



Berne, le [date]

Abrogation de l'ordonnance COVID-19 asile

Commentaire



Commentaire

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Avec l'arrivée du COVID-19 début 2020, le domaine de la migration a été lui aussi confronté à des défis de taille. Afin de protéger tous les acteurs de la procédure d'asile et de mettre en œuvre les prescriptions du Conseil fédéral, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a pris diverses mesures d'urgence dès le printemps 2020 (par ex. accroissement du nombre de places d'hébergement, mise en place de moyens auxiliaires, comme des vitres en plexiglas, ou nettoyage régulier des salles d'audition à l'aide de désinfectants).

Le 1^{er} avril 2020, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance de nécessité sur les mesures prises dans le domaine de l'asile en raison du coronavirus (ordonnance COVID-19 asile)¹. Entrée en vigueur de manière échelonnée les 2 et 6 avril 2020, cette dernière déroge de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)² sur certains points (cf. point 1.3).

L'ordonnance COVID-19 asile prévoit des mesures dans le domaine de l'hébergement des requérants d'asile dans les centres de la Confédération. Ainsi, la Confédération dispose de 5 jours au lieu des 60 prévus à l'art. 24c, al. 4, LAsi pour annoncer au canton et à la commune concernés le changement d'utilisation d'une construction ou installation militaire (art. 2, al. 2). De plus, pour les installations militaires, une réutilisation temporaire est possible sans une interruption de deux ans et sans l'accord du canton et de la commune concernés (art. 2, al. 1). Enfin, la réaffectation temporaire de constructions ou installations civiles appartenant à la Confédération ou louées par elle est également possible, avec l'accord du propriétaire, sans être soumise à autorisation (art. 3, al. 1, let. a). Il en va de même pour l'installation temporaire de constructions mobilières, lorsqu'il s'agit de mettre à disposition des places d'hébergement supplémentaires (art. 3, al. 1, let. b). Ces mesures ne peuvent s'appliquer que pour remédier à des problèmes de capacités induits par – et uniquement par – l'épidémie de COVID-19.

Les art. 4 et 5 de l'ordonnance COVID-19 asile permettent de recourir à des moyens techniques et organisationnels si les circonstances liées à la pandémie l'exigent. Par exemple, les interprètes, les procès-verbalistes et les représentants juridiques peuvent participer aux auditions de requérants d'asile depuis d'autres locaux du SEM.

Si, à cause de l'évolution de l'épidémie, les moyens susmentionnés ne suffisent plus, le SEM peut également, à titre exceptionnel, mener l'audition des requérants dans les centres de la Confédération lorsque le représentant juridique ne peut pas y participer en raison des circonstances liées à l'épidémie dans une région déterminée (art. 6, al. 1, ordonnance COVID-19 asile). L'audition déploie ses effets juridiques même en l'absence du représentant juridique. Cette règle s'applique également aux représentants des œuvres d'entraide prévus par l'ancien droit (cf. art. 30 anc. LAsi, état au 1.1.2019) et aux représentants juridiques choisis librement et mandatés directement par les requérants d'asile (art. 6, al. 2, ordonnance COVID-19 asile). Parallèlement, l'art. 10 de l'ordonnance COVID-19 asile porte à 30 jours (au lieu de 7 jours ouvrables) le délai de recours dans la procédure accélérée.

L'art. 7 de l'ordonnance COVID-19 asile dispose que, si les circonstances liées au coronavirus empêchent de notifier une décision ou de remettre une communication au prestataire chargé de fournir la représentation juridique (art. 12a, al. 2, LAsi), la décision est notifiée ou la communication est remise directement au requérant d'asile. De plus, les délais concernant la procédure en première instance peuvent si nécessaire être dépassés, dans une mesure raisonnable, en raison des circonstances liées au coronavirus (art. 8 ordonnance COVID-19 asile). En outre, l'art. 9 de l'ordonnance COVID-19 asile permet de fixer des délais de départ plus longs lorsqu'une demande d'asile fait l'objet d'un rejet ou d'une non-entrée en matière.

Les dispositions de l'ordonnance COVID-19 asile se fondent sur l'art. 5, let. c, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19)³. Le 16 décembre 2022, le Parlement a décidé de proroger jusqu'au 30 juin 2024 certaines dispositions de la loi en question, et notamment la base légale de l'ordonnance COVID-19 asile (RO 2022 817). Même si les mesures liées à la pandémie ne sont plus appliquées depuis le printemps 2022, en particulier celles visant à garantir des capacités suffisantes au sein des centres de la Confédération (art. 2 et 3) et celles concernant la réalisation d'auditions (art. 4 à 6), l'ordonnance COVID-19 asile a été prorogée jusqu'au 30 juin 2024. Ce faisant, le Conseil fédéral a

¹ RS 142.318

² RS 142.31

³ RS 818.102

tenu compte de la volatilité de la situation en lien avec la pandémie de COVID-19 et s'est assuré que de futures mesures pourraient aussi être mises en œuvre dans le domaine de l'asile si la situation devait s'aggraver.

