



24.xxx

**Message
concernant la modification de la loi sur l'asile
(Sécurité et fonctionnement des centres de la Confédération)**

du ...

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

La modification législative proposée a pour objectif principal de régler de manière détaillée, dans la loi sur l'asile (LAsi), les tâches et les attributions du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) en matière d'hébergement, d'encadrement et de sécurité dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports, ainsi que la possibilité de déléguer les tâches concernées à des tiers. De plus, il est prévu d'inscrire dans la LAsi les principes régissant la discipline.

Contexte

Au printemps 2021, plusieurs médias et organisations non gouvernementales avaient rapporté que le personnel des services de sécurité avait recouru à la violence dans les centres de la Confédération. À la suite de ces allégations, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) avait chargé l'ancien juge fédéral Niklaus Oberholzer de mener une enquête concernant la sécurité au sein des centres de la Confédération. Dans son rapport du 30 septembre 2021, il était parvenu à la conclusion qu'il n'y avait pas de recours systématique à la violence dans les centres de la Confédération et que les droits fondamentaux et les droits de l'homme y étaient respectés. Il recommandait toutefois des améliorations dans le domaine de la sécurité et dans le domaine disciplinaire, dont certaines nécessitaient des modifications de la LAsi. Ces modifications font l'objet du présent projet. Le projet tient également compte de deux arrêts récents prononcés par le Tribunal fédéral et le Tribunal pénal fédéral qui portent, entre autres, sur des points soulevés dans le rapport Oberholzer.

Contenu du projet

Le projet prévoit de compléter la LAsi par une nouvelle section intitulée « Fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports », qui contiendra notamment des dispositions sur les tâches du SEM en la matière (art. 25 P-LAsi). Il définit, entre autres, précisément les domaines dans lesquels le SEM peut recourir à la contrainte et à des mesures policières, en application de la loi sur l'usage de la contrainte, afin de garantir la sécurité et l'ordre. De plus, les mesures disciplinaires envisageables ainsi que les principes régissant la procédure à suivre en la matière seront inscrits dans la loi (art. 25a P-LAsi). Une personne pourra, sur ordre du SEM, être retenue pour une durée de deux heures au plus afin de parer à un danger sérieux, direct et imminent, dans la mesure où elle met gravement en danger sa propre personne ou d'autres personnes, ou qu'elle menace de causer d'importants dommages matériels (art. 25b P-LAsi). Cette disposition, inscrite actuellement dans l'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (ci-après O du DFJP), sera transférée dans la LAsi. Le projet prévoit aussi de créer une base légale suffisamment détaillée pour permettre au SEM de déléguer à des tiers, par contrat, des tâches d'encadrement et d'hébergement ainsi que des tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre (art. 25c P-LAsi). La Confédération sera en outre en mesure de déléguer aux autorités cantonales de police compétentes, sur la base d'une convention, des tâches en matière de sécurité et d'ordre (art. 25d P-LAsi). Enfin, la disposition figurant actuellement à l'art. 4 O du DFJP, par laquelle le SEM est habilité à fouiller les requérants d'asile ainsi que leurs

biens pour rechercher des documents et moyens de preuve déterminants pour la procédure ainsi que des boissons alcooliques, sera inscrite dans la loi (art. 9, al. 1, P-LAsi) et assortie de la possibilité de saisir les objets en question si cela est nécessaire.

Pour la Confédération, les cantons et les communes, ces modifications n'auront pas de nouvelles conséquences majeures sur le plan financier ou sur l'état de personnel.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	5
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	5
1.2 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	7
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	7
2.1 Remarques générales	7
2.2 Fouille (art. 9 AP-LAsi)	8
2.3 Fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (art. 25 AP-LAsi)	10
2.4 Mesures disciplinaires (art. 25a AP-LAsi)	12
2.5 Rétention provisoire pour parer à un danger imminent (art. 25b AP-LAsi)	15
2.6 Délégation de tâches à des tiers (art. 25c AP-LAsi)	16
2.7 Activités d’aumônerie (art. 25c, al. 2, let. d, et 25c, al. 7, 2 ^e phrase, AP-LAsi)	18
2.8 Dispositions générales d’exécution (art. 25d AP-LAsi)	19
2.9 Autres remarques	20
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	22
4 Présentation du projet	22
5 Commentaire des dispositions	24
6 Conséquences	37
6.1 Conséquences pour la Confédération	37
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	38
7 Aspects juridiques	38
7.1 Constitutionnalité	38
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	39
7.3 Forme de l’acte à adopter	39
7.4 Frein aux dépenses	40
Loi sur l’asile (LAsi) (Projet)	xx

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

Au printemps 2021, plusieurs médias et organisations non gouvernementales avaient rapporté que le personnel des services de sécurité avait recours à la violence dans les centres de la Confédération. À la suite de ces allégations, le Secrétariat d’État aux migrations (SEM) avait chargé l’ancien juge fédéral Niklaus Oberholzer de mener une enquête concernant la sécurité au sein des centres de la Confédération. Dans son rapport du 30 septembre 2021 (rapport Oberholzer)¹, celui-ci était parvenu à la conclusion qu’il n’y avait pas de recours systématique à la violence dans les centres et que les droits fondamentaux et les droits de l’homme y étaient respectés. Il recommandait toutefois des améliorations au niveau de la sécurité et dans le domaine disciplinaire. Il préconisait notamment de clarifier les questions juridiques qui se posent en matière de discipline et, le cas échéant, de revoir entièrement le droit disciplinaire dans l’ordonnance du Département fédéral de justice et police (DFJP) du 4 décembre 2018 relative à l’exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (ci-après O du DFJP)². L’ancien juge proposait d’inscrire les principes du droit disciplinaire dans la loi du 26 juin 1998 sur l’asile (LAsi³ ; cf. rapport Oberholzer, recommandation 9). Selon lui, l’utilisation des salles de sécurité devrait être clarifiée dans le cadre d’une part d’une réorganisation des services de sécurité dans les centres de la Confédération et, d’autre part, de l’application de la loi du 20 mars 2008 sur l’usage de la contrainte (LUsC⁴ ; cf. rapport Oberholzer, recommandation 11). Enfin, le rapport invitait à étudier dans quelle mesure les conditions et les modalités applicables aux salles de sécurité pourraient être réglementées dans la LAsi (cf. rapport Oberholzer, recommandation 11).

Le 11 octobre 2021, le SEM a pris connaissance du rapport Oberholzer. Il a approuvé le document ainsi que la procédure qui y est esquissée pour l’examen et la mise en œuvre des recommandations. Il a ensuite lancé un projet pour y répondre. Le SEM a d’ores et déjà pris des mesures à court terme pour améliorer au plus vite et de manière ciblée la sécurité dans les centres de la Confédération et dans les logements situés dans les aéroports. Il a ainsi été possible, notamment, de modifier certains processus internes, de renforcer la présence du SEM dans les domaines de la sécurité et de l’encadrement, et de modifier les directives du SEM en matière de sécurité, en particulier s’agissant de la fouille des requérants d’asile.

¹ *Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren erstattet im Auftrag des SEM* du 30 septembre 2021 (disponible en allemand seulement)

² RS 142.311.23

³ RS 142.31

⁴ RS 364

Dans le cadre de ces mesures à court terme et sur la base du droit en vigueur, des modifications ont été apportées à l'O du DFJP et sont entrées en vigueur le 15 janvier 2023. Ces modifications incluent une nouvelle disposition concernant la rétention provisoire pour parer à un danger imminent (art. 29a O du DFJP) et divers compléments et précisions concernant la fouille de requérants d'asile et de personnes à protéger dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports.

Une partie des mesures proposées dans le rapport Oberholzer ne peuvent cependant être mises en œuvre qu'à plus long terme, car elles nécessitent d'analyser en profondeur les processus du domaine de la sécurité et du domaine disciplinaire ainsi que les bases juridiques nécessaires. Le présent projet aborde justement les modifications de la législation qui s'imposent. Il tient également compte de deux arrêts récents prononcés par le Tribunal fédéral (TF) et le Tribunal pénal fédéral, qui ont notamment traité des questions liées aux recommandations du rapport Oberholzer⁵.

Afin de réduire autant que possible le nombre de cas d'escalade de la violence dans les centres de la Confédération, le SEM a déjà mis en œuvre plusieurs mesures supplémentaires. Il a ainsi élaboré un vaste plan de prévention qui est appliqué dans tous les centres de la Confédération afin de prévenir efficacement d'éventuelles situations de violence. Ce document décrit les facteurs de risque de violence et définit, pour chaque centre de la Confédération, les mesures adaptées pour lutter de manière préventive contre ces facteurs. En outre, depuis le quatrième trimestre 2021, les centres de la Confédération font appel à des agents de prévention des conflits supplémentaires : en cherchant activement un dialogue fondé sur le respect mutuel et l'estime avec les requérants d'asile, ils parviennent à éviter les conflits ou du moins à les désamorcer en vue de permettre un fonctionnement des centres de la Confédération avec un minimum de violence. Ces mesures ont un effet positif sur la situation au sein des centres de la Confédération : depuis le début de l'année 2021, le nombre d'incidents pertinents au regard de la sécurité y est en baisse. Fin 2023, ce nombre était inférieur de 20 % à celui enregistré en 2021.

Une autre mesure est la création, dans le cadre d'un projet pilote mené depuis le 1^{er} novembre 2022 dans les centres fédéraux pour requérants d'asile de Bâle et de Zurich, de services de signalement gérés par l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO). Il s'agit de centres de consultation auxquels les requérants d'asile et le personnel des centres de la Confédération peuvent adresser toutes leurs requêtes concernant l'hébergement, l'encadrement et la garantie de la sécurité et de l'ordre, de même que leurs réclamations concernant le comportement de certains collaborateurs. Les services de signalement prodiguent aussi des conseils et, si nécessaire, redirigent les personnes vers d'autres organes spécialisés, organismes de conseil ou autorités. Le projet pilote de 18 mois a fait l'objet d'un suivi extérieur pendant toute sa durée. Les services de signalement mis en place dans le cadre de ce projet ne sont toutefois pas conçus comme des organes indépendants, faute de base légale. Bien que leur gestion ait été confiée à l'OSEO, ils restent subordonnés administrativement au SEM. Néanmoins, leur indépendance est garantie par le fait qu'ils peuvent dans une large mesure exécuter leurs tâches opérationnelles de manière autonome. Si le bilan du projet pilote est

⁵ ATF 148 II 218 du 17 décembre 2021, consid. 5.3 s. / TPF CA.2022.9, consid. 3.2.2 à 3.2.5

concluant sur le plan de la sécurité au sein des centres de la Confédération, il y aura lieu d'étudier l'opportunité de créer un service de signalement indépendant au niveau de la loi. Il faut tout de même attendre la finalisation et l'évaluation du projet pilote afin de garantir que les critères justifiant une telle modification de la loi sont bien fondés sur des données probantes et axés sur l'efficacité.

1.2 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet est annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁶ et dans le projet d'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2023 à 2027⁷.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Remarques générales

La procédure de consultation sur la modification de la loi sur l'asile « Sécurité et fonctionnement des centres de la Confédération » s'est déroulée du 25 janvier au 3 mai 2023⁸. Au total, 76 avis ont été recueillis, provenant de tous les cantons, de 5 partis politiques (Le Centre, Parti évangélique suisse [PEV], Les VERT·E·S, Parti socialiste suisse [PS], Union démocratique du centre [UDC]), du Tribunal administratif fédéral (TAF) et de 44 autres acteurs des milieux intéressés. 7 destinataires ont expressément renoncé à prendre position (TF, Conférence des délégués à l'intégration, Union patronale suisse, Association des Communes Suisses, Institut Suisse de Police, Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire, Association des offices suisses du travail).

La majorité des cantons approuvent les modifications proposées et ne suggèrent qu'un petit nombre d'ajustements. Parmi les partis ayant pris position, Le Centre et l'UDC soutiennent le projet sans réserve. Le PS salue l'intention de la Confédération de mettre en œuvre les recommandations de l'ancien juge fédéral Niklaus Oberholzer et de réglementer de manière détaillée les domaines de l'hébergement, de l'encadrement et de la sécurité, ainsi que le domaine disciplinaire dans la LAsi. Par ailleurs, il attire notamment l'attention sur le fait que les mesures prévues dans le projet portent quasi exclusivement sur les requérants d'asile, et non sur le personnel des centres de la Confédération, en particulier dans le domaine de la sécurité. Les VERT·E·S soutiennent aussi le projet, mais regrettent que le Conseil fédéral n'ait pas saisi l'occasion de cette révision pour proposer également des solutions concernant le traitement des requérants d'asile mineurs non accompagnés. Le PEV approuve le projet sur le fond, mais

⁶ FF 2024 525

⁷ FF 2024 526

⁸ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2023 > Département fédéral de justice et police

rejette les dispositions proposées ayant trait aux activités d'aumônerie dans les centres de la Confédération (cf. art. 25c, al. 2, let. b, AP-LAsi).

