

## **Modifications de la loi sur l'asile soumises en votation fédérale le 9 juin 2013 : données empiriques utiles au débat public**

Le 9 juin 2013, le peuple devra se prononcer sur un certain nombre de modifications urgentes de la loi sur l'asile. Ces modifications, adoptées par le Parlement le 28 septembre 2012, sont entrées en vigueur le jour suivant et sont limitées au 28 septembre 2015 (l'Assemblée fédérale pourra toutefois décider de les intégrer à la législation ordinaire à l'issue de ce délai). Un référendum a cependant été déposé contre ces mesures urgentes. Le peuple devra donc décider, en juin 2013, s'il entend confirmer ces modifications ou les refuser. Le cas échéant, les nouvelles dispositions seraient alors abrogées à la fin du mois de septembre 2013.

Les modifications de septembre 2012 s'inscrivent dans le cadre d'une plus large révision de la loi sur l'asile. D'autres modifications d'importance ont en effet d'ores et déjà été adoptées par les Chambres fédérales en décembre 2012 et un troisième projet est encore en cours de discussion et devrait être mis en consultation dans les mois à venir.

Parmi les modifications urgentes de septembre 2012, les mesures les plus controversées sont les suivantes:

1. Les déserteurs et les objecteurs de conscience ne sont plus considérés comme réfugiés (art. 3 LAsi)
2. Il n'est plus possible de déposer une demande d'asile dans une ambassade (art. 19 et 20 LAsi)
3. Les requérants « récalcitrants » peuvent être hébergés dans des centres spécifiques (art. 26 LAsi)
4. Le Conseil fédéral peut mettre sur pied des phases de test (de deux ans au maximum) pour évaluer de nouvelles procédures d'asile. Les modalités de ces phases peuvent déroger à la loi sur l'asile ainsi qu'à la loi sur les étrangers (art. 112b LAsi)

Après avoir analysé les arguments ayant conduit à l'adoption de ces mesures ainsi que les implications possibles de ces dispositions, les auteurs parviennent aux conclusions suivantes :

1. La modification de la notion de réfugié n'a en l'état pas d'incidence pratique sur les décisions qui sont rendues à l'égard des déserteurs ou objecteurs de conscience. Cette mesure n'a qu'une valeur symbolique et elle est insignifiante d'un point de vue juridique. Elle ne méritait donc pas d'être introduite dans une révision législative, et encore moins dans le cadre d'une loi urgente.
2. Bien que les chiffres à disposition ne permettent pas une véritable exploitation statistique, il semble que l'octroi de visas humanitaires ne représente pas une réelle alternative à la procédure de demande d'asile en ambassade. La suppression de cette procédure, qui permettait d'accorder une protection efficace et d'éviter les risques liés au franchissement illégal des frontières, restreindra probablement l'accès à une procédure d'asile sur le territoire suisse pour de nombreuses personnes vulnérables.

3. La création de centres spécifiques pour les requérants récalcitrants pourrait causer certaines difficultés d'application, notamment en ce qui concerne l'encadrement à introduire dans de telles structures ou les problèmes de définition de ce qui porte « sensiblement atteinte au bon fonctionnement des centres ». En outre, cette disposition pourrait être problématique au regard de la Constitution fédérale et de la Convention européenne des droits de l'homme selon les modalités qui seront définies (degré de fermeture de ces centres, éloignement). Enfin, elle entraînerait une certaine confusion entre les objectifs poursuivis par le droit d'asile, et ceux du droit pénal.
4. L'introduction de phases de test relevant de l'unique compétence du Conseil fédéral soulève certaines questions liées au principe essentiel de séparation des pouvoirs. Une attention particulière doit en outre être accordée aux garanties de procédure qui ne devraient pas être limitées dans ce cadre.

