



Département fédéral de justice et police
Office fédéral des migrations ODM

ODM, Quellenweg 6, CH-3003 Berne-Wabern, 14 Septembre 2005

Rapport explicatif concernant la révision partielle de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement ainsi que les autres modifications d'ordonnance

1. Partie générale

1.1 Rappel des faits

Avant 2004, plus de 20 000 demandes d'asile étaient déposées chaque année en Suisse. En 2004, on enregistrait une baisse significative des requêtes qui ne s'élevaient plus qu'à 14 248.

Cette année, la tendance se confirme : à fin juillet 2005, 5483 personnes avaient formé une demande d'asile, ce qui équivaut à une réduction de 42,6 % par rapport à l'année précédente. L'Office fédéral des migrations (ODM) prévoit environ 10 000 nouvelles requêtes pour 2005 (sous réserve d'événements exceptionnels).

En Europe et dans les pays voisins, aucun conflit important ne sévit actuellement et, au vu des informations dont nous disposons, il n'y pas à craindre d'afflux de réfugiés en provenance de ces régions vers l'Europe de l'Ouest. L'ODM estime par conséquent que le nombre des requêtes se stabilisera au cours de ces prochaines années à un niveau relativement bas.

Le fort recul des demandes d'asile nécessite des adaptations structurelles et organisationnelles qui puissent être mises en œuvre à brève échéance dans le cadre du droit en vigueur, au besoin, par le biais de modifications d'ordonnance. Concrètement, les mesures concernent les domaines suivants :

1. procédure d'asile et degré d'exploitation des centres d'enregistrement
2. exécution des renvois et aide au retour
3. adaptation des forfaits d'encadrement

En outre, il convient d'encourager l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire grâce à des mesures appropriées (augmentation du taux d'activité et, par conséquent, réduction des frais à charge de l'aide sociale).

Les mesures proposées dans les domaines de l'accueil, de la procédure, de l'exécution des renvois, de l'aide sociale et de l'intégration ont des incidences considérables sur les pratiques cantonales. L'application de ces mesures – dans le cadre de la loi sur l'asile actuelle – implique la révision de différentes dispositions des ordonnances sur l'asile et leur entrée en vigueur au 1^{er} avril 2006. Les modifications des ordonnances ont, surtout sur le plan financier, d'importantes conséquences pour les cantons. Il convient par conséquent de lancer une consultation ordinaire (cf. art. 1, al. 2, de l'ordonnance sur la procédure de consultation; RS 172.062), laquelle aura lieu jusqu'au 7 décembre 2005.

La CCDJP a été informée, avant le lancement de la consultation, de l'essentiel du contenu des modifications à apporter aux ordonnances.

Sur la base des résultats du rapport de monitoring concernant la suppression de l'aide sociale durant le 1^{er} trimestre 2005, il y a lieu d'examiner de manière attentive l'opportunité d'adapter les indemnités au titre de l'aide d'urgence versées aux cantons. Une fois les autres rapports de monitoring évalués, une consultation séparée sera lancée auprès des cantons, probablement d'ici à la fin de l'année 2005 (art. 14f, al. 3, LSEE) qui sera ensuite, dans la mesure du possible, intégrée à la révision en cours.

2 Partie spéciale

2.1 Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (Ordonnance 2 sur l'asile, OA 2)

Art. 29 Frais d'encadrement pour les requérants d'asile et les personnes à protéger ne possédant pas d'autorisation de séjour

Rappel des faits

La Confédération alloue aux cantons, outre les forfaits servant à couvrir les frais de l'aide sociale, une contribution aux frais d'encadrement des requérants d'asile et des personnes à protéger ne possédant pas d'autorisation de séjour (dénommés ci-après « requérants d'asile »), au sens de l'art. 88, al. 1, LAsi. Tandis que les frais d'aide sociale doivent être remboursés aux cantons pour toute la durée de la procédure d'asile, au plus jusqu'au jour fixé pour le renvoi, les forfaits alloués pour l'encadrement ne sont qu'une contribution aux montants consentis par les cantons. Tel est également le cas des forfaits accordés pour les frais administratifs. La Confédération verse actuellement aux cantons un forfait unique pour les frais d'encadrement de chaque requérant d'asile qui leur est attribué. Ces montants sont versés trimestriellement. En outre, le modèle actuellement appliqué en matière de frais d'encadrement permet aux cantons d'être en tout temps en mesure de fournir une infrastructure d'encadrement minimale (engagement de personnel chargé de l'encadrement ou de la sécurité), même en cas de recul temporaire du nombre de nouvelles demandes. Afin de maintenir ce potentiel stratégique, les cantons reçoivent une contribution de base fixe indépendante du nombre de nouvelles demandes d'asile. Cette contribution s'élève actuellement à 80 194 francs par trimestre et par canton, ce qui correspond à un total annuel de huit millions de francs. Elle permet à chaque canton de financer quatre postes. Par ailleurs, les cantons perçoivent une contribution variable (montant de base en 2005 : 22 782 314 francs), se fondant sur un total de 22 000 demandes d'asile. Ce montant reste inchangé aussi longtemps que le nombre annuel de demandes varie entre 17 600 et 22 000. Si le nombre de nouvelles requêtes venait à dépasser les 22 000, le forfait s'en trouverait immédiatement augmenté.