Parmi les autres participants à la consultation, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) et l'Association des services cantonaux de migration (ASM) soutiennent le projet expressément et ne suggèrent aucune modification. D'autres acteurs sont favorables au projet sur le fond, mais suggèrent des modifications. Certains soulignent que le projet est trop focalisé sur les aspects sécuritaires, et pas assez sur les besoins des requérants d'asile (notamment les Centres sociaux protestants [CSP] et l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés [OSAR]). La plupart des modifications suggérées concernent la fouille (art. 9 AP-LAsi), les mesures disciplinaires (art. 25a AP-LAsi), la rétention provisoire pour parer à un danger imminent (art. 25b AP-LAsi) ainsi que la délégation de tâches du SEM à des tiers (art. 25c AP-LAsi). Les organisations religieuses et ecclésiastiques s'expriment presque exclusivement au sujet de la proposition de disposition relative à l'aumônerie au sein des centres de la Confédération (art. 25c, al. 2, let. b, AP-LAsi). Elles se montrent particulièrement critiques par rapport au souhait de leur déléguer des tâches relevant du domaine de la sécurité, ainsi que sur l'indemnisation proposée. Certains acteurs consultés rejettent fondamentalement le projet au motif que celui-ci ne permet pas d'empêcher ce qu'ils considèrent comme des violences systématiques au sein des centres de la Confédération (droitsfondamentaux.ch, Jesuit Refugee Services [JRS], National Coalition Building Institute [NCBI], Solinetz Schweiz, Solinetz Luzern, Solinetz Zürich, Solidarité sans frontières [Sof]). Ils suggèrent toutefois également des modifications.

2.2 Fouille (art. 9 AP-LAsi)

Les cantons approuvent cette modification et ne suggèrent qu'un petit nombre d'ajustements. Les partis politiques soutiennent le principe de réglementer la fouille de manière détaillée dans la LAsi. Les VERT·E·S, le PEV et le PS soumettent néanmoins différentes propositions de modifications. La plupart des autres participants à la consultation sont favorables à une réglementation de base de la fouille ; ils suggèrent cependant eux aussi plusieurs ajustements.

Plusieurs participants demandent que la LAsi ne permette la fouille (notamment : canton GE, PS, Commission nationale de prévention de la torture [CNPT], Bureau pour la Suisse et le Liechtenstein du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés [HCR]) ou la fouille corporelle (par ex. au moyen de la palpation ; notamment : CNPT, et avis similaire du PS) qu'en cas de soupçon concret.

Par ailleurs, quelques participants préconisent de renoncer à fouiller les requérants d'asile mineurs (notamment : PEV, PS, CNPT et HCR) et d'autres demandent que les requérants puissent choisir le sexe de la personne effectuant la fouille (notamment : PS, Amnesty International [AI], AvenirSocial, CSP).

Certains partis et plusieurs organisations émettent des critiques sur la possibilité de fouiller les requérants d'asile pour rechercher des documents d'identité et autres documents déterminants pour la procédure, ainsi que sur la possibilité de saisir ces objets

(notamment : PEV, VERT·E·S, PS, AI, AsyLex, AvenirSocial, Entraide Protestante Suisse [EPER], OSAR, HCR).

D'autres demandes portent sur la présence de personnel médical lors d'une fouille corporelle (notamment : PS, CSP, droitsfondamentaux.ch, JRS, NCBI, Save the Children, Solinetz Schweiz) et sur la désignation exacte de l'autorité habilitée à effectuer les fouilles, en lieu et place de la désignation générale utilisée, à savoir « l'autorité compétente » (TAF).

Enfin, divers participants réclament que la saisie de documents et d'objets soit consignée par écrit (notamment : AI, AsyLex, EPER, OSAR, HCR) et que cette saisie de documents ou, par exemple, de moyens de preuve fasse l'objet d'une décision (notamment : AI, AsyLex).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral rappelle qu'une priorité élevée doit être accordée à la sécurité des requérants d'asile et des collaborateurs au sein des centres de la Confédération, des logements situés dans les aéroports et des logements cantonaux. Pour garantir cette sécurité de manière satisfaisante, il est nécessaire de maintenir de façon générale la possibilité de fouiller les requérants d'asile. Le Conseil fédéral rejette donc la proposition consistant à prévoir la fouille uniquement en cas de soupçon concret. C'est aussi pour les raisons susmentionnées qu'il renonce à inscrire dans la LAsi une interdiction générale de la fouille des requérants d'asile mineurs. Les directives du SEM prévoient toutefois déjà que les enfants jusqu'à 12 ans ne sont pas soumis à la fouille. En cas de soupçon de détention d'objets non autorisés ou dangereux, les parents sont sollicités. Il est possible de demander le concours de la police si d'autres éléments donnent lieu à un soupçon. En ce qui concerne les requérants d'asile mineurs non accompagnés jusqu'à 12 ans, il convient de garantir, dans la pratique, la présence de la personne de confiance ou d'un membre du personnel d'encadrement si une fouille est requise (art. 17, al. 3, LAsi et art. 7, al. 2 et 3, de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile [OA 1]⁹). Le Conseil fédéral propose en outre une disposition précisant que les intérêts des requérants mineurs doivent être pris en compte de manière appropriée lors de la fouille (cf. art. 9, al. 3, P-LAsi). De plus, le DFJP peut édicter des dispositions d'exécution sur ces aspects (cf. art. 25e, let. g, P-LAsi). Le Conseil fédéral estime qu'une disposition légale selon laquelle les requérants pourraient choisir le sexe de la personne chargée d'effectuer la fouille serait très difficile à mettre en pratique. La LAsi prévoit déjà, dans sa forme actuelle, que les requérants ne peuvent être fouillés que par une personne du même sexe (cf. art. 9, al. 2, LAsi). La LUSC contient également une disposition en ce sens (art. 20, al. 1, LUSC).

Concernant les demandes relatives à la recherche de documents d'identité et autres documents déterminants pour la procédure, ainsi qu'à leur saisie, il convient de préciser que ces pratiques sont déjà prévues par le droit en vigueur et qu'elles ont fait leurs preuves sur le terrain. En outre, les requérants d'asile sont actuellement tenus, entre autres, de remettre leurs documents de voyage et leurs pièces d'identité, et de fournir sans retard les éventuels moyens de preuve dont ils disposent (art. 8, al. 1,

⁹ RS 142.311

let. b et d, LAsi). Pour des raisons de transparence, la réglementation qui figure actuellement dans l'O du DFJP sera inscrite dans la LAsi sous la forme d'une disposition complète relative à la fouille. La saisie de documents ou d'objets fait d'ores et déjà l'objet d'une consignation dans un procès-verbal ou d'un enregistrement.

L'exigence générale quant à la présence de personnel médical lors de la fouille corporelle des requérants d'asile va au-delà de la disposition de la LUSC, qui précise que seule la fouille des parties intimes d'une personne doit être effectuée par un médecin (art. 20, al. 4, LUSC).

Le Conseil fédéral rejette la proposition de prononcer une décision en cas de saisie provisoire de documents et d'objets. La personne concernée peut toutefois exiger une décision en vertu de l'art. 25a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)¹⁰. Pour finir, il est prévu d'accéder à la demande du TAF de nommer clairement l'autorité habilitée à effectuer les fouilles. La LAsi précisera ainsi que le SEM est l'autorité compétente pour la fouille dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports (cf. art. 9, al. 1, P-LAsi).

2.3 Fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (art. 25 AP-LAsi)

Les cantons approuvent cette modification et ne suggèrent qu'un petit nombre d'ajustements. Les partis politiques soutiennent aussi le principe d'intégrer dans la LAsi une nouvelle réglementation détaillée relative au fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports. Les VERT·E·S, le PEV et le PS soumettent néanmoins différentes propositions de modifications. La plupart des autres participants à la consultation sont également favorables à l'introduction de cette réglementation dans la LAsi ; ils suggèrent cependant de nombreux ajustements.

Le canton OW aimerait que les compétences policières du SEM soient limitées à un périmètre autour du logement de la Confédération en question. Le canton ZG souhaite que l'usage d'armes ne soit pas totalement interdit, en particulier pour la police et dans des situations d'urgence.

D'autres participants à la consultation sont favorables à ce qu'outre l'usage des armes, celui de certains moyens auxiliaires tels que les chiens de service ou les menottes soit également exclu dans le cadre du recours à la contrainte (notamment : VERT·E·S, PS, CSP, EPER, CNPT, OSAR, Croix-Rouge suisse [CRS], HCR).

Pour certains participants, il serait judicieux de mentionner explicitement les soins de santé ou l'occupation des requérants à l'art. 25 AP-LAsi (notamment : VERT·E·S, PS, OSAR, Solinetz Schweiz, Ville de Zurich).

Il est également suggéré d'établir un rapport dans chaque cas où la contrainte est utilisée (notamment : PEV, VERT·E·S, PS, AI, AsyLex, droitsfondamentaux.ch, EPER, Ordre des avocats de Genève [ODAGE]) et de prévoir une voie de recours (notamment : AsyLex, CSP).

¹⁰ RS 172.021

Par ailleurs, plusieurs participants souhaitent que l'usage de la contrainte soit interdit dans le cadre de la fouille ainsi que lors de l'exécution de mesures disciplinaires (notamment : VERT·E·S, PS, AI, CSP, NCBI, HCR). Enfin, il est demandé de mentionner explicitement dans la LAsi le respect du principe de proportionnalité en cas de recours à la contrainte et à des mesures policières (notamment : AI, AsyLex, NCBI, OSAR, Plateforme « Société civile dans les centres fédéraux d'asile » [SCCFA]).

Position du Conseil fédéral

L'art. 25, al. 3, AP-LAsi dispose déjà que le SEM n'a pas le droit d'utiliser des armes. Cette disposition sera maintenue (cf. art. 25, al. 3, P-LAsi). L'usage d'armes par les autorités cantonales de police dans le cadre d'une intervention policière dans un centre de la Confédération est soumis aux réglementations cantonales en vigueur. Les compétences du SEM en matière d'usage de la contrainte sont limitées au logement concerné.

L'utilisation de moyens auxiliaires en vertu de l'art. 14 LUSC est prévue quant à elle exclusivement pour garantir la sécurité dans le respect du principe de proportionnalité. Dans l'optique du maintien de la sécurité, le Conseil fédéral ne considère donc pas comme judicieux d'exclure d'emblée, de par la loi, certains moyens auxiliaires. Leur usage est aussi régi pleinement par les dispositions de la LUSC.

Il n'est pas nécessaire de mentionner explicitement les soins de santé et l'occupation des requérants d'asile à l'art. 25 P-LAsi. L'actuel art. 80, al. 1, LAsi définit la compétence de la Confédération en matière de soins de santé dans ses centres, tandis que l'occupation des requérants fait déjà partie intégrante de l'encadrement mentionné explicitement à l'art. 25 P-LAsi. De plus, la liste des tâches du SEM figurant à l'art. 25, al. 1, P-LAsi (hébergement, encadrement, garantie de la sécurité et de l'ordre) n'est pas exhaustive.

À l'heure actuelle, un rapport écrit est d'ores et déjà établi à chaque intervention du personnel de sécurité et pour chaque cas de recours à la contrainte et à des mesures policières dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports. Le Conseil fédéral propose de régler l'établissement de ce rapport dans l'O du DFJP. L'usage de la contrainte et de mesures policières constitue un acte matériel pour lequel une décision de constatation peut être exigée sur la base de l'art. 25a PA. Un recours contre cette décision peut ensuite être déposé auprès du TAF dans un délai de 30 jours.

La prise en compte du principe de proportionnalité figurera explicitement à l'art. 25, al. 2, P-LAsi. Cette modification permettra de préciser que la contrainte ne sera utilisée qu'en cas de nécessité dans le cadre de la fouille ou de la prévention des menaces ainsi que lors de l'exécution de mesures disciplinaires ou de la rétention provisoire.

Le Conseil fédéral comprend la position du canton OW, qui demande que le recours à la contrainte et à des mesures policières soit limité au logement en question de la Confédération et à un périmètre autour de ce logement. Cependant, le Conseil fédéral juge qu'il n'est pas utile de le préciser à l'art. 25, al. 2, P-LAsi, vu qu'il ressort clairement du titre et de l'al. 1 de la disposition qu'elle se limite aux centres de la Confédération et aux logements dans les aéroports.

2.4 Mesures disciplinaires (art. 25a AP-LAsi)

Les cantons approuvent cette modification et ne suggèrent qu'un petit nombre d'ajustements. Les partis politiques soutiennent le principe d'ajouter dans la LAsi une nouvelle disposition relative aux mesures disciplinaires. Les VERT·E·S, le PEV et le PS proposent des modifications. La plupart des autres participants à la consultation sont favorables à une réglementation de base au niveau légal, mais ils proposent de nombreux ajustements.

Le canton TI demande que le SEM puisse aussi ordonner des mesures disciplinaires en cas de comportement fautif en dehors des centres de la Confédération. Le canton FR propose d'indiquer à l'art. 25a, al. 1, AP-LAsi que des mesures disciplinaires pourront être ordonnées par le SEM également lorsque les requérants compromettent l'ordre et la sécurité publics.

