



Rapport explicatif de l'ordonnance sur les mesures prises dans le domaine de l'asile en raison du coronavirus (ordonnance COVID-19 asile)

1. Contexte et objectif de l'ordonnance / des mesures

Le 13 mars 2020, se fondant sur l'art. 7 de la loi sur les épidémies (LEp ; RS 818.101), le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 2 COVID-19 ; RS 818.101.24), déjà modifiée plusieurs fois depuis cette date. Le Conseil fédéral y arrête différentes mesures pour diminuer le risque de transmission et lutter contre le coronavirus. La pandémie actuelle et les mesures prises dans ce cadre ont des conséquences pour l'hébergement des requérants d'asile, pour les procédures d'asile et pour l'exécution des renvois.

La mise en œuvre des mesures du Conseil fédéral et des recommandations de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour endiguer le coronavirus pose des défis de taille dans le domaine de l'asile. Une grande majorité des requérants d'asile sont hébergés dans des centres de la Confédération pendant le traitement de leur demande (art. 24, al. 3, de la loi sur l'asile, LAsi ; RS 142.31). Environ 20 % d'entre eux sont placés dans des structures cantonales, souvent également des hébergements collectifs, en particulier les personnes dont la demande est traitée en procédure étendue (art. 24 et 26d LAsi). Dans ces hébergements collectifs en particulier, le respect des règles de distance sociale préconisées pour lutter contre la pandémie place le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et les cantons face à de grands défis. Les difficultés se posent non seulement pour l'hébergement, mais aussi pour les procédures d'asile, notamment pour les auditions, auxquelles participent plusieurs personnes (requérant, chargé d'audition du SEM, interprète, représentant juridique, procès-verbaliste) et qui peuvent durer plusieurs heures. Tant le SEM que les cantons sont tenus de mettre en œuvre intégralement les prescriptions de l'OFSP dans les structures d'hébergement.

Le SEM a déjà pris de nombreuses mesures pour mettre en œuvre les recommandations de l'OFSP, entre autres le doublement des capacités d'hébergement et la suspension des auditions jusqu'au 6 avril 2020 pour pouvoir procéder à de nouveaux ajustements. Il a également pris toutes les mesures nécessaires et possibles au niveau technique et organisationnel concernant l'encadrement et l'audition des requérants d'asile, par exemple choisir des salles plus vastes pour les auditions.

Dans le domaine de l'asile aussi, il est crucial que les mesures prises soient adaptées en continu au gré de l'évolution de la situation. Une suspension prolongée des procédures d'asile mènerait rapidement à des problèmes considérables d'hébergement, de capacités et d'exécution, ce qui pourrait menacer sérieusement la mise en œuvre des mesures du Conseil fédéral pour maîtriser la crise du coronavirus dans le domaine de l'asile. Il est donc essentiel de poursuivre le traitement des procédures. La Suisse doit continuer d'honorer ses obligations de droit international même en temps de crise et être en mesure d'accorder sa protection aux personnes qui en ont besoin. Elle doit aussi continuer à renvoyer systématiquement les personnes qui ne peuvent pas prétendre à une protection.

Sur cette base, le projet d'ordonnance COVID-19 asile contient des règles qui s'écartent, sur certains points, de la LAsi.



Il est important que la protection juridique continue d'être garantie dans les procédures d'asile. Il s'agit donc en premier lieu de prendre des mesures techniques et organisationnelles pour diminuer le nombre de personnes présentes lors des auditions. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que le SEM peut procéder à une audition sans la présence du représentant juridique, lorsque celui-ci ne peut y participer en raison de circonstances liées à la pandémie. À titre de mesure d'accompagnement, le délai de recours contre les décisions en matière d'asile rendues en procédure accélérée est porté de 7 à 30 jours ouvrables. Compte tenu des actuelles restrictions d'entrée et de la diminution du trafic aérien, les délais de départ sont eux aussi prolongés. Enfin des adaptations sont nécessaires pour réaffecter plus rapidement des constructions et installations civiles ou militaires afin de pouvoir mettre à disposition des capacités suffisantes dans les centres de la Confédération en cas d'augmentation des besoins.

2. Commentaire des dispositions

2.1 Objet et but (section 1)

Art. 1

L'ordonnance permet de prendre les mesures nécessaires pour assurer un hébergement approprié aux requérants d'asile et garantir le bon déroulement des procédures d'asile durant la pandémie.

2.2 Centres de la Confédération (section 2)

Art. 2

Selon le droit ordinaire, la Confédération annonce au canton et à la commune concernés, après les avoir consultés, le changement d'utilisation d'une construction ou installation militaire au plus tard 60 jours avant sa mise en exploitation (art. 24c, al. 4, LAsi). Ce délai est maintenant réduit à cinq jours (al. 2). La Confédération peut ainsi réagir rapidement à une évolution de la situation dans le domaine de l'hébergement. De plus, pour les installations militaires, une réutilisation temporaire est possible sans interruption de deux ans et sans l'accord du canton et de la commune concernés, même si les besoins du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) restent prioritaires (al. 1).