Le montant de base et, par conséquent, le forfait d'encadrement, n'est réduit que lorsque le nombre de nouvelles demandes baisse au-dessous de 80 %, c'est-à-dire lorsqu'il est inférieur à 17 600 unités (calcul sur la base des quatre trimestres précédents). Afin que la baisse ne soit pas trop abrupte, on attribue aux cantons 4 400 demandes virtuelles supplémentaires par trimestre (différence entre 17 600 et 22 000). Ces demandes virtuelles sont distribuées aux cantons selon la clé de répartition. La réduction du forfait d'encadrement et de la contribution de base étant ainsi freinée, les cantons peuvent conserver leur potentiel stratégique, même lors d'un recul des demandes d'asile.

Recul du nombre des demandes d'asile

Compte tenu de la baisse des demandes d'asile en Suisse et en Europe, le Conseil fédéral estime que les structures de la Confédération et des cantons – conçues pour un nombre bien plus élevé de demandes d'asile – doivent être adaptées. Ce processus de réduction est d'ores et déjà en cours au sein des cantons et de la Confédération. Eu égard à la situation actuelle et aux estimations, il semble approprié de réorganiser les

structures sur la base de 10 000 nouvelles demandes d'asile par année. Cette réorientation se répercute également sur les forfaits pour frais d'encadrement. En 2004, les nouvelles demandes d'asile s'élevant à 14 248, une contribution d'encadrement réduite a été pour la première fois accordée aux cantons. On prévoit environ 10 000 nouvelles requêtes pour 2005. Ce niveau devrait rester relativement stable les prochaines années. Par conséquent, il y a lieu d'ajuster le modèle des frais d'encadrement sur une base de 10 000 demandes par année. Afin de garantir le financement de l'encadrement des réfugiés même en cas de réduction du nombre de demandes d'asile, il faudra éventuellement envisager de nouvelles solutions en matière d'encadrement, p. ex. des modèles régionaux ou intercantonaux. De son côté, l'ODM élabore un concept d'aide d'urgence dans le but de décharger efficacement les cantons en ce qui concerne le logement et l'encadrement, si les demandes devaient dépasser les 10'000 par année.

Nouveau modèle de forfait pour frais d'encadrement

Le nouveau modèle de frais d'encadrement ne se base plus sur le nombre de demandes nouvellement déposées, mais sur l'effectif des requérants attribués à un canton (forfait par personne et par trimestre). Il se réfère par conséquent au futur forfait global qui sera également calculé et versé en fonction des effectifs. De cette manière, les cantons sont couverts en cas de procédures d'asile prolongées.

Calcul du forfait pour frais d'encadrement

Selon le système en vigueur, la Confédération verserait aux cantons en 2006 quelque 67 millions de francs sous forme de forfaits pour frais d'encadrement pour 10 000 nouvelles demandes. Afin de maintenir un potentiel de prestations stratégique, il faut inclure dans ce montant les contributions de base de quelque 8,4 millions de francs (pour 2006 : 81 076 francs par trimestre et par canton = Fr. 81'076 x 4 x 26) et quelque 18,4 millions de francs en raison des 4 400 demandes virtuelles (2006 : montant de base de 23 032 919 = Fr. 23'032'919 x 4400 / 22'000 x 4). Si l'on soustrait ces 26,8 millions de francs du montant total de 67 millions, la somme à répartir entre les cantons s'élève à 40,2 millions de francs environ. En supposant que le contingent moyen de 2006 s'élève à 13 200 personnes dont la procédure est en cours, on obtient un montant de 761 francs par personne et par trimestre (40,2 millions de francs / 13 200 / 4).

Répercussions financières

Grâce à ce nouveau modèle, des économies annuelles d'environ 26,8 millions de francs peuvent être réalisées. Pour ce faire, le potentiel stratégique prévu dans le modèle actuel doit être abandonné (8,4 millions de francs de contribution de base et ajout de 18,4 millions de francs pour les 4 400 demandes virtuelles au montant de base).

Art. 55 Examen de l'indigence

Modification rédactionnelle : le terme « viatique » est remplacé par « indemnités de voyage », qui s'est révélé dans la pratique plus compréhensible (cf. commentaires relatifs à l'art. 59, al. 1, let. b).

Art. 57 Obtention de documents de voyage

Ad let. a: Des documents de voyage valables, en règle générale un passeport ou une carte d'identité, sont nécessaires pour le retour dans l'État d'origine ou de provenance. Conformément au droit en vigueur, la Confédération prend à sa charge les frais d'établissement des documents de voyage requis. Dans certains cas, des documents supplémentaires, tels qu'un extrait de naissance, peuvent s'avérer nécessaires pour assurer le bon déroulement du retour. La let.a précise que dorénavant les coûts

d'établissement de documents supplémentaires seront également remboursés à condition qu'ils soient nécessaires à l'obtention de documents de voyage.