## 1. Les déserteurs et les objecteurs de conscience ne sont plus considérés comme réfugiés (art. 3 LAsi)

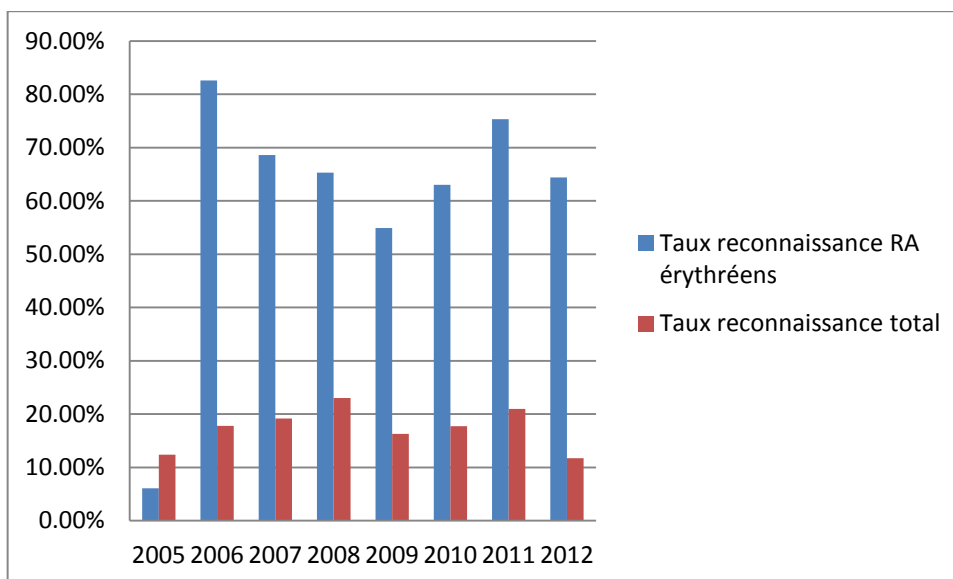
### *Modification de la loi*

Un nouvel alinéa 3 vient désormais compléter l'article 3 LAsi. Il est formulé de la manière suivante : « Ne sont pas des réfugiés les personnes qui, au motif qu'elles ont refusé de servir ou déserté, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être. Les dispositions de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés sont réservées ». Cependant, le Département fédéral de justice et police (DFJP) précise dans son [communiqué de presse du 25.03.2103](#) que « les personnes qui ont refusé de servir ou déserté continueront d'obtenir l'asile lorsqu'elles encourent dans leur pays d'origine une sanction disproportionnée et qu'elles y seront très vraisemblablement persécutées » et affirme que « le projet ne restreint donc pas la notion de réfugié ».

### *Arguments à la base de la modification*

L'origine de cette mesure est clairement liée à la volonté de réduire le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants érythréens. En 2006, l'ancienne Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) avait publié un [arrêt de principe](#) (JICRA 2006/3) selon lequel la peine sanctionnant le refus de servir ou la désertion en Erythrée était démesurément sévère et devait donc être rangée parmi les sanctions motivées par des raisons politiques. Suite à cette décision, la majorité des demandeurs d'asile érythréens se sont vus reconnaître la qualité de réfugié et accorder l'asile, le « taux de reconnaissance » pour ces ressortissants augmentant considérablement à partir de l'année 2006 (voir figure 1.1).

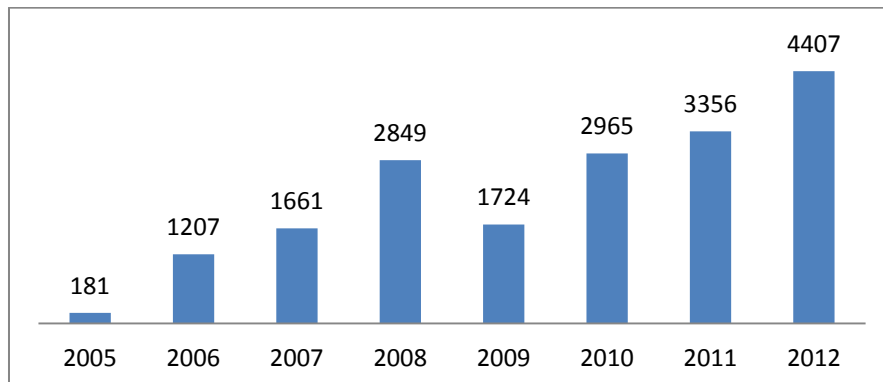
*Figure 1.1 : Taux de reconnaissance (2005-2012)*



Source : ODM

En outre, le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants érythréens a nettement augmenté depuis l'année 2006 (voir figure 1.2).