Art. 3

La réaffectation temporaire de constructions ou installations civiles appartenant à la Confédération ou louées par elle est désormais possible, avec l'accord du propriétaire, sans demande d'autorisation. Les besoins du DDPS restent cependant prioritaires (al. 1, let. a). Il en va de même pour l'installation temporaire de constructions mobilières, lorsqu'il s'agit de mettre à disposition des places d'hébergement supplémentaires (sur les sites des centres de la Confédération ou, après consultation de la commune concernée, sur d'autres sites appropriés, cf. al. 1, let. b). Ces objets peuvent être utilisés jusqu'au 6 août 2020. Si leur utilisation se prolonge au-delà de la validité de l'ordonnance, ils devront faire l'objet d'une procédure d'approbation des plans. L'utilisation non soumise à autorisation des objets concernés peut se poursuivre jusqu'à



l'entrée en force de la décision de l'autorité d'approbation des plans (cf. art. 11, al. 2, P-ordonnance COVID asile).

En cas de doute concernant l'applicabilité de l'al. 1, le Département fédéral de justice et police (DFJP) est sollicité au moins deux jours avant le début des travaux pour statuer sur le projet (al. 2).

2.3 Auditions menées dans le cadre de procédures d'asile et de renvoi en première instance (section 3)

Art. 4

Il est important que les requérants d'asile continuent de bénéficier de la protection juridique pendant la procédure. Pour que les organisations assurant la protection juridique et les œuvres d'entraide puissent continuer d'exercer leur mission, le SEM prend en premier lieu toutes les mesures techniques et organisationnelles permettant de satisfaire pleinement aux recommandations de l'OFSP aussi pendant les auditions. On entend par audition notamment le premier entretien, l'audition sur les motifs d'asile, un entretien pour accorder à la personne le droit d'être entendu ou un entretien en vue du départ. Les salles utilisées pour les auditions ont par exemple déjà été équipées de panneaux de plexiglas. Lorsque c'est possible, des salles plus grandes sont utilisées. S'il n'y a pas de salle assez grande disponible, il convient de limiter le nombre de personnes présentes dans une même pièce de manière à pouvoir garantir le respect des instructions (en particulier les règles d'hygiène et de distance sociale) de l'OFSP (al. 1).

À cette fin, une partie des personnes participant à l'audition (par ex. procès-verbaliste, interprète ou représentant juridique) peuvent être installées dans une autre pièce du SEM et intervenir grâce à des moyens techniques (al. 3). Cette règle ne s'applique pas au requérant et au chargé d'audition, pour lesquels un contact personnel est indispensable (al. 2). Le SEM s'assure que l'éventuel recours à des moyens techniques se fasse dans le respect de la protection des données et des règles constitutionnelles.

Art. 5

La participation d'autres personnes à l'audition (par ex. accompagnant ou interprète personnel, cf. art. 29, al. 2, LAsi) reste également possible tant que les instructions de l'OFSP concernant le nombre maximum de personnes pouvant se trouver dans la même pièce sont respectées. Si ce n'est pas possible, ces personnes supplémentaires participent également à l'audition depuis une autre salle, grâce à des moyens techniques.

Art. 6

Si pour des motifs liés à la pandémie, les mesures des art. 4 et 5 P-ordonnance COVID-19 asile ne suffisent plus à garantir la poursuite de la procédure d'asile conformément à la LAsi, une mesure supplémentaire est prévue : le SEM peut mener l'audition d'un requérant d'asile en l'absence du représentant juridique lorsque celui-ci est empêché d'y participer en raison des circonstances liées au coronavirus dans une région déterminée (al. 1), notamment parce que les collaborateurs ne sont plus disponibles.



L'audition déploie ses effets juridiques malgré l'absence du représentant juridique. Cette règle vaut pour la procédure accélérée, la procédure Dublin, la procédure étendue et la procédure à l'aéroport.

Cette règle s'applique également aux représentants des œuvres d'entraide prévus selon l'ancien droit (cf. art. 30 anc. LAsi, état au 1.1.2019) et aux représentants juridiques librement choisis mandatés directement par les requérants d'asile (al. 2).

Les autres droits et obligations de ces personnes et des représentants juridiques sont pleinement maintenus. Les dispositions actuelles de la LAsi continuent également de s'appliquer pour ce qui est des autres étapes et actes de la procédure dans le domaine du conseil et de la représentation juridique (concernant la notification des décisions, voir cependant l'art. 7 P-ordonnance COVID-19 asile).