Le référendum a été demandé contre la prorogation des dispositions de la loi COVID-19. Lors de la votation du 18 juin 2023, le peuple a nettement accepté le projet, à une majorité de 62 % des voix. Par conséquent, la loi COVID-19 et l'ordonnance COVID-19 asile restent en vigueur jusqu'au 30 juin 2024.

Actuellement, la situation générale dans le domaine de l'asile provoque des tensions au niveau de l'hébergement (cf. point 1.2). En parallèle, la situation liée au COVID-19 s'est sensiblement apaisée et stabilisée par rapport au début de la pandémie, au printemps 2020. Comme les dispositions de l'ordonnance COVID-19 asile ont aussi des répercussions négatives sur les capacités d'hébergement, il est prévu de les abroger de manière anticipée. Les autres dispositions de l'ordonnance en question ne sont actuellement plus utilisées non plus. Néanmoins, si la situation devait à nouveau se détériorer comme ce fut le cas durant l'hiver 2023-2024, les bases légales contenues dans la loi COVID-19 permettraient toujours au Conseil fédéral d'édicter une nouvelle ordonnance COVID-19 asile.

1.2 Situation actuelle dans le domaine de l'hébergement

En 2022, 24 511 nouvelles demandes d'asile ont été déposées en Suisse, soit 9583 de plus qu'en 2021 (+ 64,2 %). À cela se sont ajoutées 74 959 demandes de protection provisoire émanant de personnes qui ont fui l'Ukraine. Cette évolution a mené les structures d'hébergement de la Confédération aux limites de leurs capacités.

Le scénario le plus vraisemblable du Département fédéral de justice et police (DFJP) table sur 26 000 à 30 000 demandes en 2023. Toutefois, des développements susceptibles de faire passer ce chiffre à 35 000, voire 40 000 demandes pourraient survenir cet automne (par ex. accroissement significatif du flux migratoire traversant les Balkans, hausse du nombre de demandes d'asile déposées par des personnes ayant débarqué dans le sud de l'Italie). Au 12 octobre 2023, le SEM disposait d'environ 10 500 places d'hébergement. Différentes mesures ont déjà été prises afin que la Suisse puisse continuer d'héberger toutes les personnes en quête de protection et que les cantons ne soient pas davantage sollicités durant le deuxième semestre 2023. C'est ainsi que le SEM a été en contact étroit avec l'armée au cours des derniers mois afin de maintenir les capacités mises à disposition au sein des structures d'hébergement militaires, soit environ 3700 places. Il vient d'obtenir le feu vert de l'armée pour une prolongation et va donc pouvoir utiliser les cantonnements – de manière flexible – jusqu'à fin 2024. L'armée met en plus à sa disposition 300 places au Glaubenberg (canton d'Obwald) du 6 novembre 2023 à fin avril 2024 au plus tard ainsi que 360 places dans la caserne de Kloten (canton de Zurich) et 300 places dans celle de Coire (canton des Grisons) du 6 novembre au 15 décembre 2023.

En outre, après avoir consulté la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ainsi que des représentants de l'Association des communes suisses et de l'Union des villes suisses, le SEM a adressé fin juin une lettre aux conseillères et conseillers d'État concernés, les priant de lui indiquer d'ici fin août 2023 quels abris de la protection civile (PC) pourraient être utilisés par la Confédération pour assurer le premier hébergement des requérants d'asile. L'examen approfondi des propositions reçues fait apparaître que 710 places supplémentaires peuvent être mises en service en octobre et novembre dans des abris PC situés dans les cantons de Berne, Genève, Glaris et Zurich. La situation demeure néanmoins tendue.

Il importe de tenir compte de cet état de fait. Eu égard aux développements attendus dans le domaine de l'asile et aux expériences faites en 2022, l'ordonnance COVID-19 asile doit être abrogée de manière anticipée au 15 décembre 2023.