*Figure 1.2: Nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants érythréens (2005-2012)*



Source : ODM

Cette évolution a soulevé des protestations au Parlement et deux interpellations ont été déposées dans ce sens auprès du Conseil fédéral (Interpellation de [Jasmin Hutter-Hutter du 22 mars 2007](#) et du [groupe UDC du 12 juin 2008](#)). Le DFJP, alors dirigé par Christoph Blocher, a cherché des solutions législatives pour tenter de limiter cette évolution. Le Conseil fédéral a dès lors proposé de compléter l'art. 3 de la LAsi par un alinéa qui précisait que les personnes exposées à de sérieux préjudices ou qui craignaient à juste titre de l'être uniquement au motif de l'objection de conscience ou de la désertion ne soient pas reconnues comme réfugiés en Suisse et n'y obtiennent pas l'asile. Néanmoins, le message du Conseil fédéral soulignait que la jurisprudence rendue par l'ancienne CRA serait toujours observée à l'avenir<sup>1</sup>. Durant les débats qui ont eu lieu au Parlement, la Conseillère fédérale en charge du dossier a répété à plusieurs reprises que l'adoption de cette mesure ne modifierait en rien la pratique de l'Office fédéral des migrations (ODM) et du Tribunal administratif fédéral (TAF)<sup>2</sup>. Cela n'a toutefois pas empêché une majorité de parlementaires d'adopter cette disposition et, qui plus est, de la déclarer urgente.

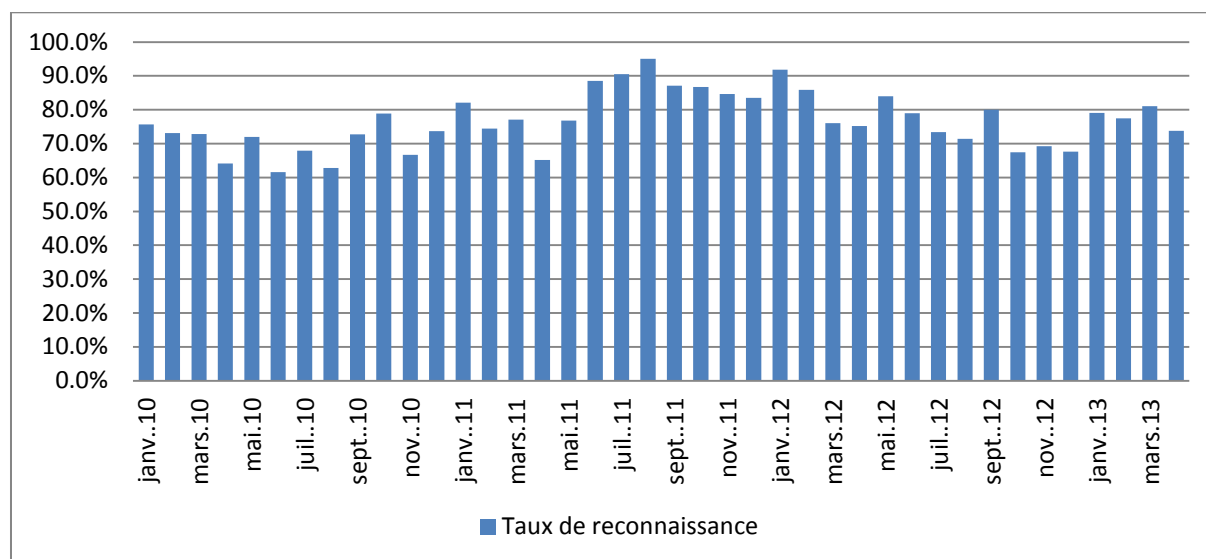
#### *Pratique constatée depuis l'entrée en vigueur de cette mesure*

Sept mois après l'adoption de cette mesure, un regard sur les statistiques publiées par l'ODM incite à penser que l'adoption de cette mesure ne change rien à la pratique, du moins pour ce qui concerne les décisions relatives aux demandes d'asile déposées par des ressortissants érythréens. Comme le montre la figure 1.3, le taux d'octroi de l'asile pour les décisions concernant les demandeurs d'asile érythréens n'a en effet pas connu d'évolution importante depuis l'adoption des mesures urgentes.