Le canton SO ainsi que d'autres participants souhaitent que l'interdiction de participer à des programmes d'occupation ne compte pas parmi les mesures disciplinaires prévues (notamment : Aumônerie genevoise œcuménique auprès de requérants d'asile et de réfugiés [Agora], AsyLex, AvenirSocial, CSP, droitsfondamentaux.ch, EPER, CNPT, OSAR, CRS, ODAGE).

En accord avec d'autres organismes consultés (notamment : AsyLex, CSP, EPER, CNPT, ODAGE), le PEV, les VERT·E·S et le PS rejettent les limitations de l'aide sociale au titre de mesure disciplinaire. De même, la possibilité d'exclure les requérants, pour une durée maximale de 72 heures, de tous les locaux normalement accessibles dans les centres de la Confédération est jugée disproportionnée (notamment : AI, Agora, Conseil cantonal de pastorale œcuménique auprès des personnes réfugiées / Église catholique Vaud [COER], Église réformée évangélique du canton de Neuchâtel [EREN] ou droitsfondamentaux.ch). Certains participants soulignent qu'il faut, au minimum, garantir le contact avec la représentation juridique.

Plusieurs participants réclament en outre que des mesures disciplinaires ne soient ordonnées qu'à l'encontre d'adultes (notamment : PS, AI, Église protestante de Genève [EPG], Save the Children, OSAR, Solinetz Schweiz, Sosf). Le HCR recommande pour sa part de privilégier les mesures pédagogiques dans le cas des personnes mineures, et de mentionner explicitement ce point dans la LAsi. La CNPT se déclare également favorable à des mesures pédagogiques.

Pour le canton VD et d'autres organismes consultés, une décision doit être prononcée dès lors qu'une mesure disciplinaire est ordonnée (notamment : AsyLex, Agora, Église catholique de Neuchâtel [Église catholique NE], Organisation internationale pour les migrations [OIM], JRS, Parlement des réfugiés, CNPT, OSAR et CRS). La Commission fédérale des migrations (CFM) et le HCR demandent que l'on fixe dans la loi la durée maximale des mesures disciplinaires. De nombreux participants abordent en outre la question de la procédure de recours et, pour certains, requièrent un délai de recours plus long (notamment : AsyLex, EPER, ODAGE, OSAR, CRS et Sosf). Par ailleurs, il faut prévoir, pour l'ensemble des mesures disciplinaires, une instance de recours indépendante (notamment : PEV, PS, AI, AvenirSocial, CSP, droitsfondamentaux.ch, EPER, ODAGE, OSAR et CRS). Certains participants souhaitent que le TAF soit désigné comme instance de recours pour certaines mesures disciplinaires (notamment : Agora, EREN, CNPT, OSAR et CRS). Le TAF lui-même

estime qu'il est judicieux de définir de manière claire dans la loi la voie de recours auprès de ses services. Il convient aussi de préciser quelles mesures disciplinaires sont attaquables devant le TAF. Du reste, le TAF est favorable au remplacement du terme « recours disciplinaire » par un terme plus explicite, à savoir « recours contre une mesure disciplinaire ». Divers participants insistent sur l'importance d'informer les requérants d'asile au sujet des mesures disciplinaires et des voies de recours dont ils disposent (notamment : AI, Agora, EPG, JRS et CRS). Concernant les voies de recours lors de l'assignation à un centre spécifique (art. 24a LAsi), le TAF renvoie à sa jurisprudence (arrêt F-1389/2019 du 20 avril 2020, ATAF 2020 VI/10). La CNPT demande qu'en cas d'assignation de ce type, une décision incidente soit contestable de manière indépendante devant le TAF (avis similaires notamment : EPER, ODAGE et OSAR).

Pour finir, certains participants réclament qu'une protection juridique gratuite soit également garantie durant la procédure disciplinaire (notamment : Agora, CSP, CFM, OSAR et CRS).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral comprend le point soulevé par les cantons FR et TI et propose de compléter l'art. 25a, al. 1, P-LAsi dans ce sens, en prévoyant la possibilité d'ordonner des mesures disciplinaires en cas de menace pour la sécurité et l'ordre publics « à proximité immédiate » des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (cf. commentaire ad art. 25a, al. 1, P-LAsi). Du point de vue du Conseil fédéral, il ne serait pas proportionné d'ajouter une disposition plus large.

La position du Conseil fédéral en ce qui concerne la demande de suppression de certaines mesures disciplinaires, telles que l'interdiction de participer à des programmes d'occupation, est la suivante : il est important de pouvoir ordonner des mesures disciplinaires proportionnées et adaptées au cas d'espèce. C'est la raison pour laquelle il faut disposer, en cas de comportement fautif sans gravité, de mesures disciplinaires relativement légères. La LAsi prévoira par conséquent également des mesures disciplinaires temporaires comme la privation d'argent de poche ou l'interdiction de participer à des programmes d'occupation. Pour ce qui est des programmes d'occupation dans les centres de la Confédération, il y a lieu de rappeler en outre que la participation à un programme donné ne constitue pas un droit (cf. art. 10, al. 3, O du DFJP). Il en va de même pour le versement d'argent de poche (cf. art. 12 O du DFJP).

La limitation des prestations de l'aide sociale est déjà inscrite dans le droit en vigueur (cf. art. 83, al. 1, let. g, LAsi) et a fait ses preuves tant à l'échelon cantonal que fédéral. Elle ne peut être ordonnée que moyennant un avertissement préalable adéquat. C'est donc par souci de transparence et de clarté qu'il est prévu de mentionner explicitement la limitation de l'aide sociale dans la disposition de la LAsi relative aux mesures disciplinaires.

Concernant l'exclusion de tous les locaux normalement accessibles aux requérants dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports pour une durée maximale de 72 heures (art. 25a, al. 3, let. d, P-LAsi), le Conseil fédéral propose d'inscrire dans la LAsi qu'un local distinct sera mis à la disposition des requérants concernés et que l'accès à un conseiller ou à un représentant juridique sera garanti.

Quant aux mesures disciplinaires ordonnées à l'encontre de requérants mineurs, le Conseil fédéral propose une disposition précisant que les intérêts de ces derniers seront pris en compte de manière appropriée lors de l'exécution de mesures disciplinaires (cf. art. 25a, al. 2, P-LAsi). De plus, il prévoit une nouvelle disposition qui indiquera que la primauté des mesures pédagogiques pour les personnes mineures sera précisée par voie d'ordonnance (art. 25e, let. g, P-LAsi). En revanche, il rejette une interdiction générale de prononcer des mesures disciplinaires à l'encontre de requérants d'asile mineurs.

Le Conseil fédéral considère comme justifiée la demande selon laquelle une décision doit être prononcée dès lors que des mesures disciplinaires sont ordonnées. Comme l'assignation à un centre spécifique (décision incidente), toutes les autres mesures disciplinaires feront aussi l'objet d'une décision notifiée au moyen d'un formulaire (cf. art. 25a, al. 4, P-LAsi) et susceptible de recours devant l'instance de recours du SEM dans un délai de trois jours. Le requérant peut recourir auprès du TAF contre la décision de l'instance de recours (cf. art. 25a, al. 5, P-LAsi) s'il a un intérêt digne de protection. La courte durée du délai de recours devant le SEM (trois jours) est jugée appropriée par le Conseil fédéral, étant donné que les exigences formelles pour le dépôt d'un tel recours sont relativement faibles (formulaire). Comme dans le droit en vigueur, les modalités de la procédure de recours correspondante seront définies par voie d'ordonnance (cf. art. 29 O du DFJP).

Le Conseil fédéral propose par ailleurs d'inscrire dans la LAsi la jurisprudence du TAF concernant la possibilité de contester la décision incidente d'assignation à un centre spécifique au sens de l'art. 24a (cf. art. 25a, al. 6, en rel. avec l'art. 107, al. 3, P-LAsi).

Pour ce qui est de la durée de chaque mesure disciplinaire, le projet de loi prévoit déjà que les mesures disciplinaires sont « temporaires » (art. 25a, al. 1, P-LAsi). Une durée maximale pourra être définie ensuite par voie d'ordonnance pour chacune des mesures.

Le Conseil fédéral propose que les requérants d'asile soient informés à leur entrée dans le centre de la Confédération ou le logement dans un aéroport des mesures qui peuvent être prises (notamment dans le domaine disciplinaire). Cette information comprendra aussi le détail des mesures disciplinaires envisageables ainsi que les voies de recours possibles (art. 25, al. 4, P-LAsi).

Pour finir, le Conseil fédéral rejette la proposition de garantir une protection juridique complète dans le cadre de la procédure disciplinaire, car une procédure de ce type, – de même qu'une procédure pénale, par exemple – doit être considérée indépendamment de la procédure d'asile effective. Le représentant juridique au sein du centre de la Confédération sera cependant toujours informé que des mesures disciplinaires ont été prononcées (cf. art. 26, al. 4, O du DFJP), comme c'est le cas aujourd'hui.

2.5 **Rétention provisoire pour parer à un danger imminent (art. 25b AP-LAsi)**

Tous les cantons approuvent cette modification sur le fond et ne formulent que de rares remarques (entre autres sur la mise en œuvre de la rétention provisoire en pratique ainsi que sur le rapport entre cette mesure et, en particulier, la détention par la police). La plupart des partis politiques et des autres participants à la consultation saluent le fait qu'il soit désormais prévu de régler la rétention provisoire dans la LAsi et non plus par voie d'ordonnance. Ils suggèrent cependant divers ajustements. Le PEV et le PS, ainsi que d'autres participants (notamment : EPER, OSAR, CRS, SCCFA), se montrent globalement critiques envers la rétention provisoire.

Divers cantons estiment qu'il est impossible, dans la pratique, d'informer les autorités de police juste avant qu'une rétention provisoire soit ordonnée. Ils proposent que cette information n'intervienne qu'après la mise en rétention (notamment : cantons TG, ZG, ZH). Les cantons GL, OW et TI jugent trop courte la durée maximale de deux heures. Le canton SO attire l'attention sur le fait que la durée de la rétention provisoire n'a pas d'effet préjudiciel sur les autres formes de privation de liberté et qu'elle ne doit pas être comptabilisée dans la durée maximale d'autres types de détention (avis similaires notamment : CCDJP, CCPCS).

Plusieurs participants à la consultation demandent que la rétention provisoire soit totalement interdite pour les requérants mineurs, et pas seulement pour les personnes de moins de 15 ans (notamment : canton GE, AI, AsyLex, AvenirSocial, CSP, CFM, EPER, OIM, JRS, OSAR, CRS).

D'autres réclament par ailleurs que la LAsi cite explicitement le principe de la proportionnalité (notamment : AI, CSP, droitsfondamentaux.ch, EPER, OIM, JRS, NCBI, ODAGE). Dans ce contexte, quelques participants demandent également qu'un entretien soit mené avec la personne concernée avant qu'une mesure de rétention provisoire soit ordonnée (notamment : AvenirSocial, droitsfondamentaux.ch, JRS, NCBI, Sospf).

Par ailleurs, certains demandent que la LAsi prévoit la possibilité qu'une autorité judiciaire contrôle après coup, sur requête, la mesure de rétention provisoire qui a été ordonnée (notamment : EPER, OSAR, HCR).

Pour ce qui est de la formation des collaborateurs chargés de mettre en œuvre la rétention provisoire, diverses parties requièrent des précisions dans la LAsi, à savoir notamment que cette formation soit axée en particulier sur l'usage de la contrainte (notamment : AvenirSocial, OIM, JRS, NCBI, Sospf).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral comprend les objections des cantons quant au moment où les autorités de police doivent être informées. Il rappelle toutefois que l'information préalable de ces dernières correspond à la pratique en vigueur et qu'elle a fait ses preuves. Le fait d'informer au préalable (ou simultanément) les autorités de police est une condition requise pour qu'une rétention puisse être ordonnée.

Il est prévu que la rétention dure jusqu'à l'arrivée de la police, mais deux heures au plus. Le Conseil fédéral estime qu'une durée supérieure ne serait pas proportionnée

compte tenu du fait qu'il s'agit d'une mesure provisoire jusqu'à l'arrivée de la police et qu'elle est destinée à parer à un danger imminent. Étant donné que la rétention provisoire ne constitue pas une mesure de poursuite pénale, elle ne sera pas comptabilisée dans la durée d'une appréhension ou d'une arrestation par la police (cf. commentaire ad art. 25b, al. 2, P-LAsi).

Le Conseil fédéral estime qu'il faut maintenir la limite d'âge à 15 ans. Cette limite correspond à celle qui est fixée pour la détention administrative relevant du droit des étrangers à l'art. 80, al. 4, de la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)¹¹.

Afin d'affirmer clairement la nécessité de respecter le principe de proportionnalité également dans le cadre d'une rétention provisoire en situation de danger, le Conseil fédéral propose d'ajouter une indication complémentaire en ce sens (cf. art. 25b, al. 1, let. a, P-LAsi). Il considère qu'un entretien préalable avec la personne concernée n'est pas réalisable en raison de l'urgence qui caractérise ces « situations de légitime défense ». Dans ce type de cas, il faut en effet agir très rapidement pour empêcher une mise en danger d'autres personnes ou des dommages matériels plus importants.