Ad let. b: Souvent, il faut se présenter plus d'une fois auprès des autorités consulaires du pays d'origine pour l'établissement de documents de voyage. Afin de faciliter les retours et d'en augmenter autant que possible le nombre, il semble justifié de rembourser les frais de transport pour chaque trajet nécessaire du domicile à la représentation consulaire plus proche.

Répercussions financières

Jusqu'à présent, la Confédération payait les frais d'établissement de documents supplémentaires ainsi que ceux de transport pour les autres déplacements nécessaires du domicile à la représentation consulaire en les comptabilisant sous la rubrique « Frais de départ ». Afin d'assurer une plus grande transparence, ce point figurera désormais dans l'ordonnance. Cette modification n'entraîne pas d'augmentation des frais.

Art. 58 Frais de présentation et d'accompagnement

L'art. 58 régleme le remboursement des coûts liés à l'accompagnement aux représentations consulaires. Dorénavant, il régira tous les frais d'accompagnement. Cela suppose l'insertion intégrale de l'actuel art. 60. Le titre de l'article sera modifié en conséquence. Pour des raisons de systématique, l'art. 58a régissant la question des frais relatifs à l'établissement de l'identité sera ajouté.

Ad al. 1, let. a : Cette lettre régit le remboursement des frais d'escorte policière jusqu'aux représentations consulaires et correspond pour l'essentiel à l'al. 1, let.b, et à l'al. 2 de l'ancienne version. Étant donné que certains États n'ont pas de représentation diplomatique en Suisse, il est nécessaire d'assurer une escorte policière jusqu'à la représentation diplomatique compétente située dans un autre État. La nouvelle formulation prévoit la couverture des frais également dans ces cas-là.

Ad al. 1, let. b Dans cette lettre, il est précisé dans quels cas la Confédération assume les frais d'accompagnement. Il est toujours recommandé d'accompagner les mineurs voyageant seuls du domicile à l'aéroport. S'agissant des familles avec enfants, il peut se révéler judicieux que des civils les accompagnent, notamment lorsque le père de famille est escorté par la police jusqu'à l'aéroport lors de sa sortie de prison. L'accompagnement vise à assurer le retour de la famille entière. A cet effet, la Confédération alloue aux cantons un forfait de 200 francs par accompagnateur.

Ad al. 2, let. a: Pour les personnes nécessitant une escorte policière durant tout le voyage, la Confédération alloue un forfait de 200 francs par accompagnateur. En revanche, les personnes quittant la Suisse contre leur gré qui ne nécessitent pas d'escorte policière durant le vol, mais jusqu'à l'aéroport, sont conduites à l'aéroport au moyen du système intercantonal de transport de détenus « Jail-Transport-System » (JTS). La Confédération n'accorde pas de forfait aux cantons pour ces personnes au sens de l'al. 2, car elle participe déjà à raison de 34 % aux frais d'exploitation de JTS, soit en versant un forfait annuel (2,37 millions de francs).

Ad al. 2, let. b : Cette lettre régit le remboursement des frais d'escorte policière durant le vol. Pour des raisons de systématique, elle reprend la teneur de l'art. 60, al. 1, OA 2, dans sa version actuelle.

Ad al. 3: Cet alinéa régit les frais d'accompagnement médical et reprend, pour des raisons de systématique, la teneur de l'art. 60, al. 2, OA 2, dans sa version actuelle.

Ad al. 4 : Lors de déplacements en Suisse (soit l'escorte policière jusqu'à la représentation consulaire, selon l'al. 1, let. a, l'accompagnement à l'aéroport, selon l'al. 1, let. b et l'escorte policière jusqu'à l'aéroport, selon l'al. 2, let. a), le forfait d'accompagnement

sera réduit à 50 francs lorsque le lieu de destination (soit la représentation diplomatique ou l'aéroport) est situé dans le canton où l'étranger séjourne. Cette dérogation est déjà prévue dans le droit en vigueur.

L'al. 5 constitue une dérogation à l'al. 1, let. b, qui précise dans quels cas la Confédération ne prend pas à sa charge les frais d'accompagnement. A la demande d'un canton, elle peut rembourser ces frais dans d'autres cas.

L'al. 6 constitue une dérogation à tous les alinéas précédents ; il précise dans quels cas la Confédération ne rembourse aucun frais d'accompagnement. Ayant été déplacé pour des raisons de systématique, cet alinéa est analogue à l'al. 2 de la législation actuelle.

Répercussions financières

Jusqu'à présent, la Confédération imputait ce forfait alloué pour la présentation et l'accompagnement sur la rubrique « Frais de départ ». Pour des questions de transparence, les différents forfaits seront inscrits dorénavant dans l'ordonnance. Cette modification n'entraîne pas de frais supplémentaires.