<sup>1</sup> Message du 26.05.2010 concernant la modification de la loi sur l'asile (10.052), FF 2010 4035, 4066.

<sup>2</sup> Conseil des Etats, 12.12.2011 (BOCE 2011 1122) ; Conseil national, 13.06.2012 (BOCN 2012 1085).

Figure 1.3: Taux de reconnaissance des demandes d'asile déposées par des ressortissants érythréens traitées en première instance (janvier 2010-avril 2013)<sup>3</sup>



Source : ODM/CDM

### Questions soulevées par cette mesure

L'origine de cette mesure ainsi que la pratique observée depuis son adoption semblent confirmer le caractère symbolique d'une disposition dépourvue d'effets tangibles. La désertion ou l'objection de conscience n'ont, en réalité, jamais constitué – en tant que tel – un motif d'asile en droit suisse et international. La précision ajoutée à l'alinéa 3 de l'art. 3 de la loi sur l'asile est donc superflue d'un point de vue juridique. Si ce nouvel alinéa semble actuellement dépourvu d'effet, quatre aspects problématiques doivent toutefois être soulignés.

Le premier élément relève de la logique. Pourquoi introduire une mesure si celle-ci reste en pratique sans effet ? Si le Conseil fédéral a, dans une certaine mesure, cherché à justifier l'introduction de cette mesure en garantissant qu'elle n'impliquerait aucun changement dans la pratique, ce même argument semble dès lors plutôt constituer un motif pour s'en abstenir.

Deuxièmement, si la pratique démontre qu'aucun changement concret n'est intervenu suite à cette modification, rien ne permet d'exclure que, dans un avenir plus ou moins éloigné, les prochains responsables du DFJP n'interpréteront pas différemment cet alinéa avec, pour potentielle conséquence, une précarisation du statut de séjour octroyé à des ressortissants érythréens ou issus d'autres origines.

Par ailleurs, cette tentative – même ratée – de limiter le nombre de requérants d'une certaine origine s'attaque à la définition même du statut de réfugié, établie il y a plus de 60 ans par la [Convention de Genève](#), créant ainsi un précédent qui ouvre la porte à de futures dérives. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), chargé de surveiller

<sup>3</sup> Il est à noter que le calcul du taux de reconnaissance s'est fait en ne considérant que les décisions « matérielles », c'est-à-dire en ne tenant pas compte des décisions de non-entrée en matière liées à Dublin.

l'application des dispositions de la Convention, y voit une limitation inutile des critères fondant la qualité de réfugié et il a vivement critiqué l'inscription de cette disposition dans la loi sur l'asile<sup>4</sup>.

Enfin, le signal envoyé à la population est problématique, car cette mesure laisse entendre que les objecteurs de conscience et déserteurs d'origine érythréenne ne méritent pas notre protection et que leur présence, jugée trop importante, nous est imposée par des obligations internationales. Une autre position pourrait être tenue en expliquant que ces personnes sont persécutées par un régime qui les astreint à un service militaire pour une durée indéfinie et n'hésite pas à les soumettre à la torture lorsqu'ils s'y refusent. Dès lors, l'octroi de l'asile à ces personnes pourrait être considéré à la fois comme un acte humanitaire et comme un acte d'indépendance face à un régime connu pour ses violations systématiques des droits humains. C'est précisément ce type de motivation, et de discours, qui avaient été largement diffusés par les autorités lorsqu'il s'était agi d'accueillir d'importants contingents de réfugiés hongrois en 1956 et tchécoslovaques en 1968, contribuant ainsi à l'intégration des personnes concernées dans la société suisse.

---

<sup>4</sup> Prise de position du HCR sur le rapport du Département de justice et police (DFJP) de juillet 2011 relatif à la modification de la loi sur l'asile dans un message complémentaire au message visant à modifier la loi sur l'asile du 26 mai 2010 Septembre 2011, p. 4.