Le Conseil fédéral rejette par ailleurs l'inscription dans la loi d'une possibilité de recours après coup en cas de rétention provisoire. Comme le fait d'ordonner une rétention provisoire constitue un acte matériel qui touche aux droits fondamentaux des personnes concernées, ces dernières peuvent exiger du SEM une décision susceptible de recours (cf. art. 25a PA ; cf. aussi commentaire ad art. 25b, al. 1, P-LAsi).

Concernant la formation spécifique des personnes qui mettent en œuvre la rétention provisoire, le Conseil fédéral renvoie aux dispositions pertinentes de la LUSC (en particulier les art. 29 et 30) ainsi qu'aux dispositions du présent projet relatives à la formation, aux critères de qualité et à la surveillance du SEM dans le cadre de la délégation de tâches à des tiers (cf. art. 25c, al. 3 à 5, P-LAsi).

2.6 Délégation de tâches à des tiers (art. 25c AP-LAsi)

La disposition proposée est saluée par tous les cantons. Les partis politiques l'approuvent aussi dans l'ensemble. Le PS se dit toutefois critique quant au principe de déléguer à des tiers des tâches relevant du monopole de la puissance publique qui appartient à l'État. La plupart des autres organismes consultés sont favorables sur le fond à la disposition proposée, même si quelques-uns d'entre eux jugent également sensible la délégation de tâches de sécurité à des tiers, pour la même raison notamment que le PS (notamment : AsyLex, EPER, OSAR).

Le canton GE estime que seules les tâches de soutien doivent pouvoir être déléguées à des tiers. Il demande en outre une présence plus forte du SEM dans les centres de la Confédération, notamment dans le domaine de la sécurité. Divers participants rejettent le principe même de recourir à des entreprises de sécurité privées pour accomplir des tâches étatiques (notamment : AvenirSocial, droitsfondamentaux.ch, JRS, CNPT, NCBI, Union syndicale suisse [USS]).

¹¹ RS 142.20

Plusieurs participants réclament une liste exhaustive des tâches que le SEM prévoit de déléguer à des tiers et demandent la suppression du terme « notamment » à l'art. 25c, al. 1, AP-LAsi (notamment : VERT·E·S, CSP).

Plusieurs participants estiment que les exigences posées aux tiers mandatés par le SEM dans le domaine de l'encadrement et de la sécurité (notamment en ce qui concerne la qualité, la formation ou les mécanismes de surveillance ; cf. art. 25c, al. 3, AP-LAsi) ne sont pas suffisamment détaillées (notamment : AI, OSAR, PS). Certains demandent que des précisions sur le sujet soient apportées au moins au niveau de l'ordonnance (notamment : ODAGE, OSAR). Le HCR recommande de compléter l'art. 25c, al. 6, AP-LAsi de façon que la LUsC ne s'applique qu'aux situations dans lesquelles le recours à la contrainte est effectivement autorisé ou pour renvoyer à l'art. 25, al. 2, AP-LAsi (avis similaire à celui des CSP).

D'autres participants à la consultation demandent un complément pour permettre au SEM de prendre en charge les frais liés à la formation des tiers mandatés (notamment : EPER, OSAR ; cf. art. 25c, al. 3 et 7, AP-LAsi).

Position du Conseil fédéral

Pour que la sécurité puisse être assurée efficacement au sein des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports, il est indispensable que le SEM puisse déléguer à des tiers spécialisés certaines tâches dans ce domaine. Si ces tâches ne pouvaient pas être déléguées, elles devraient être accomplies par du personnel de la Confédération formé spécialement, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires considérables, de l'ordre de plusieurs millions de francs. Étant donné que des exigences particulièrement élevées s'appliquent à la délégation de tâches dans le domaine de la sécurité, la réglementation proposée contient des critères précis sur ce point (par ex. en matière de qualité et d'exigences pour le recrutement et la formation du personnel concerné ; cf. art. 25c, al. 3 à 5, P-LAsi). Enfin, il sera énoncé clairement dans la LAsi que la LUsC régit le recours à la contrainte et à des mesures policières et que l'usage d'armes est interdit (cf. art. 25c, al. 6, P-LAsi).

Le Conseil fédéral rejette la demande d'établir une liste exhaustive des tâches pouvant être déléguées à des tiers dans les domaines de l'hébergement et de l'encadrement. Il est en effet important de rester flexible en cas de nouvelles tâches dans ces domaines. En revanche, une réglementation exhaustive doit être prévue pour la délégation de tâches visant à garantir l'ordre et la sécurité.

Le Conseil fédéral partage l'avis de plusieurs participants à la consultation, qui estiment que les tiers agissant sur mandat de la Confédération dans les domaines de l'hébergement, de l'encadrement et de la sécurité doivent satisfaire à des critères de qualité élevés, en particulier en matière de formation initiale et de formation continue. Il estime cependant qu'il est suffisant d'en définir les principes dans la loi. Les autres exigences relatives à la formation dans le domaine de la sécurité, mais aussi aux critères de qualité ou aux contrôles peuvent être réglementées par voie d'ordonnance (cf. art. 25e P-LAsi).

Le Conseil fédéral comprend la position de certains participants, qui demandent que la LUsC s'applique uniquement lorsqu'il est question de mesures policières. Il prévoit donc de supprimer le renvoi aux tâches visées à l'art. 25c, al. 2, P-LAsi. Lorsque des

tâches sont déléguées à des tiers, l'usage de la contrainte est régi par l'art. 25, al. 3, P-LAsi. L'art. 25c, al. 6, P-LAsi vise seulement à clarifier ce point.

Pour les frais de formation des tiers mandatés, le Conseil fédéral renvoie aux dispositions proposées aux al. 3, 5 et 7, selon lesquelles la prise en charge des frais de formation est fixée par contrat.

2.7 Activités d'aumônerie (art. 25c, al. 2, let. d, et 25c, al. 7, 2^e phrase, AP-LAsi)

Les cantons, Le Centre ainsi que les VERT·E·S et l'UDC n'ont pas d'objection à la disposition proposée. Le PEV, le PS et une nette majorité des milieux intéressés la rejettent et proposent une nouvelle disposition dans la LAsi.

Pour le PEV et le PS, le législateur ne peut ni définir le but de l'activité d'aumônerie ni attribuer des tâches aux aumôniers dans les centres de la Confédération. Le PEV soutient l'avis exprimé par les Églises nationales, selon lequel l'aumônerie ne peut pas établir de relation de confiance si sa fonction relève du domaine de la sécurité ou peut être assimilée à une tâche de l'État en matière de sécurité et d'ordre. La réglementation proposée leur apparaît en outre discriminatoire car elle ne tient pas compte de la complexité du financement de l'activité d'aumônerie dans les cantons. Le PEV et les Églises nationales relèvent, par exemple, que les églises évangéliques des cantons TI et VS ou l'église catholique romaine des cantons BL et BS ne disposent que de faibles recettes fiscales en raison de leur petit nombre de paroissiens. Ils estiment que cela empêche ces églises d'assumer elles-mêmes des tâches d'aumônerie dans les centres de la Confédération sur le territoire cantonal.

De nombreux participants sont également opposés à la mention de l'activité d'aumônerie dans une disposition visant à garantir la sécurité et l'ordre dans les centres, car une telle activité doit pouvoir être accomplie de manière indépendante (notamment : AI, Armée du Salut, AsyLex, AvenirSocial, CSP, EPER, JRS, NCBI, Solinetz Schweiz, Sosf, SCCFA).

La Fédération des organisations islamiques de Suisse (FOIS) salue la nouvelle réglementation ainsi que l'indemnisation des communautés religieuses qui ne peuvent pas prélever d'impôt ecclésiastique. Elle propose en outre un financement par forfait.

Les Églises nationales (Agora, Église catholique-chrétienne de la Suisse, COER, Église catholique NE, Église évangélique réformée du canton de Fribourg [EERF], EREN, EPG, Église évangélique réformée des Grisons, Église catholique romaine de Bâle [KCR-BL], Église évangélique réformée du canton de Lucerne, Réseau évangélique suisse [RES], Église évangélique réformée de Suisse [EERS], Conférence des évêques suisses [CES], Conférence centrale catholique romaine de Suisse [RKZ]) et l'Union suisse des comités d'entraide juive (VSJF) saluent la place faite à l'aumônerie dans le projet de loi et soulignent la pertinence du travail réalisé dans les centres de la Confédération par les aumôniers. Elles s'opposent néanmoins à la réglementation proposée à l'art. 25c, al. 2, let. b, et al. 7, AP-LAsi, qui entraîne selon elles une inégalité de traitement des communautés religieuses et enfreint le devoir de neutralité religieuse de l'État. Elles recommandent de fixer les critères de financement des activités d'aumônerie par voie d'ordonnance ou de directive.

Position du Conseil fédéral

L'activité d'aumônerie occupe une place de choix dans les centres de la Confédération car elle constitue un outil éprouvé en matière de médiation interculturelle et de cohabitation pacifique au quotidien. Elle apporte une contribution clé à la prévention de la violence (cf. aussi commentaire ad art. 25, al. 5, P-LAsi).

Le Conseil fédéral reconnaît que l'activité d'aumônerie, qu'elle soit assurée par des communautés religieuses de droit privé ou des Églises reconnues de droit public, n'est pas en soi une tâche de l'État visant à garantir l'ordre et la sécurité, et qu'elle ne peut pas faire l'objet en tant que telle d'une délégation de tâches à des tiers. L'activité d'aumônerie doit donc être retirée de l'art. 25c, al. 2, let. b, AP-LAsi.

Le Conseil fédéral reconnaît également que l'indemnisation des seules communautés religieuses qui n'ont pas le droit de percevoir un impôt ecclésiastique peut être discriminatoire, notamment à l'égard des Églises reconnues de droit public qui ne disposent pas des moyens financiers suffisants pour assumer une activité d'aumônerie dans les centres de la Confédération ou les logements dans les aéroports. Cette forme d'indemnisation sera par conséquent aussi retirée de l'art. 25c, al. 7, AP-LAsi.

Vu les expériences positives réalisées dans le domaine de l'activité d'aumônerie au sein des centres de la Confédération, le Conseil fédéral propose d'inscrire dans la LAsi une base légale explicite relative à cette activité. La disposition vise ainsi à garantir à toutes les communautés religieuses un accès aux centres de la Confédération et aux logements dans les aéroports pour offrir conseil et assistance spirituels aux requérants d'asile. Indépendamment de la possibilité de percevoir un impôt ecclésiastique, la Confédération peut verser, sur la base d'une convention et dans le cadre de solutions financièrement avantageuses, des contributions pour l'accomplissement de l'activité d'aumônerie (cf. art. 25, al. 5, P-LAsi).

Dans la mesure où la Confédération peut verser une indemnisation sur la base d'une convention à conclure librement entre le SEM et la communauté religieuse, le Conseil fédéral rejette la proposition de régler les critères de financement des activités d'aumônerie dans une ordonnance.

2.8 Dispositions générales d'exécution (art. 25d AP-LAsi)

Les dispositions générales d'exécution sont approuvées dans l'ensemble, seules quelques remarques sont formulées.

Le canton FR propose ainsi de les compléter en précisant que le DFJP peut également édicter des dispositions sur la transmission de données personnelles aux autorités de police en vue d'élucider des crimes ou des délits. Le canton ZG suggère de formuler l'article relatif aux dispositions d'exécution en tant que norme potestative. Il est en outre proposé d'ajouter d'autres domaines sous l'art. 25d AP-LAsi (par ex. la formation initiale et continue du personnel dans les domaines de la sécurité et de l'encadrement, ainsi que la procédure à suivre en cas de rétention provisoire [notamment : VERT·E·S, OSAR]).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage l'avis du canton ZG, qui préconise de formuler l'art. 25d AP-LAsi en tant que disposition potestative. Cela permet de garder la flexibilité nécessaire pour pouvoir édicter des dispositions d'exécution dans d'autres domaines (cf. art. 25e P-LAsi). En réponse aux demandes des VERT·E·S et de l'OSAR, le Conseil fédéral attire l'attention sur le fait que la disposition proposée n'est pas exhaustive et que d'autres domaines non énumérés dans la liste peuvent aussi être réglementés dans l'O du DFJP. Concernant la requête du canton FR, il rappelle qu'il n'y a pas lieu d'ajouter dans l'O du DFJP une base légale pour la transmission d'informations aux autorités de police puisque les employés de la Confédération sont déjà soumis à une obligation de ce type en vertu de l'art. 22a de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération¹².

2.9 Autres remarques

Service de signalement

Le service de signalement créé dans le cadre d'un projet pilote, qui est mentionné dans le rapport explicatif, est approuvé sur le principe par divers participants à la consultation (notamment : canton GE, canton VD, AI, FOIS). Quelques-uns demandent de créer au plus vite une base légale pour la constitution d'un service de signalement indépendant (notamment : CSP, Ville de Zurich, SCCFA). D'autres souhaitent qu'un tel service puisse également faire office d'instance de recours, par exemple sur les questions liées à l'usage de la force ou les mesures disciplinaires prononcées par le SEM (notamment : droitsfondamentaux.ch, ODAGE).

