



Rapport

sur des

mesures d'accélération
dans le domaine de l'asile

Département fédéral de justice et police (DFJP)
mars 2011

Table des matières

Synthèse	5
I Partie générale	7
1. Point de départ	7
2. Mandat de la Commission des institutions politiques du Conseil des États	7
3. Organisation du projet, méthodologie et outils de travail	9
3.1 L'organisation du projet.....	9
3.2 Méthodologie et outils de travail.....	10
3.2.1 Sous-projet 1 : situation actuelle dans le domaine de l'asile en Suisse	10
3.2.2 Sous-projet 2 : situation actuelle dans le domaine de l'asile dans un choix de pays européens	10
3.2.3 Sous-projet 3 : nouvelles options pour la Suisse	10
4. Situation actuelle à l'ODM en termes d'organisation, de structures et de personnel	11
II Partie spéciale	13
1. Situation actuelle dans le domaine de l'asile en Suisse (sous-projet 1)	13
1.2 La procédure ordinaire devant l'ODM	13
1.2.1 Examen des demandes d'asile	13
1.2.2 Constatations	13
1.2.3 Points problématiques.....	15
1.2.4 Bilan	16
1.3 Procédure de recours, procédures extraordinaires et demandes multiples	16
1.3.1 La procédure de recours ordinaire	16
1.3.1.1 Situation initiale et compétences.....	16
1.3.1.2 Constatations	16
1.3.1.3 Points problématiques.....	18
1.3.1.4 Bilan	18
1.3.2 Les procédures extraordinaires (demandes de réexamen et demandes de révision).....	19
1.3.2.1 Situation initiale et compétences.....	19
1.3.2.2 Constatations	19
1.3.3 Les demandes d'asile multiples	20
1.3.3.1 Situation initiale et compétences.....	20
1.3.3.2 Constatations	20
1.3.4 Points problématiques (voies de droit extraordinaires et demandes multiples)	20
1.3.5 Bilan (procédures extraordinaires et multiples).....	21
1.4 Domaine du retour et aide d'urgence	21
1.4.1 Situation initiale et compétences.....	21
1.4.2 Constatations et points problématiques dans le domaine de l'obtention des documents de voyage	21
1.4.3 Organisation du départ.....	23
1.4.4 Rapport entre renvois forcés et retours volontaires	23
1.4.5 Détention en vue du renvoi ou de l'expulsion	24
1.4.6 Aide d'urgence	25
1.4.6.1 Situation initiale	25
1.4.6.2 Constatations	25
1.4.6.3 Points problématiques.....	26
1.4.7 Bilan	27

1.5	Procédure Dublin.....	27
1.5.1	Situation initiale et compétences.....	27
1.5.2	Constatations	28
1.5.3	Points problématiques.....	29
1.5.4	Bilan	29
1.6	Les centres d'enregistrement et de procédure, l'hébergement et l'attribution cantonale.....	30
1.6.1	Constatations	30
1.6.2	Points problématiques.....	30
1.6.3	Bilan	30
1.7.	Résumé des chiffres essentiels	31
1.8	Étude de cohortes	32
2.	Situation actuelle du domaine de l'asile dans un choix de pays européens	
	(sous-projet 2).....	34
2.1	Introduction : sélection des pays étudiés	34
2.2	Pays-Bas	34
2.2.1	Conditions-cadre	34
2.2.2	Autorités et partenaires impliqués.....	35
2.2.3	Types de procédure de première instance	35
2.2.4	Procédure Dublin.....	36
2.2.5	Protection juridique et procédures de recours	37
2.2.6	Demandes multiples et voies de droit extraordinaires	38
2.2.7	Hébergement et prestations sociales.....	38
2.2.8	Exécution et retour	39
2.3	Norvège.....	39
2.3.1	Conditions-cadre	39
2.3.2	Autorités et partenaires impliqués.....	40
2.3.3	Types de procédure en première instance	40
2.3.4	Procédure Dublin.....	41
2.3.5	Protection juridique et procédures de recours	42
2.3.6	Demandes multiples et voies de droit extraordinaires	43
2.3.7	Hébergement et prestations sociales.....	43
2.3.8	Exécution et retour	43
2.4	Grande-Bretagne.....	44
2.4.1	Conditions-cadre	44
2.4.2	Autorités et partenaires impliqués.....	44
2.4.3	Types de procédure en première instance	44
2.4.4	Procédure Dublin.....	45
2.4.5	Protection juridique et procédures de recours	45
2.4.6	Demandes multiples et voies de droit extraordinaires	46
2.4.7	Hébergement et prestations sociales.....	46
2.4.8	Exécution et retour	47
3.	Réglementations dans l'UE et nouveautés prévues dans le domaine de	
	l'asile.....	47
3.1	Introduction.....	47
3.2	Réglementations concernant Dublin	47
3.2.1	Statu quo	47
3.2.2	Nouveautés prévues	48
3.3	Cadre juridique de l'UE autre que Dublin (régime d'asile européen commun).....	49
4.	Nouvelles options pour la Suisse (sous-projet 3).....	51
4.1	Remarques préliminaires	51
4.2	Option 1 : restructuration du domaine de l'asile par la création de centres de procédure fédéraux	52
4.2.1	Présentation	52

4.2.1.1	Procédure en première instance	52
4.2.1.2	Protection juridique	54
4.2.1.3	Procédure de recours, voies de droit extraordinaires et demandes multiples	54
4.2.1.4	Exécution du renvoi.....	56
4.2.2	Appréciation et conclusion	57
4.3	Option 2 : compétence intégrale de la Confédération pour le domaine de l'asile	59
4.3.1	Présentation	59
4.3.1.1	Procédure en première instance	59
4.3.1.2	Protection juridique	59
4.3.1.3	Procédure de recours, voies de droit extraordinaires et demandes multiples	59
4.3.1.4	Exécution du renvoi.....	59
4.3.2	Appréciation et conclusion	60
4.4	Option 3 : mesures à court terme.....	60
4.4.1	Présentation	61
4.4.3	Appréciation et conclusion	62
4.5	Mesures transversales	62
4.5.1	Procédure Dublin.....	62
4.5.2	Coopération internationale : partenariats migratoires et « Protection in the region ».....	63
4.5.3	Contrôle des admissions provisoires	63
4.5.4	Introduction du dossier électronique	64
4.6	Prise de position du comité d'experts élargi « Procédure d'asile et hébergement »	64
5.	Recommandations relatives aux options et à la révision de la loi sur l'asile.....	66
5.1	Mesures à court terme	66
5.2	Mesures à plus long terme.....	66
5.3	Suite à donner dans le cadre de l'actuelle révision de la LAsi.....	67

Annexes 1 à 5

Synthèse

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 est actuellement examiné au Parlement, par le Conseil des États. Le 23 novembre 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a voté l'entrée en matière. Elle a simultanément chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui soumettre, au 31 mars 2011, 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 la révision de la LAsi, qui est de simplifier et d'accélérer des procédures aujourd'hui compliquées et opaques. L'accélération des procédures ne doit toutefois pas se faire au détriment de la protection juridique des intéressés. Le projet de révision de la LAsi tient compte de ce point en proposant de garantir l'accès à un conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances.

La CIP-E 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.

C'est l'Office fédéral des migrations (ODM) qui a rédigé le présent rapport, accompagné dans cette tâche par le Comité d'experts « Procédure d'asile et hébergement » (ci-après : le comité d'experts).

Ce rapport confirme la thèse selon laquelle le problème principal, dans le domaine de l'asile, tient à la durée 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.

Le rapport présente trois options possibles :

Première option : 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. Après une phase de préparation, ces investigations devraient être bouclées dans le cadre d'une procédure ordinaire de première instance dont la durée n'excède pas quelques jours. Les personnes concernées devraient être hébergées dans les centres fédéraux pendant la durée de la procédure ordinaire. Avant le début de la procédure d'asile proprement dite, une phase préparatoire devrait être menée. Cette phase préparatoire permettrait de mener, dès l'arrivée de la personne dans un centre fédéral, 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 pendant toute la durée de la procédure. Après le rejet de leur demande d'asile, les personnes concernées doivent être préparées 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 doivent être exclues des centres fédéraux et ne plus toucher d'aide sociale. Des délais de traitement brefs et impératifs doivent être prévus tant à l'ODM qu'au Tribunal administratif fédéral (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.

Deuxième option : en complément de la première option, la Confédération serait dorénavant compétente pour l'hébergement des requérants en cas de procédure étendue et pendant la procédure d'exécution du renvoi, lorsqu'une demande d'asile est rejetée.

Troisième option : Les structures et procédures actuelles sont maintenues. Des améliorations sont apportées dans certains domaines. Le regroupement de certaines étapes de la procédure permet de simplifier et d'accélérer la procédure d'asile de première instance. Des prescriptions concrètes relatives aux délais de traitement des demandes d'asile en première et en deuxième instance seraient fixées dans des directives. La durée maximale de séjour

dans les Centres d'enregistrement et de procédure (CEP) devrait être prolongée et l'exécution des renvois à partir des CEP, optimisée. Les procédures Dublin devraient en général être bouclées dans les CEP.

Le DFJP recommande de poursuivre l'option 3 dans le cadre de la révision en cours de la LAsi. À plus long terme, l'option 1 devrait être sérieusement considérée. Dans cette optique, il conviendrait d'examiner de manière plus approfondie la faisabilité de cette option et ses répercussions sur le domaine de l'asile en Suisse.

I Partie générale

1. Point de départ

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la révision de la loi sur l'asile. Il propose notamment de remplacer le système actuel de procédure de non-entrée en matière, trop compliqué, par une procédure matérielle rapide et uniforme, avec un délai de recours ramené de 30 à 15 jours (art. 108 P-LAsi). Pour améliorer la protection juridique des requérants d'asile, il est prévu que lorsqu'une décision matérielle est prise, la Confédération verse des contributions pour un conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances (art. 17, al. 4, et art. 94 P-LAsi).

Pour les demandes de réexamen et les demandes multiples, une procédure uniforme, rapide et se déroulant par écrit devrait être introduite (art. 111b ss P-LAsi). Pendant la durée de traitement d'une demande multiple, seule une aide d'urgence serait accordée (art. 82, al. 2, P-LAsi) et la possibilité d'exercer une activité lucrative serait restreinte (art. 43 P-LAsi), ce qui est déjà le cas aujourd'hui pour les demandes de réexamen.

Enfin, la possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger devrait être supprimée (art. 19 et 20 P-LAsi). S'il y a lieu d'estimer, dans un cas particulier, que la vie ou l'intégrité physique d'une personne est directement, sérieusement et concrètement menacée dans son pays de provenance, un visa peut lui être délivré pour l'autoriser à entrer en Suisse (art. 2, al. 4, de l'actuelle ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas ; OEV ; RS 142.204).

Le 28 juin 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a mené un premier débat d'entrée en matière. Elle a décidé à cette occasion d'auditionner, lors de sa séance du 30 août 2010, les organisations concernées et des experts du domaine de l'asile. Le 23 novembre 2010, se penchant pour la troisième fois sur le projet, la CIP-E a voté l'entrée en matière. Elle a simultanément chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui soumettre au 31 mars 2011 un rapport complémentaire présentant d'autres mesures susceptibles d'accélérer les procédures dans le domaine de l'asile.

2. Mandat de la Commission des institutions politiques du Conseil des États

Dans le cadre du débat d'entrée en matière du 23 novembre 2010, il a été 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.

L'objectif principal de la révision en cours de la LAsi est de simplifier et d'accélérer des procédures aujourd'hui compliquées et opaques. La CIP-E approuve cet objectif. L'accélération des procédures ne doit toutefois pas se faire au détriment de la protection juridique des intéressés. Le projet de révision de la LAsi tient compte de ce point en proposant de garantir l'accès à un conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances.

La CIP-E 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 lui soumettre, avant la fin du mois de mars 2011, 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.

C'est l'Office fédéral des migrations (ODM) qui a rédigé le présent rapport, accompagné dans cette tâche par le Comité d'experts « Procédure d'asile et hébergement » (ci-après : le

comité d'experts). Sont notamment représentés dans ce comité d'experts l'Association des services cantonaux de migrations (ASM), la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), certains services sociaux cantonaux, des coordinateurs cantonaux en matière d'asile, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et l'ODM. Pour cette mission, le comité d'experts a accueilli dans ses rangs des représentants de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et de l'Office fédéral de la justice (OFJ).

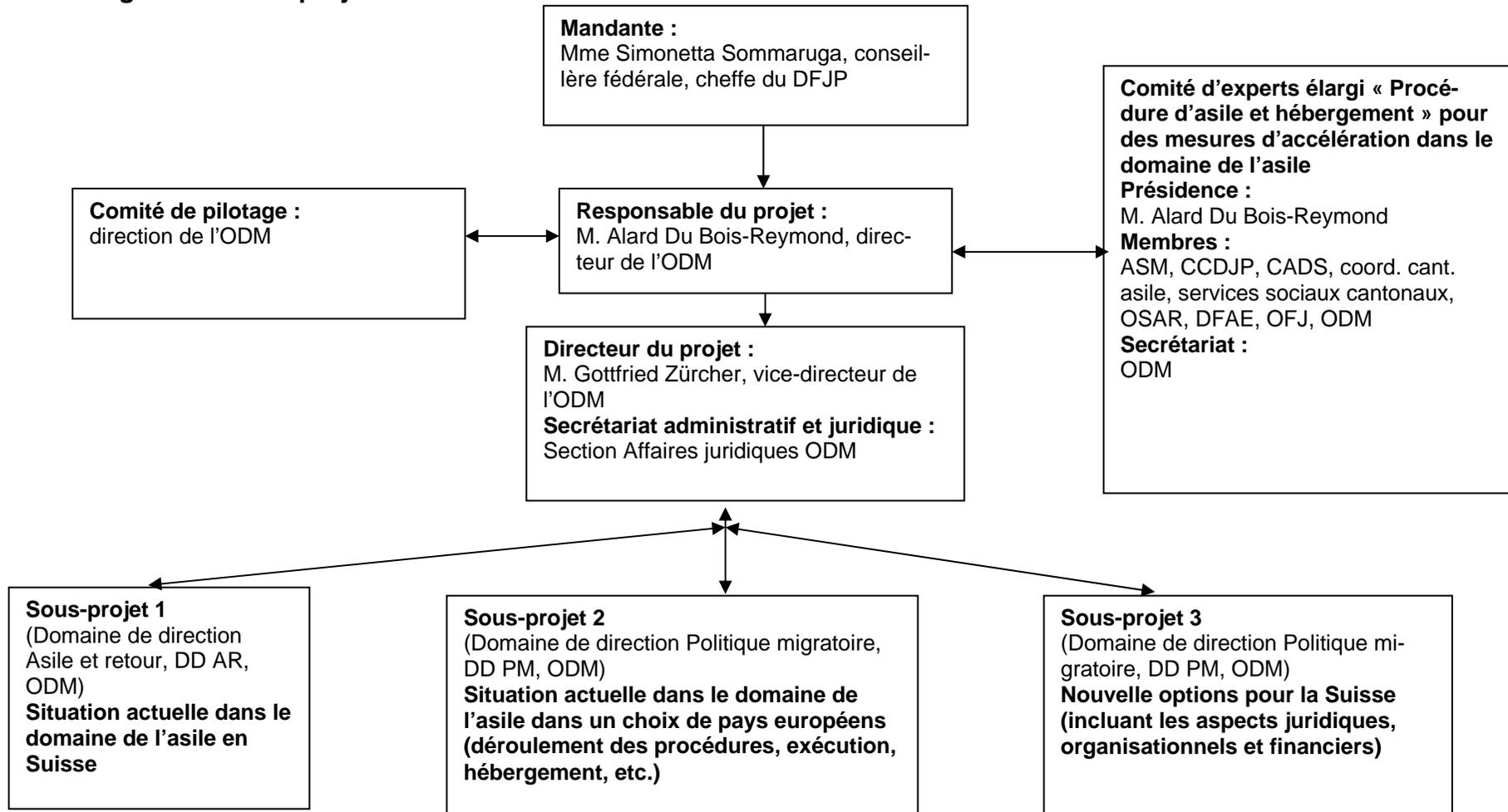
Ce rapport examine la validité de l'hypothèse selon laquelle le problème fondamental en matière d'asile tient à la durée excessive qui s'écoule en moyenne entre l'entrée d'une personne sur le territoire et le moment où elle obtient l'asile ou est admise à titre provisoire ou, en cas de décision négative, le moment de l'exécution du renvoi.

Le contenu du rapport est structuré de la manière suivante :

- analyse de la situation actuelle sur le plan juridique et sur le plan de l'organisation concernant les procédures en première et en deuxième instance, ainsi que dans le domaine de l'exécution des décisions (chiffre II, 1) ;
- présentation de la situation aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne et en Norvège (chiffre II, 2) ;
- présentation des réglementations actuelles dans l'Union européenne (UE) et des innovations prévues dans le domaine de l'asile (chiffre II, 3) ;
- nouvelles options que la Suisse pourrait mettre en œuvre pour accélérer les procédures d'asile, de recours et d'exécution des renvois dans le respect des garanties de procédure normales dans un État de droit et en assurant une protection juridique adéquate des intéressés (chiffre II, 4) ; les possibilités en matière d'hébergement et le soutien financier des intéressés sont également pris en compte.
- S'agissant des options, le rapport s'attache à montrer :
 - a) leurs conséquences sur le plan de l'organisation, de la logistique, du personnel et des finances ;
 - b) les compétences et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ;
 - c) la nécessité de réviser la législation ;
 - d) le calendrier nécessaire pour une mise en œuvre sur le plan juridique et sur le plan de l'organisation ;
 - e) les avantages et les inconvénients.
- Conclusions et recommandations pour la suite de la procédure concernant les options présentées et la révision en cours de la loi sur l'asile (chiffre II, 5).

3. Organisation du projet, méthodologie et outils de travail

3.1 L'organisation du projet



3.2 Méthodologie et outils de travail

3.2.1 Sous-projet 1 : situation actuelle dans le domaine de l'asile en Suisse

Le sous-projet 1 a examiné la validité de l'hypothèse selon laquelle le problème fondamental en matière d'asile tient à la durée excessive qui s'écoule en moyenne entre l'entrée d'une personne sur le territoire 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 méthode a pour but de mesurer la durée moyenne des différentes phases de procédure (procédure en première instance, procédure de recours, voies de droit extraordinaires et demandes multiples, domaine des retours et procédure Dublin) afin d'identifier les phases critiques selon la procédure actuelle. Ont également été considérés les différents types de décision (par ex. octroi de l'asile, refus avec et sans admission provisoire, procédure Dublin et autres décisions de non-entrée en matière), les aspects spécifiques aux différents pays et les capacités d'accueil de la Confédération dans les CEP, de même que la répartition des demandeurs d'asile entre les cantons.

La durée des procédures et l'identification des phases critiques se fondent sur une évaluation des données statistiques à partir de 2008, date de l'entrée en vigueur de la dernière révision de la LAsi et de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20), jusqu'à la fin de l'année 2010¹, ainsi que sur des entretiens avec des spécialistes et des partenaires de l'ODM (cantons, TAF).

3.2.2 Sous-projet 2 : situation actuelle dans le domaine de l'asile dans un choix de pays européens

Le sous-projet 2 a examiné la situation dans le domaine de l'asile dans différents pays européens. Au cours d'une première phase de recherche documentaire, l'effort a porté sur la récolte des données clés et des conditions-cadre relatives aux systèmes d'asile que l'on rencontre en Europe. Sur la base de ces informations, trois États ont été sélectionnés : les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et la Norvège (pour les motifs de la sélection, voir ch. II, 2, 2.1).

Pour préparer l'enquête portant sur ces trois pays, un questionnaire a été élaboré, sur la base duquel les renseignements déjà disponibles ont été réunis. À la fin du mois de janvier 2011, trois équipes se sont rendues dans les pays retenus pour une visite de deux jours. Elles y ont mené des entretiens avec différents interlocuteurs et y ont visité des infrastructures. Ces contacts ont aussi permis de se faire sur place une impression de la situation, ce qui s'est avéré fort utile par la suite.

Un autre aspect du sous-projet 2 concerne la présentation des règles actuelles dans l'UE et les innovations prévues en matière d'asile. Il s'agit des règles prévues par l'accord de Dublin, auquel la Suisse est liée, mais aussi des autres composantes du système commun de l'Europe en matière d'asile, système qui connaît en ce moment sa deuxième étape de développement.

3.2.3 Sous-projet 3 : nouvelles options pour la Suisse

L'objectif du sous-projet 3 était de s'appuyer sur les résultats des sous-projets 1 et 2 pour présenter de nouvelles options que la Suisse pourrait envisager. Les membres des sous-projets 1 et 2 ont participé à l'élaboration des options, afin que ces dernières se rapportent aux problèmes actuels constatés et se réfèrent aux modèles d'autres pays qui semblent prometteurs.

¹ Les évaluations statistiques se fondent exclusivement sur la banque de données du Système d'information central sur la migration (SYMIC) ; il en va de même des évaluations relatives aux procédures de recours. Les valeurs statistiques indiquées se basent sur l'événement (par ex. la décision de première instance, jugement, etc.) durant la période considérée.

4. Situation actuelle à l'ODM en termes d'organisation, de structures et de personnel

L'ancienne cheffe du DFJP, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, avait chargé l'ODM, au printemps 2009, de mettre à plat les processus de travail complexes de l'office, de mettre en évidence le potentiel d'optimisation dans la conduite des affaires et de définir des indicateurs de mesure et de contrôle. Cette démarche visait, d'une part, à faire apparaître les recoupements critiques et les doublons et, d'autre part, à améliorer les processus. L'objectif était de libérer des ressources afin que l'office soit mieux à même de faire face aux défis migratoires actuels et à venir.

À l'été 2009, une société de conseil externe a été chargée d'analyser les processus à l'ODM et de présenter ensuite des propositions d'optimisation. Les collaborateurs de l'ODM ont été associés au projet.

Le 17 décembre 2009, sur la base de l'analyse des processus, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a pris les décisions de principes suivantes :

- les tâches dans le domaine de l'asile sont réunies au sein d'un même domaine de direction et une organisation fondée sur les processus est introduite ;
- les tâches dans le domaine des étrangers sont également réunies au sein d'un même domaine de direction ;
- l'ODM se compose de quatre domaines de direction : Asile et retour (DD AR), Immigration et intégration (DD II), Politique migratoire (DD PM), Planification et ressources (DD PR) ;
- la nouvelle structure de l'ODM entre en vigueur le 1^{er} septembre 2010.

Avec l'optimisation des processus, la responsabilité de l'exécution complète des procédures en matière d'asile est désormais assurée. Celle-ci comprend la procédure d'asile jusqu'à la décision de première instance, l'admission provisoire, le retour vers le pays de provenance ou le transfert vers l'Etat Dublin compétent. Cette modification des processus a permis de décloisonner l'ODM et d'encourager la communication et la collaboration.

Les processus opérationnels des domaines des étrangers et de l'asile relèvent de la compétence du DD AR et du DD II. Le nouveau DD PM a la responsabilité de toutes les tâches stratégiques de l'ODM (en particulier le droit, les aspects internationaux et les analyses).

Le DD II compte environ 155 postes, le DD AR environ 345, le DD PM environ 48 et le DD PR environ 118. En ajoutant les postes des états-majors, on arrive à un effectif total autorisé de 679,3 postes à l'ODM au 1^{er} janvier 2011.

Au cours du processus de réorganisation, les postes ont été pourvus dans l'ordre, du haut vers le bas, par les collaborateurs de l'ODM. Les décisions relatives aux nominations des cadres ont été prises par la direction de l'ODM dans l'optique des besoins opérationnels et de la réorientation stratégique de l'office. Aucun poste n'a été supprimé.

S'agissant des collaborateurs, l'ODM a considéré en premier lieu le profil exigé pour chaque poste et s'est efforcé de tenir compte, dans la mesure du possible, des souhaits exprimés par les collaborateurs eux-mêmes.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle structure, le 1^{er} septembre 2010, la responsabilité de l'exécution des processus-clés de l'ODM est assurée de manière cohérente. L'efficacité des nouveaux processus fait l'objet d'une évaluation permanente et des mesures d'amélioration sont adoptées, lorsqu'elles s'avèrent nécessaires.

Les premières expériences montrent que les nouvelles structures vont dans la bonne direction. Les gains effectifs promis par les synergies et l'augmentation de l'efficacité n'ont pas encore été pleinement réalisés dans le court laps de temps qui s'est écoulé depuis l'entrée

en vigueur de la nouvelle structure. En 2012, lorsque tous les travaux de mise en œuvre auront été achevés, une augmentation de la productivité de 20 % devrait toutefois être constatée, en particulier dans le domaine de l'asile et des retours. Durant les premiers mois, la restructuration a cependant généré ponctuellement une certaine charge de travail supplémentaire (mesures de formation, nouvelle constitution des équipes, etc.), ce qui fait que les chiffres concernant le traitement des demandes d'asile en première instance au troisième trimestre 2010 étaient inférieurs à la moyenne des mois précédents. Les chiffres des mois de janvier et février 2011 se situent au même niveau. En mars en revanche, on note une augmentation sensible du nombre de demandes traitées en première instance : les chiffres se rapprochent de ceux du deuxième trimestre de 2010.

II Partie spéciale

1. Situation actuelle dans le domaine de l'asile en Suisse (sous-projet 1)

Mandat du sous-projet 1 :

Hypothèse : le problème principal dans le domaine de l'asile tient à la durée moyenne excessive qui s'écoule aujourd'hui entre l'entrée sur le territoire et l'octroi de l'asile ou, en cas de décision négative, l'exécution du renvoi.

Le sous-projet 1 vérifie cette hypothèse par une analyse de la situation actuelle sur le plan juridique et organisationnel dans le domaine de la procédure en première et en deuxième instance, ainsi que dans le domaine de l'exécution, en tenant compte des aspects relevant du personnel et des finances.

1.2 La procédure ordinaire devant l'ODM

1.2.1 Examen des demandes d'asile

Le Domaine de direction Asile et Retour (DD AR) de l'ODM est compétent pour l'examen en première instance des demandes d'asile. Il commence par examiner s'il faut entrer en matière sur une demande. Dans l'affirmative, il examine si les faits allégués sont crédibles et si l'asile peut être octroyé à l'intéressé. Dans la négative, la demande d'asile est rejetée et le renvoi de Suisse est prononcé. Si le renvoi ne peut pas être exécuté, une admission provisoire est prononcée. Les demandes retirées font l'objet d'une décision de classement.

1.2.2 Constatations

Demandes d'asile, décisions en première instance et demandes pendantes en première instance pour les années 2008, 2009 et 2010 :

	2008	2009	2010
Demandes d'asile	16 606	16 005	15 567
Règlements	11 062	17 326	20 690
Demandes d'asile en suspens à la fin de l'année	12 656	12 395	9 025

De 2008 à 2010, la durée moyenne de traitement pour l'ensemble des demandes était de 232 jours, calculée depuis le dépôt de la demande d'asile jusqu'à la décision de première instance.