## **2. Il n'est plus possible de déposer une demande d'asile dans une ambassade (art. 19 et 20 LAsi)**

### *Modification de la loi*

Les anciens articles 19 alinéa 1 et 20 prévoyaient qu'une demande d'asile pouvait être déposée auprès d'une représentation suisse à l'étranger. Cette possibilité a été abrogée. Désormais, les demandes d'asile ne peuvent qu'être déposées dans un aéroport suisse, à un poste-frontière ou dans un centre d'enregistrement. En pratique, et en vertu de l'art. 2 al. 4 de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas ([OEV](#)), des visas humanitaires peuvent toutefois être délivrés aux personnes nécessitant une protection.

### *Arguments à la base de la modification*

Le principal argument pour supprimer la possibilité de demander l'asile dans les ambassades portait sur le fait que la Suisse était désormais le seul pays européen à encore connaître cette pratique, ce qui provoquait un déséquilibre dans la répartition des demandes d'asile au détriment de la Suisse. Le Conseil fédéral a par ailleurs fait remarquer qu'une bureaucratie importante et coûteuse était mobilisée pour accorder l'entrée en Suisse à une proportion restreinte de personnes comparativement au nombre de demandes déposées (environ 10% des demandes ont été acceptées entre 2009 et 2012)<sup>5</sup>. Ces arguments ont toutefois été critiqués par les œuvres d'entraide et par certains parlementaires qui estiment que la procédure de demande d'asile dans les ambassades était plus avantageuse sur le plan financier, puisqu'elle épargnait à la Suisse les frais d'assistance et d'hébergement des requérants, ainsi que les coûts liés à d'éventuelles procédures de renvoi. Dans une perspective humanitaire, la possibilité de demander l'asile dans les ambassades est considérée comme un moyen efficace de protéger les personnes les plus vulnérables et les moins mobiles, et constitue un instrument de lutte contre le recours aux réseaux de passeurs. La Conseillère fédérale en charge du dossier a affirmé que la Suisse préserverait sa tradition humanitaire en laissant des possibilités aux personnes les plus vulnérables d'accéder à la procédure d'asile en Suisse par le biais du visa pour motifs humanitaires et par une politique de contingents dans laquelle la Suisse s'engagerait activement.

### *Pratique constatée depuis l'entrée en vigueur de cette mesure*

Le jour de l'adoption de cette mesure au Parlement, l'ODM publiait une [directive](#) à l'attention des représentations suisses à l'étranger, destinée à rappeler le caractère exceptionnel du visa pour motifs humanitaires et à préciser les critères de son octroi<sup>6</sup>. Un tel visa peut être délivré s'il y a lieu d'estimer que « la vie ou l'intégrité physique d'une personne sont directement, sérieusement et concrètement menacés dans son pays d'origine ou de provenance ». La directive précise encore que « si l'intéressé se trouve déjà dans un Etat tiers, on peut considérer en règle générale qu'il n'est plus menacé ». En pratique, cela signifie que l'octroi

<sup>5</sup> Message du 26.05.2010 concernant la modification de la loi sur l'asile (10.052), FF 2010 4035, 4048.

<sup>6</sup> Directive « Demandes de visas pour motifs humanitaires » du 28.09.2012.

de visas pour motifs humanitaires devrait être extrêmement rare. En effet, lors de l'émergence d'un conflit, les représentations suisses à l'étranger ferment généralement leur porte, comme c'est par exemple actuellement le cas en Syrie. Les personnes « directement, sérieusement et concrètement menacées » ne trouveront donc vraisemblablement pas d'ambassade suisse ouverte dans leur pays, tandis que leur demande sera refusée si elle est déposée dans un pays tiers. Des statistiques fournies par l'ODM tendent à confirmer cette prédiction puisque seules 6 demandes de visa pour motifs humanitaires ont été acceptées depuis l'entrée en vigueur de la suppression des demandes d'asile dans les ambassades (voir figure 2.1). Ces chiffres doivent néanmoins être traités avec la plus grande prudence car il s'agit d'une statistique fondée sur des relevés manuels, le système électronique d'établissement des visas actuel ne permettant pas d'exploitation statistique.