Position du Conseil fédéral

Comme évoqué au ch. 1.1, le SEM a lancé en novembre 2022 un projet pilote consistant à mettre en place un service de signalement pour les requérants d'asile et le personnel des centres de la Confédération. Le Conseil fédéral souligne que le projet pilote actuel n'a pas vocation à créer une instance de recours. On peut s'y adresser notamment en cas de problèmes concernant l'hébergement, l'encadrement, la sécurité ou le comportement du personnel. Il faut maintenant attendre les résultats de la phase pilote. Le Conseil fédéral estime par conséquent qu'il est prématuré, à ce jour, d'introduire une réglementation sur le sujet.

Responsabilité

L'Association des entreprises suisses de services de sécurité (AESS) souhaite que l'on clarifie la question des dommages-intérêts et de la réparation du tort moral auxquels pourrait éventuellement prétendre une personne lésée. Il s'agit notamment de préciser contre qui elles pourraient faire valoir ces prétentions en cas de dommages causés par des tiers accomplissant des tâches de la Confédération dans le domaine de la sécurité

¹² RS 172.220.1

sur la base des réglementations proposées dans la LAsi. Le cas échéant, il faut prévoir une réglementation spéciale dans la LAsi.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral considère qu'il n'est pas nécessaire d'introduire une réglementation spéciale en la matière. En cas de dommage, les dispositions de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF)¹³ s'appliquent, notamment l'art. 19 LRCF (Responsabilité des organisations spéciales chargées d'accomplir des tâches pour la Confédération et de leur personnel).

Délégation de tâches aux cantons

Certains participants considèrent que les dispositions prévues doivent être détaillées davantage, par exemple en ce qui concerne la réglementation des diverses tâches dans le domaine de la sécurité ou les modalités des différentes mesures (avis similaires notamment : EPER, HCR). L'OSAR souligne dans ce contexte, entre autres, que dans un État de droit, la pratique des autorités doit se fonder sur des bases légales permettant de créer un cadre légal clair.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral comprend cette demande. Dans le domaine de la sécurité en particulier, il est indispensable de prévoir des réglementations transparentes dans lesquelles les tâches et les compétences sont clairement définies. C'est la raison pour laquelle diverses dispositions seront précisées. L'art. 25, al. 2, P-LAsi, par exemple, précisera concrètement, quand il sera possible de recourir ou d'ordonner le recours à la contrainte et à des mesures policières. Plusieurs dispositions prévoiront en outre que les intérêts des requérants mineurs doivent être pris en compte de manière appropriée (cf. art. 9, al. 3, art. 25a, al. 2, art. 25b, al. 5, art. 25e, let. g, P-LAsi).

Des précisions seront également apportées en ce qui concerne la garantie de la sécurité dans les aéroports. Par rapport à la version soumise à la consultation, le projet définit plus clairement quelles mesures disciplinaires ou mesures de sécurité pourront s'appliquer dans les centres de la Confédération mais pas dans le cadre de la procédure à l'aéroport. Il s'agit notamment de l'exclusion de tous les locaux normalement accessibles aux requérants (cf. art. 25a, al. 3, let. d, P-LAsi) et de la rétention provisoire pour parer à un danger imminent dans les centres de la Confédération (art. 25b P-LAsi). Dans le cadre de la procédure à l'aéroport, les requérants ne peuvent être hébergés que dans le lieu qui leur est assigné. Pour parer à un danger imminent, la police aéroportuaire peut intervenir rapidement sur place si nécessaire (cf. aussi commentaire ad art. 25a, al. 3, let. d, et 25b P-LAsi).

Par ailleurs, une nouvelle disposition de la LAsi permettra de déléguer par contrat aux autorités cantonales de police compétentes des tâches relevant de la sécurité dans les centres de la Confédération ou les logements dans les aéroports (art. 25d P-LAsi). Ce principe s'applique déjà aux logements dans les aéroports où les tâches de sécurité sont confiées à la police aéroportuaire (cf. commentaire ad art. 25d P-LAsi).

¹³ RS 170.32

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La législation européenne comprend une directive établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale¹⁴. D'après cette directive, les États membres prennent les mesures appropriées pour prévenir la violence et les actes d'agression fondés sur le genre, y compris les violences et le harcèlement sexuels, à l'intérieur des centres d'hébergement (cf. art. 18, par. 4, de la directive). Ils peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent (cf. art. 20, par. 4, de la directive). Les décisions sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement, en tenant compte de la situation particulière de la personne concernée et du principe de proportionnalité (cf. art. 20, par. 5, de la directive). Bien que cette directive de l'UE ne soit pas contraignante pour la Suisse, la modification de la LAsi va dans le sens des engagements pris par les États membres de l'UE, qui visent à prévenir la violence dans les centres et à y garantir la sécurité.

4 Présentation du projet

Le projet prévoit de compléter la LAsi par une nouvelle section intitulée « Fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports » et d'abroger l'art. 24b LAsi, qui régit actuellement le fonctionnement des centres de la Confédération (cf. section 2b P-LAsi). La nouvelle section contiendra notamment les dispositions suivantes :

Tâches du SEM en matière de fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (art. 25 P-LAsi)

Il est prévu de régler en détail les principales tâches que le SEM accomplit au sein des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports, comme héberger et encadrer les requérants ou encore garantir la sécurité et l'ordre (al. 1). La LAsi définira aussi précisément les domaines dans lesquels le SEM peut recourir à la contrainte et à des mesures policières pour garantir la sécurité et l'ordre (al. 2). Le SEM sera notamment autorisé à y recourir, ou à les ordonner, dans le cadre de la fouille, lors de l'exécution de mesures disciplinaires, pour parer à un danger ainsi que lors de la rétention provisoire pour parer à un danger imminent. La LUSC s'appliquera dans le cadre de ces mesures, mais l'usage d'armes sera, pour sa part, explicitement interdit (al. 3). La LUSC règle les principes applicables à l'usage de la contrainte et des mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (type de mesures, proportionnalité, par ex.). Étant donné que les activités d'aumônerie contribuent à une cohabitation pacifique au sein des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports, il convient d'octroyer aux aumôniers de toutes les communautés religieuses, de manière générale, un accès à ces hébergements. Le SEM

¹⁴ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 96

pourra en outre verser des contributions financières pour les activités d'aumônerie (cf. aussi commentaire ad art. 25, al. 5, P-LAsi).

Mesures disciplinaires (art. 25a P-LAsi)

Les dispositions régissant les mesures disciplinaires (actuellement section 5 de l'O du DFJP) seront transférées dans la loi, où seront aussi inscrits les principes régissant la procédure.

Rétention provisoire pour parer à un danger imminent (art. 25b P-LAsi)

Le SEM pourra ordonner une rétention pour une durée de deux heures au plus afin de parer à un danger sérieux, direct et imminent, dans la mesure où le requérant met gravement en danger d'autres personnes (par ex. requérants d'asile, personnel du SEM ou tiers) ou sa propre personne ou s'il menace de causer d'importants dommages matériels (al. 1). Avant de procéder à la rétention, il faut informer la police et, si nécessaire, d'autres services compétents (al. 2). La rétention provisoire sera exclue pour les enfants et les adolescents de moins de 15 ans (al. 5). De plus, la règle inscrite actuellement à l'art. 29a O du DFJP à titre de solution transitoire, selon laquelle le SEM doit s'assurer que le personnel chargé d'ordonner ou d'exécuter la rétention provisoire doit recevoir une formation adéquate, sera reprise dans la LAsi (al. 4).

Délégation de tâches d'hébergement et d'encadrement ainsi que de tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports (art. 25c et 25d P-LAsi)

Le projet prévoit de créer une base légale suffisamment détaillée pour que le SEM puisse déléguer à des tiers, par contrat, des tâches d'hébergement et d'encadrement (par ex. fourniture de prestations de base et de soins médicaux, transmission d'informations et occupation des requérants) ainsi que des tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre (cf. art. 25c P-LAsi). Les tiers en question pourront aussi être des autorités cantonales de police (cf. art. 25d P-LAsi). Les dispositions proposées permettront de prendre en compte également la jurisprudence du TF, selon laquelle la délégation de tâches dans le domaine de la sécurité nécessite une base légale spécifique suffisante, qui précise notamment, à l'échelon législatif, les tâches externalisées, les exigences auxquelles les tiers mandatés doivent satisfaire et les compétences qu'ils doivent posséder. À noter que le TF n'a pas tranché sur le caractère constitutionnel d'une délégation de tâches dans le domaine de la sécurité. Sans une telle délégation, les tâches devraient être accomplies par du personnel de la Confédération, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires de plusieurs millions de francs. C'est la raison pour laquelle le projet prévoit de combler cette lacune relevée par le TF dans la LAsi.

Les tâches en matière de sécurité et d'ordre qu'il convient de déléguer à des tiers sont énumérées de manière exhaustive à l'art. 25c, al. 2. Il s'agit notamment du contrôle des entrées, des sorties et des visiteurs, de la fouille des personnes et des biens, du soutien dans le cadre de l'exécution des mesures disciplinaires et de l'exécution de tâches administratives (al. 2, let. a, c, d et e). Font aussi partie de cette liste les mesures destinées à améliorer et à encourager la cohabitation dans les lieux d'hébergement, notamment en vue de prévenir les conflits.

Autres modifications de la LAsi

Afin de garantir la sécurité et l'ordre ou de mener les procédures d'asile et de saisir les valeurs patrimoniales, le SEM pourra fouiller les requérants d'asile et leurs biens (art. 9, al. 1, P-LAsi). La réglementation proposée correspond dans une large mesure à la disposition qui figure actuellement à l'art. 4 O du DFJP. Les objets trouvés dans le cadre d'une fouille (par ex. stupéfiants et autres substances psychotropes non autorisés, armes, objets dangereux) pourront être saisis si cela est nécessaire (art. 9, al. 2, P-LAsi).

5 Commentaire des dispositions

Art. 9 Fouille

Le projet prévoit d'ajouter à la loi une disposition prévoyant expressément la possibilité de fouiller les requérants d'asile ainsi que leurs biens à la recherche de boissons alcooliques ainsi que de documents et moyens de preuve déterminants pour la procédure. La fouille vise à garantir la sécurité et l'ordre au sein des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports, ainsi qu'à mener les procédures d'asile et saisir les valeurs patrimoniales (al. 1). Les personnes concernées peuvent être fouillées pour atteindre plusieurs de ces buts. La disposition proposée correspond dans une large mesure à l'actuel art. 4 O du DFJP. Afin de définir clairement la compétence en la matière, l'al. 1 prévoit que le SEM sera responsable de la fouille. Ce dernier pourra également déléguer cette tâche à des tiers sur la base d'un contrat (art. 25c, al. 2, let. c, et art. 25d, al. 3, P-LAsi).

Les objets trouvés lors de la fouille pourront être saisis si nécessaire (al. 2). Cette nouvelle réglementation tient compte notamment du fait que la consommation de boissons alcooliques et de stupéfiants ou d'autres substances (cf. art. 2 de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants¹⁵) perturbe de plus en plus souvent le fonctionnement des centres de la Confédération. Il en va de même pour les armes ou les objets dangereux. Il est prévu également d'inclure dans la catégorie des objets dangereux les couteaux de poche et les objets similaires, qui ne sont par ailleurs pas considérés comme tels dans la loi du 20 juin 1997 sur les armes¹⁶. La notion d'arme englobe aussi les accessoires et les éléments d'armes. C'est le seul moyen de prendre en compte de manière adaptée l'objectif de garantir la sécurité au sein des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports.

Il est nécessaire de saisir les objets susmentionnés en particulier lorsque cela permet de garantir la sécurité et l'ordre au sein des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (cf. al. 2).

Comme les documents de voyage des requérants d'asile, leurs pièces d'identité et les documents et moyens de preuve déterminants pour la procédure sont nécessaires à l'établissement des faits dans le cadre de la procédure d'asile et de renvoi. Il sera

¹⁵ RS 812.121

¹⁶ RS 514.54

possible de les saisir eux aussi pour les verser au dossier. Dès que la personne concernée possède une autorisation de séjour ou d'établissement, ses pièces d'identité et ses documents de voyage, notamment, doivent lui être restitués (art. 2b, al. 3, OA 1).

La disposition proposée à l'al. 3, qui prévoit que les requérants ne peuvent être fouillés que par des personnes du même sexe, est identique à l'art. 4, al. 6, O du DFJP. En raison de la vulnérabilité particulière des personnes mineures, il convient d'ajouter que les intérêts des requérants mineurs doivent être pris en compte de manière appropriée dans le cadre de la fouille. Il sera ainsi possible de garantir, en pratique, que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale lors d'une fouille (cf. art. 11, al. 1, de la Constitution [Cst.]¹⁷). Cela implique par exemple que les fouilles de mineurs accompagnés aient lieu si possible en présence de leurs représentants légaux.

Les al. 1 et 2 s'appliquent par analogie aux requérants hébergés dans des structures d'hébergement cantonales (centres d'hébergement collectif ; cf. al. 4), dont les centres de la Confédération gérés par un canton ou par une commune (cf. art. 24d LAsi) ne font pas partie. Vu que les structures d'hébergement cantonales doivent aussi appliquer pleinement les prescriptions découlant du droit constitutionnel et du droit international relatives à la fouille des mineurs et à la fouille par une personne de même sexe, il n'est pas nécessaire d'ajouter sous l'al. 4 un renvoi en ce sens à l'al. 3.