Ventilées selon le type de décision pour les années 2008 à 2010, les durées moyennes depuis le dépôt de la demande jusqu'à la décision de première instance sont les suivantes (*cf. aussi annexe 1*) :

Type de décision	Nombre de cas	Durée de la procédure en jours
Octroi de l'asile	7 603	335,8
Rejet avec admission provisoire	8 215	399,9
Rejet sans admission provisoire	7 507	291,9
Non-entrée en matière (NEM) Dublin	9 777	119,5
Autres NEM	10 131	108,7

Type de décision	Nombre de cas	Durée de la procédure en jours
Radiation	3 607	150,6
Total	46 840	231,5

Ce tableau montre que les décisions matérielles négatives sans admission provisoire ont nécessité, en moyenne, une procédure de près de 300 jours en première instance, tandis que les décisions avec l'octroi d'une protection (asile ou rejet avec admission provisoire) ont nécessité près de 400 jours.

Durée des différentes phases de la procédure² :

Phase de la procédure	Nombre d'événements	Durée en jours
Du dépôt de la demande à l'audition sommaire de la personne (art. 26, al. 2, LAsi)	40 227	11,3
De l'audition sommaire à l'audition sur les motifs de la demande d'asile (art. 29, al. 1, LAsi)	24 414	116,4
De l'audition sur les motifs de la demande d'asile jusqu'à la décision en première instance	22 734	155,7

Il faut près de quatre mois pour qu'une personne soit interrogée de manière approfondie sur les motifs de sa demande d'asile. Il faut ensuite encore plus de cinq mois pour qu'une décision soit rendue en première instance. Pour les motifs, cf. ci-dessous ch. II, 1.2.3.

De manière générale, on peut dire que les différentes phases de la procédure sont trop longues.

Distribution selon la durée s'écoulant entre le dépôt de la demande et la décision de première instance (cf. aussi annexe 2) :

Durée jusqu'à la décision en première instance	En chiffres absolus	En pourcentage du nombre total de demandes
0 - 2 mois	15 540	33,2 %
3 - 4 mois	7 857	16,8 %
5 - 6 mois	4 772	10,2 %
7 - 9 mois	4 076	8,7 %
10 - 12 mois	2 638	5,6 %
13 - 18 mois	5 252	11,2 %
19 - 24 mois	4 304	9,2 %
25 - 36 mois	2 181	4,7 %
37 mois et plus	220	0,5 %

Bien que les différentes phases de la procédure durent en moyenne longtemps, on peut néanmoins constater que dans près de 60 % des cas, une décision est prise en première instance en moins de six mois. Dans un quart des cas, la durée de la procédure dépasse un an.

² En l'absence d'autres indications, les valeurs moyennes présentées sont celles des années 2008 à 2010.

1.2.3 Points problématiques

Au cours des années 2009 et 2010, quelque 6300 demandes d'asile ont été traitées alors que celles-ci avaient été déposées il y a un long moment déjà. La résorption de ces anciennes demandes a mécaniquement augmenté la *durée moyenne des procédures* durant cette période.

Compte tenu de la forte augmentation des demandes d'asile en 2008, et d'un manque de personnel, l'ODM avait dû fixer des priorités pour le traitement des demandes. Ont donc été traitées en premier lieu les demandes provenant de pays pour lesquels le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié était faible et l'exécution des renvois possible. Les demandes provenant de pays pour lesquels le taux d'octroi d'une protection était plutôt élevé ont été traitées en dernière priorité, afin d'éviter un effet d'attraction. Il s'agissait de pays tels que l'Érythrée, l'Irak, la Somalie, le Sri Lanka, l'Afghanistan, la Turquie ou la Chine (Tibet).

Pour ces pays, la durée moyenne de la procédure de traitement des demandes en première instance était ainsi de 326 jours, c'est-à-dire 41 % de plus que la durée moyenne de 232 jours pour l'ensemble des demandes, tous pays confondus.

Depuis sa restructuration, le 1^{er} septembre 2010, l'ODM a renoncé à établir des priorités selon ces critères.

En règle générale, pendant une procédure d'asile, le requérant est entendu deux fois : lors de son audition sur ses données personnelles (art. 26, al. 2, LAsi) et lors de son audition sur ses motifs d'asile (art. 29, al. 1, LAsi).

L'*organisation des auditions* prend un temps considérable (entre trois et quatre semaines), pour différentes raisons :

- les interprètes ne sont pas des salariés de l'ODM. Il faut donc s'assurer de leur disponibilité chaque fois que l'on veut procéder à l'audition sommaire d'un requérant ou à l'audition sur ses motifs d'asile;
- la convocation de plusieurs personnes participant aux auditions (rédacteur du procès-verbal, interprète, représentant des œuvres d'entraide, cas échéant le mandataire) ;
- la disponibilité de locaux pour procéder aux auditions ;
- les cas spéciaux tels que mineurs ou personnes persécutées en raison de leur sexe ;
- le requérant ne se présente pas, son adresse n'est pas connue ou est incorrecte (environ 12 % des auditions doivent être reportées pour des motifs de ce genre) ;
- le transfert des requérants du canton d'attribution vers Berne-Wabern lorsqu'ils ont déjà été attribués à un canton ;
- les cinq centres d'enregistrement et de procédure (CEP) gérés par la Confédération traitent des demandes de pratiquement tous les pays de provenance, ce qui nécessite dans tous les CEP des interprètes maîtrisant un grand nombre de langues différentes.

Les *capacités d'hébergement cumulées des cinq CEP* n'est que de 1200 places³. C'est la raison pour laquelle des requérants doivent souvent être attribués à des cantons

- avant d'avoir été auditionnés sur les motifs d'asile ou
- avant qu'une décision les concernant ait été prise ou
- en dépit d'une décision entrée en force.

Les procédures d'asile sont menées aussi bien de manière décentralisée, dans les CEP, que de manière centralisée, à Berne-Wabern. Cette *diversité des lieux* complique la gestion de la charge de travail et l'organisation interne de l'ODM pour le traitement des demandes.

³ Voir aussi ch. 1.6

Lorsque le traitement d'une demande nécessite l'obtention de renseignements supplémentaires auprès des *ambassades*, les réponses mettent de deux à trois mois pour arriver, parfois même jusqu'à six mois.

Dans près de la moitié des cas où l'asile est octroyé, il s'agit de *regroupements familiaux* qui nécessitent tout de même une audition destinée à vérifier les motifs individuels d'asile du membre de la famille concerné.

1.2.4 Bilan

Dans la procédure d'asile ordinaire de première instance, les principaux problèmes constatés sont les suivants :

- nombre trop élevé de demandes pendantes en première instance;
- capacités d'hébergement trop faibles dans les CEP;
- trop de cas pour lesquels l'attribution aux collaborateurs compétents de l'ODM est compliquée, lourde et traîne en longueur (problème lié au triage) ;
- trop de mesures d'instruction, en particulier au début de la procédure (en particulier l'audition sur les données personnelles **et** l'audition sur les motifs d'asile) ;
- lourdeur de l'organisation pour réunir les nombreuses personnes participant aux auditions.

1.3 Procédure de recours, procédures extraordinaires et demandes multiples⁴

1.3.1 La procédure de recours ordinaire

1.3.1.1 Situation initiale et compétences

Après une décision de rejet de la demande d'asile ou de non-entrée en matière (NEM) prise par l'ODM, le requérant peut interjeter recours auprès du TAF. Selon la loi, le TAF règle son organisation et son administration, et fixe lui-même la manière de répartir les affaires entre les cours. Les cours établissent librement leurs priorités.

Dans le présent chapitre, il n'est question que de la procédure de recours dans le cadre d'une procédure d'asile ordinaire de première instance⁵. Les procédures extraordinaires et multiples sont abordées dans les chapitres 1.3.2 et 1.3.3.

1.3.1.2 Constatations

Durée moyenne de la procédure entre la décision de l'ODM et l'entrée en force avec jugement du TAF

Sur les trois dernières années (2008 à 2010), la durée moyenne de traitement des recours a été de 524 jours. Cette durée a toutefois régulièrement diminué, passant de 644 jours en 2008 à 436 jours en 2010. On note cependant de grandes différences concernant la durée des procédures de recours selon le type de décision attaquée (*cf. aussi annexe 1*) :

(Chiffres 2008 - 2010)

Type de décision ODM	Nombre de recours traités	Durée moyenne en jours
Rejet avec admission provisoire	896	537
Rejet avec renvoi	6 437	860

⁴ Les données statistiques utilisées dans ce chapitre, même lorsqu'elles concernent les procédures de recours, proviennent de la banque de données de l'ODM (SYMIC) et non de la banque de données du TAF.

⁵ Il existe d'autres types de recours (par ex. contre une levée d'admission provisoire, contre une révocation de l'asile, contre un rejet d'autorisation d'entrée, etc.) qui ne sont pas l'objet de l'analyse.

NEM sans Dublin	4 885	89
NEM Dublin	100	54
Total	12 318	524

La durée moyenne de traitement la plus longue concerne les recours contre les décisions matérielles négatives assorties d'un renvoi exécutable (2 ans et 4 mois). Toutefois, cette durée a été réduite depuis 2008, passant de 1045 jours à 670 jours en 2010.

Un peu plus de la moitié des recours sont traités en quatre mois ; presque un quart des recours durent plus de trois ans, mais cette part tend à diminuer depuis 2008 (*cf. aussi annexe 2*) :

(Chiffres 2008 - 2010)

<i>Durée par intervalles</i>	<i>Nombre de cas</i>	<i>Part en %</i>
0 - 4 mois	6 765	55 %
37 mois et plus	2 815	23 %

La durée des procédures de recours est également fort différente selon le pays de provenance :

Durée moyenne des procédures de recours pour les cinq pays comptant le plus grand volume de recours traités (2008-2010) :

<i>Pays</i>	<i>Durée moyenne en jours</i>
Serbie	341
Nigéria	18
Irak	237
Turquie	503
Bosnie	456

Il est à noter la durée relativement longue des procédures de recours concernant des ressortissants de pays des Balkans (Serbie, Bosnie), malgré que ces personnes tombent sous l'application des règles relatives au statut de pays sûr (*safe country*) de leur pays d'origine. En revanche, la durée des procédures de recours pour les ressortissants du Nigéria est courte ; en règle générale une décision de NEM est prise, en particulier dans le cadre de la procédure Dublin.

Taux de recours

Le taux de recours contre les décisions en matière d'asile et de renvoi est variable en fonction du type de décision prise par l'ODM :

<i>Type de décision</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Moyenne 2008 – 2010</i>
Rejet avec admission provisoire	17 %	13 %	10 %	13 %
Rejet avec renvoi	69 %	71 %	66 %	67 %
NEM sans Dublin	51 %	50 %	42 %	48 %
NEM Dublin	--	1,4 %	3,4 %	2,4 %

Les décisions négatives avec renvoi sont les plus fréquemment contestées, à savoir 67 % de ces décisions font l'objet d'un recours ; en revanche, les NEM prononcées dans le cadre d'une procédure Dublin ont un taux de recours extrêmement réduit.

Le taux de recours a tendance à diminuer, sauf contre les décisions de NEM Dublin.

Lorsque la décision de NEM (sans Dublin) est rendue dans un CEP avant que le requérant ne soit attribué à un canton, le taux de recours est très bas et se situe à 14 % (moyenne 2008 – 2010), alors que le taux de recours contre le même type de décision rendue après attribution du requérant à un canton s'élève à 86 %⁶.

Taux d'admission des recours

Le taux d'admission des recours (en réforme ou en cassation) a tendance à diminuer, de 22 % en 2008 à 17 % en 2010.

1.3.1.3 Points problématiques

L'explication de la longue durée moyenne des procédures de recours se situe principalement, selon le TAF, dans la liquidation des recours en suspens depuis un certain temps. Il a ainsi été constaté que les anciens cas ont été massivement réduits par le TAF.

Le TAF met souvent très longtemps pour rendre un arrêt de principe. Dans l'attente de sa décision, de nombreux cas présentant une constellation similaire ne sont donc pas traités.

Problématiques sont la lourdeur et le formalisme des procédures (par ex. décision à un seul juge mais avec approbation d'un second juge pour les recours manifestement fondés ou infondés, décision à trois juges pour les autres cas, décision par voie de circulation, échange d'écritures, délais à octroyer à la partie, possibilité de la procédure orale quasiment jamais utilisée).

Dans nombre de cas, le TAF doit retourner au recourant le mémoire de recours ou des moyens de preuve afin qu'ils soient complétés ou traduits, ce qui retarde la procédure. Faute d'une assistance juridique professionnelle, beaucoup de recours sont rédigés de manière insuffisante, les intéressés utilisant des formulaires types disponibles gratuitement sur internet dans de nombreuses langues.

Selon le TAF, les recours qui finissent par être admis, ou les recours émanant de familles ayant des enfants qui fréquentent l'école, sont en général ceux dont le traitement prend le plus de temps.

Il n'y a pas d'accords contraignants liant l'ODM et le TAF pour une approche uniforme de la priorisation des cas.

Les délais de traitement prévus par la loi ne sont que des délais d'ordre qui n'ont pas d'effets contraignants.

1.3.1.4 Bilan

Concernant le TAF, les principaux problèmes sont les suivants :

- lourdeur et formalisme des procédures ;
- pour certaines catégories de recours, les délais de traitement sont très longs (en particulier les recours qui finissent par être admis ; les familles avec des enfants scolarisés ; certains pays de provenance) ;
- résorption de cas en suspens depuis l'époque de la Commission de recours en matière d'asile (CRA) ;

⁶ Cette statistique ne donne pas une image absolue de la réalité, car une partie des requérants qui sont attribués formellement à un canton restent encore au CEP un certain temps et ne sont transférés effectivement dans le canton que plusieurs jours après la décision formelle d'attribution. Donc une partie des 86 %, impossible à déterminer, concerne des requérants qui se trouvent toujours au CEP au moment du dépôt du recours.

1.3.2 Les procédures extraordinaires (demandes de réexamen et demandes de révision)

1.3.2.1 Situation initiale et compétences

Après entrée en force de la décision en matière d'asile et de renvoi, le requérant peut faire usage de voies de droit extraordinaires, soit devant l'ODM (demande de reconsidération ou de réexamen), soit devant le TAF (demande de révision). Le rejet d'une demande de réexamen par l'ODM ouvre la voie du recours devant le TAF.

1.3.2.2 Constatations

Demandes de réexamen :

	2008	2009	2010
Nombre de demandes	912	1 013	1 450
Nombre de décisions ODM	1 045	1 037	1 389
Cas en suspens	295	286	330

Le nombre de demandes a massivement augmenté (+ env. 60 % depuis 2008), malgré les émoluments introduits en 2007.

Sur 2009 - 2010, environ 10 % des demandes de réexamen sont déposées dans le cadre d'une procédure Dublin.

De 2008 à 2010, 26 % des demandes de réexamen aboutissent à une admission provisoire.

Trois pays des Balkans (Serbie, Kosovo, Bosnie) sont représentés dans le groupe de tête en volume de demandes. En 2010, le nombre de demandes déposées par des ressortissants de ces trois pays s'élevait à 421, soit près de 30 % du total.

Durée d'une procédure de réexamen (2008-2010)

67 % des demandes de réexamen sont traitées par l'ODM en 60 jours. La durée moyenne de traitement devant l'ODM est de 110 jours. La durée moyenne de la procédure de recours devant le TAF est de 617 jours. Le taux de recours contre une décision de rejet ou de non-entrée en matière sur la demande de réexamen atteint 35 %. Le taux d'admission des recours en matière de réexamen est de 23 %.

Procédure de révision (TAF) :

	2008	2009	2010
Nombre de demandes	359	328	340
Demandes traitées	398	345	351
Durée moyenne de traitement	319 jours	229 jours	107 jours

La durée moyenne de traitement des demandes de révision a fortement diminué.

Le taux d'admission des demandes de révision était de 9 % (moyenne 2008 - 2010).

L'utilisation d'une voie de droit extraordinaire ne suspend pas l'exécution du renvoi, sauf si l'autorité en décide autrement (art. 112 LAsi). Dans le cadre de réexamens, le renvoi a été suspendu dans 920 cas (2008 - 2010), que ce soit par l'ODM (679) ou le TAF (241) dans le cadre d'un recours. Par rapport au nombre de demandes de réexamen déposées durant la même période, le nombre de suspensions représente une part de 27 %. Cela correspond globalement à la part des demandes qui aboutissent à une admission provisoire.

Dans les procédures de révision, le renvoi a été suspendu dans 295 cas (2008 - 2010), soit dans 29 % des demandes.

1.3.3 Les demandes d'asile multiples

1.3.3.1 Situation initiale et compétences

Les demandes de cette catégorie constituent une nouvelle demande d'asile introduite après la clôture définitive d'une précédente procédure d'asile et concernent soit un requérant débouté qui a quitté la Suisse dans l'intervalle, soit un requérant débouté qui n'a pas quitté la Suisse, mais qui fait valoir un changement de situation qui touche à la qualité de réfugié (en particulier en raison de motifs subjectifs intervenus après la fuite, avant tout pour des activités politiques en exil).

1.3.3.2 Constatations

	2008	2009	2010
Nombre de demandes	1 428	1 513	2 046
Cas traités	1 301	1 439	2 014
Durée de la procédure devant l'ODM	193 jours	194 jours	146 jours
Durée de la procédure de recours	377 jours	479 jours	401 jours
Taux de recours	35 %	29 %	19 %

Le nombre de demandes multiples a augmenté depuis 2008 (+ 43 %) ; cette hausse est liée aux demandes multiples déposées suite à une procédure Dublin (réussie). Il s'agit essentiellement de requérants qui reviennent en Suisse déposer une nouvelle demande d'asile après avoir été transférés vers l'Italie. De 2009 à 2010, la part des demandes multiples Dublin représente environ 20 % de l'ensemble des demandes multiples, dont plus de la moitié sont le fait de requérants originaires du Nigéria (61 demandes multiples en 2009 et 372 en 2010).

La durée de la procédure a tendance à diminuer depuis 2009, de même que le taux de recours contre les décisions de rejet ou de NEM, qui est passé de 35 % en 2008 à 19 % en 2010.

Pour 12 % de toutes les demandes multiples déposées de 2008 à 2010, l'ODM a accordé l'asile ou ordonné une admission provisoire.

Le taux des recours admis par le TAF s'élève à 16 %.

1.3.4 Points problématiques (voies de droit extraordinaires et demandes multiples)

Les procédures extraordinaires et multiples ont fortement augmenté en 2010.

Certains cantons n'exécutent pas les renvois lorsqu'une demande de réexamen ou de révision a été déposée, même si ni l'ODM, ni le TAF n'ont ordonné de suspension de l'exécution du renvoi.

Dans la plupart des cas, il n'est pas facile de déterminer si un recours est une demande de réexamen, une demande de révision ou une demande multiple. Établir la nature du recours et savoir quelle instance est compétente pour le traiter (ODM ou TAF) prend souvent beaucoup de temps.

Parfois, deux procédures sont engagées simultanément (par ex. une demande de révision devant le TAF et parallèlement une demande de réexamen auprès de l'ODM).

Dans les demandes de révision et de réexamen il est souvent fait valoir que, pour des motifs médicaux, l'exécution du renvoi ne peut pas être raisonnablement exigée.

La suspension de l'exécution du renvoi par le TAF n'est pas codifiée ; chaque juge est libre de prendre des mesures superprovisionnelles ou de suspendre l'exécution du renvoi. Il y a donc différentes pratiques au sein du TAF.

Les avocats connaissent souvent très bien la procédure en matière d'asile et s'emploient à épuiser les nombreuses possibilités de recours afin de prolonger autant que possible le séjour du requérant.

1.3.5 Bilan (procédures extraordinaires et multiples)

- Il existe beaucoup de possibilités légales de prolonger le séjour par la multiplication de procédures subséquentes.
- Proportionnellement au nombre de décisions de renvoi exécutoires, un tiers des requérants déboutés utilisent la voie du réexamen ou de la double demande, malgré un taux de succès relativement réduit (référence : période 2008 – 2010).
- Au contraire de la révision, le réexamen et la double demande ouvrent la voie du recours.
- Le TAF fait une interprétation large de la notion du caractère exigible de l'exécution du renvoi lorsque sont invoqués des motifs médicaux et l'absence d'un filet de protection sociale dans le pays d'origine.
- Les procédures de recours en matière de réexamen et de demandes multiples sont trop longues si l'on tient compte du fait que la demande d'asile a déjà fait l'objet d'une procédure ordinaire. On peut présumer que cette catégorie de recours ne fait pas l'objet du traitement prioritaire nécessaire.

1.4 Domaine du retour et aide d'urgence

1.4.1 Situation initiale et compétences

Selon la loi, les cantons sont compétents en matière d'exécution des renvois. La Confédération leur apporte un soutien pour l'obtention des documents de voyage et pour l'organisation des départs. Compte tenu de la compétence cantonale, la Confédération n'intervient que lorsqu'un canton sollicite son aide pour l'exécution d'un renvoi.

1.4.2 Constatations et points problématiques dans le domaine de l'obtention des documents de voyage

Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'obtention des documents de voyage peut être engagée dès que l'ODM a rendu une décision en première instance (et non plus seulement à partir du moment où cette décision entre en force).

	<i>Nombre de cas 2008 – 2010</i>	<i>En % du total</i>
Obtention des documents lancée dès que l'ODM a rendu sa décision en première instance (sans attendre l'entrée en force)	138	1,8 %
Obtention des documents lancée lorsque la décision est entrée en force	7 723	98,2 %

On constate qu'en règle générale, les cantons ne sollicitent l'aide de la Confédération pour l'exécution du renvoi qu'une fois que la décision est entrée en force. Avant de faire cette demande, les cantons mènent dans la majorité des cas un entretien de départ. En général, cet entretien n'a lieu qu'une fois la décision de renvoi entrée en force, lorsqu'il est établi que l'intéressé doit quitter la Suisse. Il s'écoule en moyenne 42 jours entre l'entrée en force de la décision de renvoi et le moment où les cantons sollicitent l'aide de l'ODM.

Le tableau ci-dessous montre le nombre de cas où des documents de voyage ont pu être obtenus et le nombre de cas où la démarche est demeurée infructueuse :

	Total pour les années 2008- 2010	en % du total
Aide à l'exécution du renvoi après décision : documents de voyage obtenus	6 347	50,7 %
Aide à l'exécution du renvoi après décision : documents de voyage non obtenus	6 183	49,3 %

Dans près de 50 % des cas dans lesquels les cantons ont sollicité l'aide de la Confédération, il n'a pas été possible d'obtenir des documents de voyage. La raison en est que dans 3908 cas (63 %), la personne étrangère est passée dans la clandestinité ou a quitté le territoire sans être contrôlée. 1092 personnes (18 %) sont à nouveau entrées dans le processus d'asile, par une demande de réexamen, de révision, ou par le dépôt d'une nouvelle demande. Enfin 914 personnes (15 %) ont reçu pendant la procédure d'obtention des documents de voyage une autorisation de séjour selon le droit des étrangers.

Nombre de cas clos enregistrés sous la rubrique « documents de voyage non obtenus » (= la procédure d'obtention des documents de voyage est infructueuse) lorsqu'une aide à l'exécution du renvoi est demandée après la décision en matière d'asile :

Sortie du processus d'aide à l'exécution du renvoi	Total 2008 - 2010	En % du total
Retour dans le processus d'asile	1 092	17,6 %
Départ contrôlé	71	1,1 %
Renvoi vers l'État d'origine	60	1 %
Renvoi vers un État tiers	42	0,7 %
Renvoi vers un État Dublin	10	0,2 %
Départ non contrôlé (passage dans la clandestinité)	3 908	63,2 %
Décès	14	0,2 %
Classement suite à l'obtention d'une autorisation de séjour selon le droit des étrangers	914	14,8 %
Demande d'autorisation de séjour selon droit des étrangers pendante	72	1,2 %
Nombre total de cas pour lesquels une aide à l'exécution du renvoi a été sollicitée après qu'une décision en matière d'asile a été rendue	6 183	100 %

Les cinq premiers pays pour lesquels les procédures d'obtention de documents de voyage sont interrompues sont le Nigéria, la RD du Congo, l'Algérie, l'Éthiopie et l'Angola. Il s'agit de pays pour lesquels la procédure d'obtention des documents de voyage dure plus longtemps que la moyenne.

L'interruption de la procédure d'obtention des documents de voyage dépend en particulier de la durée de cette procédure :

Pays	Nombre de cas où des documents de voyage ont été obtenus	Ø Durée en jours
RD du Congo	254	441

Angola	33	354
Algérie	140	237
Nigéria	1204	230
Éthiopie	61	230

En moyenne, l'obtention des documents de voyage dure 163 jours. Dans les cas où les démarches restent infructueuses, la procédure dure en moyenne 238 jours entre le moment où elle est engagée et celui où elle est interrompue.

Différentes raisons peuvent expliquer la durée des procédures d'obtention des documents de voyage. Dans la majorité des cas, les personnes étrangères devant être renvoyées refusent de coopérer à l'obtention de ces documents. Par ailleurs, les États de provenance posent parfois différentes conditions à leur coopération. Ils n'acceptent d'établir des documents de voyage que si l'identité complète de la personne devant être renvoyée est clairement établie. Souvent, les États qui doivent réadmettre les personnes concernées ne se contentent pas de l'indication de leur nom, de leur prénom et de leur nationalité. Ils exigent de connaître en plus le lieu d'origine ou de naissance précis, la situation familiale, etc. Certains États n'acceptent de reprendre leurs ressortissants qu'à la condition que ces derniers quittent la Suisse de leur plein gré. Les États d'origine ou de provenance qui se basent sur l'identité pour établir des documents de voyage envoient des délégations en Suisse pour auditionner les personnes concernées. Ces délégations ne viennent bien souvent qu'une ou deux fois par année en Suisse.

1.4.3 Organisation du départ

La durée moyenne entre le moment de l'obtention des documents de voyage et le départ effectif est d'environ 30 jours.

Le problème majeur pour l'organisation des départs est notamment le fait que de nombreuses personnes refusent de partir et ne peuvent être renvoyées qu'au moyen d'un vol spécial. Compte tenu des exigences élevées en matière de sécurité, l'organisation d'un vol spécial nécessite un certain temps ; elle est aussi coûteuse. Il faut par ailleurs noter qu'un tiers des réservations de vols doivent être annulées parce que la personne à renvoyer a disparu dans la clandestinité avant son départ.

1.4.4 Rapport entre renvois forcés et retours volontaires

L'objectif du système dual qui existe dans le domaine des retours est d'encourager les personnes concernées à quitter la Suisse de leur plein gré, en leur promettant une aide au retour, et d'éviter ainsi un renvoi sous escorte.

En 2008, 1052 personnes ont bénéficié d'une aide au retour. Elles étaient 1577 en 2009 et 2171 en 2010.

<i>Départs contrôlés :</i>	2008		2009		2010	
	chiffres absolus	en %	chiffres absolus	en %	chiffres absolus	en %
Total des départs	4 995	100%	7 570	100%	8 059	100%
Total des départs volontaires	1 445	29 %	1 999	26 %	2 360	29 %
- avec une aide au retour	1 052		1 577		2 171	
Rapatriements	3 550	71 %	5 571	74 %	5 699	71 %

--	--	--	--	--	--	--

La proportion de personnes ayant bénéficié d'une aide au retour lors d'un départ volontaire a augmenté de 21 % (en 2008 et en 2009) à 26 % (en 2010).