Art. 58a Frais d'établissement de l'identité

Ad al. 1: Cet alinéa remplace l'art. 58, al. 1, let. b, de l'ancienne version qui ne comprenait la collaboration d'interprètes que lors de l'accompagnement aux représentations consulaires. Les interprètes et les experts linguistiques participent également à l'établissement de l'identité et de la nationalité par les autorités d'immigration du pays de provenance présumé ainsi qu'à des auditions durant la détention en vue du renvoi ou lors d'une analyse linguistique de l'origine (LINGUA). Les frais sont assumés par l'Office fédéral à condition qu'il ait donné son accord.

Ad al. 2: Afin d'établir l'identité et la nationalité d'un requérant, des représentants des autorités d'immigration du pays d'origine sont invités en Suisse. Ces représentants mènent des entretiens avec les personnes tenues de quitter le territoire suisse, dont l'identité ou la nationalité est incertaine. Une fois que ces informations sont connues, les documents de voyages peuvent être établis et il est possible de procéder au rapatriement. Les autorités cantonales chargées des questions de migration conduisent les personnes tenues de quitter le pays qui leur ont été attribuées au lieu d'établissement centralisé de l'identité ou de la nationalité pour tous les cantons (le plus souvent à Berne). Si la démarche nécessite une nuitée dans le canton où l'enquête est réalisée, la Confédération octroie un forfait de 300 francs au canton compétent pour l'exécution du renvoi. Il incombe aux cantons de s'entendre sur l'affectation de tout ou partie de cette somme.

Répercussions financières

Conformément au droit en vigueur, l'office fédéral prend d'ores et déjà à sa charge les frais d'interprétariat et d'expertises linguistiques. Les modifications figurant à l'art. 58a, al. 1, OA 2 visent à accroître la transparence et n'engendrent aucun frais supplémentaire pour la Confédération.

Jusqu'à ce jour, l'office fédéral imputait les frais liés à l'établissement de l'identité et de la nationalité (art. 58a, al. 2, OA 2) sur la rubrique « Frais de départ ». Pour des raisons de transparence, cet article apparaît dorénavant dans l'ordonnance. Le forfait comprend les frais de détention conformément à l'art. 15, al. 1, de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers. Il n'en résulte aucun coût supplémentaire pour la Confédération.

Art. 59 Frais de départ remboursables

Le présent article prévoit un nouvel agencement. Tandis que l'al. 1 fixe les principes de remboursement des frais de départ, les autres alinéas portent sur les exceptions et les modalités d'application.

Al. 1

Ad let. a : Les première et deuxième phrases correspondent au droit en vigueur. Pour des raisons de systématique, les troisième et quatrième phrases de la version actuelle sont désormais intégrées en tant qu'exceptions dans les alinéas 2 et 3.

Ad let. b : Seul le terme « viatique » est remplacé par « indemnités de voyage », qui s'est révélé plus compréhensible

Ad let. c : Cette lettre ne contient pas de modification matérielle.

Ad let. d : Si une personne attribuée à un canton éloigné d'un aéroport est disposée à quitter la Suisse de manière autonome, la Confédération rembourse au canton le forfait de 300 francs qu'il lui aura octroyé pour une nuit d'hébergement dans la zone d'accueil de nuit de l'aéroport.

Ce forfait comprend les 130 francs que les cantons reçoivent par personne et par jour de détention conformément à l'art. 15, al.1, de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers.

Ad let. e : Les cantons où se situent les aéroports internationaux fournissent des prestations pour les cantons qui bénéficient de leur assistance à l'aéroport lors de l'exécution des renvois. Ces prestations comprennent notamment la mise à disposition d'agents de police à l'aéroport qui encadrent les personnes qui sont sous escorte policière jusqu'à l'aéroport. L'unité organisationnelle de l'aéroport est également chargée de l'entretien d'infrastructures d'hébergement adéquates destinées aux personnes contraintes de quitter la Suisse. Les cantons disposant d'un aéroport reçoivent un forfait de 250 francs par personne nécessitant une escorte policière jusqu'à l'aéroport. Cette solution est conforme aux dispositions de l'Accord entre la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et le DFJP sur le déroulement des rapatriements effectués sous escorte et par voie aérienne du 11 juillet 2003 (abrégé: Accord relatif à la constitution d'équipes d'escorte www.kkjp.ch).

L'al. 2 détermine les exceptions concernant le remboursement du trajet de départ. Ne sont en général pas remboursés les frais de transfert dans le pays de destination. Cette dérogation est analogue à la teneur de l'al. 1, let. a, dernière phrase de la version actuelle mais, pour des raisons de systématique, elle fait l'objet d'un alinéa distinct.

Ad al. 3 : Ces dernières années, il est souvent arrivé que les cantons inscrivent des personnes pour le départ autonome et réservent des billets d'avion, mais que ces personnes ne se présentent pas à l'aéroport, ce qui entraîne d'importants frais d'annulation pour la Confédération. Il est justifié de répercuter ces coûts sur les cantons dès lors qu'ils auraient pu éviter l'annulation, par exemple en organisant une escorte policière jusqu'à l'aéroport.