*Figure 2.1: Visas humanitaires (1<sup>er</sup> octobre 2012-31 avril 2013)*

	2012	2013
<b>Préavis positif de l'ODM (octroi du visa)</b>	1	5
<b>Préavis négatif de l'ODM</b>	2	18
<b>Correspondance<sup>7</sup></b>	159	247

Source : ODM

Par ailleurs, la Suisse a laissé entrer sur son territoire un contingent de 37 Syriens en mars 2013, après avoir déjà admis un contingent de 36 personnes en septembre 2012. En comparant ces différents chiffres avec ceux présentés dans la figure 2.2, il semble difficile de rejoindre la position de la Conseillère fédérale selon laquelle les visas humanitaires et la politique suisse de contingents représentent une véritable alternative à la possibilité de déposer des demandes d'asile dans les ambassades.

*Figure 2.2: Nombre d'entrées accordées afin de mener une procédure d'asile en Suisse (1<sup>er</sup> janvier 2008-31 décembre 2012)*

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Entrées accordées</b>	136	233	185	653	579

Source : ODM

<sup>7</sup> La rubrique « correspondance » signifie que les demandeurs sont informés de la possibilité de demander un visa humanitaire et de la suppression des demandes d'asile à l'étranger.



*Questions soulevées par cette mesure*

Du fait des difficultés liées à l'obtention d'un visa humanitaire, les personnes qui pouvaient au préalable obtenir une protection de la Suisse risquent d'avoir à affronter les périls d'un voyage vers l'Europe dans la clandestinité et de devoir recourir à des réseaux de passeurs.

En outre, la suppression de la possibilité de demander l'asile dans les ambassades « renforce une injustice profonde »<sup>8</sup> en récompensant les personnes qui ont été capables d'effectuer le voyage en traversant illégalement les frontières et en punissant celles qui auraient mérité une protection mais qui n'ont pas pu franchir les innombrables obstacles présents sur le chemin de l'exil.

S'il est vrai que la Suisse restait un des rares pays à connaître ce type de procédure « en ambassade », les avantages que celle-ci fournit – octroi d'une protection uniquement aux victimes de persécutions et suppression des problèmes liés au retour des requérants déboutés – pourraient constituer un argument pour la maintenir et la promouvoir au niveau international.

---

<sup>8</sup> Etienne Piguet, cité dans Le Temps du 25.04.2013, « La réponse à la globalisation de l'asile n'a toujours pas été trouvée », François Modoux.

### **3. Les requérants « récalcitrants » peuvent être hébergés dans des centres spécifiques (art. 26 LAsi)**

#### *Modification de la loi*

De nouveaux alinéas (1bis, 1ter et 2ter) viennent compléter l'article 26 de la loi sur l'asile afin de permettre la création de centres spécifiques pour « les requérants qui menacent la sécurité et l'ordre publics ou qui, par leur comportement, portent sensiblement atteinte au fonctionnement des centres d'enregistrement ». L'ordonnance 1 de la loi sur l'asile est aussi modifiée afin de préciser dans quels cas la sécurité et l'ordre publics sont menacés (notamment lorsque des prescriptions légales ou des décisions d'autorités sont violées) et dans quels cas le bon fonctionnement d'un centre d'enregistrement est compromis (par exemple lorsque le requérant d'asile viole gravement le règlement du centre ou ne respecte pas les consignes de comportement). L'ordonnance précise encore que la décision d'assignation à un tel centre ne peut être attaquée que dans le cadre d'un recours contre la décision finale et que la durée du séjour ne peut dépasser 140 jours après l'assignation.

#### *Arguments à la base de la modification*

Cette mesure n'a pas été proposée par le Conseil fédéral. Elle a été proposée par le Conseiller national Philipp Müller (PLR) dans le cadre des travaux de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) au printemps 2012. L'origine de cette mesure est à resituer dans le contexte de l'augmentation des demandes d'asile déposées par des requérants d'origines tunisienne, algérienne et marocaine depuis 2011, et l'implication de certains d'entre eux dans des agissements relevant de la petite criminalité. Fortement médiatisés, ces actes de délinquance ont conduit les politiques à faire plusieurs propositions. L'une d'elle, soutenue par le groupe parlementaire UDC, proposait le placement en établissement fermé de personnes « délinquantes, récalcitrantes et troublant l'ordre public ». Le Conseil national, suivi par le Conseil des Etats, a finalement opté pour la proposition formulée par Philipp Müller en estimant nécessaire de disposer d'un instrument pour isoler les personnes « récalcitrantes », coupables d'actes qui ne ressortent pas du domaine pénal mais qui perturbent le bon fonctionnement des centres<sup>9</sup>. L'un des arguments avancés pour la mise en place de telles structures consistait à affirmer que cet instrument serait un moyen efficace d'assurer la sécurité du personnel ainsi que des autres résidents des centres « ordinaires ».