Le personnel de sécurité d'un centre de la Confédération ou d'un logement dans un aéroport peut aussi fouiller les visiteurs et leurs biens pour rechercher des objets dangereux et des boissons alcooliques. Comme les personnes concernées peuvent refuser de donner leur accord à l'exécution de la fouille et que, en pareil cas, celle-ci ne peut alors être effectuée (cf. art. 16, al. 3, O du DFJP), une réglementation au niveau de l'ordonnance suffit. Quiconque refuse de donner son accord doit se voir interdire l'accès à un centre de la Confédération ou à un logement dans un aéroport si une menace pour la sécurité et l'ordre ne peut être exclue.

Art. 24b

À l'heure actuelle, le fonctionnement des centres de la Confédération est régi par l'art. 24b LAsi. Cette disposition sera abrogée et remplacé par la nouvelle section 2b consacrée précisément au fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports.

Art. 24d, al. 6, 1^{re} phrase

L'art. 24d LAsi régit l'hébergement des requérants dans des centres cantonaux ou communaux. Les dispositions de la nouvelle section 2b « Fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports » s'appliqueront par analogie à ces centres également. L'al. 6 est complété en conséquence.

Titre suivant l'art. 24e

Section 2b Fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports

Le chapitre 2 de la LAsi sera complété par une section 2b intitulée « Fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports », qui régira notamment :

- le fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (art. 25 P-LAsi),
- les éventuelles mesures disciplinaires, lesquelles ne sont régies actuellement que par l'O du DFJP (art. 25a P-LAsi),
- la rétention provisoire pour parer à un danger imminent (art. 25b P-LAsi, actuellement art. 29a O du DFJP),
- la délégation de tâches d'hébergement et d'encadrement ainsi que des tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports (art. 25c et 25d P-LAsi).

Art. 25 Fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports

Al. 1

Il est prévu de régler les principales tâches que le SEM accomplit au sein des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (par ex. héberger et encadrer les requérants ou encore garantir la sécurité et l'ordre). L'énumération prévue dans le projet n'est pas exhaustive.

Outre l'hébergement des requérants (al. 1, let. a), les tâches du SEM englobent aussi leur encadrement (al. 1, let. b), qui consiste à fournir les prestations de base dans les domaines de l'hébergement, de l'alimentation, de l'hygiène et de l'habillement. Dans ce cadre, il convient par ailleurs de garantir la transmission d'informations aux requérants et l'occupation de ces derniers, tout comme l'accès aux soins médicaux et aux offres de prévention (prévention de la violence, promotion de la santé psychique)¹⁸.

Parmi les mesures permettant de garantir la sécurité et l'ordre (al. 1, let. c), on peut citer le contrôle des entrées et des sorties, les interventions en cas d'urgence et les fouilles de personnes.

Concernant la délégation de tâches à la police aéroportuaire, voir le commentaire de l'art. 25d P-LAsi.

¹⁸ Voir également à ce sujet le rapport du Conseil fédéral du 25 septembre 2019 en réponse au postulat 16.3407, Feri, du 9 juin 2016 « Analyse de la situation des réfugiées. Analyse de la situation des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les centres fédéraux pour requérants d'asile et les centres d'hébergement collectif cantonaux ».

Al. 2

Le SEM pourra prendre diverses mesures afin de garantir la sécurité et l'ordre. La rétention provisoire pour parer à un danger imminent (cf. commentaire ad art. 25b P-LAsi) complétera les moyens existants que sont la fouille de requérants d'asile (cf. commentaire ad art. 9 P-LAsi) et les mesures disciplinaires (cf. commentaire ad art. 25a P-LAsi). Dans le cadre des mesures citées et pour prévenir des menaces, le SEM pourra aussi recourir à la contrainte et à des mesures policières, ou les ordonner (cf. aussi commentaire ad al. 3), pour autant que les biens juridiques à protéger le justifient et que les mesures envisagées soient proportionnées (cf. art. 36, al. 2 et 3, Cst.). Lors du recours à la contrainte ou de l'exécution de mesures disciplinaires, les circonstances spécifiques doivent toujours être prises en compte de manière adéquate. Il faut en particulier tenir compte de l'âge, du sexe et de l'état de santé (y c. psychique) de la personne concernée.

Al. 3

La LUc s'appliquera lorsqu'il sera nécessaire de recourir à la contrainte ou à des mesures policières afin de garantir la sécurité et l'ordre dans les centres de la Confédération ou les logements dans les aéroports. Le renvoi à la LUc crée explicitement la base légale nécessaire à cette fin. Il est en revanche prévu d'interdire expressément l'usage d'armes, de sorte que les dispositions pertinentes de la LUc (cf. art. 5, let. c, LUc) ne seront pas applicables. Par conséquent, l'utilisation des armes définies dans la LUc (matraques et bâtons de défense, substances irritantes, armes à feu, dispositifs incapacitants n'ayant pas d'effet létal ; cf. art. 15 LUc) ne sera pas autorisée. L'interdiction ne portera toutefois pas sur l'utilisation de moyens auxiliaires (par ex. préparations naturelles ou synthétiques au poivre, chiens de service ; cf. art. 6 de l'ordonnance sur l'usage de la contrainte¹⁹).

Al. 4

Afin d'assurer la transparence des procédures, le SEM informera les requérants, à leur entrée dans le centre de la Confédération ou le logement dans un aéroport, des mesures disciplinaires et des mesures visant à garantir la sécurité qui peuvent être envisagées.

Al. 5

Une recrudescence d'affrontements entre requérants d'asile, notamment au sein et aux alentours des centres de la Confédération, a été constatée durant l'hiver 2020-2021. De plus, certains requérants ont enfreint leur obligation de collaborer, par exemple en ne se présentant pas à des entretiens ou en disparaissant temporairement. Ces événements ont compliqué l'exécution des procédures.

C'est pourquoi le SEM a pris diverses mesures. Il a ainsi lancé dès janvier 2021 un projet pilote de « service d'aumônerie musulmane dans les centres fédéraux pour requérants d'asile », projet limité au 31 décembre 2022. Il a ensuite évalué l'efficacité du projet²⁰. Le rapport d'évaluation indique que la présence d'aumôniers au sein des

¹⁹ RS 364.3

²⁰ *Muslimische Seelsorge in Bundesasylzentren – Evaluation des Pilotprojekts zuhanden des Staatssekretariats für Migration*, 21.01.2022 (disponible en allemand) ; www.admin.ch > accueil > documentation > communiqués > le SEM poursuit son service d'aumônerie musulmane dans les centres fédéraux d'asile.

centres de la Confédération répond à une demande importante, tant pour les requérants d'asile que pour les collaborateurs du SEM et pour les prestataires chargés de l'encaissement et de la sécurité. Perçu comme un outil important pour aménager la cohabitation et le quotidien dans les centres de la Confédération, le service d'aumônerie musulmane peut aussi contribuer de manière essentielle à la médiation interculturelle dans le cadre des entretiens personnels avec les requérants musulmans. L'engagement d'aumôniers musulmans a permis d'améliorer le bien-être personnel des requérants et, partant, d'apporter une contribution clé à la prévention de la violence. Vu les expériences positives réalisées dans ce domaine, la LAsi garantira un accès aux centres de la Confédération et aux logements dans les aéroports pour les aumôniers de toutes les communautés religieuses. Les activités d'aumônerie encourageront et amélioreront la cohabitation dans les hébergements, et contribueront ainsi à prévenir les conflits. Elles pourront être assurées par des communautés religieuses de droit privé ou par les Églises nationales de Suisse, reconnues de droit public. Sur la base d'un contrat, la Confédération pourra verser des contributions financières pour ces activités.

Art. 25a Mesures disciplinaires

La réglementation correspond en substance aux dispositions qui figurent à la section 5 « Mesures disciplinaires et procédure » de l'O du DFJP en vigueur. Ces dispositions seront inscrites, avec quelques modifications, au niveau de la loi.

Al. 1

Les dispositions actuelles prévoient que les requérants d'asile et les personnes à protéger hébergés dans les centres de la Confédération peuvent être sanctionnés par le SEM au moyen de mesures disciplinaires s'ils enfreignent leurs obligations (respect du règlement intérieur, participation aux travaux domestiques et obligation de présence ; cf. art. 24, al. 1, let. a, en rel. avec art. 21 ss O du DFJP) ou s'ils menacent la sécurité et l'ordre publics (art. 24, al. 1, let. b, O du DFJP). Cette réglementation sera inscrite dans la loi avec certaines précisions. Il est prévu de pouvoir ordonner des mesures disciplinaires temporaires à l'encontre des personnes qui, par un comportement contraire à leurs obligations, perturbent le bon fonctionnement d'un centre de la Confédération ou d'un logement dans un aéroport. On est en présence de tels comportements, par exemple lorsqu'un requérant viole le règlement intérieur ou n'exécute pas des travaux domestiques obligatoires, lorsqu'il n'observe pas l'obligation de présence ou ne respecte pas d'autres obligations découlant de la loi sur l'asile ou des ordonnances sur l'asile pertinentes pour le fonctionnement du centre. Des mesures disciplinaires pourront également être ordonnées lorsque des requérants d'asile menacent la sécurité et l'ordre publics à proximité immédiate d'un centre de la Confédération. Cette précision sera ajoutée explicitement dans la LAsi. Un comportement incorrect à proximité immédiate d'un centre constitue en effet aussi une atteinte au bon fonctionnement de ce dernier. Il peut avoir des répercussions négatives aux alentours du centre et influencer défavorablement sur son acceptation. En cas de comportement relevant du droit pénal, il incombe aux autorités cantonales de poursuite pénale de poursuivre les personnes concernées. Les mesures disciplinaires prononcées par le SEM ne se substituent donc pas à l'action des autorités de poursuite pénale.

Les dispositions correspondantes relatives aux mesures disciplinaires s'appliqueront par analogie aux personnes à protéger (cf. art. 72 P-LAsi ; renvoi à la nouvelle section 2b du chapitre 2).

Al. 2

En raison de la vulnérabilité particulière des personnes mineures, les intérêts de ces dernières doivent être pris en compte de manière appropriée lorsque des mesures disciplinaires sont ordonnées à leur encontre ou à l'encontre de leurs parents. Il sera ainsi possible de garantir, en pratique, que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale lors de la mise en œuvre des mesures (cf. art. 11, al. 1, Cst.).

De plus, le DFJP pourra prévoir au niveau de l'ordonnance la manière dont le bien de l'enfant pourra être rigoureusement respecté dans le cadre de la garantie de la sécurité au sein des centres de la Confédération, par exemple grâce à la primauté de mesures pédagogiques (cf. art. 25e, let. g, P-LAsi).

Al. 3

Il est prévu d'inscrire dans la loi l'intégralité de la réglementation relative aux mesures disciplinaires qui figure actuellement dans l'O du DFJP (art. 25 O du DFJP). La réglementation en vigueur sera reprise sur le fond, avec quelques modifications.

L'interdiction de participer à des programmes d'occupation sera ainsi ajoutée à la liste des mesures disciplinaires prévues dans la LAsi (let. b). Le refus de sortie (cf. art. 25, al. 1, let. b, O du DFJP) ne sera quant à lui pas repris. Cette mesure n'a jamais été appliquée jusqu'ici puisqu'en cas d'application les personnes concernées resteraient quand même au sein du centre en question avec un risque d'aggravation des tensions. Le refus de titre de transports publics (cf. art. 25, al. 1, let. c, O du DFJP) disparaîtra lui aussi du catalogue. Étant donné qu'il n'existe aucun droit à l'octroi de titres de transport, la plupart des centres de la Confédération n'en remettent pas.

Comme jusqu'ici, il restera possible de prononcer des interdictions de pénétrer dans certains locaux normalement accessibles à l'ensemble des requérants d'asile. En pareil cas, les personnes concernées resteront au sein du centre de la Confédération, mais elles ne pourront pas pénétrer dans certains locaux comme la salle de séjour commune ou la salle de sport (let. a ; cf. art. 25, al. 1, let. a, O du DFJP). De plus, le projet prévoit que les requérants concernés pourront être exclus de tous les locaux normalement accessibles à l'ensemble des requérants dans les centres de la Confédération pour une durée maximale de 72 heures (let. d). Ils seront alors hébergés dans une aile ou un bâtiment séparé, qui se trouve sur le site du centre. L'infrastructure et l'encadrement nécessaires (par ex. nourriture, chauffage et soins médicaux) y seront garantis comme dans le reste du centre. L'accès à un conseiller ou à un représentant juridique devra être assuré. Cette mesure remplacera la mesure disciplinaire actuelle d'exclusion du logement pour une durée maximale de 24 heures (art. 25, al. 1, let. e, O du DFJP). Elle permettra de mieux prendre en compte les intérêts légitimes de sécurité et d'ordre public sur les sites des centres.

Contrairement aux autres mesures disciplinaires (cf. al. 3, let. a à c et e), l'exclusion temporaire des locaux normalement accessibles ne s'appliquera que dans les centres de la Confédération. En effet, les aéroports ne disposent pas d'autres locaux pouvant servir de solution de substitution.