2.4 Dispositions complémentaires relatives aux procédures d'asile et de renvoi en première instance (section 4)

Art. 7

La notification des décisions au prestataire chargé de fournir la représentation juridique (art. 12a LAsi) peut entraver l'efficacité de la procédure lorsque le prestataire en question a des problèmes de personnel. Il s'agit dès lors de prévoir que dans la procédure accélérée, la procédure Dublin et la procédure à l'aéroport, le SEM peut notifier une décision directement au requérant d'asile lorsque la notification au prestataire est impossible. Le représentant juridique doit être mis au courant de la notification sans délai.

Art. 8

Les délais de traitement demeurent pour l'essentiel inchangés au SEM comme au Tribunal administratif fédéral (TAF). Il s'agit de délais d'ordre qui ne peuvent être dépassés que de quelques jours et uniquement en présence de justes motifs (cf. art. 37 et 109 LAsi). Les délais de traitement du SEM en première instance pourront cependant être dépassés, dans une mesure raisonnable, si les circonstances liées au coronavirus le requièrent.

2.5 Exécution du renvoi (section 5)

Art. 9

Avec les restrictions de voyage dues à la pandémie et les difficultés actuelles du trafic aérien, le risque existe que davantage de renvois ne puissent plus être exécutés. Il convient dès lors d'adapter le calcul des délais de départ, car les possibilités de quitter librement le territoire sont limitées et l'exécution des renvois est plus difficile. Une prolongation des délais de départ prévus dans la loi (cf. art. 45 LAsi) permet aux personnes concernées de mieux organiser leur départ dans les conditions actuelles plus compliquées.

Dans la procédure accélérée, le délai de départ doit être de 7 à 30 jours (ordinairement 7 jours, al. 1). Dans la procédure étendue, il reste de 7 à 30 jours, comme dans le régime ordinaire (art. 45, al. 2, LAsi). Dans la procédure Dublin, le délai de départ doit pouvoir être prolongé jusqu'à trente jours. Sont réservées les dispositions des accords d'association à Dublin (al. 2).



La règle selon laquelle le délai de départ peut être prolongé par exemple pour des problèmes de santé (art. 45, al. 2^{bis}, LAsi), doit en outre être complétée : le délai de départ peut désormais aussi être prolongé si la situation extraordinaire liée au coronavirus l'exige (al. 3). Cette possibilité de prolonger le délai de départ vaut par ailleurs également pour les procédures Dublin, ce qui n'est pas le cas dans le droit ordinaire.

2.6 Délais de recours dans la procédure accélérée (section 6)

Art. 10

À titre de mesure d'accompagnement pour les adaptations concernant les auditions (cf. ch. 2.3) et pour garantir que les procédures soient équitables et conformes aux principes de l'état de droit, le délai de recours contre les décisions en matière d'asile rendues en procédure accélérée est porté de 7 jours ouvrables à 30 jours. Cette prolongation du délai de recours vaut que l'audition se soit déroulée en présence ou non du représentant juridique. Pour les décisions de non-entrée en matière, le délai de recours reste fixé à cinq jours ouvrables (art. 108, al. 3, LAsi). Pour les autres procédures (par ex. procédure étendue, procédure Dublin), les délais de recours restent les mêmes que dans le droit ordinaire, car les délais prévus sont ici les mêmes que sous l'ancien droit, avant l'introduction de la protection juridique gratuite.

2.7 Dispositions transitoires (section 7)

Lorsque dans une procédure d'asile en cours, une date d'audition a déjà été fixée lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, les nouvelles règles relatives aux auditions pour les procédures d'asile et de renvoi en première instance (art. 4 à 6 P-ordonnance COVID-19 asile) ne s'appliquent pas (al. 1).

Les projets temporaires mis en œuvre sans demande d'autorisation conformément à l'art. 3 sont soumis à la procédure d'approbation des plans lorsque la validité de la présente ordonnance échoit. L'utilisation non soumise à autorisation des objets concernés peut se poursuivre jusqu'à l'entrée en force de la décision de l'autorité d'approbation des plans (al. 2).

2.8 Entrée en vigueur et durée de validité (section 8)

Art. 12

L'ordonnance doit entrer en vigueur le 2 avril 2020 (al. 1), à l'exception des dispositions des sections 3 (art. 4 à 6, auditions menées dans le cadre de procédures d'asile et de renvoi en première instance). Les dispositions de la section 3 doivent entrer en vigueur le 6 avril 2020 (al. 2). Cette entrée en vigueur différée est nécessaire afin que les mesures techniques et organisationnelles désormais nécessaires puissent être mises en œuvre dès le 6 avril 2020, pour les auditions qui reprendront à cette date au terme de l'actuelle suspension.

À l'exception des art. 2 et 3 (centres de la Confédération), l'ordonnance a effet jusqu'au 6 juillet (al. 3). Les art. 2 et 3 ont effet jusqu'au 6 août 2020 (al. 4).