1.3 Ordonnance 3 COVID-19

En revanche, il y a lieu de maintenir les mesures dans le domaine des étrangers prévues dans l'ordonnance 3 du 19 juin 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 3 COVID-19)⁴, et notamment la possibilité de restreindre le franchissement de la frontière et de l'admission d'étrangers (art. 4). Les dispositions concernées ne s'appliquent que si des pays ou régions à risque sont mentionnés à l'annexe 1 de l'ordonnance 3 COVID-19, ce qui n'est pas le cas actuellement. La Suisse définit les pays et régions en question en se fondant sur les recommandations du Conseil de l'Union européenne (développements de l'acquis de Schengen). Si ces recommandations ne

⁴ RS 818.101.24

mentionnent actuellement aucun pays ou région à risque, elles demeurent en vigueur afin de permettre une réaction à court terme à un changement de la situation épidémiologique à l'étranger. Par conséquent, il est important de maintenir les bases légales permettant de rétablir des restrictions d'entrée, et ce, même si aucune mesure dans le domaine des étrangers fondée sur l'ordonnance 3 COVID-19 n'est appliquée pour le moment. Cela permet de garantir une réaction tout en rapidité et en souplesse si la situation devait changer sur le front du COVID-19. Ce faisant, la Suisse prend aussi ses responsabilités en tant qu'État associé à Schengen en contribuant à ce que des dispositions d'entrée dans l'espace Schengen aussi uniformes que possible soient garanties en temps de pandémie.

2 Procédure préliminaire

2.1 Consultation au sens de la LCo

L'art. 3, al. 1, de la loi sur la consultation (LCo ; RS 172.061) dispose qu'une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant les ordonnances qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle (let. d), qui touchent particulièrement les cantons ou certains d'entre eux ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale (let. e). Comme l'abrogation de l'ordonnance COVID-19 asile ne répond à aucun de ces critères, elle n'a pas été mise en consultation.

2.2 Consultation des cantons et des partenaires sociaux

En vertu de l'art. 1, al. 3, de la loi COVID-19, les gouvernements cantonaux et les associations faitières des partenaires sociaux doivent être associés à l'élaboration des mesures qui touchent leurs compétences. Par conséquent, le DFJP a consulté les cantons et les milieux concernés de près ou de loin par l'abrogation de l'ordonnance (Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, organisations de protection juridique, œuvres d'entraide, Tribunal administratif fédéral). La grande majorité des participants à cette consultation, qui s'est déroulée du 11 juillet au 16 août 2023, approuve l'abrogation anticipée de l'ordonnance COVID-19 asile.

En vertu de l'art. 1, al. 4, de la loi COVID-19, le Conseil fédéral a demandé à la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) et à son homologue du Conseil des États (CIP-E) si elles souhaitent se prononcer sur le projet d'abrogation. La CIP-N a décidé fin juin 2023 de renoncer à une consultation. La CIP-E a fait de même en août 2023.

3 Présentation du projet

Le projet vise à abroger de manière anticipée au 15 décembre 2023 – soit le plus rapidement possible – l'ordonnance COVID-19 asile, dont la durée de validité court actuellement jusqu'au 30 juin 2024. L'ordonnance en question deviendra donc caduque le 14 décembre 2023 à minuit.

4 Commentaire des dispositions

L'ordonnance COVID-19 asile doit être abrogée au 15 décembre 2023 (exposé des motifs aux points 1.1 et 1.2). Il se trouve que certains points de l'ordonnance dérogent à la LAsi. Ainsi, les dispositions contenues dans la loi s'appliqueront à nouveau lorsque l'ordonnance aura été abrogée.

Disposition transitoire

Le nouveau droit s'appliquera aux procédures en suspens en première instance au moment de l'abrogation de l'ordonnance, en particulier les délais de recours et de départ fixés aux art. 108 et 45, al. 2 à 3, LAsi. Les procédures en suspens qui ont déjà donné lieu à une décision en première instance restent soumises jusqu'à leur clôture au droit en vigueur.

5 Conséquences en matière de finances et de personnel

L'abrogation de l'ordonnance COVID-19 asile et, en particulier, du délai de recours prolongé à 30 jours dans la procédure accélérée permet de réduire sensiblement la durée des procédures d'asile et, partant, du séjour des personnes concernées dans les structures d'hébergement de la Confédération et des cantons. De ce fait, les dépenses et la charge de travail du personnel diminueront tant pour la

Confédération que pour les cantons ; néanmoins, il n'est pas possible actuellement de quantifier ces baisses, dont l'ampleur dépendra de l'évolution de la situation dans le domaine de l'asile.

6 Aspects juridiques

L'ordonnance COVID-19 asile se fonde sur l'art. 5, let. c, de la loi COVID-19. Cette disposition permet au Conseil fédéral d'édicter et d'abroger des dispositions dérogeant à la LEI et à la LAsi sur l'hébergement des requérants d'asile dans les centres de la Confédération et sur l'exécution des procédures d'asile et de renvoi.