Ad al. 4 : Les indemnités de voyage servent à couvrir les frais pendant le voyage de retour, c'est-à-dire depuis le départ du lieu de domicile jusqu'à l'arrivée dans le pays d'origine ou de provenance. Elles comprennent par exemple, le financement du voyage sans accompagnement du domicile à l'aéroport, des repas durant le retour, des éventuelles nuitées lors du transit (voyage de plusieurs jours avec différents lieux de transit) et du transport de l'aéroport au nouveau lieu de domicile dans le pays d'origine ou de provenance.

Durant les six dernières années, il s'est avéré que, depuis l'introduction de cette disposition, le choix de l'itinéraire pour accéder à certains pays était devenu plus complexe. Aucun vol direct n'étant proposé au départ de la Suisse à destination de nombreux pays, notamment sur le continent africain, des escales sont nécessaires dans des aéroports européens et africains, ce qui augmente les besoins financiers durant le retour.

Le retour autonome est préférable à l'exécution du renvoi sous contrainte et escorte policière, qui est coûteuse. Afin de continuer à garantir le plus souvent possible un retour conforme aux prescriptions, il est justifié d'encourager le retour autonome en accordant des indemnités de voyages plus élevées également aux personnes ayant été exclues de l'aide financière au retour, à celles n'ayant pas respecté le délai de départ qui leur avait été imparti ou encore à celles dont l'exécution du renvoi sous contrainte s'avère particulièrement complexe pour des raisons spécifiques à leur pays d'origine ou de provenance.

Si les conditions sont remplies, l'office fédéral doit dorénavant pouvoir allouer jusqu'à 500 francs par personne seule et jusqu'à 1000 francs par famille.

Répercussions financières

Jusqu'à présent, les frais de nuitée selon l'al. 1, let. d, et les prestations fournies par les autorités cantonales disposant d'un aéroport selon l'al. 1, let. e, étaient imputés sur la rubrique « Frais de départ ». Afin d'assurer une plus grande transparence, ces frais seront désormais inscrits dans l'ordonnance. Aucun coût supplémentaire n'en découle.

Il est vrai que l'augmentation des indemnités de voyage selon l'al. 4 entraînera des coûts supplémentaires dans le domaine « Départ ». En compensation, la durée du séjour en Suisse sera inférieure et les dépenses liées au remboursement des frais d'aide sociale en seront réduites d'autant. La promotion du départ autonome permet également d'économiser des frais de détention.

Art. 60

Cet article est abrogé car il est intégré dans l'art. 58, qui régit tous les frais relatifs à l'accompagnement et la présentation.

Art. 64 Limitations

Ad al. 1:

En tant qu'alternative aux renvois sous contrainte coûteux ou aux départs incontrôlés, l'aide au retour vise à encourager les départs autonomes et réguliers. Selon le droit en vigueur, les personnes dont la demande d'asile a été rejetée, dont le délai de départ est échu ou celles qui sont frappées d'une décision de non-entrée en matière sont exclues de l'aide au retour (art. 64, al. 1, let. a et al. 2, OA 2). Dans le contexte du programme d'allégement budgétaire 2003 et suite à l'exclusion du dispositif de l'aide sociale des personnes ayant fait l'objet d'une décision de renvoi ou de non-entrée en matière, ces personnes ont pu bénéficier, pour la première fois, de l'aide au retour, en particulier des conseils en la matière, grâce à une réglementation transitoire. L'expérience montre que la suppression de toute forme d'aide au retour a des effets négatifs. Ce point de vue a également été défendu aux Chambres fédérales (Interpellation Hofmann Hans 03.3517 du 2 octobre 2003, Motion Leutenegger Oberholzer Susanne 03.3637 du 18 octobre 2003).

Au vu du bilan positif, il convient de créer une nouvelle base à l'art. 64, OA 2 concernant l'aide au retour et le conseil en vue du retour.

Désormais, l'aide en vue du retour sera en principe accessible, dans les cantons ou les centres d'enregistrement de la Confédération, à toutes les personnes mentionnées à

l'art. 63 OA 2, à condition qu'elles démontrent une réelle volonté de quitter la Suisse de façon régulière. L'élargissement du groupe cible confirme l'importance du conseil en vue du retour en tant qu'instrument de l'aide au retour.

Les autres limitations se rapportent seulement au versement de l'aide au retour *financière*. C'est pourquoi la phrase introductive de l'al. 1 a été adaptée en conséquence. Les lettres a à d définissent les catégories de personnes qui ne peuvent prétendre à une aide au retour financière.

Ad let. a : Jusqu'à présent, les personnes dont la demande avait fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière n'avaient droit à aucune aide au retour, quelle que soit sa nature. La pratique a cependant montré que l'aide au retour constituait une forte incitation à un départ autonome. C'est pourquoi il convient d'accorder une aide au retour aux personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière, tant que la décision n'est pas exécutoire. En effet, après l'entrée en force de la décision, les demandes d'aide au retour ne sont plus possibles. Les personnes concernées sont alors soumises aux dispositions de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20), laquelle ne prévoit pas d'aide au retour (art. 44a LAsi).