#### *Pratique constatée depuis l'entrée en vigueur de cette mesure*

A l'heure actuelle, aucun centre spécifique au sens des alinéas 1bis, 1ter et 2ter de l'art. 26 n'a été ouvert. Il s'agit en effet d'attendre l'issue du scrutin du 9 juin prochain. Cependant, le centre de la Waldau, à Landquart (GR) est une structure qui se rapproche du modèle proposé par cette disposition, dans la mesure où il accueille depuis plusieurs années des personnes ayant enfreint le règlement des centres dans lesquels elles étaient logées précédemment.

---

<sup>9</sup> Conseil national, 13.06.2012 (BOCN 2012 1109).

### *Questions soulevées par cette mesure*

Les pratiques constatées dans le centre de la Waldau attirent l'attention sur les problèmes d'application que la création de tels centres ne manquera pas de soulever. En particulier, la question de l'encadrement à introduire dans de tels centres n'est pas évidente. Si l'encadrement est important, il engendrera forcément des coûts pour la Confédération et les cantons. En revanche, un encadrement minimal risque également d'engendrer des coûts, même si ceux-ci sont plus difficiles à estimer. Les graves problèmes sécuritaires que le centre de la Waldau a connu récemment<sup>10</sup> illustrent les risques liés à une absence quasi-totale d'encadrement, notamment en ce qui concerne la recrudescence des actes de violence ou le développement de problèmes médicaux et psychiques chez les requérants concernés.

Par ailleurs, il existe des incertitudes sur les caractéristiques des personnes qui pourront être envoyées dans de telles structures. Comment parviendra-t-on à définir, de manière objective, que tel comportement « porte sensiblement atteinte au bon fonctionnement » d'un centre ? Il est ainsi à craindre que ces décisions revêtent un caractère arbitraire et que de profondes disparités cantonales apparaissent en la matière.

En outre, la mise en place de ces structures soulève le problème de leur emplacement et de leur degré de fermeture. A priori, ces centres devraient se tenir éloignés des zones d'habitation mais une telle situation pourrait constituer une forme de détention « de fait » et constituer ainsi une violation de la liberté de mouvement garantie par la Constitution fédérale et par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Enfin, la création de centres spécifiques pour requérants « délinquants » et « récalcitrants » amène à une confusion entre les objectifs du droit pénal et ceux que devrait poursuivre le droit d'asile. Celui-ci n'a en effet pas pour but de sanctionner des comportements qui le sont déjà au titre du droit pénal, ou qui ne peuvent pas l'être en raison du peu de gravité qu'ils constituent.

---

<sup>10</sup> Le Temps du 16.03.2013 : « Malaise autour de l'homicide dans le centre pour requérants récalcitrants », Valérie de Graffenried

**4. Le Conseil fédéral peut mettre sur pied des phases de test (de deux ans au maximum) pour évaluer de nouvelles procédures d’asile. Les modalités de ces phases peuvent déroger à la loi sur l’asile ainsi qu’à la loi sur les étrangers. Le délai de recours peut notamment être raccourci de 30 à 10 jours (art. 112b LAsi)**