La comparaison de la durée qui s'écoule entre l'entrée en force d'une décision en matière d'asile et le départ volontaire avec une aide au retour ou le renvoi montre que, dans le premier cas, cette durée est en moyenne inférieure de deux ans. Même si l'octroi d'une aide au retour n'est pas toujours l'élément décisif qui incite la personne étrangère à quitter le territoire rapidement, force est de constater que le système d'incitation utilisé jusqu'ici pour la gestion des retours fonctionne.

La majorité des personnes ayant quitté la Suisse de leur plein gré avec une aide au retour faisaient l'objet d'une décision de renvoi entrée en force. Deux cinquièmes des personnes concernées ont toutefois retiré leur demande d'asile ou renoncé à leur admission provisoire ou à leur statut de réfugié et peuvent dès lors être considérés effectivement comme quittant le territoire de leur plein gré. La proportion de ces personnes a considérablement augmenté par rapport à la période 2001-2004. L'écart de 2007 est également dû au départ d'un groupe relativement important (environ 400 Roumains) depuis les CEP.

Statut des personnes qui ont quitté la Suisse avec une aide au retour :

	Proportion des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi entrée en force	Proportion des personnes ayant retiré une demande d'asile, renoncé à une admission provisoire ou au statut de réfugié
2005	62 %	38 %
2006	62 %	38 %
2007	44 %	56 %
2008	64 %	36%
2009	67 %	33 %
2010	63 %	37 %
Ø 2005-2010	60 %	40 %
Ø 2001-2004	76 %	24 %

Depuis un certain temps déjà, il a été suggéré d'étendre le système d'incitation au retour volontaire aux personnes qui se trouvent déjà dans le processus d'exécution forcée du renvoi. Si cette proposition mérite d'être examinée, il faudra néanmoins veiller à ce que cette extension n'affaiblisse pas l'incitation à quitter volontairement le territoire.

1.4.5 Détention en vue du renvoi ou de l'expulsion

Entre le 1^{er} janvier 2008 et le 30 juin 2010, un total de 7136 mises en détention ont été ordonnées (*cf. annexe 4*). Parmi ces cas, 6804 (95 %) concernaient une détention en vue du

renvoi ou de l'expulsion, 132 une détention en phase préparatoire et 200 une détention pour insoumission. La durée moyenne de la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion était de 24 jours. Compte tenu du nombre restreint de places, la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion n'est en principe ordonnée que lorsque l'exécution du renvoi est imminente. Le taux de renvoi dans les cas où une mise en détention est ordonnée s'élève à 86 %. En Suisse, 476 places de détention sont disponibles (*cf. annexe 5*). On constate que les cantons romands n'ont qu'un petit nombre de places de détention.

1.4.6 Aide d'urgence

1.4.6.1 Situation initiale

Lorsque le délai fixé pour leur départ est échu, les requérants d'asile déboutés ne reçoivent plus d'aide sociale mais uniquement une aide d'urgence. L'objectif de cette mesure est d'inciter ces personnes à quitter le territoire suisse. Elle est en vigueur depuis le mois d'avril 2004 pour toutes les personnes faisant l'objet d'une décision de NEM entrée en force et depuis le début de l'année 2008 pour toutes les personnes s'étant vu signifier une décision d'asile négative.

1.4.6.2 Constatations

Au cours du premier semestre 2010, quelque 7000 personnes ont bénéficié d'une aide d'urgence. Pour 25 % d'entre elles, il s'agit de cas anciens, c'est-à-dire de personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi prise avant l'extension de l'arrêt de l'aide sociale (le 1^{er} janvier 2008). Les 75 % restants sont des cas nouveaux, c'est-à-dire des personnes dont le renvoi a été décidé depuis le 1^{er} janvier 2008.

Environ 50 % des personnes renvoyées ne perçoivent pas d'aide d'urgence et quittent la Suisse. 15 % des personnes concernées (cas nouveaux) continuent de percevoir de l'aide d'urgence au bout d'une année. Pour les cas nouveaux qui ont reçu au moins une fois une aide d'urgence entre le 1^{er} janvier 2008 et le 30 juin 2010, la durée moyenne de perception était de 132 jours ; pour les anciens cas, cette durée était de 325 jours. L'arrêt de l'aide sociale produit des effets avant tout lorsqu'une exécution forcée du renvoi est possible.

Bénéficiaires de l'aide d'urgence durant le premier semestre 2010, par pays et par catégories :

Période d'observation : premier semestre 2010

Rang	Nationalité	Bénéficiaires
1	Nigéria	1 212
2	État inconnu	451
3	Algérie	429
4	Serbie	428
5	Irak	335
6	RD du Congo	319
7	Bosnie-et-Herzégovine	240
8	Kosovo	236
9	Guinée	229
10	Turquie	223
11	Russie	201
12	Éthiopie	200

Personnes bénéficiant de l'aide d'urgence pendant une longue période, par pays et par catégories :

Perception pendant 8 trimestres, fin au 4 ^e trimestre 2009			Perception pendant 10 trimestres, fin au 2 ^e trimestre 2010		
- 991 personnes ont perçu une aide pendant 2 ans			- 856 personnes ont perçu une aide pendant 2.5 ans		
- 89 % de cas anciens (déc. asile nég. 1 ⁷)			- 92 % de cas anciens (déc. asile nég. 1)		
RD du Congo	188	17 %	RD du Congo	138	16 %
État inconnu	128	13 %	État inconnu	112	13 %
Algérie	91	9 %	Algérie	103	12 %
Serbie	60	6 %	Serbie	50	6 %
Nigéria	45	5 %	Nigéria	41	5 %
Éthiopie	42	4 %	Russie	30	4 %
Bosnie-et-Herzégovine	36	4 %	Éthiopie	28	3 %
Angola	29	3 %	Iran	26	3 %
Iran	29	3 %	Angola	23	3 %
Russie	29	3 %	Turquie	23	3 %

On constate avant tout le nombre élevé de bénéficiaires de l'aide d'urgence provenant de pays comme la RD du Congo, l'Algérie, le Nigéria et l'Éthiopie, dans lesquels la procédure d'obtention des documents de voyage est longue ou vers lesquels l'exécution de renvois sous contrainte est impossible ou très difficile. On constate aussi qu'un grand nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence proviennent de pays des Balkans (pays sûrs et pas de difficulté pour l'obtention de documents de voyage ou pour l'exécution d'un renvoi sous contrainte).

Parmi les bénéficiaires de l'aide d'urgence, la proportion de personnes dont l'exécution du renvoi est suspendue est de 5 % pour les cas nouveaux et de 15 % pour les cas anciens (période d'observation : 1^{er} semestre 2010). Durant la même période d'observation, les cantons n'ont pas fait de demande en vue de l'obtention de documents de voyage pour 15 % des cas nouveaux et pour 27 % des cas anciens.

1.4.6.3 Points problématiques

Les cantons constatent qu'un certain nombre de personnes – appelées bénéficiaires de longue durée – ne quittent pas le pays malgré la diminution de l'assistance financière qu'elles perçoivent à la seule aide d'urgence. Sont particulièrement concernés les cantons très peuplés et ceux qui abritent de grandes agglomérations. À la fin de 2009, la Confédération et les cantons ont dès lors commandé une étude sur la problématique des personnes touchant une aide d'urgence pendant une longue période. Selon cette étude, les cantons peuvent agir principalement à deux niveaux : en mêlant judicieusement mesures incitatives et sanctions en ce qui concerne le régime de l'aide d'urgence et en intensifiant leurs efforts en vue de l'exécution des renvois. Par ailleurs, elle souligne qu'il est d'une importance capitale de disposer d'un nombre suffisant de places de détention et d'avoir suffisamment de ressources pour les opérations policières tels que la convocation des personnes en vue de leur identification. L'étude montre aussi que c'est avant tout le versement de prestations en argent qui

⁷ Personnes renvoyées suite à une décision d'asile négative entrée en force avant le 1.1.2008 et dont le séjour était encore ouvert au 31.12.2007.

est attractif et que les personnes qui perçoivent de telles prestations en argent ont souvent tendance à rester plus longtemps à l'aide d'urgence. La pratique des autorités en matière d'octroi d'une autorisation de séjour pour les cas de rigueur a aussi une influence sur la propulsion au départ des bénéficiaires de l'aide d'urgence. Les cantons, par ailleurs, font remarquer que dans bien des cas, la différence entre l'aide sociale et l'aide d'urgence n'est que marginale, du fait que l'aide sociale pour les requérants d'asile est souvent versée sous forme de prestations en nature et que les montants en argent sont moins élevés que pour les autochtones.

Moins de la moitié des bénéficiaires de l'aide d'urgence sont accueillis dans des hébergements d'urgence (36 % pour les cas anciens et 45 % pour les cas nouveaux). Les autres bénéficiaires de l'aide d'urgence sont hébergés dans les structures normalement prévues pour accueillir des réfugiés ou dans des appartements.

Pour 15 % des bénéficiaires de l'aide d'urgence (période d'observation : premier semestre 2010), les cantons n'ont pas fait de demande en vue de l'obtention de documents de voyage alors qu'un renvoi serait possible, puisque ni l'ODM, ni le TAF n'a suspendu son exécution.

1.4.7 Bilan

S'agissant des renvois, le principal problème est celui de l'obtention de documents de voyage. Les différents relevés statistiques montrent clairement qu'il convient d'optimiser les procédures d'obtention des papiers, tant sur le plan de la durée de ces procédures que sur le plan quantitatif. Dans ce but, il faut avant tout s'employer à augmenter la disponibilité des pays de provenance à coopérer.

Concernant le système dual de gestion des retours, il conviendra d'examiner dans quelles conditions il serait possible d'étendre l'octroi d'une aide au retour aux personnes faisant l'objet d'une procédure d'exécution du renvoi.

Si les places de détention étaient disponibles en nombre suffisant, il serait possible de faire preuve d'une plus grande rigueur dans l'exécution des renvois. En ordonnant plus fréquemment une détention pour insoumission ou une détention en vue de l'exécution du renvoi, on augmente la pression sur les intéressés pour qu'ils collaborent à l'obtention de documents de voyage, ce qui raccourcira considérablement les procédures à cet effet. Cela suppose cependant que les cantons aient davantage de places de détention à disposition.

L'aide d'urgence présente un lien étroit avec le domaine des retours et elle a un effet principalement lorsqu'il est possible d'obtenir rapidement des documents de voyage et d'exécuter un renvoi sous contrainte. Seul un ensemble de mesures coordonnées touchant à l'ensemble du processus d'asile (procédures brèves, traitement intensif des cas pendant la phase de départ dans le cadre d'entretiens de départ réguliers, application stricte des mesures de contrainte et présence policière sensible) permettra d'éviter que des personnes ne s'installent durablement dans l'aide d'urgence, ou au moins de limiter au maximum ces cas.

1.5 Procédure Dublin

1.5.1 Situation initiale et compétences

La participation suisse à la coopération de Dublin est entrée en vigueur sur le plan opérationnel le 12 décembre 2008. Selon le règlement Dublin II, un État est responsable pour mener la procédure d'examen d'une demande d'asile. L'ODM est compétent pour l'application de la procédure Dublin qui, selon la systématique de la loi sur l'asile, s'intègre dans une procédure de non-entrée en matière (art. 34, al. 2, let. d, LAsi).

1.5.2 Constatations

Statistiques générales de la procédure Dublin-Out⁸ :

	2009	2010
Demande de prise en charge	6 041	5 994
En % de toutes les demandes d'asile	37,7 % (16 005)	38,5 % (15 567)
États Dublin (en % de toutes les demandes 09-10)	Italie (42 % - 5 048) Autriche (8 % - 962) Grèce (7,8 % - 938) Allemagne (6,5 % - 783)	
NEM Dublin	3 486	6 393
Transferts	1 904 (55 % NEM Dublin)	2 722 (43 % NEM Dublin)
États Dublin (en % de tous les transferts 09-10)	Italie (48 % - 2237) Autriche (7,2 % - 331) Allemagne (6,2 % - 285) France (5,8 % - 268)	

Durée moyenne de la procédure

Les durées moyennes dans les différentes phases de la « procédure Dublin-Out » se présentent comme suit pour 2009 et 2010 :

	Ø Durée en jours
Du dépôt de la demande d'asile jusqu'au transfert vers l'État Dublin compétent	169

	Ø Durée en jours
Du dépôt de la demande d'asile jusqu'à la décision de NEM Dublin	120

	Ø Durée en jours
Du dépôt de la demande d'asile jusqu'à la demande par l'ODM d'une reprise par l'État Dublin compétent	69
De la demande par l'ODM d'une reprise par l'État Dublin compétent jusqu'à l'accord de ce dernier	18
De l'accord de l'État Dublin jusqu'à la décision de NEM Dublin	43
De la décision de NEM jusqu'au transfert	54

⁸ Il s'agit de la procédure qui conduit au transfert du requérant vers l'État responsable de l'examen de sa demande.

1.5.3 Points problématiques

Durée de la procédure. Les procédures Dublin sont trop longues. Les personnes concernées ne peuvent pas rester dans les CEP et doivent être attribuées à des cantons, en raison du manque de lits disponibles dans les CEP. Depuis le 1^{er} janvier 2011, la durée maximale du séjour des requérants d'asile dans les CEP est de 90 jours (précédemment de 60 jours). La prolongation de la durée du séjour ne résout toutefois pas le manque de capacité d'hébergement (cf. II.1.6.2).

Demande multiples et demandes de réexamen. On relève que 645 demandes multiples (doubles demandes d'asile Dublin, cf. II.1.3.3.2) et 212 demandes de réexamen ont été déposées en Suisse entre 2009 et 2010, ce qui représente durant la même période 14 % de toutes les demandes multiples et demandes de réexamen, ou 9 % de l'ensemble des décisions Dublin.

Notification de la décision et échéance du délai de transfert. Plus de 50 % des décisions de non-entrée en matière sont envoyées à l'autorité cantonale pour notification ou directement à l'adresse de domicile du requérant. Un nombre important de requérants disparaissent de leur lieu de séjour cantonal ou ne répondent pas à la convocation qui leur est adressée par l'autorité cantonale. L'ODM n'étant pas systématiquement informé de la disparition des requérants, il ne peut entreprendre les démarches auprès de l'État Dublin responsable pour obtenir une prolongation du délai de transfert. En deux ans, ce sont 665 cas qui ont été repris en procédure d'asile nationale en raison de l'échéance du délai de transfert (2009 : 347, 2010 : 318).

Taux de renvoi. En 2009, 1904 renvois (transferts) ont effectivement été exécutés dans le cadre de l'Accord Dublin, ce qui représente, en chiffres absolus par rapport aux décisions prononcées, un taux de transferts contrôlés de l'ordre de 55 %. En 2010, ce taux de renvoi a diminué de 12 % (43 %). Cela s'explique par le fait que les personnes disparaissent de leur lieu de séjour aussitôt qu'elles reçoivent la décision de non-entrée en matière. Depuis l'arrêt de principe du Tribunal administratif fédéral (TAF) du 2 février 2010⁹, l'exécution immédiate des transferts n'est plus possible, un délai d'attente de 10 jours doit être observé après le prononcé de la décision (cf. art. 107a et 108, al. 2, LAsi). La réduction du taux de transfert s'explique également par le fait que les cantons ne disposent pas de suffisamment de places de détention administrative pour garantir l'exécution du renvoi. Les données statistiques de swissRepat pour l'année 2010 indiquent que 45 % des vols réservés par les autorités cantonales dans le cadre de Dublin ont été annulés (4 917 réservations, 2 235 annulations).

Renvois vers l'Italie. Pour la Suisse, l'Italie est le pays de l'Espace Dublin auprès duquel un très grand nombre de demandes de prise ou de reprise en charge de requérants sont adressées (42 % des requêtes). Cet État est également le pays vers lequel les renvois sont majoritairement effectués (48 % des transferts), toutefois, l'exécution de ces renvois n'est pas chose aisée, elle se complique notamment par des règles administratives imposées par l'État italien (par ex. les transferts ne peuvent se faire que par voie aérienne sur l'aéroport de Rome pour cinq personnes par jour au maximum, ou ne sont pas possibles durant certains mois de l'année).

Qualité des examens dactyloscopiques : Certaines personnes (avant tout des ressortissants de l'Érythrée et de la Somalie) empêchent l'analyse dactyloscopique effectuée normalement dans les CEP en s'infligeant des blessures aux doigts.

1.5.4 Bilan

Des problèmes se présentent surtout dans les domaines suivants :

- la procédure, depuis la détermination de l'État Dublin responsable jusqu'à l'exécution du transfert, est trop longue, en particulier entre le moment du dépôt de la demande d'asile et la requête auprès de l'État responsable ;

⁹ Arrêt du TAF du 02.02.2010, E-5841/2009

- les places d'hébergement dans les CEP sont insuffisantes ;
- les places de détention administrative dans les cantons sont insuffisantes ;
- l'exécution des renvois vers l'Italie fonctionne en principe, elle n'est pas exempte de difficultés dans tous les cas ;
- les demandes multiples sont en augmentation depuis le mois d'août 2010.

1.6 Les centres d'enregistrement et de procédure, l'hébergement et l'attribution cantonale

1.6.1 Constatations

En 2010, 51 % des décisions prises par l'ODM l'ont été dans les CEP (2009 : 47 % ; 2008 : 32 %). En 2010, 80 % des décisions de NEM rendues par l'ODM ont été prises dans les CEP (2009 : 80 % ; 2008 : 63 %).

Dans 747 cas (2008 - 2010), la décision de renvoi était assortie de l'exécution à partir du CEP. La tendance est à l'augmentation des renvois à partir des CEP (2008 : 97 ; 2009 : 226 ; 2010 : 424). Toutefois, la part de ces renvois ne représente que 5 % des départs contrôlés (y compris volontaires).

1.6.2 Points problématiques

Au niveau des CEP, l'ODM dispose de 1200 places situées dans les centres ou à leur proximité (Altstätten, Bâle, Chiasso, Kreuzlingen et Vallorbe). En partie, il s'agit de places mises à disposition dans des abris de protection civile qui sont loués pour une période limitée.

Ces places servent d'abord à garantir le séjour des requérants entre le dépôt de leur demande et son examen. Au cours des 12 derniers mois, la durée moyenne du séjour a augmenté pour atteindre 24 jours. La limite maximale autorisée est actuellement de 90 jours.

Sauf départs volontaires, l'exécution des renvois depuis les centres présuppose qu'une détention administrative (30 jours au maximum) puisse être prononcée à l'encontre du requérant, cette mesure étant indispensable afin de pouvoir garantir les départs. Or, dans les centres, les conditions logistiques et légales requises pour l'exécution de ces mesures de détention ne sont pas remplies et il est donc impossible de maintenir une personne en détention administrative en vue de son renvoi sur place. De fait, ces requérants sont remis, dans la mesure du possible, aux autorités cantonales. De manière générale, l'on ne peut que constater les difficultés d'une mise en détention ordonnée depuis les centres, faute de places de détention et les grands besoins de coordination avec tous les partenaires concernés (autorités cantonales, police, prisons).

Enfin, il est rappelé qu'en application du droit actuel, le requérant qui a reçu une décision de non-entrée en matière doit quitter le CEP le jour suivant l'entrée en force de la décision, ce qui implique que son séjour s'allongera encore d'une dizaine de jours (si un recours n'a pas été déposé) suite à la notification de la décision de non-entrée en matière.

1.6.3 Bilan

Les capacités d'hébergement des CEP sont insuffisantes et les places de détention administrative sont extrêmement limitées. Ces facteurs empêchent l'optimisation du déroulement des procédures jusqu'à leur terme. De surcroît, avec 1200 places, il n'est guère possible de faire face aux variations des demandes d'asile, ni d'assurer le déroulement de procédures qui dureraient plus de 25 jours. L'ODM estime qu'il devrait disposer au minimum de 1900 places (base : 15 000 demandes par année) pour accomplir sa mission, en l'état de sa stratégie.

1.7 Résumé des chiffres essentiels

Les chiffres mentionnés se réfèrent, sauf indication contraire, à des durées moyennes sur trois années d'activité (2008-2010) :

Procédure devant l'ODM (durée moyenne totale : 232 jours)

Durée depuis le dépôt de la demande d'asile jusqu'au prononcé de la

- décision d'octroi de l'asile : 336 jours
- décision de rejet et d'exécution du renvoi : 292 jours,
- décision de rejet avec admission provisoire : 400 jours
- décision de non-entrée en matière (sans Dublin) : 109 jours
- décision de non-entrée en matière Dublin : 120 jours

60 % des demandes d'asile sont décidées en six mois, 5 % le sont en plus de deux ans.

Procédure devant le TAF (durée moyenne totale : 524 jours)

Durée depuis la décision de l'ODM jusqu'au prononcé de l'arrêt selon qu'il s'agit de :

- décision de rejet et de renvoi : 860 jours,
- décision de rejet avec admission provisoire : 537 jours
- décision de non-entrée en matière (sans Dublin) : 89 jours
- décision de non-entrée en matière Dublin : 54 jours

Le taux de recours contre les décisions de rejet avec renvoi est de 67 %, il est de 48 % contre les décisions de non-entrée en matière (sans Dublin) et de 2,4 % contre les décisions de non-entrée en matière Dublin.

55 % des recours sont liquidés en quatre mois, 23 % le sont en plus de trois ans.

Durée globale de la procédure ordinaire (398 jours)

Durée depuis le dépôt de la demande d'asile jusqu'à l'entrée en force (avec ou sans recours), selon qu'il s'agit de:

- décision de rejet et de renvoi : 995 jours,
- décision de rejet avec admission provisoire : 499 jours
- décision de non-entrée en matière (sans Dublin) : 161 jours
- décision de non-entrée en matière Dublin : 155 jours

Procédure extraordinaire et demande multiple

La durée du traitement des demandes de reconsidération est de plus de trois mois (110 jours) devant l'ODM et, en cas de recours, de vingt mois (617 jours) devant le TAF.

En 2010, la durée du traitement des demandes multiples a été de cinq mois (146 jours) devant l'ODM et de treize mois (401 jours) devant le TAF.

Proportionnellement au nombre de décisions de renvoi exécutoires, un tiers des requérants déboutés utilisent la voie du réexamen ou de la demande multiple.

Exécution du renvoi

Dans 98 % des cas, les cantons attendent l'entrée en force de la décision pour formuler une demande de soutien à l'exécution, laquelle parvient à l'ODM en moyenne 40 jours après l'entrée en force. La durée de l'établissement des documents de voyage est de cinq mois (163 jours). La moitié des demandes de soutien à l'exécution du renvoi n'aboutissent pas, principalement en raison de la disparition de la personne. En cas de retour contrôlé, l'organisation du voyage à partir de l'obtention des documents de voyage jusqu'au départ de la personne dure en moyenne 30 jours.

Dans les procédures Dublin, la durée moyenne du transfert après la décision de non-entrée en matière est de 54 jours. Le transfert a été contrôlé dans 46 % des décisions.

Durée totale

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 à environ 1400 jours en moyenne pour les requérants déboutés, compte tenu des procédures ordinaires, extraordinaires et multiples, ainsi que de la phase d'exécution du renvoi.

1.8 Étude de cohortes

L'étude de cohortes vise à montrer combien de personnes quittent la Suisse après avoir déposé une demande d'asile ou avec quel statut elles demeurent en Suisse. Ont été retenues comme années de référence les années 2002 et 2007.

En 2002, 23633 demandes d'asile ont été déposées (premières demandes seulement). Le statut de ces personnes au 31 janvier 2011 est détaillé ci-après.

Environ un tiers de ces personnes (6698 individus, soit 28 % de la cohorte) avaient reçu un statut leur permettant de séjourner en Suisse : elles ont été reconnues comme réfugiés, admises à titre provisoire ou ont reçu une autorisation de séjour sur la base du droit des étrangers. Parmi ces personnes, 40 % (2670 individus) ont reçu leur statut à l'issue de la procédure de première instance (sans faire usage des voies de droit¹⁰). Les autres 60 % (4028 individus) n'ont reçu un statut qu'après avoir usé d'une ou de plusieurs voies de droit : une voie de droit pour deux tiers d'entre eux (2682 individus) et deux voies de droit ou davantage pour le tiers restant (1346 personnes).

Environ la moitié des individus de la cohorte (47 %) n'ont pas usé de voies de droit. L'autre moitié a usé d'une (38 %) ou de plusieurs (15 %) voies de recours.

26 % de la cohorte (6197 individus) ont quitté le territoire de manière contrôlée et 38 % (8889 individus) ont passé dans la clandestinité.

Dans environ 6 % des cas, aucun renseignement ne peut être donné sur le séjour, soit parce que la procédure a été classée (par ex. suite au retrait de la demande), soit parce que la personne a fait l'objet d'une décision négative entrée en force mais n'a pas quitté le territoire de manière contrôlée. 2 % sont encore dans le processus d'asile ou dans une procédure relevant du droit des étrangers.

Par rapport à l'année 2007, sur 8520 premières demandes d'asile déposées, le statut de ces personnes se présentait comme suit au 31 janvier 2011 :

La moitié (4297 personnes) avait reçu un statut (asile, admission provisoire ou autre règlement de police des étrangers). La grande majorité de celles-ci (78 % ; 3345 personnes) ont obtenu leur statut dans le cadre de la procédure de première instance, sans utilisation d'une voie de droit ou d'une demande supplémentaire. Environ un quart (22 % ; 952 personnes) ont obtenu leur statut après utilisation d'une ou de plusieurs voies de droit ou demandes supplémentaires. Sur ces 22 %, 17 % (720 personnes) ont reçu leur statut après une voie de droit ou une 2^e demande d'asile, le reste (5 % ; 232 personnes) après plusieurs voies de droit ou demandes multiples.

60 % du total des personnes, indépendamment de leur statut actuel, n'ont déposé aucun recours ou nouvelle demande. Les autres ont utilisé une (30 %) ou plusieurs (10 %) procédures supplémentaires.

10 % (898) du total des personnes ont quitté la Suisse dans le cadre d'un départ contrôlé, alors que 17 % (1475) ont disparu.

Dans 10 % des cas, il n'est pas possible de déterminer la situation quant au séjour. 6 % sont encore en suspens, soit en procédure d'asile, soit en procédure de droit des étrangers.

En comparant la situation entre 2002 et 2007, on peut ainsi constater ce qui suit :

¹⁰ Sont ici considérées comme voies de droit le recours, la demande de réexamen, la demande de révision et la demande multiple.

- plus le temps s'est écoulé depuis le dépôt de la première demande d'asile, plus le taux de personnes ayant utilisé des voies de droit ou des demandes multiples augmente (2002 : plus de 50 % des personnes ; 2007 : 40 %);
- plus le temps s'est écoulé, plus la part des personnes recevant un statut tardif (après utilisation de deux ou plusieurs voies de droit ou demandes supplémentaires) augmente (2002 : 20 %; 2007 : 5 %);
- le taux de disparition augmente avec le temps (2002 : 38 %; 2007 : 17 %).