Par ailleurs, la disposition en vigueur concernant le refus d'argent de poche (let. c ; art. 25, al. 1, let. d, O du DFJP) sera également reprise dans la LAsi. Celle-ci mentionnera la possibilité d'ordonner aussi au titre de mesure disciplinaire les limitations des prestations d'aide sociale déjà prévues dans la version actuelle de la loi (art. 83, al. 1, let. g, h et k, LAsi). Cette mesure a fait ses preuves tant à l'échelon cantonal que fédéral.

Pour finir, la mention relative à l'assignation à un centre spécifique (art. 25, al. 1, let. f, O du DFJP) sera également transposée dans la loi (let. e).

Al. 4

Les bases de la procédure à suivre pour prononcer des mesures disciplinaires seront inscrites elles aussi dans la loi.

Le SEM procédera d'office à la constatation des faits importants en vue de prononcer une mesure disciplinaire et accorde aux personnes concernées le droit d'être entendues. Les mesures disciplinaires visées à l'al. 3, let. a à d, P-LAsi seront notifiées par écrit au moyen d'un formulaire, dans lequel seront consignés les faits, les mesures ordonnées, la motivation et l'indication des voies de recours. Si nécessaire, les faits et la justification pourront y être détaillés. En cas d'assignation à un centre spécifique au sens de l'art. 24a LAsi (al. 3, let. e, P-LAsi), le SEM rendra une décision incidente comme il le fait déjà. Concernant la décision incidente lors de l'assignation à un centre spécifique, voir le commentaire relatif à l'art. 107, al. 3, P-LAsi.

L'O du DFJP contient déjà de nombreuses règles relatives à la procédure disciplinaire (art. 24, al. 2, 26 et 27 O du DFJP). Le DFJP pourra continuer d'inscrire dans cette ordonnance les dispositions d'exécution qui s'imposent en la matière (cf. art. 25e, let. f, P-LAsi).

Al. 5 et 6

Les personnes concernées pourront former un recours devant l'instance de recours du SEM dans un délai de trois jours à compter de la prise de connaissance du prononcé de mesures disciplinaires au sens de l'al. 3, let. a à d. Il sera ensuite possible, dans les 30 jours, de recourir auprès du TAF contre la décision de l'instance de recours du SEM (art. 105 LAsi et art. 50, al. 1, PA) pour autant que le requérant ait un intérêt digne de protection. Ni le recours devant le SEM ni celui devant le TAF ne déploient d'effet suspensif. Cela signifie que les mesures disciplinaires concernées pourront être ordonnées et exécutées sans délai si les conditions visées à l'al. 1 sont réunies. La procédure de recours portant sur le prononcé de mesures disciplinaires au sens de l'al. 3, let. a à d, est une procédure indépendante. La procédure d'asile pourra être poursuivie et exécutée indépendamment d'un recours contre des mesures disciplinaires.

En cas d'assignation à un centre spécifique en vertu de l'art. 24a LAsi (cf. al. 3, let. e, P-LAsi), le recours auprès du TAF sera régi par l'art. 107, al. 3, P-LAsi (cf. commentaire ad art. 107, al. 3, P-LAsi).

Art. 25b Rétention provisoire pour parer à un danger imminent dans les centres de la Confédération

L'art. 29a O du DFJP, en vigueur depuis le 15 janvier 2023, permet de retenir provisoirement des requérants d'asile au sein des hébergements pour parer à un danger sérieux, direct et imminent. Cette disposition sera transférée dans la loi et s'appliquera indépendamment de l'appréhension par la police telle qu'elle est prévue à l'art. 215 du code de procédure pénale (CPP)²¹. Avec l'entrée en vigueur de cette disposition de la LAsi, la réglementation actuelle de l'O du DJFP sera abrogée.

La disposition proposée ne s'appliquera qu'aux centres de la Confédération, et non aux logements dans les aéroports, puisque la police aéroportuaire se trouve toujours à proximité immédiate des aéroports. Une rétention provisoire au sens de la LAsi jusqu'à l'arrivée de la police n'est donc pas nécessaire dans ces cas-là. La disposition de l'O du DFJP, selon laquelle la rétention provisoire peut être prévue également à l'aéroport, n'a encore jamais été appliquée dans la pratique.

Al. 1

Cet alinéa prévoit de définir de manière exhaustive les conditions requises pour la rétention provisoire d'un requérant. Celle-ci ne constitue pas une mesure disciplinaire (cf. commentaire ad art. 25a P-LAsi), qui vise principalement à sanctionner après coup un comportement fautif, mais une mesure policière pour parer à un danger sérieux et direct, existant ou imminent. Partant, son objectif principal est de garantir efficacement la sécurité et l'ordre.

Le recours à la rétention provisoire présuppose que cette mesure soit proportionnée et que la personne concernée mette gravement en danger sa propre personne ou d'autres personnes, ou qu'elle menace de causer d'importants dommages matériels (al. 1, let. a et b).

Les « autres personnes » évoquées (let. b, ch. 1) sont toutes les personnes qui se trouvent au sein d'un centre de la Confédération et qui seraient directement mises en danger par le comportement du requérant en question. Il peut s'agir de requérants d'asile, de collaborateurs du SEM ou encore de tiers et de visiteurs du centre. Une rétention provisoire peut par exemple se justifier en cas de tentative d'agression physique sur un autre requérant ou sur un membre du personnel d'encadrement et d'impossibilité de calmer l'individu par d'autres mesures plus légères.

Une rétention provisoire est également prévue pour protéger un requérant d'asile susceptible de se mettre gravement en danger (let. b, ch. 2), par exemple lorsqu'il menace de se mutiler et que tous les efforts de dissuasion restent vains. La rétention provisoire garantit que la personne concernée est protégée jusqu'à ce que des spécialistes soient sur place et puissent la prendre en charge.

Enfin, une rétention provisoire est prévue lorsqu'un requérant menace d'endommager, de détruire ou de mettre hors d'usage une chose appartenant à autrui ou frappée d'un droit d'usage ou d'usufruit au bénéfice d'autrui (let. b, ch. 3). Cette disposition vise à empêcher les dommages matériels importants, soit d'une valeur supérieure ou égale à 500 francs (dégâts à des bâtiments, à des équipements ou à des véhicules, par ex.).

²¹ RS 312.0

Comme le fait d'ordonner une rétention provisoire constitue un acte matériel qui touche aux droits fondamentaux des personnes concernées, ces dernières peuvent exiger du SEM une décision susceptible de recours (cf. art. 25a PA). En l'espèce, il ne serait pas judicieux d'inscrire dans la loi une disposition mentionnant explicitement la possibilité de recours. En effet, une telle disposition serait en opposition avec le principe même de la rétention provisoire, qui a pour objectif de prendre rapidement une mesure à même de parer sans délai à un danger sérieux, direct et imminent.

Al. 2

Il est prévu que le SEM ou le tiers mandaté par lui (cf. commentaire ad art. 25c P-LAsi) informe les autorités de police compétentes juste avant la mise en rétention provisoire. Si nécessaire, d'autres services pourront être informés (par ex. pompiers, services sanitaires). La personne concernée pourra alors être mise en rétention jusqu'à l'arrivée des autorités de police compétentes ou des autres services, mais pour deux heures au plus. Étant donné que cette rétention provisoire sert exclusivement à parer à un danger et ne constitue pas une mesure de poursuite pénale, elle ne sera pas comptabilisée dans la durée d'une appréhension par la police ni, en particulier, dans celle d'une arrestation par la police (cf. art. 219, al. 4, CPP).

Al. 3

Afin d'éviter qu'il ne se mette en danger, le requérant sera fouillé par une personne de même sexe au début de la rétention provisoire, à la recherche d'objets dangereux. Cette fouille s'effectuera sur la base de l'art. 9 P-LAsi (cf. commentaire ad art. 9 P-LAsi). La personne concernée devra être surveillée afin de garantir sa sécurité et son bien-être pendant toute la durée de la rétention provisoire. Cette tâche sera assumée par le service de sécurité du centre de la Confédération concerné.

Al. 4

Le SEM s'assurera que ses collaborateurs ou ceux des tiers mandatés qui sont chargés d'ordonner ou d'exécuter la rétention provisoire reçoivent une formation adéquate.

Al. 5

En raison de la vulnérabilité particulière des personnes mineures, les intérêts de ces dernières doivent être pris en compte de manière appropriée lors de la rétention provisoire. De plus, afin de tenir compte du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant²²) et du principe de proportionnalité, il faut prévoir d'exclure toute rétention provisoire d'enfants et d'adolescents de moins de 15 ans. Cette limite d'âge reprend celle prévue à l'art. 80, al. 4, LEI, qui interdit par exemple toute détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion des personnes de moins de 15 ans.

Art. 25c Délégation de tâches à des tiers

Al. 1

Le projet prévoit de créer une base légale formelle suffisamment claire qui permette au SEM de déléguer à des tiers, par contrat, les tâches qui lui incombent en matière

²² RS 0.107

d'encadrement et d'hébergement des requérants (cf. al. 7). La liste des tâches figurant à l'al. 1 n'est pas exhaustive.

Remarques liminaires concernant les al. 2 à 4

Dans l'ATF 148 II 218 du 17 décembre 2021, le TF s'est notamment prononcé sur la question de la délégation à des tiers de tâches de sécurité relevant de la puissance publique au sein des centres de la Confédération²³. L'art. 178, al. 3, Cst. dispose que la loi, soit une base légale formelle, peut confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieurs à l'administration fédérale

La délégation à des tiers de tâches de sécurité relevant de la puissance publique au sein des centres de la Confédération ne constitue pas une délégation de tâches administratives d'ordre général, car elle touche au monopole de la Confédération en matière de recours à la force. Des exigences plus strictes s'appliquent donc en la matière. Ainsi, le TF considère que la base légale formelle doit non seulement comporter des indications relatives notamment à l'objet des tâches déléguées, aux exigences posées aux tiers mandatés, aux compétences dont ces derniers doivent justifier et à la surveillance à laquelle ces tâches doivent être soumises, mais également des indications concernant les moyens d'intervention, l'organisation du personnel de sécurité privé et les mécanismes publics de contrôle et de surveillance. Dans son arrêt, le TF arrive à la conclusion que la LAsi ne comporte pas de base légale suffisante pour que des tâches de sécurité exécutées dans une structure d'hébergement pour requérants d'asile gérée par la Confédération puissent être déléguées en totalité à des partenaires privés. Pour combler cette lacune, une base légale sera créée à l'art. 25c, al. 2, LAsi afin de permettre la délégation à des tiers de tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports.

Al. 2

Le projet prévoit de créer une base légale formelle qui permettra de déléguer à des tiers des tâches de sécurité relevant de la puissance publique dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports. Cette délégation s'effectuera au moyen d'un contrat conclu entre le SEM et les tiers concernés (cf. al. 7). Contrairement à celle qui figure à l'al. 1, la liste des tâches de sécurité susceptibles d'être déléguées est exhaustive (cf. let. a à e).

La fouille de personnes et de biens (let. c) et le soutien dans le cadre de l'exécution des mesures disciplinaires et de la rétention provisoire pour parer à un danger imminent (let. d) peuvent conduire à des atteintes aux droits fondamentaux des personnes concernées. Compte tenu de l'ATF 148 II 218 du 17 décembre 2021, il est donc nécessaire que les tâches déléguées à des tiers soient décrites précisément dans la loi.

La surveillance et le contrôle dans le cadre de la fouille des personnes et des biens (let. c) pourront être effectués par des patrouilles ou au moyen de caméras vidéo. Les tiers chargés de tâches de soutien dans le cadre de l'exécution des mesures disciplinaires et de la rétention provisoire pour parer à un danger imminent (let. d) pourront

²³ Voir également à ce sujet l'arrêt du TPF CA.2022.9 du 14 juillet 2022, qui renvoie à l'arrêt du TAF.

appuyer le SEM notamment lors de l'escorte, de la surveillance et de l'accompagnement des requérants. Cependant, les mesures disciplinaires et la rétention provisoire devront toujours être ordonnées par des collaborateurs du SEM (cf. art. 25a, al. 1, et art. 25b, al. 1, P-LAsi). Il est en outre prévu de déléguer à des tiers des tâches destinées à encourager la cohabitation, en particulier afin de prévenir les conflits (al. 2, let. b). Sur ce point, on peut renvoyer par exemple aux agents de prévention des conflits qui interviennent dans les centres de la Confédération (voir chap. 1.1 à ce sujet).

La promotion de la santé psychique dans les centres de la Confédération peut elle aussi contribuer à prévenir les conflits. Elle peut également faire partie de l'encouragement de la cohabitation et de la prévention des conflits dans les centres de la Confédération. La Confédération propose donc des mesures dans ce sens dans le cadre des soins de santé qu'elle garantit dans les centres en collaboration avec les cantons concernés (art. 80, al. 1, LAsi).

Al. 3 à 5

Les tiers qui se voient déléguer des tâches dans le domaine de la sécurité doivent satisfaire à des exigences particulièrement élevées. Celles-ci seront régies par les al. 3 à 5.