*Modification de la loi*

L’article 112b charge le Conseil fédéral de régler les modalités des phases de test dans une ordonnance (OTest). Ce projet, qui a été mis en audition le 19 février 2013 pendant un mois et ne prendra effet que si le peuple accepte les modifications de la loi sur l’asile le 9 juin prochain, s’insère dans le cadre plus large de la restructuration du domaine de l’asile qui devrait être mis en consultation dans les mois à venir. Cette réforme vise à accélérer considérablement les procédures d’asile et prévoit que la Confédération puisse procéder à des phases de test afin d’expérimenter de nouvelles procédures. L’ordonnance sur les phases de test règle notamment les points suivants : les requérants dont la demande doit être traitée dans le cadre d’une phase de test sont choisis de manière aléatoire, mais cette participation doit être sans incidence sur la décision relative à la demande ; la procédure d’asile est constituée d’abord d’une phase préparatoire qui doit durer au maximum 10 jours pour les cas « Dublin » et 21 jours pour les autres procédures et, ensuite, d’une procédure accélérée qui dure entre 8 et 10 jours. S’il s’avère que la procédure accélérée n’est pas possible, le requérant sort de la phase de test et est attribué à un canton ; il n’y a pas de représentant des œuvres d’entraide durant les phases de test, mais un conseil et une représentation juridiques gratuits sont garantis ; le délais de recours contre une décision est de 10 jours ; le requérant n’a pas le droit de travailler, mais il peut participer à un programme d’occupation.

*Arguments à la base de la modification*

Dans le cadre du projet de restructuration du domaine de l’asile, le groupe de travail constitué de représentants de l’ODM et des cantons a présenté un rapport de travail intermédiaire devant la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) durant l’été 2012. Dans ce rapport, il estimait que les changements induits par les mesures de restructuration étaient si importants que celles-ci devaient pouvoir être mises en œuvre progressivement et être expérimentées dans le cadre de « phases de test ». La Conseillère fédérale en charge du dossier a alors demandé à la CIP-CE de créer une base légale pour mener ces phases de test pouvant déroger à la loi sur l’asile. De nombreuses voix se sont élevées au sein des Commissions et du Parlement pour critiquer cette disposition assimilée par certains à un régime des « pleins pouvoirs » donnés à l’exécutif. Des craintes liées à la violation potentielle des principes de séparation des pouvoirs, de la sécurité du droit et de l’égalité de traitement ont été évoquées par les opposants à cette mesure. La cheffe du DFJP a toutefois assuré que le principe d’égalité de traitement serait garanti, la participation des requérants à ces phases de test étant sans incidence sur la nature de la décision relative à leur demande d’asile. Par ailleurs, elle a affirmé que ce type de délégation au Conseil fédéral se justifiait compte tenu de la nécessité d’accélérer les procédures et de l’ampleur des changements contenus dans le projet de restructuration.

*Pratique constatée depuis l'entrée en vigueur de cette mesure*

A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'évaluer cette mesure puisque ces phases tests ne seront pas concrétisées avant l'issue de la votation du 9 juin.

*Questions soulevées par cette mesure*

L'objectif d'accélération des procédures d'asile est souhaitable aussi bien du point de vue des autorités que des requérants d'asile eux-mêmes. On peut toutefois se demander s'il justifie l'octroi de pouvoirs spéciaux à l'exécutif, en dehors des cadres légaux en vigueur, au risque de déroger à des principes aussi fondamentaux que ceux de la séparation des pouvoirs et de la sécurité juridique.

En outre, les dispositions de la loi sur l'asile offrent déjà un cadre qui permettrait de rendre des décisions dans un délai bref et raisonnable. Les délais imposés aux autorités (administrative et judiciaire) n'étant toutefois que des délais d'ordre, ils tendent à ne pas être respectés, ce qui implique en pratique des procédures d'asile souvent exagérément longues. Dans ce contexte, il est permis de douter de l'efficacité du raccourcissement des délais de recours, qui n'accélérera vraisemblablement pas les procédures, mais contribuera à restreindre les garanties de procédure (en particulier le droit à un recours effectif) préconisées par la Constitution fédérale et par la CEDH.

Mai 2013

Robin Stünzi, Clément de Senarclens et Fanny Matthey, CDM

En collaboration avec Cesla Amarelle, CDM

Université de Neuchâtel

*Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser au CDM à Clément de Senarclens ([clement.desenarclens@unine.ch](mailto:clement.desenarclens@unine.ch)) et Robin Stünzi ([robin.stunzi@unine.ch](mailto:robin.stunzi@unine.ch)), Tél. 032/718 15 51*