2. Situation actuelle du domaine de l'asile dans un choix de pays européens (sous-projet 2)

Mandat du sous-projet 2

Présentation et comparaison des procédures dans un choix de pays européens, en particulier : conception et durée des procédures d'asile et de recours, protection juridique, hébergement des requérants d'asile et des personnes frappées d'une décision de renvoi, soutien financier, assurances sociales pendant et après la procédure d'asile, mesures d'exécution et de contrainte, encouragement au retour volontaire.

2.1 Introduction : sélection des pays étudiés

Au terme d'une évaluation soignée de nombreux pays européens, trois ont été retenus, qui se prêtaient particulièrement à une analyse plus précise en raison de leurs types de procédure, du nombre de demandes qu'ils traitent ou de leur organisation administrative interne. Il s'agit des Pays-Bas, de la Norvège et de la Grande-Bretagne. Ces trois pays présentent des caractéristiques intéressantes dans l'optique d'une accélération de la procédure d'asile en Suisse.

La Suisse et les Pays-Bas comptent un nombre semblable de demandes d'asile et un profil comparable des requérants. À l'été 2010, les Pays-Bas ont introduit une nouvelle procédure dite « de huit jours » pour accélérer la procédure. Cette procédure comporte des principes intéressants pour la Suisse. Par exemple, la loi prévoit les étapes procédurales à franchir chaque jour de la période de huit jours prévue. Le conseil et la représentation juridiques, intégrés et gratuits pendant toute la procédure de première instance, contribuent en outre à améliorer la qualité des procédures aux Pays-Bas.

A l'instar de la Suisse, la Norvège n'est pas membre de l'UE et, de ce fait, elle n'est pas liée par les directives de l'UE. L'un et l'autre pays ont par ailleurs un nombre de demandes d'asile comparable. Ces dernières années, la Norvège a pris des mesures sur les plans de l'organisation et du droit procédural en vue de raccourcir la durée des procédures d'asile. En outre, la Norvège dispose d'une instance supplémentaire de recours quasi judiciaire (UNE) et la protection juridique est largement garantie en dehors de la juridiction ordinaire.

La Grande-Bretagne a quant à elle introduit le principe du « case owner » au printemps 2007, qui attribue la responsabilité du traitement d'une demande d'asile de bout en bout à un responsable de cas habilité à décider (« case owner »). Ce principe a servi de modèle à la restructuration du domaine de direction Asile et retour, dans le cadre de la réorganisation de l'ODM en septembre 2010. Par ailleurs, la Grande-Bretagne connaît une procédure d'asile accélérée pour certaines catégories de requérants d'asile (« Detained Fast Track Procedure »).

2.2 Pays-Bas

2.2.1 Conditions-cadre

15 148 personnes ont déposé une demande d'asile en 2010, soit à peu près autant que les deux années précédentes. Les trois principaux pays de provenance étaient la Somalie, l'Irak et l'Afghanistan (30,7 % de toutes les demandes d'asile). Chaque année, les Pays-Bas accueillent environ 500 réfugiés dans le cadre des contingents des camps de réfugiés de l'ONU.

Un accord dit de coalition existe entre l'administration et les tribunaux. Il lie les deux parties à des délais qui simplifient et accélèrent le déroulement de la procédure. Le 1^{er} juillet 2010, la révision de l'Aliens Act 2000¹¹ est entrée en vigueur. Les modifications essentielles consistent en l'aménagement d'une période de tranquillité et de préparation pour le requérant, en

¹¹ En raison de l'expérience relativement courte des autorités hollandaises avec l'Aliens Act 2000 révisé, on ne dispose pas encore de sources de données sur le long terme.

un conseil et une représentation juridique pendant toute la durée de la procédure de première instance et en une coopération renforcée des partenaires impliqués dans la procédure.

2.2.2 Autorités et partenaires impliqués

Les partenaires impliqués dans la procédure sont les suivants : Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), soit le service des immigrations et des naturalisations, qui compte quelque 530 chargés de cas dans le domaine de l'asile ; Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), qui est l'organisme d'hébergement, avec environ 1800 employés ; Terugkeer & Vertrek (DT&V), c'est-à-dire le service de rapatriement et de départ, comptant quelque 520 membres du personnel, dont 60 % sont chargés de cas ; Vreemdelingenpolitie (VP), qui correspond à la police des étrangers ou à l'autorité compétente pour les étrangers¹² ; Koninklijke Marechaussee (KMar), la police militaire royale¹³ ; VluchtelingenWerk Nederland (VWN), une organisation d'aide aux réfugiés, Raden voor Rechtsbijstand (RvR), un organisme de conseil et de représentation juridiques gratuits¹⁴ ; MediFirst, une entreprise médicale privée¹⁵. Les tribunaux d'arrondissement ou le tribunal administratif sont responsable du traitement des recours. Dans le domaine des retours volontaires, il y a une coopération avec l'*Organisation internationale pour les migrations* (OIM). La proximité des acteurs impliqués dans la procédure, qui est aussi souvent spatiale, permet et favorise une étroite coopération.

2.2.3 Types de procédure de première instance

Tout requérant d'asile peut s'annoncer à la frontière du pays (aéroport, poste-frontière) ou auprès d'un poste de police sur le territoire national. La requête est traitée de manière centralisée et exclusivement au centre d'accueil de Ter Apel, dans le Nord-Ouest du pays.

Au « guichet », on contrôle immédiatement qu'il s'agit d'une demande d'asile. Si tel est le cas, la personne est priée de s'annoncer auprès de la VP. A partir de ce stade commence pour le requérant la période dite de tranquillité et de préparation, qui dure deux à trois semaines en moyenne (minimum légal : six jours). Pendant ce temps, les autorités s'emploient à de nombreuses activités de soutien importantes en vue de la procédure d'asile. Par exemple, les collaborateurs de la VP complètent le formulaire d'enregistrement, ils contrôlent l'identité, saisissent les données personnelles dans les divers systèmes de police et conservent éventuellement des documents aux fins d'identification. L'authenticité des documents est vérifiée par une unité spéciale de la KMar. Les empreintes digitales sont enregistrées et comparées avec les informations de la banque de données EURODAC. Le requérant d'asile doit également se soumettre obligatoirement à un dépistage TBC. Chaque requérant a la possibilité de passer un examen médical (auprès de MediFirst). S'il y renonce, il ne pourra faire valoir des arguments médicaux durant la procédure que dans les cas dûment motivés.

Grâce à cette procédure, on dispose déjà de nombreux résultats d'examen avant même que la procédure d'asile proprement dite n'ait commencé. Après l'enregistrement, le COA attribue la personne requérante à l'un des trois centres COA, à Den Bosch, Zevenaar ou Ter Apel. Le centre d'hébergement de Ter Apel se trouve à proximité immédiate du centre d'enregistrement de l'IND où la demande d'asile est traitée. Les cas de requérants d'asile mineurs non accompagnés sont traités dans une unité spécialisée à Den Bosch.

La procédure d'asile proprement dite ne commence qu'au terme de la période de tranquillité et de préparation, une fois que les résultats de l'examen sont disponibles. On fait la distinction entre une procédure ordinaire et une procédure élargie. 47 % des cas sont traités dans le cadre de la procédure ordinaire. Son déroulement, précisément arrêté au niveau de l'ordonnance, doit être observé strictement.

La procédure ordinaire dure huit jours.

¹² L'IND, le COA, le DT&V et la VP sont subordonnés au Ministère de l'intérieur.

¹³ La KMar est subordonnée au Ministère de la défense.

¹⁴ Le RvR est financé par le Ministère de la justice.

¹⁵ Engagée et financée par le COA.

- 1^{er} jour Dépôt formel de la demande d'asile et première audition, centrée sur l'identité et l'itinéraire de voyage ; pas de question sur les motifs de la demande d'asile (durée : env. 4 - 5 heures).
- 2^e jour Suivi de la première audition (contestations), respectivement préparation de la deuxième audition avec le RvR.
- 3^e jour Deuxième audition : examen approfondi des motifs de la demande d'asile (démarche standardisée commençant par une question ouverte ; durée : env. 4 - 5 heures).
- 4^e jour Compte-rendu, corrections, compléments du procès-verbal avec le RvR.
- 5^e jour Projet de décision (en cas d'acceptation de la demande d'asile, fin de la procédure).
- 6^e jour Avis de l'avocat du RvR.
- 7^e jour Evaluation, rejet, acceptation ou décision de poursuite par une procédure élargie (durée : env. 4 - 5 heures).
- 8^e jour Remise de la décision.

S'il est prévisible que la demande d'asile ne pourra pas être décidée dans le délai imparti de huit jours (nécessité de procéder à des clarifications supplémentaires, manque de capacités), la demande est traitée dans le cadre de la procédure élargie. Celle-ci ne peut pas durer plus que six mois au maximum (à compter du dépôt de la demande). Au besoin, une audition complémentaire peut être effectuée. Si l'IND ne parvient pas à statuer dans les six mois, en raison de la complexité du cas et parce que des clarifications supplémentaires sont requises, un nouveau délai de décision sera fixé avec le représentant juridique. Dans tous les autres cas, le représentant juridique peut exiger de l'IND une décision dans les deux semaines. Si l'IND ne satisfait pas à cette exigence, le représentant juridique peut demander devant le juge le versement au requérant par l'IND d'une somme en réparation (peine pécuniaire pour chaque jour de retard).

En conséquence, la décision est prise au cas par cas d'appliquer la procédure ordinaire ou la procédure élargie (pas de triage/priorités). Dans l'une et l'autre procédure, des décisions de non-entrée en matière et des décisions matérielles d'asile sont prises. Un chargé de cas est responsable de toutes les étapes de la procédure jusqu'à la décision en première instance (cette disposition ne signifie pas que le chargé de cas doivent lui-même procéder aux auditions et décider). Il traite tous les pays de provenance et toutes les constellations de cas (y compris les cas Dublin). Selon les prescriptions, le chargé de cas doit traiter deux étapes de procédure par jour (p. ex. une audition et une décision). La décision en matière d'asile est délivrée par écrit en hollandais. Elle n'est pas traduite et n'est signée que par le chargé de cas.

2.2.4 Procédure Dublin

La procédure Dublin est engagée pour environ un tiers des requérants. Les préparatifs à l'ouverture d'une procédure Dublin, c'est-à-dire à l'établissement d'une demande d'admission / de réadmission dans un état Dublin, commencent dès la phase de tranquillité et de préparation, puisque la VP dispose déjà à ce stade des résultats de la comparaison avec la banque de données Eurodac. Les demandes de reprise sont établies par une unité spécialisée d'environ 40 collaborateurs établis à Zevenaar, le Bureau de Dublin. 30% des demandes d'asile déposées donnent lieu à une procédure Dublin.

Si une demande de réadmission est établie (autrement dit si le requérant est déjà passé par une procédure d'asile dans un autre État Dublin) et que la réponse à la demande est attendue dans les deux semaines, la procédure d'asile peut être introduite directement après la réponse. En pareil cas, le requérant passe par la procédure ordinaire. Si une demande d'admission est établie (c'est-à-dire, par exemple, que la personne concernée a franchi la frontière illégalement ou qu'elle est en possession du visa d'un état Dublin), l'État Dublin

requis dispose de deux mois pour fournir sa réponse. Si cette réponse n'intervient pas dans les trois semaines (= durée maximale de tranquillité et de préparation), la demande d'asile est traitée en procédure élargie.

Dans les cas Dublin, on veille à ce que, lors de la deuxième audition, seul le droit d'être entendu quant au transfert Dublin soit octroyé (pas d'examen des motifs d'asile) et que le transfert dans l'État Dublin responsable soit directement organisé par le DT&V au terme de la procédure. Dans certaines conditions, les requérants peuvent être mis en détention pendant deux semaines dès que le DT&V a réservé le vol, afin de garantir leur transfert dans l'État Dublin responsable (sans fait spécifique justifiant la détention). Il est possible de former recours contre une décision négative selon les règles générales régissant la procédure ordinaire / élargie (cf. ch. II, 2.2.5).

Les Pays-Bas ont conclu avec l'Italie une « convention Dublin », au sens de l'art. 23 du règlement de Dublin-II, qui régleme en particulier les modalités de transfert. En outre, des officiers de liaison sont en poste à Bruxelles, Nuremberg, Athènes, Stockholm et Vienne. Dans les cas Dublin, les Pays-Bas appliquent envers la Grèce la clause d'entrée en matière de l'art. 3, al. 2, du règlement de Dublin-II.

2.2.5 Protection juridique et procédures de recours

Les Pays-Bas connaissent un système de conseil / représentation juridique spécifique au droit de l'asile. Le RvR regroupe quelque 300 avocats, qui sont expérimentés en matière d'asile et qui s'engagent à se mettre à disposition pour un certain nombre de cas pendant une période déterminée. Ces avocats sont indemnisés par cas (système de points). Dès que la date de la première audition est connue, l'avocat désigné (qui ne peut être choisi librement) convient un entretien de préparation avec le requérant. Cet entretien se déroule généralement en dehors du centre d'accueil. Les prestations fournies comprennent en outre la présence durant l'entretien, l'apport de compléments/corrections aux procès-verbaux et la rédaction de prises de position et de recours. Le conseil / la représentation juridique est gratuitement offerte à toute personne requérant l'asile, pour autant qu'elle soit démunie et qu'elle le souhaite. On s'efforce par ailleurs de faire en sorte que les requérants d'asile soient assistés par le même avocat tout au long de la procédure.

Parallèlement, la VWN, une organisation indépendante de défense des droits de l'homme, informe et conseille le requérant sur tous les aspects de la procédure d'asile. A la demande du requérant, des collaborateurs de la VWN peuvent aussi participer aux auditions en qualité d'observateurs. L'organisation, qui se compose de plusieurs ONG, compte 8000 à 9000 collaborateurs bénévoles et quelque 400 spécialistes. Elle est financée par le Ministère de la justice et par des donations privées. La VWN coopère étroitement avec les avocats.

Il est loisible à tout requérant de former un recours contre la décision en matière d'asile auprès du tribunal d'arrondissement compétent. La plupart des décisions sur recours sont prononcées par un juge unique. Le tribunal d'arrondissement ne se compose de trois magistrats que pour les procédures complexes ou pour les procédures où sont traitées des questions fondamentales. En 2010, près de 15 000 cas ont été décidés. Presque toutes les décisions négatives de première instance sont attaquées. Le taux de succès de ces recours est d'environ 12 %¹⁶.

Si la décision négative est prise dans les huit jours, le recours doit être déposé dans un délai d'une semaine. Le recours n'a pas d'effet suspensif. Mais le requérant peut, dans un délai de 24 heures, déposer une requête pour obtenir l'effet suspensif. Les requérants font généralement usage de cette possibilité. Le tribunal d'arrondissement accorde l'effet suspensif dans 99 % de l'ensemble des cas, de sorte que les personnes concernées sont autorisées à demeurer aux Pays-Bas jusqu'à ce que le jugement soit rendu. Mais ces personnes n'ont généralement pas droit à un hébergement et elles ne reçoivent normalement pas d'aide sociale ou d'aide d'urgence. En tout état de cause, la personne requérante a quatre semaines pour

¹⁶ Sans les cas Dublin concernant les transferts vers la Grèce.

organiser son départ. Pendant ce temps, elle séjourne dans un centre du COA. Le tribunal d'arrondissement est tenu de se prononcer dans les quatre semaines. Si cette exigence apparaît exceptionnellement irréalisable, le tribunal d'arrondissement est habilité à ordonner de sa propre autorité des mesures provisionnelles (p. ex. le requérant est autorisé à séjourner jusqu'au jugement dans un centre du COA).

Si la procédure élargie se clôt par une décision négative, le recours doit être déposé dans le délai de quatre semaines. Il déploie un effet suspensif. Le requérant a donc le droit de séjourner dans un centre du COA jusqu'au jugement. En moyenne, pour de tels cas, le tribunal se prononce dans un délai de 13 mois à compter de la réception du recours.

Le tribunal peut aussi bien vérifier les faits que s'exprimer sur des questions de droit. En plus du dépôt du recours écrit, une audience orale d'environ 30 minutes est organisée au tribunal en présence du représentant juridique et d'un représentant de l'IND. Le tribunal peut considérer des faits nouveaux et tenir compte de l'évolution de la pratique (*ex nunc*), pour autant qu'une procédure en bon ordre soit ainsi garantie et que le procès ne se prolonge pas indûment. Si le tribunal d'arrondissement parvient à une conclusion différente, il annule la décision et renvoie le cas à l'IND.

Un recours peut être déposé dans le délai d'une semaine auprès du tribunal administratif contre le prononcé du tribunal d'arrondissement. Ce recours ne déploie pas d'effet suspensif. Le tribunal administratif vérifie seulement le cas sous l'angle d'éventuels vices de procédure ou d'erreurs de droit. Il se prononce généralement dans un délai de 13 semaines. L'IND est habilité à demander l'avis du tribunal administratif si les divers tribunaux d'arrondissement ne concordent pas sur un point de droit spécifique.

2.2.6 Demandes multiples et voies de droit extraordinaires

En 2010, la part des demandes multiples et des voies de droit extraordinaires a été d'environ 12 %. De telles demandes sont traitées selon une procédure moins complète. Par exemple, on n'octroie pas de période de tranquillité et de préparation au requérant, et la procédure débute directement par la deuxième audition.

Il est possible de former un recours dans un délai d'une semaine auprès du tribunal d'arrondissement si les demandes de réexamen et les demandes multiples sont rejetées. Un tel recours ne déploie pas d'effet suspensif, mais le requérant peut, dans ce cas également, demander l'effet suspensif dans un délai de 24 heures. Toutefois, le tribunal d'arrondissement n'accorde l'effet suspensif que très rarement, de sorte que le requérant d'asile doit généralement quitter les Pays-Bas immédiatement (pas de droit à séjourner quatre semaines dans l'un des centres du COA).

2.2.7 Hébergement et prestations sociales

Les requérants sont logés dans les centres du COA. Le COA est un organisme du Ministère de l'intérieur indépendant de l'IND. Il dispose au total de 25 000 places d'hébergement, son budget est d'environ 50 millions d'euros¹⁷ et sa position correspond de fait à un monopole.

Selon le stade de la procédure, le requérant se trouve dans l'un des centres suivants.

« Centre d'accueil et d'hébergement centralisé » (seulement à Ter Apel) : le lieu de séjour des requérants pendant la période de tranquillité et de préparation. Les personnes concernées sont assurées contre la maladie, elles sont logées, elles sont nourries et elles disposent de prestations en nature (produits hygiéniques et services médicaux), sans toutefois recevoir de prestations en espèces.

« Centre d'hébergement en cours de procédure » : le lieu de séjour des personnes engagées dans une procédure d'asile (quelle qu'en soit la durée). Ces personnes reçoivent les mêmes prestations que celles hébergées dans le « centre d'accueil et d'hébergement centralisé ».

¹⁷ Dont environ six millions d'euros sont versés au centre du COA de Ter Apel.

« Centre d'hébergement en vue du retour » : le lieu de séjour des personnes qui ont déposé une demande multiple, qui recourent à une voie de droit extraordinaire ou qui ont reçu une décision négative. On y trouve aussi les personnes titulaires d'un permis de séjour, mais qui ne peuvent subvenir elles-mêmes à leur hébergement. Ces personnes sont couvertes par une assurance-maladie, elles sont logées, elles bénéficient de soins médicaux et reçoivent 56 euros par semaine (pour une personne adulte vivant seule).

A la réception d'une décision négative, tout requérant d'asile dispose en principe de 28 jours pour préparer son retour dans son pays. Pendant ce temps, le requérant peut séjourner dans un centre COA. Si une personne décide de rentrer volontairement dans son pays d'origine, son droit à séjourner dans un centre COA peut être prolongé et porté à 12 semaines au maximum.

Les personnes qui ne respectent pas leur délai de départ et qui, de ce fait, séjournent illégalement aux Pays-Bas, n'ont pas droit aux prestations sociales et de l'aide d'urgence. Des exceptions sont prévues pour les groupes de personnes vulnérables ou menacées.

2.2.8 Exécution et retour

Comme mentionné ci-dessus, la personne concernée dispose de 28 jours pour quitter les Pays-Bas après qu'elle a reçu une décision négative. Ce délai de départ peut être étendu à maximum 12 semaines, lorsque la personne décide de son propre gré de retourner dans son pays d'origine.

Le DT&V, qui est opérationnellement rattaché au Ministère de l'intérieur, est compétent en matière d'exécution et de retour. Il est appuyé par la KMar et par la VP. L'accent est clairement mis sur le retour volontaire, raison pour laquelle la division responsable de faciliter les rapatriements (Directorate for Repatriation Facilitation), compétente au sein du DT&V, conduit régulièrement des entretiens avec la personne concernée, afin de lui présenter les avantages d'un retour volontaire et pour lui offrir des programmes de retour individuels.¹⁸ L'incitation financière au retour volontaire est d'environ 1750 francs suisses par adulte et 875 francs suisses par enfant. Durant cette phase, le DT&V coopère avec l'OIM. Mais si un retour volontaire n'est pas prévisible¹⁹, la personne concernée peut être mise en détention pendant six mois au maximum. Au sein du DT&V, la division responsable des expulsions et des détentions (Directorate for Expulsion and Detention) est compétente pour ordonner l'arrestation et l'exécution forcée du renvoi. L'obtention des documents de voyage ressortit au Directorate for Operational Support tant pour les retours volontaires que pour les retours forcés dans le pays d'origine.

Sur le plan européen, les Pays-Bas effectuent des vols Frontex en particulier avec la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Suède, la Norvège et l'Espagne.

2.3 Norvège

2.3.1 Conditions-cadre

En 2010, 10 064 personnes ont déposé une demande d'asile. Les trois principaux pays de provenance étaient la Somalie, l'Erythrée et l'Afghanistan (40,6 % de toutes les demandes d'asile). En Norvège, le nombre de demandes peut fortement varier d'une année à l'autre : on comptait 6528 demandes d'asile en 2007, 14 431 en 2008 et 17 226 en 2009. La Norvège a accueilli l'année dernière 1300 réfugiés contingentés issus des camps de réfugiés de l'ONU.

Les bases légales sont l'Act of 15 May 2008 on the entry of foreign nationals into the Kingdom of Norway and their stay in the realm (Immigration Act) et les Regulations of 15 October

¹⁸ Dans environ 25 % des cas, la personne concernée se décide à retourner volontairement dans son pays d'origine.

¹⁹ Dans environ 25 % des cas, la personne est rapatriée de force dans son pays d'origine.

2009 on the entry of foreign nationals into the Kingdom of Norway and their stay in the realm (Immigration Regulations).

En mai 2008, le gouvernement norvégien a présenté au total 27 mesures visant à réduire le nombre de demandes déposées par des personnes n'ayant pas besoin de protection.

2.3.2 Autorités et partenaires impliqués

Au sein du Ministère de justice et police (Justis- og Politidepartementet, JD), l'unité de la police des étrangers (Politiets utlendingsenhet, PU, forte de quelque 360 collaborateurs) et la division des étrangers (Utlendingsdirektoratet, UDI, dont l'effectif est d'environ 1251 collaborateurs) sont impliquées dans la procédure. Si un recours est formé contre une décision de l'UDI, la chambre des étrangers (Utlendingsnemnda, UNE, environ 400 collaborateurs, dont 300 sont membres de commissions à titre honorifique) statue sur le recours. Tant l'UDI que l'UNE se renseignent sur les pays d'origine auprès de Landinfo (env. 25 collaborateurs). Il y a une coopération avec l'OIM dans le domaine des retours volontaires.

Sur mandat des autorités, l'Organisation norvégienne pour les requérants d'asile (Norsk Organisasjon for Asylsøkere, NOAS) prépare les requérants d'asile à l'audition et les informe de leurs droits et obligations, de même que sur leurs chances de voir leur demande acceptée.

2.3.3 Types de procédure en première instance

L'asile peut être demandé à la frontière du pays (aéroport, port maritime, passage frontière) et sur le territoire national auprès d'un poste de police. Le requérant est alors transféré à la PU d'Oslo pour enregistrer sa demande. La PU conduit une première audition brève, qui vise à clarifier les motifs de la fuite, l'itinéraire suivi et les conditions familiales. Par ailleurs, on enregistre les empreintes digitales et on les compare (avec les banques de données nationales et Eurodac).

Outre la procédure Dublin, la Norvège connaît trois types différents de procédure nationale : la procédure de 48 heures, la procédure de trois semaines et la procédure ordinaire. La PU fixe la procédure applicable au terme de l'enregistrement de la demande d'asile. Le seul critère de tri dans le cadre des procédures nationales est le pays d'origine du requérant. En effet, la procédure de 48 heures s'applique aux requérants d'Amérique du Nord et d'Europe, y compris la Serbie, le Monténégro et la Macédoine (1 % environ de toutes les demandes d'asile entrent actuellement dans ce type de procédure). La procédure de trois semaines s'applique aux requérants d'asile venus de pays pour lesquels on sait d'expérience que le taux d'acceptation est faible et pour lesquels l'UDI possède en outre une bonne vue d'ensemble des conditions qui y prévalent, et avec lesquels l'exécution du renvoi est garanti²⁰ (environ 5 % de toutes les demandes d'asile correspondent à ce type de procédure). Cependant, les procédures accélérées de 48 heures et de trois semaines ne se distinguent pas fondamentalement de la procédure ordinaire quant au type de traitement, hormis le cadre temporel prescrit qu'indique le nom de la procédure. Le dépassement des 48 heures ou des trois semaines n'entraîne aucune conséquence, puisqu'il s'agit de délais d'ordre.

Une fois l'enregistrement effectué, le requérant d'asile est attribué à un centre de transit. Peu de temps après son arrivée, il est soumis à un contrôle sanitaire et la NOAS l'informe individuellement de ses droits et devoirs durant la procédure, tout en le préparant à son audition sur ses motifs de demande d'asile.

Une fois effectués l'enregistrement et le tri, la PU retransmet les cas aux unités compétentes de l'UDI en vue de leur traitement. L'UDI convoque les requérants d'asile à l'audition, qui se déroule soit à l'UDI, soit directement sur place dans le centre de transit. L'expérience montre que cette audition survient environ 30 jours après l'enregistrement de la demande d'asile. Un chargé de cas (« case worker ») de l'UDI conduit l'audition avec l'aide d'un interprète. Une

²⁰ Actuellement, les requérants dont la demande d'asile est traitée selon la procédure de trois semaines proviennent des pays suivants : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Kosovo (sans les minorités ethniques), Russie (seulement les Russes ethniques), Biélorussie, Irak, Népal et Nigéria.

fois l'audition terminée, soit le cas continue d'être traité par la même personne, soit il est transmis à un autre collaborateur de l'UDI. Lorsque la décision est mûre, le chargé de cas soumet sa proposition de décision à un chargé de cas senior. Si ce dernier est d'accord, les deux chargés de cas signent la décision. En cas de doute ou de divergence, le chef d'équipe peut être sollicité. Les décisions d'asile négatives sont motivées et directement transmises à la représentation juridique. Les décisions d'asile positives sont adressées à la police, qui en informe le requérant par écrit. Les décisions d'asile sont rédigées en norvégien.