Ad let. d : Pour des raisons de systématique, l'ancien al. 4 sera dorénavant intégré dans l'al. 1. Les personnes disposant manifestement de moyens financiers suffisants ou d'importantes valeurs patrimoniales ne peuvent prétendre à une aide au retour *financière*. Elles peuvent toutefois bénéficier des prestations de conseil en vue du retour.

Ad al. 2 :

Pour les personnes relevant du domaine de l'asile dont le délai de départ est échu, la procédure d'obtention des documents est en général ouverte. Jusqu'ici, lorsqu'une personne se décidait, à ce stade de la procédure, de partir de façon régulière et autonome, elle n'avait plus la possibilité de bénéficier des prestations de conseil en vue du retour ni d'une aide au retour financière. Dans la pratique, mais aussi lors des échanges avec les représentants des États d'origine ou de provenance sur les questions de migration, cette réglementation s'est révélée trop restrictive.

Dans le but de promouvoir le retour autonome, la participation à différents programmes d'aide au retour spécifiques à certains pays a été exceptionnellement admise, même en cas de délai de départ échu. Cela justifie l'élargissement de l'accès à l'aide au retour financière aux personnes dont le délai de départ est échu, mais qui se laissent convaincre par les avantages d'un départ autonome.

Ad al. 4 :

L'al. 4 est abrogé et intégré dans l'al. 1, let. d.

Répercussions financières

Dans la planification financière, les modifications relatives à l'aide au retour et aux frais qui en découlent sont intégrées dans la rubrique « Aide au retour » et n'ont aucune incidence sur les coûts. En règle générale, les mesures adoptées pour encourager le retour volontaire et autonome des requérants d'asile permettent de réduire la durée du séjour en Suisse. Il en résulte une diminution des frais d'aide sociale. De plus, cette pratique constitue une variante aux renvois sous contrainte, au demeurant coûteux.

2.2 Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)

Art. 16 Séjour au centre d'enregistrement

Selon le programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03), le plus grand nombre possible de décisions de non-entrée en matière devaient passer en force durant le séjour au

centre d'enregistrement. En effet, les personnes frappées d'une décision exécutoire de non-entrée en matière sont exclues du régime d'aide sociale. Si pareille décision entre en force durant le séjour au centre d'enregistrement, la personne concernée n'est pas attribuée à un canton, mais elle est sommée de quitter la Suisse immédiatement. Aussi, au vu des mesures prévues par le PAB 03, les champs d'activité des centres d'enregistrement ont-ils été systématiquement étendus pour certaines catégories de cas, ce qui a entraîné un allongement de la durée moyenne du séjour dans les centres. Actuellement, il faut compter un séjour de 30 jours (10 jours ouvrables pour clore la procédure d'asile de première instance, 5 pour le délai de recours, 5 pour le traitement du recours par la Commission suisse de recours en matière d'asile, ce qui donne 20 jours ouvrables en tout pour aboutir à une décision entrée en force, soit 30 jour civils) pour mener à terme une telle procédure.

L'adaptation des structures d'asile vise notamment à accélérer davantage les procédures et à améliorer le taux d'occupation des centres d'enregistrement. A cet effet, outre les décisions de non-entrée en matière, il faut que davantage de décisions matérielles y soient prises. Selon les nouveaux objectifs définis, deux tiers des décisions en matière d'asile et de renvoi de première instance doivent être rendues durant le séjour au centre d'enregistrement. Cette mesure entraîne un accroissement du taux d'auditions fédérales. L'ODM peut entendre directement les requérants s'il en résulte une accélération sensible de la procédure (cf. art. 29, al. 4, LAsi). Ce taux s'élève actuellement à 50 % et devrait atteindre 80 % après la mise en œuvre des présentes mesures.

La loi sur l'asile en vigueur prévoit déjà de plus longs délais de procédure pour les décisions matérielles de première instance que pour les décisions de non-entrée en matière. Bien qu'il ne s'agisse pas de délais de procédure contraignants, l'expérience montre qu'une procédure matérielle requiert en général plus de temps qu'une procédure de non-entrée en matière.

Les raisons mentionnées ci-dessus justifient que la durée de séjour des requérants d'asile dans les centres d'enregistrement soit prolongée à 60 jours au maximum. Cette valeur est indicative. Dans le cas d'une exécution directe du renvoi à partir du centre d'enregistrement après l'expiration du délai de 60 jours, la personne concernée n'est pas attribuée à un canton, à l'instar de la pratique actuelle.

L'ODM attribue un canton de séjour aux requérants d'asile dès que les étapes de la procédure mentionnées à l'art. 26 de la loi sur l'asile ont été effectuées (collecte des données personnelles, photo, relevé des empreintes digitales, premier interrogatoire sur les motifs de la demande d'asile et sur l'itinéraire qu'ils ont emprunté). Il n'existe cependant aucun droit à l'attribution à un canton. L'office fédéral peut également attribuer le requérant à un centre d'enregistrement pour toute la durée de la procédure d'asile.