Les tiers mandatés devront ainsi prendre des mesures appropriées en matière de recrutement, de formation et de surveillance du personnel pour garantir que les tâches déléguées sont accomplies de manière adéquate et correcte. Ainsi seulement, ils pourront se voir confier des tâches ayant trait à la sécurité. Le DFJP pourra définir la teneur précise de ces garanties au niveau de l'ordonnance (cf. art. 25e P-LAsi). Des dispositions d'exécution pourront en outre être édictées dans l'O du DFJP concernant les principes de la formation du personnel de sécurité (cf. art. 25e, let. e, P-LAsi). Si des tâches sont déléguées à une entreprise de sécurité privée, celle-ci devra en outre disposer d'une autorisation d'exploitation cantonale (al. 3). Les exigences divergent en fonction des cantons : à Zurich, par exemple, la conclusion d'une assurance responsabilité civile d'entreprise est l'une des conditions d'octroi d'une autorisation.

Comme les activités dans le domaine de la sécurité revêtent un caractère sensible, elles sont soumises à des exigences qualitatives élevées en matière de prestations d'encadrement et de sécurité. Il appartient au SEM de déterminer les normes de qualité, d'exercer une surveillance sur les tiers mandatés et de procéder régulièrement à des contrôles de qualité. Les normes en question seront fixées contractuellement par le SEM et le tiers mandaté (al. 4 ; cf. aussi art. 4 de l'ordonnance du 24 juin 2015 sur l'engagement d'entreprises de sécurité privées par des autorités fédérales pour l'exécution de tâches en matière de protection²⁴).

Pour finir, le SEM devra s'assurer que le personnel des entreprises de sécurité reçoive une formation adéquate en matière de gestion des requérants (al. 5).

Al. 6

Cet alinéa est identique à l'art. 25, al. 3, P-LAsi (cf. commentaire ad art. 25, al. 3, P-LAsi).

²⁴ RS 124

Al. 7

Les tâches visées aux al. 1 et 2 sont déléguées en vertu de contrats conclus entre le SEM et les tiers mandatés. Sur la base de ces contrats, le SEM versera des indemnités pour les frais administratifs, les dépenses de personnel et les frais restants aux tiers qu'il mandate dans le domaine de la sécurité (cf. al. 2).

Comme jusqu'ici, l'indemnisation des frais engagés par les tiers mandatés pour l'encadrement et l'hébergement des requérants d'asile sera toujours régie par l'art. 80, al. 2, LAsi.

Al. 8

Les tiers mandatés seront soumis à l'obligation de garder le secret au même titre que le personnel de la Confédération. Cette disposition est nécessaire du fait que les tiers qui se voient déléguer des tâches sont soumis aux mêmes règlements que le personnel de la Confédération lorsqu'il agit directement.

*Art. 25d Délégation de tâches aux cantons**Al. 1*

Comme indiqué précédemment, le SEM a compétence pour assurer le fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (cf. art. 25 P-LAsi), ce qui comprend notamment la garantie de la sécurité et de l'ordre sur ces sites. En vertu de cette compétence, il pourra déléguer des tâches de sécurité et d'ordre à des tiers (cf. art. 25c, al. 2, P-LAsi) ou aux cantons (cf. art. 25d, al. 1, P-LAsi). En cas de délégation aux cantons, la Confédération pourra convenir avec ces derniers, lorsqu'ils abritent un centre de la Confédération ou un logement dans un aéroport, que leurs autorités de police soient chargées de garantir la sécurité et l'ordre sur le site concerné. Une telle convention existe déjà entre la police aéroportuaire du canton de Zurich et la Confédération. La délégation de tâches aux cantons sera inscrite explicitement dans la LAsi pour des raisons de sécurité du droit. L'inscription d'une telle réglementation à l'échelon légal vise à pouvoir déléguer contractuellement des tâches relevant de la sécurité aux autorités cantonales chargées de la sécurité, plutôt qu'à des tiers privés, lorsque cela répond à un besoin.

Al. 2

En ce qui concerne les mesures disciplinaires et la rétention provisoire, le SEM ne pourra déléguer à l'autorité cantonale compétente que l'exécution des mesures. Il conservera la compétence exclusive d'ordonner les mesures disciplinaires ainsi que la rétention provisoire.

Al. 3

L'art. 9 P-LAsi s'appliquera par analogie à la fouille de personnes par les autorités cantonales de police. Ces dernières seront donc également soumises aux dispositions spécifiques à l'asile en matière de fouille.

Les dispositions de la LUSC doivent être respectées par les autorités cantonales compétentes tant dans le cadre de la prévention de menaces et de l'exécution de mesures disciplinaires ou de la rétention provisoire que lors de la fouille de personnes. Cette règle vaut également pour l'usage d'armes, qui doit toujours être proportionné et n'est

pas autorisé si d'autres mesures plus légères peuvent être employées pour atteindre le même but. Dans ce contexte, l'utilisation d'armes par les autorités cantonales de police compétentes ne sera pas spécifiquement interdite dans la LAsi. Il est toutefois possible, à tout moment, de limiter l'utilisation d'armes dans le contrat conclu entre le SEM et les autorités cantonales de police concernées, par exemple pour un centre de la Confédération dans lequel sont hébergés principalement des familles, des personnes mineures ou d'autres requérants d'asile vulnérables.

Al. 4

Le SEM délègue les tâches sur la base d'un contrat. La Confédération verse aux cantons des contributions pour les tâches exercées conformément à l'al. 1. L'indemnité définie par contrat est fixée de manière forfaitaire. À titre exceptionnel, les contributions peuvent aussi être fixées en fonction des dépenses, en particulier en cas de coûts uniques comme l'aménagement spécifique d'un centre pour répondre aux besoins de la police.

Art. 25e Dispositions générales d'exécution

Cette réglementation remplacera l'art. 24b, al. 2, LAsi, qui sera abrogé. Il est prévu de définir aux let. a à g les domaines pouvant nécessiter, par exemple, des précisions par voie d'ordonnance afin de garantir une procédure rapide et d'assurer le bon fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports. Outre les programmes d'occupation, le droit de visite, les modalités de sortie et les principes de la formation du personnel de sécurité, les dispositions d'exécution concerneront en particulier la fouille (cf. commentaire ad art. 9 P-LAsi), les mesures disciplinaires (cf. commentaire ad art. 25a P-LAsi) et les mesures visant à préserver les intérêts des requérants mineurs, notamment la primauté de mesures pédagogiques.

Art. 72 Procédure

Les règles générales de procédure et les règles de la LAsi concernant la procédure de première instance s'appliquent par analogie à la procédure d'octroi d'une protection provisoire. Les règles figurant dans la section 2b nouvellement créée s'appliqueront donc également aux personnes à protéger.

Art. 107, al. 3

Dans son arrêt F-1389/2019 du 20 avril 2020 (ATAF VI/10), le TAF indique qu'en cas de recours contre l'assignation à un centre spécifique en vertu de l'art. 24a LAsi, il convient d'entrer en matière indépendamment de la décision en matière d'asile si aucune décision d'asile n'a été rendue dans les 30 jours après l'assignation, même si l'assignation selon l'art. 24a en rel. avec l'art. 107, al. 1, LAsi est uniquement susceptible d'être contestée que dans le cadre d'un recours contre la décision d'asile matérielle. Le TAF estime que c'est la seule façon de garantir le droit des recourants à un recours effectif, qui est inscrit dans le droit international. Le nouvel al. 3 vise à prendre en considération cette jurisprudence. La décision d'assignation à un centre spécifique de la Confédération (cf. art. 25a, al. 3, let. e, P-LAsi) pourra ainsi être contestée par la voie d'un recours distinct si la décision finale n'est pas notifiée dans les 30 jours

suivant l'assignation. Cela signifie que le délai de recours commence à courir le 31^e jour après la notification de la décision d'assignation.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Les modifications n'auront pas de conséquences majeures sur les finances et sur l'état du personnel de la Confédération. Une grande partie des règles proposées figurent déjà dans l'O du DFJP. Il est prévu de les préciser et de les inscrire dans la loi. Seule la nouvelle disposition qui prévoit la possibilité de verser aux communautés religieuses des contributions pour les activités d'aumônerie dans les centres de la Confédération entraînera certains frais supplémentaires (cf. ci-dessous).

Le droit en vigueur prévoit déjà la possibilité de fouiller les requérants et leurs biens (art. 9, al. 1, LAsi). Cette règle sera précisée, mais n'aura de conséquences ni sur le plan financier ni sur l'état du personnel (cf. commentaire ad art. 9 P-LAsi). En outre, le SEM ne se verra confier aucune tâche supplémentaire du fait de l'inscription explicite dans la loi des principales tâches qu'il exécute en vue d'assurer le fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (art. 25 P-LAsi). Cette remarque s'applique aussi à l'inscription dans la loi des dispositions relatives aux mesures disciplinaires (art. 25a P-LAsi). Le SEM peut déjà ordonner ce genre de mesures en se fondant sur l'O du DFJP (cf. section 5 « Mesures disciplinaires et procédure » de l'O du DFJP). Par conséquent, la mise en œuvre des dispositions en question n'aura aucune conséquence en matière de finances ou de personnel.

L'art. 25b P-LAsi correspond à la réglementation prévue actuellement au niveau de l'ordonnance, selon laquelle des requérants d'asile peuvent être retenus provisoirement au sein des centres de la Confédération pour parer à un danger sérieux, direct et imminent (art. 29a O du DFJP, en vigueur depuis le 15 janvier 2023). Comme ces règles existent déjà, leur inscription dans la LAsi n'aura pas plus de conséquences en matière de finances et de personnel.

L'abrogation de l'art. 24b LAsi concernant le fonctionnement des centres ainsi que la modification du renvoi figurant à l'art. 24d, al. 6, P-LAsi sont autant de changements d'ordre rédactionnel motivés par la création de la section 2b « Fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports ». De ce fait, ces modifications n'ont pas plus de conséquence en matière de personnel ou de finances. Il en va de même pour la disposition proposée à l'art. 72 P-LAsi, qui constitue elle aussi une simple précision d'ordre rédactionnel.

L'art. 25e P-LAsi maintient la compétence dont jouit actuellement le DFJP qui lui permet de définir par voie d'ordonnance des dispositions plus précises concernant le fonctionnement des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports. Cette norme de délégation n'a, elle non plus, pas de conséquences en matière de finances et de personnel.

La règle proposée à l'art. 25c P-LAsi vise à inscrire dans la loi les conditions qui permettront de déléguer à des tiers des tâches existantes d'encadrement et d'hébergement des requérants et des tâches existantes visant à garantir la sécurité et l'ordre dans

les centres de la Confédération. Il sera explicitement inscrit dans la loi que l'indemnisation des tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre déléguées à des tiers continuera d'être effectuée par le SEM (art. 25c, al. 7, P-LAsi). La délégation de tâches aux cantons sera également inscrite dans la loi (cf. art. 25d P-LAsi). Comme cette délégation se fait par contrat, elle sera mise en œuvre sans incidence sur les coûts. La Confédération indemnifiera les autorités cantonales concernées en lieu et place de tiers mandatés.

Les aumôniers de toutes les communautés religieuses, préalablement accrédités par le SEM, se verront accorder un accès aux centres de la Confédération et aux logements dans les aéroports. Le SEM pourra les soutenir si nécessaire par des contributions financières versées sur la base d'un contrat pour leurs activités d'aumônerie (art. 25, al. 5, P-LAsi). L'évaluation du projet pilote d'aumônerie musulmane dans les centres fédéraux pour requérants d'asile a montré que les requérants d'asile, les collaborateurs du SEM et les prestataires chargés de l'encadrement et de la sécurité exprimaient une demande forte en faveur d'aumôniers musulmans, notamment dans les centres de la Confédération. Le coût annuel pour l'intervention d'aumôniers musulmans dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports est estimé à environ 0,45 million de francs. Ces coûts seront intégrés dans le budget du SEM.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les modifications proposées n'ont pas de conséquences pour les cantons et les communes ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

Comme indiqué plus haut, la délégation aux cantons de tâches dans le domaine de la sécurité (cf. art. 25d P-LAsi) sera effectuée sur la base d'un contrat entre l'autorité cantonale compétente et la Confédération. Des activités relevant de la sécurité sont aujourd'hui déjà déléguées contractuellement par le SEM, par exemple à la police aéroportuaire du canton de Zurich.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet de modification de la LAsi se fonde sur l'art. 121, al. 1, Cst. (compétence législative de la Confédération en matière d'octroi de l'asile et en matière de séjour et d'établissement des étrangers).

Les dispositions proposées portent atteinte à des positions juridiques protégées par les droits fondamentaux. Les possibilités qu'elles offrent de faire usage de la contrainte pour garantir la sécurité et l'ordre dans les centres de la Confédération (art. 25, al. 2, P-LAsi), de procéder à la fouille des requérants d'asile (art. 9 P-LAsi), de mettre en œuvre la rétention provisoire pour parer à un danger imminent (art. 25b P-LAsi) ainsi

(art. 164, al. 1, let. g, Cst.). La délégation de tâches étatiques à des tiers nécessite une base légale formelle (art. 178, al. 3, Cst.).

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni nouveaux crédits d'engagement ni plafonds de dépenses qui entraîneraient de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).