L'UDI dispose d'unités spécialisées qui sont subdivisées en régions (Afrique, Proche-Orient, reste du monde) et en thèmes spécifiques aux procédures, c'est-à-dire spécifiques aux demandes d'asile (unité Dublin, unité des demandes de mineurs non accompagnés, unité des demandes de personnes auxquelles s'appliquent des motifs d'exclusion de l'asile). Par ailleurs, l'UDI dispose d'unités de coordination qui assument des activités administratives. Chaque unité compte environ 20 collaborateurs, dont environ 16 chargés de cas, les autres étant des collaborateurs administratifs. Outre les cas attribués spécifiquement à son unité, le chargé de cas peut traiter les demandes d'asile de requérants venus des principaux pays d'origine. Une certaine flexibilité est ainsi préservée en cas de fluctuation du nombre de demandes. Si le traitement d'une demande d'asile l'exige, le chargé de cas procède à des clarifications supplémentaires comme l'analyse de la langue, l'analyse de documents ou l'analyse spécifique du pays d'origine. À cet effet, il recourt à l'aide de partenaires internes et externes. L'expérience montre que ces clarifications supplémentaires prennent davantage de temps et qu'elles prolongent en conséquence la durée de la procédure.

Actuellement, l'UDI conduit un projet intitulé LEAN. Ce projet a été lancé dans le but de concevoir plus efficacement et plus rapidement le traitement des procédures d'asile. En particulier, le traitement entre l'audition et la décision effective était long jusqu'à ce stade : les requérants étaient certes assez rapidement entendus, mais la décision se faisait attendre. LEAN est conçu de manière directe et transparente. Le chargé de cas de l'unité LEAN auditionne lui-même le requérant dont le cas lui a été confié. Immédiatement après cette audition, le chargé de cas détermine s'il est possible de prendre une décision immédiatement, sans clarification supplémentaire. Dans l'affirmative, il rédige la décision d'asile dès le jour suivant l'audition et la présente au chargé de cas senior. Le chargé de cas ne reçoit pas de nouveau cas avant d'avoir clôturé le précédent. Si des clarifications supplémentaires sont requises, le cas est retiré de la procédure LEAN et le chargé de cas traite et statue sur le cas d'un requérant déjà auditionné. Chaque jour, tout chargé de cas conduit une audition ou rédige une décision d'asile. Le chef d'équipe organise un controlling transparent sous forme de séances d'équipe journalières et d'un calendrier ouvert. Les procédures LEAN sont actuellement conduites dans deux unités de référence. La durée de traitement dans ces deux unités a diminué de près de 70 % depuis l'introduction de LEAN. Elle est actuellement de 87 jours, l'objectif étant fixé à 60 jours.

2.3.4 Procédure Dublin

En 2009, sur un total de 17 226 demandes d'asile déposées en Norvège, 25 % étaient des cas Dublin. Environ 4000 demandes ont été adressées à d'autres États membres, tandis que 1100 l'étaient à la Norvège. La plupart des demandes ont été adressées à la Grèce, à l'Italie et à la Suède, les demandes adressées à la Norvège provenant principalement de Suède, d'Allemagne et de Finlande.

Les cas Dublin parviennent en huit à dix jours en moyenne aux unités Dublin. L'UDI en compte deux, qui emploient au total 30 chargés de cas. Ces collaborateurs traitent les cas Dublin dans un système à rotation bimensuel d'équipes de cinq personnes à composition variable. Les cas sont suivis du dépôt de la demande jusqu'à la décision sans être attribués à un responsable de cas : les chargés de cas, pour la plupart des juristes, traitent les tâches en suspens selon le système de rotation en place. Ils assument aussi des tâches administratives comme répondre aux questions des requérants.

La décision est adressée à la représentation juridique du requérant d'asile, qui a 48 heures à sa disposition pour former recours contre la décision. Si l'UDI ne fait pas droit au recours, la décision incombe à l'UNE.

Les requérants d'asile dont la demande est traitée par des unités Dublin sont généralement hébergés dans un centre de transit dans les environs d'Oslo. Aucune base légale ne permet de mettre les requérants Dublin en détention pour garantir l'exécution. Certes, des centres fermés existent aussi, mais le nombre de places y est limité, si bien qu'on ne peut y attribuer systématiquement les cas Dublin avant l'exécution. Si une personne transférée dans le cadre de la procédure Dublin revient en Norvège, une nouvelle procédure, que rien ne distingue de la précédente, est engagée.

S'agissant des cas Dublin, la Norvège ne dispose d'aucun accord bilatéral avec d'autres États. Cependant, un officier de liaison non permanent, engagé pour la Grèce, est en contact avec divers acteurs. Il n'est pas responsable seulement des thèmes liés à Dublin. Actuellement, la Norvège a suspendu les transferts à destination de la Grèce.

2.3.5 Protection juridique et procédures de recours

L'UNE est une instance quasi-judiciaire, subordonnée pour les aspects d'organisation au Ministère de Justice et police, mais qui est indépendante dans ses décisions (sans le pouvoir de donner des instructions). Avant qu'un cas ne soit soumis à l'UNE, l'UDI a la possibilité de modifier sa décision sur la base du recours. Si le recourant estime que l'UDI n'a pas modifié sa décision, l'UNE examine celle-ci complètement, tant sous l'angle de l'établissement des faits que du point de vue d'éventuelles erreurs de droit. Si l'UNE parvient à un résultat différent, elle annule la décision de l'UDI et statue elle-même. Le cas ne fait pas l'objet d'un renvoi. Généralement, l'UNE se montre très réticente à modifier des décisions de l'UDI : en moyenne, l'UNE ne révisé que 6 % des décisions de l'UDI qui sont attaquées.

Presque toutes les décisions négatives en première instance sont attaquées. L'UNE dispose de diverses procédures. Une large majorité des décisions sont prises par un juge unique, qui est lui-même habilité à déléguer des cas au secrétariat de l'UNE. Une représentation juridique n'est pas nécessaire devant l'UNE.

Le recours auprès de l'UNE déploie un effet suspensif, à moins qu'il ne s'agisse de demandes rejetées parce qu'elles sont manifestement dénuées de justification. Si la décision en première instance a été prise en procédure sommaire, il faut requérir l'effet suspensif par une demande spéciale.

La durée de la procédure auprès de l'UNE dépend du type de procédure en première instance. Pour une procédure de trois semaines, l'UNE doit également statuer en trois semaines. Si le cas a été traité dans le cadre d'une procédure ordinaire, aucun délai ne s'applique. En pareil cas, la procédure de recours peut prendre quelques mois. Les cas ne sont pas traités par degré de priorité, mais par ordre de réception. Actuellement, la durée moyenne des procédures en matière d'asile est de six mois.

La procédure auprès de l'UNE est gratuite. En outre, les requérants ont droit au soutien d'un avocat à concurrence de cinq heures de conseil. À cet effet, l'UDI met à leur disposition un avocat, afin que celui-ci prépare un recours auprès de l'UNE si le mandant le souhaite.

Les décisions de l'UNE peuvent quant à elles faire l'objet d'un recours devant les tribunaux ordinaires. Le cas ne survient toutefois que très rarement²¹. La raison en réside probablement moins dans l'autorité de l'UNE que dans les coûts très élevés qu'implique une procédure judiciaire²². Au-delà de la décision négative de l'UNE, le requérant d'asile débouté n'a généralement droit à aucun soutien financier pour solliciter une protection juridique supplémentaire.

²¹ 2008 : 40 décisions, dont six positives ; 2009 : 65 décisions, dont 16 positives. On ne dispose pas encore des données pour 2010 : les chiffres devraient être quelque peu supérieurs à ceux des années précédentes.

²² Une procédure d'un jour entraîne des coûts à hauteur de 4000 à 10 000 euros ; les débats judiciaires de deux jours coûtent entre 6000 et 12 000 euros.

Le recours devant un tribunal ordinaire ne déploie pas automatiquement d'effet suspensif, bien que la cour l'accorde régulièrement.

2.3.6 Demandes multiples et voies de droit extraordinaires

Les demandes multiples sont en principe exclues. Un requérant ne peut déposer une nouvelle demande en Norvège qu'après avoir provisoirement quitté le pays.

Fondamentalement, le requérant peut déposer des demandes de réexamen sans limite. De telles demandes sont directement adressées à l'UNE et font partie de la procédure de recours. Ces demandes n'ont toutefois en principe aucun effet suspensif et elles sont généralement motivées de manière très succincte. L'UNE n'ordonne l'effet suspensif que dans des cas exceptionnels.

2.3.7 Hébergement et prestations sociales

Les requérants d'asile sont tout d'abord hébergés dans des centres de transit. Des examens médicaux et, dans certains cas, l'audition y sont effectués. Les personnes engagées dans une procédure rapide ou dans une procédure Dublin demeurent dans un centre de transit pendant toute la durée de leur procédure. En revanche, après leur audition, tous les autres requérants sont hébergés dans un centre d'asile jusqu'à une décision exécutoire. En septembre 2010, 19 912 places d'hébergement au total, réparties dans 135 centres, étaient à disposition dans le pays. Ce chiffre fluctue toutefois fortement, puisqu'il est adapté en fonction des besoins.

Le requérant d'asile a aussi la possibilité de choisir un logis privé, mais son droit aux prestations sociales s'éteint alors complètement. Le montant de ces prestations dépend du type d'hébergement. Les centres de transit sont en général munis de cantines. De ce fait, les requérants ne reçoivent qu'un peu d'argent de poche. Pendant leur séjour dans les centres d'asile, les requérants reçoivent un montant avec lequel ils doivent subvenir eux-mêmes à leur entretien.²³

Une fois la décision de rejet de la demande d'asile entrée en force, la situation d'hébergement de ces personnes reste inchangée. Mais il est prévu de les héberger à l'avenir séparément des requérants d'asile en cours de procédure. Les premiers centres axés sur le retour ouvriront probablement au printemps 2011.

2.3.8 Exécution et retour

Si l'UDI rejette une demande d'asile et confirme le renvoi, le cas est transmis à la PU, responsable de l'exécution des renvois. La possibilité existe d'un retour librement consenti, assorti d'un programme d'aide au retour (VARP), qui est mis en œuvre par l'OIM. En outre, les personnes concernées reçoivent dans les centres des conseils personnels en vue de leur retour. L'incitation financière en cas de retour volontaire est d'environ 1500 francs par personne.²⁴ Si le retour volontaire échoue, la police peut recourir à des mesures de contrainte et mettre la personne en détention pour garantir l'exécution. La durée maximale de la détention est de six mois.

Ces dernières années, la Norvège a continuellement intensifié son engagement en matière d'exécution et de retour. C'est ainsi qu'elle a conclu des accords de réadmission avec plus de 25 États. De surcroît, l'État norvégien propose des programmes spéciaux de retour et d'intégration, grâce auxquels les participants bénéficient dans leur pays d'origine d'un soutien matériel substantiel (il s'agit prioritairement de citoyens afghans et irakiens). Sur le plan européen, la Norvège procède à des rapatriements Frontex conjoints.

²³ Actuellement, les taux sont de 3100 couronnes norvégiennes par adulte vivant seul et par mois ; un couple reçoit au total 5160 couronnes norvégiennes (soit environ 500, respectivement 850 francs).

²⁴ En 2009, la sortie du pays est survenue par un retour volontaire dans 1000 cas bien comptés.

En 2010, 27 vols spéciaux ont été organisés. On a compté jusqu'à 52 personnes refoulées par vol. 4600 personnes ont été rapatriées vers leur pays d'origine dans le cadre d'un renvoi exécuté sous la contrainte.²⁵

2.4 Grande-Bretagne

2.4.1 Conditions-cadre

Le nombre des demandes d'asile déposées en Grande-Bretagne est en baisse : 30 547 demandes en 2008 ; 29 846 demandes en 2009 ; 22 350 demandes en 2010 (extrapolation). Depuis le printemps 2007, un nouveau modèle d'asile est en vigueur, le NAM (New Asylum Model). Des nouveaux collaborateurs ont été recrutés en majorité pour sa mise en œuvre. Les « anciens » collaborateurs ont été affectés au traitement des quelques 450 000 cas anciens (cette tâche sera achevée en mars 2011). Le NAM est qualifié de trop généreux par les milieux de droite et de trop sévère par la gauche. La baisse du nombre de demandes d'asile en Grande-Bretagne s'explique aussi par la situation géographique du pays. En effet, les Britanniques peuvent procéder aux contrôles de frontière sur le territoire européen continental. Les requérants d'asile potentiels sont donc interceptés avant même leur entrée dans le pays.

2.4.2 Autorités et partenaires impliqués

La procédure d'asile est exécutée par l'agence britannique des frontières (UK Border Agency, UKBA). Quelque 2000 collaborateurs y sont employés dans le domaine de l'asile (sans les collaborateurs occupés à traiter les anciens cas)²⁶. L'UKBA a conclu des conventions de prestations avec plusieurs études d'avocats (pour la représentation juridique) et plusieurs sociétés de sécurité (pour le transport de requérants d'asile en détention, pour l'accompagnement des retours, etc.). Le traitement des recours ressortit aux tribunaux de l'immigration. S'agissant des retours volontaires, l'UKBA coopère avec l'OIM.

2.4.3 Types de procédure en première instance

Les demandes d'asile peuvent être déposées soit dans les aéroports et les ports maritimes, soit auprès de l'Asylum Screening Unit de Croydon (pour les personnes qui séjournent déjà en Grande-Bretagne). Les requérants d'asile commencent par subir une audition standardisée²⁷ d'une durée comprise entre 30 et 60 minutes. Puis ils sont photographiés et leurs empreintes digitales sont relevées. Les résultats de l'audition et de la dactyloscopie permettent d'attribuer le requérant à l'une des procédures. Ce processus de tri prend en règle générale un jour de travail.

Le principe du responsable de cas (« Case Owner »)

Au terme du tri, un responsable de cas est attribué à chaque requérant d'asile. Ce responsable de cas est responsable du déroulement de toute la procédure d'asile à partir de cette attribution jusqu'à la clôture définitive. Le responsable de cas est l'interlocuteur du requérant d'asile. Il l'informe sur le déroulement de la procédure, conduit l'audition et rédige la décision. En cas de recours, il prépare la représentation de l'UKBA devant le tribunal (initialement, il était prévu qu'il représente ses propres cas, mais ce scénario reste aujourd'hui plutôt l'exception). Le responsable de cas conduit ou engage des entretiens de conseil en vue du retour. Il réunit les documents pour les spécialistes des documents de voyage et décide dans quels cas un requérant d'asile débouté doit être placé en détention en vue de son expulsion. Le responsable de cas reçoit quatre à cinq nouveaux cas par mois.

25 Selon les informations orales d'un collaborateur du JD.

26 La forme et les structures organisationnelles des autorités chargées de l'asile dans les trois pays étudiés se distinguent considérablement à certains égards entre elles et par rapport à celles de la Suisse. Ces différences empêchent de fait de comparer directement les ressources en personnel engagées par les quatre autorités étudiées.

27 Cette audition peut se comparer le mieux à l'audition concernant la personne, telle qu'on y procède dans les CEP.

On distingue trois types de procédure : la procédure Dublin, la procédure accélérée en rétention (« Detained-Fast-Track », DFT) et la procédure ordinaire. La langue de la procédure est l'anglais.

La procédure DFT est réservée aux personnes seules ou aux couples en provenance de pays sûrs (« safe countries ») ou dont la demande n'a guère de chance d'aboutir positivement. La condition est en outre que le requérant vienne d'un pays avec lequel la décision puisse être exécutée rapidement. En moyenne, environ 25 % des requérants d'asile sont attribués à la procédure DFT au sortir du tri. Quelque 300 places de détention sont à disposition au total (les hommes et les femmes sont séparés).

La procédure accélérée en rétention (DFT) prévoit le déroulement suivant : explication du déroulement de la procédure ; choix de l'avocat (un jour) ; audition en présence de l'avocat (un jour) ; rédaction de la décision et notification (un à deux jours) ; délai de recours (deux jours, pour autant que le droit au recours existe et tant que le requérant séjourne en Grande-Bretagne ; cf. chiffre II, 2.4.5) ; décision du juge de l'immigration (trois à quatre jours), renvoi (cinq jours à un mois). Les demandes d'environ 20 à 25 % des personnes initialement attribuées à la procédure DFT sont finalement traitées en procédure ordinaire, parce qu'elles s'avèrent plus complexes que prévu, qu'un juge ordonne la mise en liberté du requérant, que les places de détention manquent ou que l'obtention des documents prend trop de temps.

La procédure d'asile normale doit être clôturée en six mois, y compris la procédure de recours et le retour, respectivement la réglementation du séjour. La décision de première instance doit survenir dans les 30 jours. Deux à trois mois sont prévus pour l'instance de recours (un recours est formé dans 95 à 99 % des cas), de même que pour l'organisation du retour.

50 % bien compté des procédures d'asile sont définitivement terminées après six mois. Comme l'obtention des documents de voyage s'avère longue et fastidieuse avec divers pays de provenance, il est prévu de renoncer au délai de six mois et de fixer à l'avenir douze mois pour clôturer une procédure. Actuellement, les cas qui ne sont pas terminés dans les six mois passent à un responsable de cas spécialisé, pour autant que le renvoi ne soit pas imminent.

2.4.4 Procédure Dublin

La TCU (Third Country Unit), une unité centralisée, est responsable de l'exécution des procédures Dublin. Elle compte quelque 70 collaborateurs. En 2009, la Grande-Bretagne a adressé 2000 demandes de réadmission (pour 650 transferts réalisés), alors que l'on comptait encore environ 1200 demandes de réadmission en 2010 (pour env. 850 transferts effectués). La durée moyenne entre l'attribution d'un requérant d'asile à la TCU jusqu'à son transfert est actuellement de 61 jours. Il n'existe pas de convention Dublin au sens de l'art. 23 du règlement Dublin II. La Grèce est le principal pays de transfert dans le cadre Dublin pour la Grande-Bretagne. Actuellement, les renvois en Grèce sont suspendus. L'Italie ne laisse plus qu'une partie des demandes de réadmission dépasser les délais. L'UKBA explique cette amélioration par le stationnement d'un officier de liaison à Rome.

2.4.5 Protection juridique et procédures de recours

L'accès à une représentation juridique est garanti. Lors de sa première rencontre avec le responsable de cas, le requérant d'asile dans une procédure accélérée en rétention (DFT) ou dans une procédure normale reçoit une liste d'avocats sous contrat avec l'UKBA. Si le requérant d'asile ne dispose pas de moyens suffisants, l'UKBA assume les coûts de l'avocat. Il est loisible au requérant d'engager un autre avocat, à ses propres frais. Dans la procédure DFT, l'avocat du requérant est présent durant l'audition. Dans la procédure normale, le requérant rencontre son avocat avant l'audition. L'avocat peut également participer à l'audition dans le cadre de la procédure normale, mais il n'est pas indemnisé par l'UKBA.

Dans la procédure DFT, le délai de recours est de deux jours, contre dix jours dans la procédure normale. Une prolongation de délai peut être demandée auprès du tribunal.

Les recours formés contre un renvoi dans le cadre Dublin ne déploient pas d'effet suspensif. De même, les recours de personnes provenant de pays sûrs²⁸ et dont la demande d'asile a été rejetée dans le cadre de la procédure DFT ou de la procédure normale n'ont pas d'effet suspensif.

Le requérant d'asile peut également se faire représenter par un avocat dans la procédure de recours. L'UKBA indemnise ce représentant au cas où le requérant ne dispose pas des moyens nécessaires et que l'avocat estime à au moins 50 % les chances de voir le recours admis. Les contrats avec les études d'avocat ne sont reconduits que s'ils présentent un taux de succès d'au moins 40 % en procédure de recours. Dans le cadre de la procédure de recours, tant les faits que les aspects de crédibilité et les erreurs de droit peuvent être invoqués. Les procédures de recours sont traitées par un juge de l'immigration en présence du requérant (soumis à une audition contradictoire), de son avocat et du responsable de cas (« case owner ») ou d'un agent de présentation (« presenting officer »). 95 à 99 % des requérants d'asile déposent un recours en cas de décision négative. Le recours est alors accepté dans 20 à 25 % des cas.

La possibilité est en outre donnée (au requérant d'asile et à l'UKBA) de recourir contre la décision des tribunaux de l'immigration auprès de l'instance supérieure (« Upper Tribunal »), mais seulement en cas d'erreur de procédure.

2.4.6 Demandes multiples et voies de droit extraordinaires

Les demandes multiples sont licites. Il est aussi possible de déposer des demandes de réexamen. Les demandes multiples et les demandes de réexamens ne déploient pas d'effet suspensif et n'entravent donc pas l'exécution. Dans tous les cas, le tribunal de l'immigration peut rétablir l'effet suspensif, même si une exécution forcée est imminente. Par ailleurs, il est possible d'attaquer toutes les décisions de l'UKBA en justice.

2.4.7 Hébergement et prestations sociales

Si un requérant d'asile dispose des moyens suffisants ou s'il a de la parenté en Grande-Bretagne, il peut choisir librement son lieu de résidence. Les changements de lieux sont permis. Les personnes qui ne disposent pas d'une possibilité d'hébergement chez des parents ou des connaissances sont hébergées dans une région de Grande-Bretagne (hors de Londres). Le requérant qui n'a pas de moyens financiers peut demander de l'aide. Tous les requérants d'asile sont soumis à l'obligation de s'annoncer (en général) chaque semaine. S'ils ne satisfont pas à cette obligation, leur soutien financier peut être supprimé. Les requérants touchent les prestations sociales sur présentation de leur carte d'identité aux agences postales. Théoriquement, les requérants d'asile dont les demandes ont été définitivement rejetées devraient être mis en détention. Mais on y renonce dans nombre de cas, parce que les places de détention manquent ou parce que l'obtention des documents de voyage prend du temps.

Le droit à l'hébergement et aux prestations sociales s'éteint 21 jours après une décision négative définitive²⁹. Si une personne est démunie, elle peut demander l'aide d'urgence³⁰ ou l'exiger en justice. Les personnes dont la demande a été rejetée définitivement sont elles aussi soumises à l'obligation de s'annoncer chaque semaine (pour autant qu'elles ne soient pas en détention).

28 En Grande-Bretagne, les pays suivants sont réputés sûrs (« safe countries ») : Albanie, Bolivie, Bosnie, Brésil, Croatie, Ecuador, Gambie (seulement les hommes), Ghana (seulement les hommes), Inde, Jamaïque, Kosovo (seulement les hommes), Liberia (seulement les hommes), Malawi (seulement les hommes), Mali (seulement les hommes), Maurice, Macédoine, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Nigeria (seulement les hommes), Pérou, Serbie, Sierra Leone (seulement les hommes), Afrique du Sud, Corée du Sud, Ukraine.

29 A l'exception des familles comptant des enfants mineurs.

30 Les personnes au bénéfice de l'aide d'urgence sont logées et des bons d'achat leur sont remis, mais elles ne reçoivent pas d'argent.

2.4.8 Exécution et retour

Le processus d'obtention des documents de voyage débute dès qu'une demande a été rejetée en première instance. Les personnes concernées peuvent être mises en détention pour garantir l'exécution du retour. Toutefois, en raison du manque de places de détention, la privation de liberté ne survient généralement que si le retour est imminent. La durée de la détention en vue du retour est en moyenne de trois semaines environ. Le retour peut s'effectuer selon les modalités suivantes : accompagnement jusqu'à l'avion, accompagnement dans l'avion jusqu'au pays d'origine. On recourt aussi bien à des vols de ligne qu'à des vols spéciaux. Des sociétés de sécurité privées sont chargées d'exécuter les renvois. La Grande-Bretagne a participé à plusieurs vols de rapatriement communs avec Frontex.

Actuellement, on compte en Grande-Bretagne quelque 40 000 personnes qui ont reçu depuis le printemps 2007, dans le cadre du NAM, une décision négative définitive. 10 000 d'entre elles sont entrées dans la clandestinité. Les autres ne peuvent pas être expulsés, parce que leur rapatriement forcé n'est pas possible (p. ex Iran, Erythrée, Zimbabwe, Somalie).

Des programmes de retour volontaire existent. Ils sont assurés par l'OIM. L'aide au retour a été réduite au début de 2011 de 3000 à 1500 livres sterling, dans le cadre des mesures d'économies générales.

3. Réglementations dans l'UE et nouveautés prévues dans le domaine de l'asile

3.1 Introduction

L'UE s'est donnée pour but d'achever, d'ici à la fin de 2012, la deuxième phase de mise sur pied d'un système d'asile uniforme. Comprenons que, dans tous les pays membres, les demandes d'asile doivent être examinées de la même manière, que l'hébergement des requérants doit répondre aux mêmes standards minimaux et que les personnes vulnérables (malades, mineurs non accompagnés, etc.) doivent être traitées de manière identique. En outre, les décisions d'asile dans tous les États membres doivent être prises selon les mêmes critères et les réfugiés reconnus doivent y jouir d'un statut juridique comparable. De plus, des instruments doivent être créés pour permettre de soutenir ceux des États membres où la migration des demandeurs d'asile est disproportionnée. Afin de promouvoir l'harmonisation de la pratique en matière d'asile dans les pays membres de l'UE, il a été décidé d'instituer un Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office, EASO).³¹ La Suisse n'est juridiquement liée qu'à certaines parties de ces réglementations.

3.2 Réglementations concernant Dublin

3.2.1 Statu quo

Dans le cadre de son association à Dublin³², la Suisse n'est concernée que par le règlement Dublin II³³, le règlement Eurodac³⁴ et les ordonnances d'exécution correspondantes³⁵. Les

³¹ Règlement (UE) n°439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile. L'EASO doit notamment assumer les tâches suivantes : coordination des informations sur les pays d'origine (Country of Origin Information, COI), soutien spécialisé et technique des États membres soumis à une pression migratoire particulière (p. ex. la Grèce ou l'Italie) et développement d'une stratégie européenne commune en matière d'asile.

³² Accord d'association à Dublin (AAD) du 26 octobre 2004 (RS 0.142.392.68).

³³ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

³⁴ Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

réglementations correspondantes sont dirigées contre les demandes multiples dans la zone soumise à l'accord : grâce à la coopération internationale, une demande d'asile n'est plus traitée qu'une seule fois sur l'ensemble du territoire souverain des États Dublin. Ainsi, la procédure Dublin ne réglemente que la compétence d'un État Dublin déterminé quant au traitement d'une demande d'asile et le droit national de l'État Dublin compétent s'applique.

En outre, sur la base de son accord d'association à Schengen³⁶, la Suisse a adopté la directive sur le renvoi³⁷ et l'a mise en vigueur au 1^{er} janvier 2011. Cette directive vise à harmoniser les procédures d'expulsion de ressortissants d'États tiers en séjour irrégulier. Elle fixe des standards minimaux aux dispositions de renvoi, à leur exécution, à la détention des personnes contraintes de quitter le pays et à l'édition d'interdictions d'entrée.

3.2.2 Nouveautés prévues

La modification des règlements suivants est actuellement en discussion.

Règlement Dublin II

Le 3 décembre 2008, la Commission a soumis au Parlement européen et au Conseil une proposition de nouvelle version du règlement Dublin II.³⁸ L'objectif principal de cette proposition est d'accroître l'efficacité du système tout en garantissant que les besoins des requérants soient intégralement pris en compte dans la procédure de détermination de l'État membre compétent.