Dans ce contexte, il convient finalement de rappeler que la liberté de mouvement des requérants d'asile peut être limitée uniquement pour les raisons organisationnelles définies dans l'ordonnance du DFJP du 14 mars 2001 relative à l'exploitation des centres d'enregistrement (cf. RS. 142.311.23). Un recours peut être déposé en cas d'interdiction de sortie. Dans ces conditions, le respect des dispositions légales est garanti même lors d'un séjour prolongé dans un centre d'enregistrement. De plus, une prise en charge globale, tant sur le plan médical que social, est assurée au sein des centres d'enregistrement. Il y est également tenu compte, dans une certaine mesure, des besoins particuliers des personnes vulnérables (par ex., des personnes malades ou âgées). En cas de nécessité, une personne peut être attribuée immédiatement à un canton. Les enfants non accompagnés de moins de 14 ans seront hébergés dans des structures séparées qui disposent d'un suivi particulier. Leur séjour dans les centres d'enregistrement dure au maximum 30 jours comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

Répercussions financières

La prolongation de la durée de séjour dans les centres d'enregistrement occasionne des frais supplémentaires pour la Confédération. Toutefois, on peut s'attendre à ce que les procédures écourtées ainsi que les nombreuses exécutions de renvoi à partir de centres d'enregistrement permettront de réduire dans l'ensemble la durée de séjour en Suisse. Il en résulte une baisse des coûts liés aux prestations de l'aide sociale que la Confédération rembourse aux cantons, ce qui permet de compenser les frais supplémentaires dus au séjour prolongé dans les centres d'enregistrement.

2.3 Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)

Art. 4a Conventions avec des autorités étrangères

Aux termes de l'art. 25b, al. 1, LSEE, le Conseil fédéral est habilité à conclure, avec des États étrangers, des accords formels sur la réadmission de personnes en situation irrégulière en Suisse. S'il existe un accord de réadmission formel, le Département fédéral de justice et police (DFJP), sur la base de l'art. 25b, al. 2, LSEE, peut conclure avec des autorités étrangères compétentes en matière de migrations des conventions sur les modalités d'exécution des accords de réadmission.

Même si aucun accord de réadmission n'a été conclu, la réadmission de ses *propres* ressortissants par un État est un devoir découlant du droit international coutumier. (cf. Prof. Dr. Kay Hailbronner: « *Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten zur Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger* », avis de droit mandaté par l'ancien Office fédéral des réfugiés). Par conséquent, de nombreux pays d'origine ou de provenance se montrent en principe prêts à coopérer en vue de la réadmission de leurs propres ressortissants, mais pour l'instant, ils refusent, en partie, de signer un accord formel dans ce sens. Dans ces cas-là, il s'avère souvent nécessaire, en attendant que l'accord de réadmission envisagé par la Suisse soit formellement conclu, de régler les questions d'organisation relatives au retour des propres ressortissants d'un État, ainsi qu'à l'aide au retour et à leur réintégration.

De telles conventions concernent l'organisation du rapatriement (par ex. des auditions communes, la compétence en matière d'établissement de documents de voyage, etc.) ainsi que les modalités relatives à l'octroi de l'aide au retour et à la réintégration. Ces réglementations organisationnelles ne contiennent pas de dispositions matérielles quant à l'établissement de l'identité ou quant à une obligation de réadmission des propres ressortissants du pays concerné. La réadmission ou le transit de ressortissants de pays tiers n'y sont pas non plus inclus.

Le droit fédéral en vigueur ne permet pas au DFJP de conclure lui-même de telles conventions organisationnelles en matière de réadmission des propres ressortissants d'un pays. Une délégation au DFJP s'avérerait donc judicieuse afin de décharger le Conseil fédéral.

Conformément à l'art. 166, al. 2, Cst., le législateur peut déléguer la compétence de conclure des traités internationaux au Conseil fédéral. Ce dernier en a fait usage en adoptant l'art. 25b, al. 1, LSEE. Il peut à son tour déléguer cette compétence à un département (art. 48a, al. 1, LOGA). Cette subdélégation peut être opérée soit de façon abstraite ou générale, c'est-à-dire sous la forme d'une disposition dans une ordonnance du Conseil fédéral, soit dans un cas concret, par le biais d'un arrêté du Conseil fédéral (cf. JAAC 68 (2004) No 83, ch. 3)

Cette délégation au DFJP ne devant pas se limiter à des cas particuliers, son introduction dans une ordonnance est justifiée. C'est pourquoi, jusqu'à ce qu'un accord formel de réadmission soit signé et d'entente avec le DFAE, le DFJP doit pouvoir, sur la base de l'art. 25b, al. 2, LSEE, conclure de telles conventions avec les autorités partenaires étrangères.

Répercussions financières

L'introduction de cet instrument n'a aucune incidence sur les coûts. Globalement, des investissements visant à simplifier les modalités du retour d'étrangers contraints à partir permettent de réduire la durée de leur séjour en Suisse. Il en résulte donc des économies en matière d'aide sociale.