De plus, conformément à la future stratégie en matière d'asile, la proposition vise à apporter une contribution dans les situations où les systèmes d'asile et les capacités d'accueil des États membres sont soumis à une pression particulière, de même que dans les cas où des personnes qui demandent une protection internationale sont insuffisamment protégées.³⁹

Le Parlement européen a déjà pris position sur la proposition de la Commission.⁴⁰ Diverses présidences du Conseil ont également fait avancer les discussions techniques relatives à cette proposition, si bien que l'on a déjà pu trouver un consensus pour nombre de propositions de modification (définition des « membres de la famille », normes minimales concernant la mise en détention, effet suspensif des recours contre les décisions de non-entrée en matière dans le cadre Dublin). Une large majorité des états membres, de même que la Suisse, ont exprimé leur profond scepticisme envers le mécanisme proposé de suspension

35 Règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ; Règlement (CE) n° 407/2002 du Conseil du 28 février 2002 fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 2725/2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

36 Accord d'association à Schengen (AAS) du 26 octobre 2004 (RS 0.362.31).

37 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

38 COM(2008) 820 final.

39 Sous l'angle de l'efficacité du système, les modifications suivantes sont proposées : les délais sont modifiés ou abrégés, afin que la procédure avance plus efficacement et plus rapidement ; les dispositions sont précisées pour garantir une application plus uniforme du règlement et pour prévenir des interprétations divergentes des États membres ; des dispositions sont ajoutées concernant l'échange d'informations pertinentes avant les transferts, notamment en vue de faciliter la coopération entre les États membres lors de l'exécution concrète des transferts.

S'agissant de la protection des demandeurs d'asile soumis à la procédure Dublin, les modifications suivantes sont proposées : les contenus, la forme et les délais visant la préparation d'informations pour les personnes qui demandent une protection internationale sont désormais plus précisément réglementés ; on introduit le droit au recours contre une décision de transfert et l'obligation des autorités compétentes de décider l'éventuelle suspension de l'exécution ; on précise le droit au conseil et/ou à la représentation juridique et, au besoin, à une aide linguistique, afin de permettre une protection juridique plus efficace ; la notion de « membre de la famille » est élargie et la protection des mineurs non accompagnés est améliorée ; des normes minimales sont arrêtées pour les personnes mises en détention dans le cadre de la procédure Dublin.

40 Résolution législative du Parlement européen du 7 mai 2009 sur la proposition de la Commission, P6_TA(2009)0377 (dernier document accessible pour la Suisse).

des transferts, censé permettre d'alléger temporairement la charge de pays qui ne peuvent faire face aux sollicitations. La Commission entend à présent, sur la base de cette discussion, élaborer une nouvelle proposition. Mais il est improbable que cette proposition soit soumise au Parlement européen et au Conseil cette année encore.⁴¹

Règlement Eurodac

La Commission a soumis la nouvelle proposition de modification le 11 octobre 2010 au Parlement européen et au Conseil.⁴² Le Parlement s'emploie actuellement à rédiger sa première prise de position.⁴³ Les discussions sur les modifications techniques nécessaires sont déjà très avancées, puisque les résultats des discussions concernant les propositions de modifications préexistantes de septembre 2009⁴⁴ ont déjà été intégrés dans la nouvelle proposition. Un problème qui n'est pas encore résolu à ce stade est celui de savoir si les autorités de poursuite pénale doivent avoir accès à la banque de données Eurodac en cas de graves délits. Plusieurs États membres le demandent.

3.3 Cadre juridique de l'UE autre que Dublin (régime d'asile européen commun)

La directive Accueil⁴⁵, la directive Qualification⁴⁶ et la directive Procédure⁴⁷ contiennent par ailleurs des réglementations concernant le régime d'asile européen commun. Mais ces directives ne font actuellement pas partie de l'acquis Dublin. Elles ne sont donc pas contraignantes pour la Suisse.

L'Union européenne est d'avis que seul un rapprochement supplémentaire des dispositions de droit en matière d'asile propres aux différents États permettra d'atteindre des standards de protection communs encore plus élevés dans le cadre du régime d'asile européen commun. Cet objectif requiert donc notamment des modifications des trois directives citées ci-dessus.

La directive Qualification doit permettre à l'UE de parvenir à une interprétation uniforme de la notion de réfugié visée par la Convention de Genève sur les réfugiés. En outre, cette directive exige une harmonisation minimale du statut juridique des réfugiés reconnus. La proposition de la Commission du 21 octobre 2009, qui vise une nouvelle version de la directive Qualification⁴⁸, veut en particulier apporter des précisions, afin de rapprocher les notions attachées au statut de protection que les divers États membres utilisent différemment. Les discussions à ce sujet sont déjà avancées et l'affaire ne devrait pas prendre de retard. Le Parlement est actuellement occupé à rédiger sa première prise de position.⁴⁹

La directive Procédure régit la partie administrative de la procédure d'asile, du dépôt de la demande à la décision exécutoire, en passant par la demande et la procédure de révo- cation éventuelle du statut de réfugié. L'objectif est de garantir un standard minimal commun pour une procédure d'asile équitable et efficace. Outre des règles générales de procédure,

41 Proposition de compromis émis par la présidence du Conseil le 25 novembre 2009 à l'attention du groupe de travail Asile (Asylum Working Party), document du Conseil 16479/09.

42 COM(2010) 555 final.

43 Projet de rapport du 23.11.2010, Commission des libertés publiques, de la justice et des affaires intérieures, PE450.875.

44 COM(2009) 342 final.

45 Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

46 Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

47 Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

48 COM(2009) 551 final.

49 Projet de rapport du 28.09.2010, Commission des libertés publiques, de la justice et des affaires intérieures, PE448.996.

cette directive comprend des dispositions précisant à quelles conditions il faut accorder un conseil et une représentation juridique gratuits à un requérant d'asile. La rapidité est un objectif explicite de la directive, la durée de la procédure ne devant pas excéder six mois en règle générale. En outre, la directive ouvre de nombreuses possibilités d'accélérer la procédure. Enfin, elle comprend une garantie de l'accès au juge. La proposition de la Commission du 22 octobre 2009 pour une nouvelle version de la directive Procédure⁵⁰ vise à poursuivre le rapprochement des procédures d'asile des pays européens. En raison des contenus sensibles et de la complexité des problématiques, les discussions à ce propos sont extrêmement difficiles. Le Parlement européen travaille actuellement à une première prise de position.⁵¹

La directive Accueil régleme les droits sociaux des requérants d'asile dans les pays membres de l'UE. On veut éviter que de fortes disparités des conditions de vie dans les États membres ne constituent pour les requérants des incitations économiques à poursuivre leur migration dans un autre pays que le pays membre compétent. La directive ne s'applique que pendant la procédure d'asile : elle ne vaut pas pour les personnes qui ont reçu un refus exécutoire de leur demande d'asile. L'objectif de la proposition de la Commission du 3 décembre 2008, relative à une nouvelle version de la directive Accueil⁵², est d'éliminer les lacunes dans les conditions d'accueil qui persistent sur le plan national. Le Parlement européen a déjà pris position sur la proposition de la Commission.⁵³ Les discussions au sein du Conseil s'avèrent extrêmement compliquées. Les questions concernant l'accès au marché du travail, la détention des requérants d'asile ou le traitement des personnes vulnérables ne sont toujours pas éclaircies.

50 COM(2009) 554 final.

51 Projet de rapport du 15.12.2010, Commission des libertés publiques, de la justice et des affaires intérieures, PE452.774.

52 COM(2008) 815 final.

53 Résolution législative du Parlement européen du 7 mai 2009 sur la proposition du Parlement, P6_TA(2009)0376.

4. Nouvelles options pour la Suisse (sous-projet 3)

Mandat du sous-projet 3

Présentation de nouvelles options comme base pour de futures solutions d'accélération des procédures d'asile, de recours et de renvoi, dans le respect des garanties procédurales de l'Etat de droit et d'une bonne protection juridique. Dans ce cadre, les possibilités d'hébergement et le soutien financier des personnes concernées doivent aussi être pris en compte.

La présentation des options doit comprendre :

- a) les effets organisationnels, logistiques, personnels et financiers ;
- b) les compétences / la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ;
- c) les besoins législatifs ;
- d) le temps nécessaire à la mise en œuvre organisationnelle et juridique ;
- e) l'appréciation : avantages et inconvénients, coûts / utilité

4.1 Remarques préliminaires

L'analyse de la situation actuelle dans le domaine de l'asile en Suisse indique que la procédure, depuis le dépôt de la demande jusqu'à l'octroi de l'asile ou au renvoi, prend beaucoup de temps (cf. chiffre II, 1 ss). Pour les personnes dont la demande est rejetée, la procédure dure en moyenne 1400 jours entre le dépôt de la demande d'asile et le moment où elles quittent la Suisse ou le moment où leur séjour est réglé (admission provisoire ou autorisation de séjour sur la base du droit des étrangers). Cette durée est excessive. En attendant d'être fixées sur leur sort, les personnes concernées commencent à s'intégrer, ce qui rend ensuite plus difficile l'exécution d'un renvoi vers leur pays d'origine. Cette durée excessive tient d'abord au fait que le domaine de l'asile en Suisse travaille encore trop peu en fonction d'une approche globale, économique et ciblée. Certes, les propositions d'amélioration et d'accélération faites à ce jour dans le cadre des révisions de la loi proposent de bons principes de solution, qui pointent dans la bonne direction. Comme elles s'orientent largement à ce stade selon les structures données, elles n'apportent pas d'amélioration fondamentale dans le domaine de l'asile. Ensuite, la coopération et les processus de travail entre les divers acteurs de l'ensemble du domaine de l'asile (notamment les autorités fédérales, le Tribunal administratif fédéral, les cantons et les œuvres d'entraide) requièrent des structures transparentes, simples et globales. Malgré les mécanismes de coordination existants, les organisations impliquées sont encore trop axées sur leur propre tâche. Par exemple, il n'existe pas de prescriptions concernant la durée des différentes étapes du travail pour que les procédures soient globalement exécutées aussi vite et économiquement que possible. Même l'octroi d'une simple aide d'urgence aux requérants définitivement déboutés peut ne pas constituer une incitation suffisante à quitter la Suisse, notamment parce que la conception de cette aide varie d'un canton à l'autre (cf. chiffre II, 1.4.6.3). En outre, la coopération défailante de certains États d'origine pour l'exécution de renvois forcés entraîne des difficultés. La possibilité, même dans les cas dénués de perspective, de former des recours et de déposer de nouvelles demandes d'asile sans limite peut avoir pour conséquence de prolonger pour une longue période le séjour en Suisse de personnes sans motif d'asile. Même l'admission provisoire conduit en pratique, dans la plupart des cas, à une réglementation définitive du séjour.

Les systèmes d'asile examinés de plus près dans le cadre du présent rapport – aux Pays-Bas, en Norvège et en Grande-Bretagne – ont été confrontés à des problèmes comparables par le passé, notamment s'agissant de la durée des procédures. C'est pourquoi les pays cités ont pris des mesures d'amélioration, qui semblent mériter d'être examinées pour la Suisse. Cependant, pour les Pays-Bas et partiellement aussi pour la Norvège⁵⁴, il s'agit de nouvelles mesures pour lesquelles on ne dispose pas encore de valeurs empiriques à long terme. Les systèmes d'asile de ces trois pays ne sont pas identiques, mais chacun d'entre

54 Projet LEAN, cf. chapitre 2.3.3.

eux contient des types de procédure accélérée. Ces procédures se caractérisent par une structuration contraignante des diverses étapes de la démarche, par des délais de traitement brefs et contraignants pour les autorités compétentes, 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. Il faut cependant noter que les trois États en question sont organisés de manière assez centralisée et que l'on ne saurait en particulier transposer sans précaution à la Suisse et à son système fédéraliste leurs mécanismes décisionnels politiques.

Nous présentons ci-après trois options pour la Suisse. Elles indiquent de nouvelles approches pour résoudre les principales problématiques actuelles. En raison de la complexité du domaine de l'asile et des nombreux liens de dépendance entre les diverses étapes de procédure, il importe d'adopter une approche globale. En outre, il convient de proposer d'autres mesures transversales susceptibles d'être poursuivies indépendamment des options présentées (cf. chiffre 4.5).

4.2 **Option 1 : restructuration du domaine de l'asile par la création de centres de procédure fédéraux**

Contenu principal

L'expérience montre que pour 90 % environ des demandes d'asile, il n'est pas nécessaire de procéder à des clarifications supplémentaires des faits après l'audition sur les motifs d'asile. Dans de tels cas, les procédures d'asile doivent être achevées, après une phase préparatoire, par une procédure ordinaire en première instance qui dure quelques jours.

Durant la phase préparatoire, on procédera à toutes les clarifications nécessaires concernant l'identité, les éléments médicaux invoqués et un séjour antérieur dans un État Dublin compétent. Ces clarifications préliminaires faites, la procédure d'asile peut généralement être conduite dans un délai très court. L'ODM et le TAF doivent statuer dans un cadre temporel prescrit par la loi.

Les requérants d'asile dont la demande est traitée en procédure ordinaire sont hébergés jusqu'à l'expiration de leur délai de départ dans les centres de procédure fédéraux (ci-après « centres fédéraux »). Ils y disposent d'un conseil et d'une représentation juridique gratuite et complète. Dans les centres fédéraux, les requérants d'asile trouveront également les collaborateurs compétents de l'ODM, du personnel médical, un conseil en vue du retour et, si possible, l'instance de recours.

Lorsque leur demande d'asile a été rejetée, les requérants dans les centres fédéraux doivent être préparés de manière intensive à un retour volontaire. Ceux qui ne satisfont pas à leur obligation de quitter le pays, après l'entrée en force de la décision de rejet de leur demande d'asile, doivent quitter les centres fédéraux ou leur lieu d'hébergement cantonal ; l'aide sociale doit leur être refusée, comme cela est déjà le cas aujourd'hui. Sur demande et en cas de besoin, l'aide d'urgence continuera de leur être octroyée.

Lorsque des clarifications supplémentaires sont nécessaires dans le cadre de la procédure d'asile, une procédure élargie est engagée. Les personnes concernées sont alors attribuées aux cantons pour y être hébergées pendant la durée de la procédure, comme jusqu'à présent.

4.2.1 **Présentation**

4.2.1.1 **Procédure en première instance**

Dès qu'une personne s'annonce dans un centre fédéral pour requérir l'asile, une **phase préparatoire** commence. Elle permet d'effectuer toutes les clarifications préliminaires nécessaires à l'ouverture et à l'exécution d'une procédure d'asile immédiatement après l'entrée dans

le centre fédéral. Elle permet aussi de mieux organiser l'audition concernant la personne et l'audition sur les motifs d'asile, qui ont lieu ultérieurement.

La phase préparatoire dure entre six jours et trois semaines. Pendant ce temps, on réunit et enregistre en particulier les données personnelles de la personne concernée et l'on contrôle son identité et les documents de voyage et d'identité présentés. Les empreintes digitales sont enregistrées et comparées avec les données de diverses banques de données. En outre, le cas échéant, une demande Dublin est présentée à l'État Dublin compétent. Comme il ne s'agit pas en l'occurrence d'activités spécifiques à la procédure, des tiers peuvent être chargés de ces tâches. Puis, l'ODM réunit les informations nécessaires spécifiques à l'origine du requérant (p. ex. extraits de carte, photographies, questionnaire spécifique au pays, informations sur la situation politique actuelle). Les collaborateurs de l'ODM doivent, dès le début de la procédure, disposer de ces informations pour le traitement de la demande d'asile, ceci dans le sens d'un soutien complet et professionnel.

Pendant la phase préparatoire, tout requérant d'asile est libre de se faire examiner par le personnel médical stationné dans les centres fédéraux et mandaté par la Confédération. Cette offre gratuite complète l'examen sanitaire de frontière obligatoire. Des motifs médicaux avancés ultérieurement durant la procédure d'asile pourront être qualifiés de non crédibles et ne seront pris en considération que si le requérant d'asile en apporte la preuve. Les circonstances de chaque cas devront néanmoins être prises en compte. Pendant la phase préparatoire, la personne concernée peut contacter un représentant juridique que l'ODM lui aura attribué pour toute la durée de la procédure d'asile (cf. chiffre II, 4.2.1.2).

La **procédure d'asile** ne débute qu'au terme de la phase préparatoire. On distingue alors la procédure ordinaire de la procédure élargie. La procédure ordinaire ne dure que quelques jours ouvrés (la durée est de 30 jours en tenant compte de la phase préparatoire). Son déroulement est fixé de manière contraignante au niveau de l'ordonnance. Les étapes de procédure doivent être strictement respectées, notamment l'audition concernant la personne et l'audition sur les motifs de la demande d'asile, la rédaction de la décision en matière d'asile et la notification de cette décision. Pendant toute la durée de la procédure ordinaire, les requérants d'asile sont hébergés dans les centres fédéraux. Compte tenu des conditions qui prévalent en Suisse, la capacité de ces centres fédéraux devrait être d'environ 400 personnes. Il faudrait donc prévoir plusieurs centres fédéraux dans le pays.

A l'instar du modèle hollandais, le projet de décision en matière d'asile pourrait être soumis au représentant juridique compétent pour qu'il prenne position avant la décision définitive. Une telle démarche est susceptible d'accroître la qualité et l'acceptation de la décision et de raccourcir une éventuelle procédure de recours, puisque les motifs de recours éventuels peuvent être pris en compte dès la rédaction de la décision. Cependant, la prise de position du représentant juridique devrait être présentée dans la décision en matière d'asile.

Si la décision en matière d'asile ne peut être rendue dans le délai prévu par l'ordonnance (parce que des clarifications supplémentaires sont nécessaires ou pour des raisons de capacité), une procédure élargie est menée. Sa durée totale ne devrait pas excéder 120 jours. Les requérants d'asile soumis à une procédure élargie sont attribués aux cantons.

L'objectif est de traiter environ 80 % des demandes d'asile en procédure ordinaire et 20 % en procédure élargie. Compte tenu de cet objectif, la Confédération devrait quadrupler les capacités d'hébergement dans les centres fédéraux et accroître considérablement les effectifs de personnel dans ces centres (cf. chiffre II, 4.2.2). Les structures d'hébergement actuellement disponibles dans les cantons pourraient être démantelées ou mises à la disposition de la Confédération en contrepartie d'une indemnisation. Puisque les actuelles structures cantonales ne seraient plus disponibles, comme elles le sont aujourd'hui, l'ODM serait de fait contraint de traiter 80 % des demandes d'asile en procédure ordinaire.

En prévision des temps de crise, durant lesquels le nombre de demandes enregistrées est supérieur à la moyenne, il est toutefois indispensable que les cantons prévoient des capacités de réserve en sus des structures normales. Les cantons seront indemnisés par la Confédération à cet effet. À long terme, la Confédération devrait également disposer de ses pro-

pres capacités de réserve, de manière à ce qu'elle puisse réagir rapidement aux situations de crise. En outre, la Confédération doit être en mesure de faire face aux fluctuations des demandes d'asile déposées avant tout en étoffant ou en réduisant rapidement ses ressources en personnel. Une telle flexibilité permet de traiter toutes les demandes déposées aussi rapidement que possible et en maintenant un niveau de qualité élevé, indépendamment du nombre de requêtes. Ainsi, il n'est plus nécessaire de garder en suspens certaines catégories de demandes (p. ex. en provenance de certains pays d'origine, cf. chiffre II, 1.2.3). Cette solution implique que l'ODM contrôle régulièrement le statut des réfugiés reconnus et des personnes admises provisoirement et qu'il révoque ce statut lorsque les conditions légales ne le justifient plus. À cet effet, l'ODM édicte des réglementations contraignantes. Tous les types de décision peuvent être rendus en procédure d'asile ordinaire ou en procédure d'asile élargie (décisions de non-entrée en matière, décisions Dublin, décisions matérielles de rejet de la demande d'asile ou décision positive en matière d'asile). Le principe d'attribuer à une seule personne la responsabilité de mener de bout en bout une procédure d'asile, introduit dans le cadre de la réorganisation de l'ODM, donne de bons résultats et doit être maintenu (cf. chiffre I, 4).

4.2.1.2 Protection juridique

Une protection juridique complète et gratuite doit être octroyée aux requérants d'asile pendant toute la durée de la procédure d'asile en première instance et de la procédure de recours. À cet effet, l'ODM attribue une personne déterminée aux requérants d'asile pour l'ensemble de la procédure. Cette attribution répond à des critères objectifs et prédéterminés, par exemple en fonction d'une liste des noms des personnes éligibles en ordre alphabétique. On créera dans ce but un groupe de représentants juridiques dotés de solides connaissances du droit de l'asile, qui sera subordonné au DFJP sur le plan de l'organisation. Pour prévenir d'éventuels doutes quant à l'indépendance de la représentation juridique, on pourrait aussi, sur le plan de l'organisation, rattacher ce groupe à un autre Département, par exemple le Département fédéral de l'intérieur (DFI). L'indemnisation dépend du temps consacré, selon un système transparent fixé par voie d'ordonnance. La qualité de la représentation juridique doit revêtir une priorité élevée. Il faut prévoir des mesures adéquates à cet effet, par exemple en coopérant avec les organes de surveillance correspondants. Concernant les tâches concrètes du conseil juridique et de la représentation juridique, il y a lieu de se référer au cf. chiffre II, 2.2.5.

4.2.1.3 Procédure de recours, voies de droit extraordinaires et demandes multiples

Dans la procédure ordinaire, le délai de recours contre une décision en matière d'asile de première instance est de sept jours ouvrés. Un tel recours n'a pas d'effet suspensif. Sur le plan de la loi, on fixe toutefois un délai de départ minimal contraignant, pendant lequel aucune exécution du renvoi sous la contrainte ne peut survenir. À l'expiration du délai de départ, les personnes concernées doivent en principe quitter les centres fédéraux. À partir de ce stade, ils ne doivent plus recevoir d'aide sociale (cf. chiffre II, 4.2.1.4). L'exclusion des centres fédéraux devrait inciter le TAF à prononcer sa décision sur recours si possible avant l'expiration du délai de départ. Dans les cas justifiés, par exemple si des clarifications supplémentaires sont nécessaires, le TAF peut restituer l'effet suspensif au recours. Dans la procédure élargie, le recours doit être déposé dans les quinze jours. Il déploie l'effet suspensif. La brièveté des délais de recours est justifiée compte tenu de l'étendue de la protection juridique.

Par analogie aux délais de traitement des procédures en première instance, le TAF doit statuer sur 80 % des recours dans les 30 jours et sur les 20 % restants dans les 120 jours.

En règle générale, un juge unique statuera désormais, avec l'accord d'un deuxième juge, sur les recours formés contre des décisions négatives en matière d'asile. Ce n'est aujourd'hui le cas que pour les recours manifestement fondés ou infondés (cf. art. 111, let. e LAsi). Le TAF ne se prononcera en un collège de trois juges que pour les questions de principe ou les questions juridiques complexes. La compétence du juge unique déjà prévue par la LAsi, par exemple en cas de recours dénué d'objet, doit être maintenue (cf. art. 111, let. a à d, LAsi).

Le droit actuel ne prévoit que des délais d'ordre pour le traitement des décisions de première instance et de deuxième instance : leur non-observation reste sans conséquence (cf. art. 37 et 109 LAsi). Le TAF devra désormais, selon la loi, être tenu de prévoir des délais de traitement rapides, contraignants et transparents pour les procédures de recours. Si le TAF ne statue pas dans ces délais, aucun retour de la cause ne pourra être soumis à l'ODM pour nouvelle appréciation et le TAF devra alors rendre une décision matérielle (jugement réformateur).

Fixer des délais de traitement contraignants pour le TAF suppose que les conditions-cadre correspondantes soient réunies. Même dans les situations extraordinaires, où le nombre de demandes reçues est élevé, il faut garantir que les délais de traitement puissent être fondamentalement respectés. On peut y parvenir, par exemple, par un système de juges suppléants, comme certains cantons le prévoient. Le droit actuel prévoit déjà que l'Assemblée fédérale puisse autoriser des postes de juge supplémentaires pour une durée maximale de deux ans si le Tribunal administratif fédéral est confronté à un surcroît de travail que ses moyens ne lui permettent plus de maîtriser (art. 1, al. 5, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral, LTAF ; RS 173.32).

Enfin, le DFJP et le TAF doivent pouvoir conclure des conventions sur le traitement et les priorités à donner aux décisions sur recours. L'objectif de ces conventions doit notamment consister à coordonner les priorités. Dans les cas de demande multiple et de demande de réexamen, la procédure doit être menée par écrit, comme on l'a déjà proposé dans le cadre de la révision en cours de la LAsi (cf. message concernant la modification de la loi sur l'asile, du 26 mai 2010, 10.052, FF 2010, 4083 ss). Les demandes de réexamen et les demandes multiples doivent être notamment décidées en cinq jours sans phase préparatoire. Il doit être possible de former un recours contre les décisions négatives dans un délai de cinq jours. Un tel recours n'a pas d'effet suspensif et aucun délai de départ ne sera octroyé. Le TAF doit fixer de manière contraignante dans quels cas il accorde l'effet suspensif aux recours ou dans quelles conditions il ordonne une mesure superprovisionnelle (cf. chiffre I, 1.3.4).

Dès que la décision est notifiée, les personnes concernées doivent quitter les centres fédéraux. Elles n'ont alors plus droit à l'aide sociale. Selon la proposition du Conseil fédéral dans le cadre de la révision en cours de la LAsi, les demandes multiples déposées cinq ans après une procédure d'asile antérieure entrée en force seront de nouveau traitées selon les règles habituelles de la procédure.

Variante concernant les instances de recours

Les Pays-Bas, la Norvège et la Grande-Bretagne prévoient deux instances de recours. Bien que le taux de recours en première instance soit proportionnellement plus élevé que la moyenne, la procédure de recours à deux niveaux a permis de décharger considérablement la deuxième instance de recours, surtout en Norvège. Moins de 1 % des décisions de la première instance de recours sont soumis à la seconde. On pourrait désormais instituer une instance de recours, rattachée au DFJP sur le plan organisationnel, qui interviendrait avant le TAF. Cette première instance de recours aurait un pouvoir de cognition entier, qui lui permettrait de statuer tant sur les faits que sur l'application du droit. Le DFJP pourrait donner des instructions de nature organisationnelle, par exemple s'agissant des délais de traitement. Pour abrégé les procédures de recours, la première instance de recours pourrait être établie dans les centres fédéraux. Cette organisation permettrait une audience orale et la notification orale de la décision sur recours. Comme le TAF ne saurait être rattaché au DFJP sur le plan organisationnel, contrairement à une première instance de recours, son intégration dans les centres fédéraux ne serait guère envisageable.

En sa qualité de deuxième instance de recours, le TAF statuerait exclusivement sur des questions de droit. Contrairement à la procédure de recours en première instance, le recours auprès du TAF impliquerait une avance de frais et la procédure judiciaire gratuite ne serait accordée que si les conditions constitutionnelles sont remplies.

4.2.1.4 Exécution du renvoi

Comme nous l'avons déjà expliqué, un délai de départ sera fixé dans la procédure ordinaire au niveau de la loi. Ce délai pourra être prolongé dans les cas justifiés (p. ex. groupes vulnérables). Pendant toute la durée de la procédure d'asile, des entretiens seront régulièrement conduits avec les personnes concernées, afin de les encourager à un retour volontaire en cas de rejet de leur demande d'asile. Une aide financière au retour sera accordée aux personnes qui acceptent de partir. Les personnes soumises à la procédure ordinaire sont hébergées dans les centres fédéraux également pendant la phase de départ.

Le délai de départ sera prolongé si nécessaire pour les personnes qui se déclarent prêtes à retourner volontairement dans leur pays d'origine et qui coopèrent avec les autorités.

Dans le cadre de la procédure élargie, les cantons conservent sans changement leurs compétences en matière de conseil et d'aide au retour.

Les personnes qui ne coopèrent pas avec les autorités et qui ne satisfont pas à leur obligation de quitter le pays, bien qu'elles soient en mesure de partir, seront exclues des centres fédéraux à l'expiration du délai de départ et attribuées au canton compétent, comme c'est le cas aujourd'hui déjà. Ces personnes n'ont pas droit à l'aide sociale. Sur demande et en cas de besoin, le canton compétent leur verse l'aide d'urgence.

Si le renvoi dans le pays d'origine ou dans un pays tiers est possible, on engagera la procédure en vue de l'obtention des documents de voyage et les autres préparatifs en vue du départ pendant la durée du délai de départ déjà. Contrairement à la réglementation actuelle (art. 2, al. 1, de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers, OERE ; RS 142.281), l'ODM, compétent en la matière, engagera désormais la procédure d'obtention des documents de voyage sans en avoir été chargé au préalable par un canton. À l'instar de ce que prévoit la réglementation actuelle sur la détention à partir des centres d'enregistrement et de procédure (cf. art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, LEtr), l'ODM est habilité à ordonner la mise en détention à partir des centres fédéraux si la personne concernée n'observe pas le délai de départ et que l'exécution du renvoi est prévisible à court terme. Cette détention continuera d'être exécutée dans les établissements de détention administrative des cantons. Ceux-ci seront indemnisés par la Confédération, sur la base des conventions correspondantes, pour les capacités de détention qu'ils mettront à disposition.

Si le renvoi ne peut pas être exécuté à partir des centres fédéraux, l'ordre de mise en détention sera donné, comme aujourd'hui, par le canton responsable de l'exécution du renvoi. La Confédération indemnise le canton pour le mandat d'exécution et pour le versement de l'aide d'urgence. Selon le droit en vigueur, la Confédération verse un forfait journalier aux cantons si une détention en phase préparatoire ou en vue de l'expulsion ou de l'exécution est ordonnée (cf. art. 82 LEtr, art. 15, al. 1, OERE). On pourrait en outre examiner la création d'une base légale permettant à la Confédération de subventionner la construction de nouveaux établissements de détention administrative ou l'aménagement des établissements de détention administrative actuels. Les cantons disposeraient ainsi à l'avenir d'un nombre de places de détention suffisant pour assurer sans faille l'exécution des renvois prononcés dans le domaine de l'asile.

Comme c'est le cas aujourd'hui, la Confédération organisera le départ des personnes concernées dans tous les cas (départ volontaire, retour sous la contrainte et vols spéciaux). L'organisation de rapatriement swissRepat, qui en est actuellement chargée, assumera cette fonction à l'avenir également.

Dans le domaine des retours volontaires et des retours forcés, il faudra développer la coopération avec les États voisins et avec l'UE, par exemple en développant des projets communs d'aide au retour. S'agissant des retours forcés, il faudrait organiser davantage de vols spéciaux en commun avec d'autres états, comme les vols spéciaux de l'UE (FRONTEX; cf. chiffre II, 4.5.2 concernant la coopération internationale dans les domaines du retour et de la prévention des migrations).

4.2.2 Appréciation et conclusion

L'élément central de l'option proposée est de lier étroitement dans le temps les principales étapes de la procédure ordinaire (audition concernant la personne, audition concernant les motifs de la demande d'asile, décision et procédure de recours), afin d'optimiser le pilotage du processus global. Les étapes se déroulent selon un rythme fixé par la loi. Les fluctuations du nombre de demandes reçues seront surtout absorbées par l'augmentation et la réduction rapide des ressources en personnel et des capacités d'hébergement, et non pas en allongeant la procédure dans le temps et répartissant les demandes entre les cantons.

Un des éléments essentiels de l'option 1 est une protection juridique complète, qui permet de mener les procédures d'asile dans un délai très bref tout en respectant les garanties procédurales prévues par la constitution et par le droit international. Les conseils et l'aide au retour fournis de manière intensive, dans le but d'encourager les intéressés à rentrer chez eux de leur plein gré, forment un autre élément important de cette première option.

L'objectif est que la durée totale du processus d'asile soit d'environ 120 jours pour la procédure ordinaire (soit 80 % de toutes les procédures d'asile). La durée totale de la procédure élargie ne doit pas dépasser un an (20 % de toutes les procédures d'asile).

L'option 1 requiert une révision totale de la LAsi et éventuellement d'autres lois fédérales (p. ex. loi sur le Tribunal administratif fédéral, LTAF ; RS 173.32). La réglementation des compétences respectives de la Confédération et des cantons demeurent fondamentalement inchangée. Dans le cadre de la procédure ordinaire, la Confédération devra toutefois désormais assumer la responsabilité de l'hébergement, du conseil au retour et de l'aide au retour. Ce changement de compétences est compatible avec la Constitution fédérale (cf. art. 121 Cst.).

La mise en œuvre de l'option 1 entraîne, au début, des coûts d'investissement élevés pour la Confédération. Selon une première estimation, les capacités d'hébergement des centres fédéraux, de 1200 places actuellement, devraient être quadruplés. La Confédération devrait en outre assumer les coûts d'exploitation des centres fédéraux, l'indemnisation des cantons pour le maintien de structures de réserve en prévision des situations de crise, le financement du conseil et de la représentation juridique, les coûts du personnel médical et, le cas échéant, les frais liés à la création d'une nouvelle instance de recours. L'ODM devrait considérablement accroître les effectifs du personnel des centres fédéraux.

Cependant, des économies à long terme suivront ces coûts initiaux élevés :

L'hébergement des requérants d'asile dans les centres fédéraux et la proximité géographique de tous les services impliqués dans la procédure permettra d'effectuer les procédures d'asile en très peu de temps. Des retards de la procédure non nécessaires, causés par la distance géographique, pourront être totalement évités. Cette remarque s'applique aussi à l'organisation des diverses étapes de procédure, par exemple les auditions (cf. chiffre II, 1.2.4).

Les directives contraignantes en termes de délais quant au déroulement de la procédure en première et en deuxième instances permettent de soumettre le traitement des demandes d'asile ou les recours en la matière à un contrôle temporel strict et, de ce fait, d'éviter des retards inutiles. La forte réduction de la durée de la procédure entraîne globalement une diminution des coûts de l'aide sociale et d'autres coûts dans les domaines de la formation, de la santé et de la sécurité. De plus, comme la durée de la procédure est réduite, la situation objective ne change pas fondamentalement pendant la procédure. Il est dès lors plus difficile de justifier le recours à des voies de droit extraordinaires. La procédure de recours peut elle aussi être allégée. L'expérience montre que le taux de recours des requérants d'asile attribués aux cantons est sensiblement plus élevé (cf. chiffre II, 1.3.1.2).

En se fondant sur le nombre de demandes actuel (env. 15000 demandes d'asile par an), une première estimation approximative montre que l'option 1 pourrait être mise en œuvre sans incidence sur les coûts sur le court terme. Cette estimation vaut même en admettant que la durée maximale du processus d'asile serait entièrement épuisée pour l'ensemble des de-

mandes d'asile (procédure ordinaire : 120 jours ; procédure élargie : un an). En 2010, pour 15000 demandes d'asile, on a hébergé quelque 13000 personnes en moyenne pendant la procédure d'asile en cours dans les cantons. Si l'option 1 était mise en œuvre, ce ne serait plus que 3000 personnes. La Confédération devrait verser 160 à 200 millions de francs de moins qu'aujourd'hui au titre de l'aide sociale et des coûts de prise en charge. Face à ces économies d'environ 200 millions de francs par an, le coût des tâches supplémentaires, selon une estimation approximative, serait de quelque 150 à 200 millions de francs : coûts d'hébergement d'env. 105 millions de francs, coûts de conseil supplémentaire au retour dans les centres fédéraux d'environ 10 millions de francs, coûts des examens médicaux pendant la phase préparatoire d'environ 5 millions de francs, coûts de location supplémentaires d'environ 15 millions de francs, coûts d'assurance-maladie d'environ 15 millions de francs et coûts de conseil et de représentation juridique d'environ 30 millions de francs.

À long terme, on pourrait tabler sur des économies supplémentaires grâce à l'optimisation et au raccourcissement des procédures de première et de deuxième instances.

La qualité de la procédure est améliorée grâce à la protection juridique complète, objective et équitable, qui permet en outre d'éviter des renvois non nécessaires de l'instance de recours (cf. chiffre II, 1.3.1.3). Le conseil individuel complet au retour induit un allègement de la charge du domaine de l'exécution, puisque les retours volontaires sont encouragés de manière ciblée. La disposition au retour volontaire est renforcée, puisqu'au terme du délai de départ, il n'est plus possible de séjourner dans les centres fédéraux.

Le principe selon lequel, dans les cas normaux, un juge unique doit statuer sur les recours, avec l'accord d'un deuxième juge, soulage également le TAF (cf. chiffre II, 1.3.1.3).

Pour pouvoir faire face de manière effective aux éventuelles fluctuations lors d'un nombre important de demandes tout en observant les brefs délais de traitement impartis, le TAF doit aussi disposer de la flexibilité voulue. En d'autres termes, les ressources en personnel voulues doivent être disponibles et mobilisables à court terme.

La création d'une instance de recours supplémentaire (cf. variante) pourrait contribuer à décharger considérablement le TAF. La procédure de recours pourrait être globalement simplifiée et accélérée de manière significative grâce aux directives du DFJP relatives aux délais de traitement et à l'intégration de l'instance de recours dans les centres fédéraux. Cependant, comme la plupart des instances de recours ont été supprimées et intégrées au TAF dans le cadre de la réforme de la justice, cette solution sera sans doute difficilement réalisable sur le plan politique.

Dans le cadre des discussions menées au sein du comité d'experts sur les options (cf. chiffre I, 2), le versement de l'aide d'urgence a été également thématiquement en raison des problèmes actuels (cf. chiffre II, 1.4). On a en particulier discuté une proposition selon laquelle les requérants, dont la décision de rejet de la demande est entrée en force, qui n'observent pas leur délai de départ ne doivent plus recevoir l'aide d'urgence après avoir été exclus des centres fédéraux (art. 12 Cst.). Cette proposition a été très controversée au sein du comité d'experts. Si les représentants de l'ASM et de la CCDJP saluent en principe cette proposition, les représentants des autorités cantonales de l'aide sociale, de l'OFJ et de l'OSAR se sont montrés fort critiques. Ils étaient d'avis qu'une exclusion de l'aide d'urgence n'entraînerait pas d'amélioration dans le domaine de l'exécution des renvois et que, par conséquent, la mesure serait disproportionnée par rapport au but visé. En outre, on encourrait le risque de voir certains cantons continuer à octroyer l'aide d'urgence, parce que leur constitution cantonale le prévoit pour tous les résidents sur leur territoire. On risquerait alors un transfert de coûts au détriment des cantons. Par ailleurs, l'OSAR craignait d'autres conséquences négatives comme l'abandon des personnes déboutées définitivement et des requérants d'asile dans l'obligation de quitter le pays, le travail au noir, la mendicité, l'exploitation et la criminalité. Selon l'OFJ, la suppression de l'aide d'urgence est contraire à l'art. 12 Cst. Exclure les requérants d'asile définitivement déboutés de l'aide d'urgence nécessiterait une modification de la Constitution fédérale, ce que l'OFJ rejette en se référant à la dignité humaine (art. 7 Cst.) et au principe de proportionnalité.

Ces objections sont justifiées. Une exclusion de l'aide d'urgence contredit la conception fondamentale qui prévaut en Suisse et selon laquelle toutes les personnes qui se trouvent en Suisse reçoivent de l'aide si elles sont en situation de détresse, indépendamment de leur statut et de leur origine. Compte tenu de ce contexte, il n'y a pas lieu de poursuivre cette proposition.

La mise en œuvre complète de l'option 1 pourrait nécessiter jusqu'à six ans, selon les estimations. Elle implique en particulier que la Confédération cherche suffisamment tôt, conjointement avec les cantons et les communes, des solutions appropriées à l'implantation des centres fédéraux. Compte tenu de la résistance probable des sites potentiels, l'entreprise ne devrait pas s'avérer aisée. L'optimisation et le raccourcissement des procédures en première et en deuxième instance devraient cependant contribuer à diminuer, à long terme, l'occupation des structures d'hébergement, ce qui pourrait aussi réduire cette résistance.

4.3 Option 2 : compétence intégrale de la Confédération pour le domaine de l'asile

Contenu principal

La Confédération est responsable de la procédure d'asile, de l'hébergement de tous les requérants d'asile engagés dans une procédure ordinaire ou une procédure élargie et de l'exécution des renvois. Les tâches dévolues aux cantons dans l'option 1 (exécution des renvois, hébergement partiel) sont intégralement confiées à la Confédération. Au demeurant, les propositions formulées dans l'option 1 s'appliquent.

4.3.1 Présentation

4.3.1.1 Procédure en première instance

Contrairement à l'option 1, l'option 2 prévoit que les requérants d'asile dont la demande d'asile est examinée en procédure élargie restent dans les centres fédéraux jusqu'à la clôture de la procédure d'asile (octroi de l'asile, octroi d'une admission provisoire ou expiration du délai de départ selon une décision négative exécutoire en matière d'asile). Ces personnes ne sont pas attribuées aux cantons. Comme les cantons ne disposent plus de structures d'hébergement, la Confédération doit prévoir les structures de réserve voulues en prévision de situations de crise impliquant un nombre élevé de demandes. Il serait disproportionné et impraticable d'exiger des cantons qu'ils maintiennent encore des structures de réserve, alors qu'aucun requérant ne leur est attribué normalement. Pour le reste, la procédure d'asile en première instance correspond à celle de l'option 1 (cf. chiffre II, 4.2.1.1).

4.3.1.2 Protection juridique

Cf. les explications sous chiffre II, 4.2.1.2.

4.3.1.3 Procédure de recours, voies de droit extraordinaires et demandes multiples

Cf. les explications sous chiffre II, 4.2.1.3.

4.3.1.4 Exécution du renvoi

Déjà pendant la procédure d'asile, à l'instar de l'option 1, l'option 2 prévoit des entretiens réguliers avec les personnes concernées dans la perspective d'un retour volontaire.

Après la notification d'une décision négative de première instance en matière d'asile, l'ODM commence les démarches d'obtention des documents de voyage et les préparatifs de départ.

Si l'exécution du renvoi est prévisible et si la détention se justifie, la Confédération peut ordonner la mise en détention administrative. Selon l'option 2, la Confédération doit désormais recevoir la compétence de décider tous les types de détention administrative possibles. La détention peut être exécutée soit dans les établissements de détention de la Confédération, soit dans les établissements de détention cantonaux (contre l'indemnisation des coûts complets en faveur du canton). Pour garantir l'exécution du renvoi, la Confédération a besoin des

ressources correspondantes, ce qui suppose la création d'une police fédérale spécialisée. Comme alternative, on pourrait imaginer que la Confédération achète les ressources voulues aux cantons en contrepartie de l'indemnisation des coûts complets.

Si l'exécution du renvoi n'est pas prévisible et en l'absence de motifs de mise en détention, la personne concernée est renvoyée du centre fédéral à l'expiration de son délai de départ. À partir de ce stade, elle ne reçoit plus d'aide sociale, comme dans l'option 1 ; à sa demande et si cela est nécessaire, elle peut bénéficier d'une aide d'urgence. Si elle est interpellée ultérieurement dans le cadre d'un contrôle des pouvoirs publics, le canton compétent la conduit au prochain centre fédéral pour que son renvoi soit exécuté. Logiquement, la Confédération doit aussi mettre à disposition un hébergement dans le cadre de l'aide d'urgence.

4.3.2 Appréciation et conclusion

L'option 2 requiert un profond remaniement de la LAsi, de la LEtr et de la loi sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (LUSC ; RS 364). Une modification de la loi, voire une modification de la Constitution, est également nécessaire à la création d'une police fédérale responsable de l'exécution des renvois forcés.

Outre les coûts supplémentaires présentés pour l'option 1, la compétence exclusive de la Confédération dans le domaine de l'asile impliquerait pour la Confédération d'autres coûts considérables liés aux structures, aux constructions et au personnel. Comparativement à l'option 1, la capacité d'accueil dans les centres fédéraux devrait être augmentée d'au moins 40 %. Comme les personnes engagées dans une procédure élargie seraient aussi hébergées dans les centres fédéraux, les structures correspondantes devraient être aménagées pour répondre à des séjours prolongés. Cela vaut aussi pour l'hébergement dans le cadre de l'aide d'urgence. La mise à disposition de capacités de réserve, en prévision des pointes de demande, causerait aussi des coûts supplémentaires à la Confédération. De plus, il faudrait organiser entre 500 et 1000 places de détention pour la Confédération. La formation d'une police fédérale spécialisée entraînerait des coûts considérables. La mise en œuvre de l'option 2 dure sensiblement plus longtemps que celle de l'option 1.

Les avantages de l'option 2 résident dans l'uniformité de l'hébergement, de l'encadrement et de l'exécution des renvois. Les autorités de police cantonales, en particulier, verraient leur charge considérablement allégée par la compétence unique de la Confédération, notamment dans l'exécution des renvois. On peut toutefois douter que ces avantages puissent compenser les coûts matériels et les risques politiques considérables que pourrait impliquer la construction de nouvelles structures fédérales. Les principales difficultés de l'exécution, en particulier les difficultés à obtenir les documents de voyage, persisteraient même en cas de compétence exclusive de la Confédération. Enfin, il est plus que douteux qu'une solution totalement centralisée à l'échelle nationale soit politiquement acceptable, qu'elle soit capable de réunir une majorité et qu'elle puisse fonctionner sur le long terme dans un système qui fonctionne par ailleurs sur un mode fédéraliste

4.4 Option 3 : mesures à court terme

Contenu principal

Les structures et compétences actuelles doivent en principe être maintenues. Des améliorations sont apportées dans certains domaines. Comparativement aux options 1 et 2, la procédure d'asile proprement dite est précédée d'une phase préparatoire moins étendue. En outre, le regroupement de certaines étapes de procédure vise à simplifier et à accélérer la procédure d'asile en première instance. Des délais concrets seront prescrits par voie d'ordonnance ou de directives pour le traitement des demandes d'asile en première et en deuxième instances. La durée moyenne du séjour dans les CEP doit être prolongée et l'exécution à partir de ces centres, optimisée. Les procédures Dublin doivent être en principe achevées dans les CEP.

4.4.1 Présentation

Toutes les clarifications préliminaires utiles à la décision, y compris la possibilité donnée aux requérants d'asile de se soumettre à un examen médical, doivent être si possible effectuées dans la phase préparatoire précédant la procédure d'asile proprement dite. Le personnel médical doit être stationné dans les CEP et recevoir ses mandats de la Confédération, comme dans les options 1 et 2. L'ODM est habilité à mandater des tiers pour qu'ils accomplissent les tâches liées à la phase préparatoire.

Au terme de la phase préparatoire, une seule audition complète concernant aussi bien la personne que les motifs de la demande d'asile est menée. L'actuelle séparation temporelle entre l'audition visant la personne et l'audition relative aux motifs d'asile disparaît. La décision en matière d'asile est normalement rédigée immédiatement après l'audition. Des délais à respecter pendant la procédure en première instance sont fixés par voie d'ordonnance ou de directives. L'ODM examine actuellement en interne quels mécanismes de contrôle supplémentaires doivent être introduits pour le traitement rapide des demandes d'asile et pour la qualité des décisions en matière d'asile. En outre, le statut des réfugiés reconnus et des personnes admises provisoirement doit être vérifiés régulièrement et révoqué avec la rigueur voulue si les conditions légales ne sont plus réunies. L'ODM édicte des réglementations contraignantes à cet égard. Le TAF peut également, sous forme de directives internes, prescrire des délais au traitement des recours.

Les décisions de non-entrée en matière et les décisions Dublin doivent en général être prises et notifiées dans les CEP. Les personnes concernées doivent être si possible hébergées dans les CEP pendant la durée de leur procédure d'asile. Cette disposition implique une augmentation des capacités d'hébergement des CEP et, éventuellement, une prolongation de la durée de séjour maximale dans les CEP, qui est aujourd'hui de 90 jours (cf. art. 16, al. 2, de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure ; RS 142.311). Dans les autres cas et en cas de pénurie de places, les personnes concernées doivent être attribuées aux cantons.

Il faut renoncer à un conseil et à une représentation juridiques complets, car ils ne sont justifiés et judicieux que si la durée de la procédure globale est simultanément considérablement raccourcie. Or, l'option 3 n'offre pas cette possibilité, puisqu'elle ne prévoit que des accélérations ponctuelles, mais pas de modification du système.

Indépendamment du conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances, proposé dans le cadre de la révision en cours de la loi sur l'asile (cf. art. 17, al. 4, et art. 94 LAsi), on pourrait renforcer ponctuellement la protection juridique des requérants d'asile. Dans le cadre de la procédure de recours, on pourrait octroyer une représentation juridique gratuite, lorsque la personne concernée est démunie et que le recours n'est pas dénué de perspective. On pourrait renoncer à la condition de la nécessité d'une représentation juridique (cf. art. 65, al. 2, de la loi sur la procédure administrative, PA ; RS 172.021). Les connaissances linguistiques lacunaires des intéressés et le raccourcissement du délai de recours proposé dans la modification de la LAsi permettent de supposer la nécessité. En outre, on pourrait prévoir la suppression du monopole de l'avocat pour la représentation juridique gratuite (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 la procédure judiciaire gratuite. Par ailleurs, on pourrait examiner une base juridique selon laquelle les actes sont transmis d'office au requérant d'asile avec la décision en matière d'asile. Aujourd'hui, on ne procède ainsi qu'en cas de non-entrée en matière et lors de procédure à l'aéroport.

Sur le modèle de l'ODM, le TAF prévoit aussi, par voie d'instructions, des délais contraignants pour le traitement des recours. Enfin, comme dans les options 1 et 2, le DFJP et le TAF doivent pouvoir conclure des conventions entre eux quant au traitement et à l'ordre de priorité des décisions sur recours. En outre, si le nombre de recours est extraordinairement élevé, le Parlement peut déjà autoriser, en vertu du droit en vigueur, des postes de juge

supplémentaires pour une durée maximale de deux ans (art. 1, al. 5, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral, LTAF ; RS 173.32).

S'agissant des demandes de réexamen et des demandes multiples, il faut introduire les mesures proposées dans la révision en cours de la LAsi.

Si l'exécution du renvoi est prévisible dans les 30 jours, l'ODM doit mettre la personne concernée en détention (détention à partir du CEP, cf. art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, LÉtr). Cette disposition s'applique en particulier aux cas Dublin. Des places de détention cantonales supplémentaires devraient être mises à la disposition de la Confédération en contrepartie d'une indemnisation.

La LAsi en vigueur prévoit que l'on peut commencer les démarches d'obtention des documents de voyage dès la décision de première instance en matière d'asile (cf. art. 97, al. 2, LAsi). Bien que cette disposition soit déjà en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, elle n'est que rarement appliquée en pratique. Certains cantons attendent que la décision soit exécutoire pour déposer auprès de la Confédération une demande de soutien à l'exécution. Désormais, lorsque les décisions en matière d'asile sont notifiées dans le CEP, on commencera généralement sans délai les démarches d'obtention des documents de voyage du pays d'origine qui sont nécessaires à l'exécution du renvoi. Cette pratique doit être arrêtée de manière contraignante par voie de directive.

4.4.3 Appréciation et conclusion

Les mesures présentées requièrent pour certaines des adaptations sur le plan de la loi, de l'ordonnance ou de de la directive. La réglementation des compétences actuellement en vigueur entre la Confédération et les cantons demeure. Le développement ponctuel des structures des CEP entraîne des coûts supplémentaires relativement faibles. Il en va de même pour une éventuelle prolongation de la durée de séjour dans les CEP. La Confédération devra assumer des coûts supplémentaires pour les examens médicaux. Les mesures présentées en vue d'améliorer la protection juridique sont aussi susceptibles d'entraîner des coûts supplémentaires. La Confédération prend en charge les coûts de représentation juridique si les conditions d'octroi de l'assistance juridique gratuite sont remplies. Mais comme les conditions du besoin et les perspectives de succès du recours continuent d'être requises, les coûts supplémentaires supportés par la Confédération devraient être faibles.

Certes, les mesures proposées exigent certaines adaptations organisationnelles et personnelles, mais on peut les mettre en œuvre à relativement court terme, par exemple dans le cadre de la révision en cours de la LAsi. Il est toutefois essentiel de noter que ces mesures ne sont pas de nature à résoudre fondamentalement les difficultés systémiques et structurelles du domaine de l'asile.

4.5 Mesures transversales

Contenu principal

Les mesures transversales proposées ci-après peuvent être mises en œuvre indépendamment des options 1 à 3 présentées ci-dessus. Elles concernent en particulier la procédure Dublin, la coopération internationale dans le domaine de l'exécution et les admissions provisoires.

4.5.1 Procédure Dublin

La procédure Dublin doit être simplifiée autant que possible. En principe, les questions détaillées concernant la personne doivent disparaître et l'on renoncera à une audition, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Si une audition concernant la personne est indiquée et nécessaire, elle peut être réalisée, comme c'est le cas aujourd'hui. Cependant, seul est accordé le droit d'être entendu si une décision de non-entrée en matière est rendue.

A l'avenir, il faudra recourir davantage au droit de prise en charge volontaire visé à l'art. 3, al. 2, du règlement Dublin II, lorsque l'exécution est garantie dans l'État d'origine et que le transfert dans l'État Dublin responsable prendrait plus de temps. Des conventions avec les

États-Dublin voisins et le détachement d'officiers de liaison dans les États concernés doivent contribuer à améliorer la coopération.

En outre, on pourra examiner s'il est possible d'aménager la procédure Dublin en procédure d'admission, comme c'est le cas dans d'autres États européens. On n'accorderait à la personne concernée que le droit d'être entendu quant à son transfert dans l'État Dublin responsable. La décision se bornerait en principe à constater que l'État chargé de la réadmission est compétent pour conduire la procédure d'asile. Actuellement, une décision de non-entrée en matière est prise dans de tels cas (art. 34, al. 2, let. d, LAsi).