2.4 Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)

Art. 7 Priorité des travailleurs indigènes

Rappel des faits

Si l'exécution du renvoi n'est pas possible, est illicite, ne peut être raisonnablement exigée ou en cas de détresse personnelle grave, une admission provisoire est ordonnée. 23 411 personnes admises à titre provisoire habitaient en Suisse à fin juillet 2005. L'expérience a montré qu'en règle générale, une grande majorité de ces personnes reste longtemps voire définitivement en Suisse. La notion juridique de l'admission provisoire, créée à l'origine pour régler un séjour de courte durée, ne prend plus en compte la situation actuelle de manière adéquate. Le projet de révision partielle de la loi sur l'asile, qui est actuellement débattu aux Chambres fédérales, prévoit par conséquent d'améliorer le statut juridique des personnes admises à titre provisoire, notamment en leur facilitant l'accès au marché du travail. Les deux Chambres considèrent que le statut de l'admission provisoire doit être remanié. Les modalités de cette révision font l'objet de la procédure d'élimination des divergences en cours.

Réglementation en vigueur

Conformément à l'art. 14, al. 3, LSEE, les autorités cantonales autorisent les personnes admises provisoirement à exercer une activité lucrative salariée pour autant que le marché de l'emploi et la situation économique le permettent. L'art. 14c, al. 3, LSEE prévoit que les travailleurs indigènes bénéficient de la priorité par rapport aux travailleurs étrangers sur le marché du travail. Sont considérés comme travailleurs indigènes les Suisses, les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement C, ainsi que les ressortissants de l'UE/AELE (art. 2, al. 2 et 3, art. 7, OLE). Ces personnes sont prioritaires, c'est-à-dire qu'une autorisation de travail et de séjour B ne peut être octroyée à une autre personne étrangère que si aucun travailleur indigène n'est disponible lors du recrutement. Dans un tel cas, un étranger titulaire d'une autorisation de séjour B résidant déjà en Suisse et autorisé à y travailler aura la priorité sur un étranger désirant exercer une activité en Suisse pour la première fois (art. 7, al. 3, OLE).

Aux termes de cette réglementation, les personnes admises à titre provisoire sont autorisées à exercer une activité lucrative uniquement si personne parmi les groupes mentionnés n'est disponible. Vu les besoins dans les branches manquant de travailleurs, plusieurs cantons font preuve de largesse en la matière. De plus, certains cantons ne permettent aux personnes admises à titre provisoire de travailler que dans certains secteurs. Or, conjuguée avec l'incertitude du séjour transitoire en Suisse, cette réglementation ne favorise guère une intégration optimale sur le marché du travail des personnes admises à titre provisoire. Au demeurant, le taux d'activité n'est que de 34 % chez les personnes admises à titre provisoire en âge de travailler, alors que 74 % des étrangers

possédant une autorisation de séjour (et 66 % des Suisses) exercent une activité lucrative. A fin juillet 2005, 4619 personnes admises à titre provisoire bénéficiaient d'un rapport de travail pour une activité principale et 1026 étaient inscrites à l'assurance-chômage.¹

Nouvelle réglementation

En les assimilant à des étrangers titulaires d'une autorisation de séjour résidant déjà en Suisse et autorisés à exercer une activité lucrative, la modification proposée devrait permettre aux personnes admises à titre provisoire un accès facilité au marché du travail. Ils n'ont ainsi la priorité que sur les étrangers qui font pour la première fois une demande d'activité lucrative en Suisse. Sur le marché du travail, les ressortissants suisses, les personnes titulaires d'une autorisation de séjour et les ressortissants de l'UE et de l'AELE sont toujours prioritaires sur les personnes admises à titre provisoire (art. 14c, al. 3, LSEE en rel. avec l'art. 7, al. 2, OLE: travailleurs indigènes).

Cette mesure vise, d'une part, à améliorer l'intégration professionnelle de ces personnes et, d'autre part, à réduire les coûts de l'aide sociale.

Afin d'assurer une meilleure intégration des personnes admises provisoirement, il est nécessaire, parallèlement à la révision actuelle de l'ordonnance sur l'intégration, d'élargir le champ d'application des mesures d'intégration aux personnes admises à titre provisoire. Cette modification d'ordonnance devrait entrer en vigueur le 1^{er} février 2006.

Répercussions financières

En raison de nombreuses inconnues et de facteurs ne pouvant être directement influencés, notamment la situation sur le marché de l'emploi, les répercussions financières ne peuvent faire l'objet d'un calcul précis. La présente mesure permettra toutefois d'enregistrer des économies quant aux frais d'aide sociale, puisqu'elle élimine les obstacles légaux à l'exercice d'une activité lucrative par les personnes admises à titre provisoire et favorise ainsi leur intégration professionnelle. Moins il y aura de personnes admises à titre provisoire dépendantes de l'aide sociale, plus les frais correspondants seront bas. Lorsque ces personnes travaillent dans des branches et métiers pour lesquels il n'y a pas de travailleurs indigènes à disposition, il n'y a pas non plus de coûts supplémentaires à attendre dans l'assurance-chômage.

¹ Sources: OFS, AUPER/ODM et seco, 2005