4.5.2 Coopération internationale : partenariats migratoires et « Protection in the region »

Le Conseil fédéral est habilité à promouvoir des partenariats migratoires bilatéraux et multilatéraux avec d'autres États (art. 100, al. 1, LEtr). On vise ainsi à intensifier la coopération avec les pays d'origine et de transit en prenant en compte de manière équilibrée les intérêts de toutes les parties impliquées. En particulier, une étroite coopération doit être recherchée dans les domaines suivants : encouragement au retour volontaire et réintégration ; renforcement des structures étatiques dans le pays d'origine ; prévention de la migration irrégulière ; migration légale (p. ex. politique en matière de visas, formation et perfectionnement) ; coopération en matière de lutte contre la traite des êtres humains, de migration et de développement ; intégration des migrants dans le pays d'accueil. La Suisse a déjà conclu des protocoles d'accord visant des partenariats migratoires avec la Bosnie et Herzégovine (avril 2009), la Serbie (juillet 2009), le Kosovo (février 2010) et le Nigéria (janvier 2011). Les partenariats migratoires sont concrétisés par un dialogue régulier sur les diverses facettes de la migration et par le lancement de nouveaux projets. Cet instrument doit être utilisé à l'avenir avec d'autres États pour sauvegarder les intérêts de politique migratoire de la Suisse.

Outre une coopération renforcée avec d'autres États dans le cadre de partenariats migratoires, la Suisse doit accroître son engagement pour améliorer la protection des réfugiés dans leurs pays d'origine (« Protection in the region »). Un objectif central de cet engagement humanitaire de la Suisse est de trouver des solutions durables aux situations qui génèrent des réfugiés. Les programmes du domaine « Protection in the region » donnent à la Suisse la possibilité de réaliser des mesures ciblées en faveur des personnes nécessitant une protection. Il s'agit en outre de satisfaire une demande tant du Parlement que du Conseil fédéral, qui souhaitent un engagement accru par une aide sur place dans les situations impliquant des réfugiés. Cette demande répond notamment au motif que les moyens engagés sur place pour la protection des réfugiés déploient des effets plus importants. Cet engagement accru doit contribuer à ce que les personnes nécessitant une protection obtiennent aussi rapidement que possible une protection efficace dans leurs régions d'origine, que les pays d'accueil concernés puissent assumer leurs obligations internationales quant à la protection des réfugiés, que les migrations irrégulières à partir des régions d'origine soient freinées et, partant, que le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse soit réduit.

4.5.3 Contrôle des admissions provisoires

Selon la réglementation actuelle, l'admission provisoire peut être ordonnée comme mesure de remplacement, lorsque l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée (cf. art. 83 ss LEtr).

En pratique, la question de savoir si l'exécution du renvoi peut être raisonnablement exigée (art. 83, al. 4, LEtr) soulève en particulier des difficultés de délimitation et de clarification. Le concept d'exigibilité est formulé de manière très ouverte et permet diverses interprétations. Il est par ailleurs souvent malaisé et fastidieux pour l'ODM de procéder à des clarifications à l'étranger (p. ex. concernant les relations de famille ou les possibilités de traitement médical). Ces clarifications sont de plus excessivement difficiles, lorsque les personnes concernées se montrent peu coopératives et, par exemple, taisent des faits importants.

En pratique, dans la plupart des cas, une admission provisoire conduit à une régularisation définitive des conditions de séjour. Dans ce contexte et compte tenu des problèmes exis-

tants, il conviendrait d'examiner en profondeur l'institution de l'admission provisoire, en particulier ses conditions légales, et la réglementation des conditions de séjour. Ce faisant, on tiendra compte des besoins de protection différents des personnes concernées. Il faut prendre en compte l'expérience acquise depuis l'amélioration de leur statut, introduite dans la LEtr au 1^{er} janvier 2007.

4.5.4 Introduction du dossier électronique

Contrairement à la plupart des autorités cantonales de migration, l'ODM n'a pas la possibilité de gérer intégralement par la voie électronique les dossiers du domaine de l'asile (e-dossiers). Il en résulte notamment d'importantes pertes de temps dès la transmission des dossiers en interne à l'ODM. L'introduction du dossier électronique pourrait accélérer tant la procédure d'asile en première instance que la procédure de recours, puisque le TAF aurait un accès immédiat à l'e-dossier correspondant, lorsqu'il est saisi d'un recours.

4.6 Prise de position du comité d'experts élargi « Procédure d'asile et hébergement »

Les mesures d'accélération du domaine de l'asile présentées dans toutes les options sont en principe bien accueillies par le comité d'experts élargi. La préférence irait à la mise en œuvre de l'option 1, prise globalement (cf. chiffre II, 4.2). Cependant, le comité d'experts est d'avis que cette option ne peut être réalisée qu'à long terme et qu'elle nécessite encore un examen approfondi, notamment de ses effets organisationnels et financiers. Il recommande que soient poursuivies dans l'intervalle les mesures à court terme présentées dans l'option 3 (cf. chiffre II, 4.4), de même que, dans la mesure du possible, les mesures transversales (cf. chiffre II, 4.5). Le comité d'experts rejette la proposition de l'option 2 instituant une compétence intégrale de la Confédération : les tâches du domaine de l'exécution des renvois doivent rester dans le champ de compétence des cantons (cf. chiffre II, 4.3).

L'*introduction d'une phase préparatoire* avant la procédure d'asile est expressément approuvée. Le comité d'experts est unanimement d'avis qu'une telle phase préparatoire serait très importante pour l'exécution rapide et pertinente de la procédure d'asile. L'OSAR propose que la durée de cette phase préparatoire soit en règle générale d'au moins trois semaines. La proximité géographique de tous les acteurs concernés dans les centres fédéraux, telle que la prévoit l'option 1, est aussi saluée. Le comité considère que cette proximité est opportune, efficace et nécessaire au déroulement rapide de la procédure.

L'OSAR approuve aussi la possibilité qui serait donnée aux requérants de *subir un examen médical dès la phase préparatoire* dans les centres fédéraux. Il faut toutefois noter que dans de nombreux cas, les investigations médicales menées pendant la phase préparatoire ne pourraient pas être définitives, notamment pour les personnes souffrant de traumatismes.

Le comité d'experts approuve la *définition de délais de traitement contraignants* pour la procédure de première instance. Une très large majorité considère que de tels délais seraient aussi judicieux pour la procédure de recours (cf. options 1 à 3, chiffre II, 4.2 ss). Le TAF estime que des délais de traitement contraignants pour la procédure de recours seraient problématiques et qu'il ne serait pas adéquat que la décision en matière d'asile ne puisse plus être annulée en cas de non-observation des délais (cf. option 1, chiffre II, 4.2.1.3).

Nul ne conteste que l'accélération de la procédure d'asile implique le développement d'une *protection juridique complète* et équitable. Les représentants de l'OSAR expriment toutefois leur souci quant à l'indépendance de la représentation juridique si celle-ci est subordonnée à l'administration fédérale sur le plan organisationnel. Ils demandent qu'une protection juridique complète soit déjà introduite dans la révision en cours de la LAsi. S'agissant de supprimer *l'effet suspensif des recours* (cf. options 1 et 2, chiffre II, 4.2.1.3), l'OFJ émet des doutes quant à la possibilité d'induire ainsi l'accélération attendue de la procédure. L'OSAR considère que cette proposition est problématique sous l'angle du droit international.

Se référant à l'indépendance de la justice, le TAF rejette la proposition d'une *convention entre l'ODM et le TAF* visant la coordination des priorités respectives (cf. options 1 à 3, chiffre II, 4.2 ss).

Le TAF salue la création d'une *deuxième instance de recours* (cf. option 1, chiffre II, 4.2.1.3, variante), car elle allégerait la charge du TAF et accélérerait globalement la procédure de recours. Les autres membres tendent à rejeter ce projet. Quelques années seulement après que la réforme de la justice est entrée en vigueur, la création d'une instance de recours interne à l'administration pour les questions d'asile n'apparaît pas opportune.

L'OFJ, le TAF et l'OSAR rejettent une *extension de la compétence du juge unique*. L'OFJ estime que les décisions matérielles négatives (pour autant qu'il ne s'agisse pas de cas manifestement infondés) devraient être traitées, comme c'est le cas aujourd'hui, par trois juges. Cette préoccupation a cependant été prise en compte, puisque l'accord d'un deuxième juge est requis (cf. chiffre II, 4.2.1.3).

Le TAF est en principe favorable à la proposition d'un *système de juges suppléants* pour les situations impliquant un nombre extraordinaire de demandes. L'OFJ rejette cette proposition, parce que la disponibilité des juges suppléants n'est pas garantie sans autres au moment voulu et parce que des problèmes d'indépendance personnelle pourraient survenir en raison de leur activité principale (p. ex. comme avocats en matière d'asile).

Comme elle l'avait déjà fait à l'occasion de la consultation sur la révision de la LAsi, l'OSAR rejette les innovations concernant les demandes multiples et les demandes de réexamen (cf. ch. II, 4.2.1.3, 4.3 et 4.4 ; cf. message concernant la modification de la loi sur l'asile, du 26 mai 2010, 10.052, FF 2010, position du Conseil fédéral, p. 4052 ss). En outre, l'OSAR estime que la suppression de l'effet suspensif affaiblirait considérablement la protection juridique dans ces cas.

Le comité d'experts accueille favorablement la *promotion du retour volontaire* par un conseil et un soutien au retour uniforme assuré par la Confédération. L'OSAR considère toutefois qu'il est problématique d'engager des démarches en vue de *l'obtention de documents de voyage* dès qu'une décision en première instance a été rendue, car une mise en danger des intéressés ne peut être exclue à ce stade et que les procédures de première instance présentent souvent des lacunes (cf. art. 97, al. 2, LAsi, selon lequel l'autorité compétente peut prendre contact avec l'État d'origine ou de provenance afin de se procurer les documents de voyage nécessaires à l'exécution du renvoi si la qualité de réfugié n'a pas été reconnue en première instance).

Concernant la position du DFJP, cf. chiffre II, 5.

5. Recommandations relatives aux options et à la révision de la loi sur l'asile

5.1 Mesures à court terme

Dans un premier temps, il est recommandé de poursuivre l'*option 3* (mesures à court terme, cf. chiffre II, 4.4), afin de pouvoir traiter rapidement les problèmes du domaine de l'asile. Parallèlement, les *mesures transversales* (cf. chiffre II, 4.5), qui sont indépendantes des options, comportent des propositions réalisables assez rapidement. Ces mesures doivent elles aussi être poursuivies.

Des modifications de la loi sont nécessaires pour les mesures suivantes de l'*option 3* :

- introduction d'une phase préparatoire avant le début de la procédure d'asile, si des tiers sont chargés de tâches relevant de la souveraineté de l'Etat (cf. chiffre II, 4.2.1.1) ;
- institution de la possibilité de subir un examen médical pendant la phase préparatoire, si ces examens sont délégués à des tiers et si la renonciation à un examen médical induit un renversement du fardeau de la preuve au détriment des requérants d'asile, au cas où ceux-ci font ultérieurement valoir des motifs médicaux (cf. chiffre II, 4.2.1.1) ;
- mesures supplémentaires visant à améliorer la protection juridique (cf. chiffre II, 4.4.1).

Comme il ne s'agit pas de modifications fondamentales de la loi, elles pourraient entrer dans la révision actuelle de la LAsi (cf. chiffre II, 5.3 ci-après).

Les autres mesures de l'option 3 peuvent être mises en œuvre par voie d'ordonnance, par voie de directives ou par des mesures organisationnelles.

Quant aux *mesures transversales*, il faut poursuivre les améliorations ponctuelles de la procédure Dublin (p. ex. l'abandon d'une audition détaillée concernant la personne), le développement des partenariats migratoires, le renforcement de l'engagement dans les régions d'origine et l'introduction du dossier électronique (cf. chiffre II, 4.5). Ces propositions ne requièrent pas de modification de la loi.

5.2 Mesures à plus long terme

Toutes ces mesures ne peuvent résoudre les problèmes actuels du domaine de l'asile que ponctuellement ; elles n'allègent pas fondamentalement le domaine de l'asile à long terme. À cet effet, des mesures de plus longue portée sont nécessaires.

Dans ce contexte, il serait recommandé de poursuivre l'option 1 (restructuration du domaine de l'asile par la création de centres fédéraux, cf. chiffre II, 4.2).

L'option 1 n'a été examinée et présentée que dans les grandes lignes, en raison du temps imparti. Il serait par conséquent recommandé de contrôler de manière approfondie sa faisabilité et ses effets financiers, organisationnels, juridiques et politiques dans la perspective de la préparation d'un message lors d'une prochaine étape. Les objections soulevées au sein du comité d'experts devront alors être prises en compte (cf. chiffre II, 4.6).

Dans le cadre du contrôle de l'option 1, on pourra aussi examiner l'éventuelle introduction d'une procédure d'admission Dublin et une réforme des modalités de l'admission provisoire (cf. chiffre II, 4.5). Ces *mesures transversales* requièrent également une analyse approfondie et d'éventuelles adaptations fondamentales de la loi.

L'option 2 (compétence intégrale de la Confédération pour le domaine de l'asile) ne doit pas être poursuivie en raison des considérations politiques et pratiques qui ont été exposées (cf. chiffre II, 4.3.2).

5.3 Suite à donner dans le cadre de l'actuelle révision de la LAsi

Nous recommandons de poursuivre le traitement de la révision en cours de la LAsi. Elle sert également à accélérer et à simplifier la procédure d'asile.

L'option 1 prévoit une protection juridique complète. Il apparaît donc peu judicieux, au stade actuel, d'introduire le conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances prévu par la révision en cours de la LAsi ; de ce fait, les travaux de mise en œuvre qu'un tel conseil implique ne sont pas opportuns également du point de vue organisationnel. Nous recommandons par conséquent de renoncer à introduire un conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances dans le cadre de la révision en cours de la LAsi et de conserver à ce stade, lors des auditions, le système actuel de représentation par les œuvres d'entraide (cf. 30 LAsi). Pour garantir le droit à un recours effectif, on pourrait par exemple prolonger le délai de recours proposé de 15 à 20 jours. Comme nous l'avons déjà mentionné au chiffre 5.1, il serait en outre possible d'intégrer les propositions d'amélioration ponctuelle de la protection juridique (cf. chiffre II, 5.1).

	2008		2009		2010		Total 2008 - 2010	
Durée de la procédure depuis le dépôt de la demande d'asile jusqu'à la décision de première instance; décision rendue durant la période								
	cas	Ø jours	cas	Ø jours	cas	Ø jours	cas	Ø jours
Octroi de l'asile	1'941	318.1	2'396	323.7	3'266	355.1	7'603	335.8
Rejet avec admission provisoire (AP)	1'797	338.0	2'734	364.5	3'684	456.4	8'215	399.9
Rejet sans AP	2'278	293.2	2'730	270.9	2'499	313.8	7'507	291.9
Non entrée en matière (NEM) sans Dublin	3'022	101.1	4'122	125.4	2'987	93.5	10'131	108.7
NEM Dublin	1	52.0	3'474	132.6	6'302	112.3	9'777	119.5
Radiation	1'197	121.5	1'234	178.1	1'176	151.4	3'607	150.6
Total de l'ensemble des règlements	10'236	229.0	16'690	222.2	19'914	240.6	46'840	231.5

Durée de la procédure depuis la décision de première instance jusqu'à l'entrée en force, dans la mesure où un recours a été déposé auprès du TAF contre la décision de première instance dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire; entrée en force durant la période								
	cas	Ø jours	cas	Ø jours	cas	Ø jours	cas	Ø jours
Rejet avec AP	263	573.5	302	621.5	331	432.0	896	537.4
Rejet sans AP	2'029	1'045.4	2'285	872.2	2'123	670.3	6'437	860.2
NEM sans Dublin	1'482	106.8	2'049	76.4	1'354	89.5	4'885	89.3
NEM Dublin	0	0.0	26	46.9	74	55.8	100	53.5
Total de l'ensemble des règlements	3'774	643.9	4'662	501.6	3'882	435.7	12'318	524.4

Durée de la procédure depuis le dépôt de la demande d'asile jusqu'à l'entrée en force, dans la mesure où un recours a été déposé auprès du TAF contre la décision de première instance dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire; entrée en force durant la période								
	cas	Ø jours	cas	Ø jours	cas	Ø jours	cas	Ø jours
Rejet avec AP	263	980.2	302	1'110.8	331	872.5	896	984.4
Rejet sans AP	2'029	1'355.5	2'285	1'163.1	2'123	977.7	6'437	1'162.6
NEM sans Dublin	1'482	199.7	2'049	200.1	1'354	193.8	4'885	198.2
NEM Dublin	0	0.0	26	173.8	74	162.4	100	165.4
Total de l'ensemble des règlements	3'774	875.5	4'662	730.9	3'882	679.8	12'318	759.1

Durée de la procédure depuis le dépôt de la demande d'asile jusqu'à l'entrée en force, indépendamment de savoir si un recours a été déposé auprès du TAF contre la décision de première instance dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire; entrée en force durant la période, pour les octrois de l'asile et les radiations: décision rendue durant la période								
	cas	Ø jours	cas	Ø jours	cas	Ø jours	cas	Ø jours
Octroi de l'asile	1'944	318.8	2'397	323.6	3'266	355.1	7'607	335.9
Rejet avec AP	1'596	462.9	2'319	482.1	3'764	524.5	7'679	498.9
Rejet sans AP	2'458	1'194.1	2'960	968.8	2'723	844.0	8'141	995.1
NEM sans Dublin	2'747	167.4	4'045	166.3	3'006	147.7	9'798	160.9
NEM Dublin	1	64.0	1'417	138.8	6'659	158.3	8'077	154.9
Radiation	1'197	121.5	1'234	178.1	1'176	151.4	3'607	150.6
Total de l'ensemble des règlements	9'943	492.7	14'372	407.1	20'594	345.2	44'909	397.6

	2008		2009		2010		Total 2008 - 2010	
Durée de la procédure depuis le dépôt de la demande d'asile jusqu'à la décision de première instance; décision rendue durant la période; tous les types de règlements	<i>Nombre de décisions d'asile en première instance</i>							
	chiffres absolus	en %	chiffres absolus	en %	chiffres absolus	en %	chiffres absolus	en %
0 - 2 mois	4'154	40.6%	4'718	28.3%	6'668	33.5%	15'540	33.2%
3 - 4 mois	1'257	12.3%	2'803	16.8%	3'797	19.1%	7'857	16.8%
5 - 6 mois	755	7.4%	2'218	13.3%	1'799	9.0%	4'772	10.2%
7 - 9 mois	730	7.1%	1'984	11.9%	1'362	6.8%	4'076	8.7%
10 - 12 mois	616	6.0%	1'324	7.9%	698	3.5%	2'638	5.6%
13 - 18 mois	1'177	11.5%	1'912	11.5%	2'163	10.9%	5'252	11.2%
19 - 24 mois	1'055	10.3%	995	6.0%	2'254	11.3%	4'304	9.2%
25 - 36 mois	449	4.4%	678	4.1%	1'054	5.3%	2'181	4.7%
37 mois et plus	43	0.4%	58	0.3%	119	0.6%	220	0.5%
Durée de la procédure depuis la décision de première instance jusqu'à l'entrée en force, dans la mesure où un recours a été déposé auprès du TAF contre la décision de première instance dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire; entrée en force durant la période; rejets et NEM	<i>Nombre de procédures d'asile closes, entrées en force de choses jugées</i>							
	chiffres absolus	en %	chiffres absolus	en %	chiffres absolus	en %	chiffres absolus	en %
0 - 2 mois	1'435	38.0%	2'161	46.3%	1'545	39.8%	5'141	41.7%
3 - 4 mois	445	11.8%	612	13.1%	567	14.6%	1'624	13.2%
5 - 6 mois	108	2.9%	135	2.9%	134	3.5%	377	3.1%
7 - 9 mois	109	2.9%	102	2.2%	156	4.0%	367	3.0%
10 - 12 mois	112	3.0%	61	1.3%	136	3.5%	309	2.5%
13 - 18 mois	134	3.5%	115	2.5%	207	5.3%	456	3.7%
19 - 24 mois	128	3.4%	120	2.6%	162	4.2%	410	3.3%
25 - 36 mois	245	6.5%	285	6.1%	300	7.7%	830	6.7%
37 mois et plus	1'064	28.1%	1'074	23.0%	677	17.4%	2'815	22.8%
Durée de la procédure depuis le dépôt de la demande d'asile jusqu'à l'entrée en force, dans la mesure où un recours a été déposé auprès du TAF contre la décision de première instance dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire; entrée en force durant la période; rejets et NEM	<i>Nombre de procédures d'asile closes, entrées en force de choses jugées</i>							
	chiffres absolus	en %	chiffres absolus	en %	chiffres absolus	en %	chiffres absolus	en %
0 - 2 mois	530	14.0%	639	13.7%	642	16.5%	1'811	14.7%
3 - 4 mois	680	18.0%	696	14.9%	521	13.4%	1'897	15.4%
5 - 6 mois	263	7.0%	437	9.4%	299	7.7%	999	8.1%
7 - 9 mois	187	4.9%	458	9.8%	206	5.3%	851	6.9%
10 - 12 mois	126	3.3%	316	6.8%	160	4.1%	602	4.9%
13 - 18 mois	199	5.3%	327	7.0%	288	7.4%	814	6.6%
19 - 24 mois	240	6.3%	198	4.2%	377	9.7%	815	6.6%
25 - 36 mois	301	8.0%	314	6.7%	437	11.3%	1'052	8.5%
37 mois et plus	1'254	33.2%	1'280	27.4%	954	24.6%	3'488	28.3%
Durée de la procédure depuis le dépôt de la demande d'asile jusqu'à l'entrée en force, indépendamment de savoir si un recours a été déposé auprès du TAF contre la décision de première instance dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire; entrée en force durant la période, pour les octrois de l'asile et les radiations; décision rendue durant la période; tous les types de règlements	<i>Nombre de procédures d'asile closes</i>							
	chiffre absolu	en %	chiffre absolu	en %	chiffre absolu	en %	chiffre absolu	en %
0 - 2 mois	2'643	26.6%	3'119	21.7%	4'156	20.2%	9'918	22.1%
3 - 4 mois	1'599	16.1%	2'312	16.1%	4'097	19.9%	8'008	17.8%
5 - 6 mois	681	6.8%	1'558	10.8%	2'242	10.9%	4'481	10.0%
7 - 9 mois	615	6.2%	1'539	10.7%	1'933	9.4%	4'087	9.1%
10 - 12 mois	566	5.7%	1'171	8.1%	1'055	5.1%	2'792	6.2%
13 - 18 mois	1'002	10.1%	1'563	10.9%	2'303	11.2%	4'868	10.8%

19 - 24 mois	962	9.7%	953	6.6%	2'477	12.0%	4'392	9.8%
25 - 36 mois	562	5.6%	804	5.6%	1'285	6.2%	2'651	5.9%
37 mois et plus	1'317	13.2%	1'356	9.4%	1'047	5.1%	3'720	8.3%

Obtention des documents de voyage: durée de la procédure

classement selon les 25 pays principaux (Top-25)

Pays	Cas dans lesquels les documents ont été obtenus	Ø Durée en jours	Cas dans lesquels les documents n'ont pas été obtenus	Ø Durée en jours	Accords de réadmission ¹
Nigéria	1'204	230.8	686	198.3	Oui
Serbie	834	54.2	194	163.1	Oui
Irak	639	88.1	205	126.4	Non
Congo RDC	254	441.5	502	292.4	accord technique
Géorgie	482	69.5	142	143.9	Oui
Algérie	140	237.5	406	378.8	Oui
Guinée	223	199	317	166.4	accord technique.
Ethiopie	61	230.6	403	242.7	Non
Bosnie et Herzégovine	232	102.2	91	284.7	Oui
Gambie	137	183.5	161	124	Non
Mongolie	190	93.9	102	106.3	Non
Kosovo	263	32.9	12	371.5	Oui
Cameroun	94	158.3	171	219.6	Non
Côte d'Ivoire	47	121.4	202	139.7	Non
Russie	76	204.4	103	291.3	Oui
Iran	32	200.7	128	190.1	?
Angola	33	354.3	114	350.5	Non
Afghanistan	67	148.9	71	137.1	Oui
Guinée-Bissau	24	224.6	111	109.4	Non
Togo	76	101.2	50	107.6	Non
Turquie	49	79.5	76	221.1	Non
Bangladesh	56	206.4	53	233.3	Non
Sri Lanka	71	52.7	37	40.8	?
Bélarus	70	62.2	30	148.6	Non
Macédoine	68	53	30	213.8	Oui

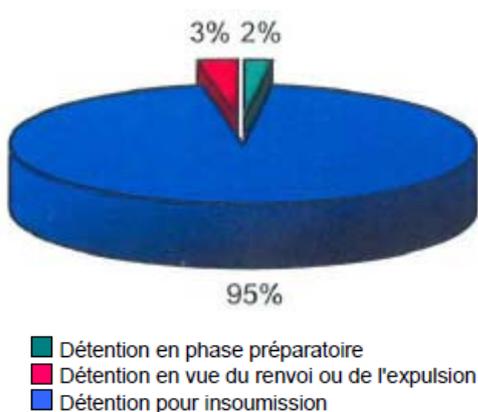
¹ Selon les informations à disposition dans l'Intranet

Levée de détention et renvoi : statistiques selon le type de détention

1. Nombres de décisions de détention

Total:

7'136 décisions



Détention en phase préparatoire:	132 décisions
Détention en vue du renvoi ou de l'expulsion:	6'804 décisions
Détention pour insoumission:	200 décisions

Totalité de la durée de la détention: 159'124 jours

Durée moyenne de la détention par personne

Détention en phase préparatoire:	31 jours
Détention en vue du renvoi ou de l'expulsion:	24 jours
Détention pour insoumission:	155 jours

Durée maximale de la détention par personne

Détention en phase préparatoire:	273 jours
Détention en vue du renvoi ou de l'expulsion:	547 jours
Détention pour insoumission:	519 jours

Levée de détention et renvoi : statistiques selon le type de détention



Statistiques des cinq principaux pays, selon le nombre de décisions de détention

Détention en phase préparatoire		Détention en vue du renvoi ou de l'expulsion		Détention pour insoumission	
Kosovo	33	Nigéria	892	Algérie	65
Turquie	15	Kosovo	615	Irak	27
Serbie	10	Serbie	418	Nigéria	18
Nigéria	9	Brésil	310	inconnu	15
Macédoine (ex)	6	Géorgie	284	Iran	9

Nombre de places de détention administrative dans les cantons

Canton	Nombre de places de détention	Extension en places de détention	Places à l'extérieur du canton	Remarque
AG	11	0	10 (BS)	
AI	5	0	0	
AR	5	7	0	
BE	78	0	0	
BL	0	0	18	
BS	64	0	18 (BL)	
FR	9	0	0	
GE	22	0	0	Concordat VD - NE - GE
GL	13	0	0	
GR	20	16	0	
JU	2	0	0	
LU	14	2	0	
NE	22	0	0	Concordat VD - NE - GE
NW	7	4	0	
OW	2	0	0	
SG	19	0	0	
SH	2	0	0	
SO	10	0	0	
SZ	8	0	0	
TG	6	4	0	
TI	0	0	16	
UR	0	0	0	Concordat NW
VD	22	0	0	Concordat VD - NE - GE
VS	18	10	0	
ZG	12	0	0	
ZH	106	0	0	
Total	433	43	62	