



18.068

Message

concernant la modification de la loi sur l'asile

(Compétence du Conseil fédéral en matière de conclusion d'accords internationaux sur le versement de contributions à certains États membres de l'Union européenne ou à des organisations internationales)

du 28 septembre 2018

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

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

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

28 septembre 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La présente révision de la loi sur l'asile vise à conférer au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords internationaux sur le versement de contributions à certains États membres de l'Union européenne (UE) ou à des organisations internationales pour mettre en œuvre le crédit-cadre pour la migration se rapportant à la deuxième contribution suisse en faveur de certains États membres de l'UE (cf. message du 28 septembre 2018 sur le financement).

Contexte

Dans son message du 28 septembre 2018 sur le financement, le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales d'approuver une deuxième contribution suisse en faveur de certains États membres de l'Union européenne (UE) pour un montant global de 1302 millions de francs en vue d'atténuer les disparités économiques et sociales dans l'UE élargie et de soutenir des mesures dans le domaine de la migration. Cette contribution comprend un crédit-cadre pour la cohésion, un crédit-cadre pour la migration, ainsi que les charges propres de l'administration fédérale. Le crédit-cadre pour la migration doit contribuer à renforcer la gestion des mouvements migratoires dans certains États membres de l'UE. Il vise à augmenter l'efficacité des procédures d'asile ainsi qu'à améliorer les procédures d'accueil des personnes à protéger et les procédures de retour. Les bases juridiques déterminantes du crédit-cadre pour la migration se trouvent dans la loi sur l'asile (LAsi).

Les bases juridiques du crédit-cadre pour la cohésion figurent quant à elles dans la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est. L'art. 12 de cette loi prévoit une délégation de compétence qui habilite le Conseil fédéral à conclure des accords internationaux concernant la mise en œuvre du crédit-cadre pour la cohésion. Une telle réglementation fait défaut dans la LAsi. Aussi faudrait-il soumettre les accords concernant la mise en œuvre du crédit-cadre pour la migration à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Contenu du projet

Le nouvel art. 114 LAsi proposé confère au Conseil fédéral la compétence de conclure, dans les limites du crédit-cadre pour la migration accordé par l'Assemblée fédérale, des accords internationaux sur le versement de contributions à certains États membres de l'UE ou à des organisations internationales.

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Dans son message du 28 septembre 2018 sur le financement, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales, sous la forme de deux décisions de crédit, une deuxième contribution suisse en faveur de certains États membres de l'UE pour un montant global de 1236,9 millions de francs sur une période de dix ans. Cette contribution se compose d'un nouveau crédit-cadre pour la cohésion (1046,9 millions de francs) et, pour la première fois, d'un crédit-cadre pour la migration (190 millions). À ces crédits s'ajoutent les charges propres de l'administration fédérale (65,1 millions) dont le montant est soumis pour approbation au Parlement en même temps que le message relatif au budget. Le montant global de ce projet correspond à la contribution à l'élargissement (1302 millions).

Le crédit-cadre pour la migration doit contribuer à renforcer la gestion des mouvements migratoires dans certains États membres de l'UE. L'augmentation des mouvements migratoires vers l'Europe a mis le système de Schengen et Dublin à rude épreuve. Les flux migratoires à partir de 2015 ont révélé les limites des systèmes de gestion des migrations et remis en question les politiques migratoires européennes. De nombreux États européens ont dû faire face, parfois pour la première fois, à des défis considérables dans la gestion de ce phénomène. Aussi les ressources du crédit-cadre pour la migration doivent-elles servir à soutenir les États plus particulièrement concernés dans leurs efforts pour renforcer leurs structures et procédures d'accueil des personnes à protéger ainsi qu'à mettre en place et développer des procédures d'asile et de retour plus efficaces. Le crédit-cadre pour la migration est mis en œuvre sous forme de programmes réalisés dans certains États membres de l'UE.

Le Conseil fédéral a l'intention de s'engager en particulier dans les domaines migratoires dans lesquels une combinaison d'investissements dans les infrastructures (par ex., structures d'accueil ou services de conseil), le transfert de savoir-faire et la formation de spécialistes peuvent conduire à une amélioration qualitative des systèmes d'asile et de retour. Par cet engagement, il vise notamment à prévenir la migration irrégulière (secondaire).

Pour cette raison, le crédit-cadre sera affecté en priorité aux domaines suivants, dans les limites des dispositions de la législation sur l'asile relatives au financement (cf. art. 91, al. 7, 93, al. 1, let. c, et 2, ainsi que 113 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile [LAsi]¹):

Procédure d'asile

L'enregistrement des requérants et le déroulement des procédures d'asile figurent parmi les secteurs de coopération envisagés.

¹ RS 142.31

Infrastructure

La mise en place d'infrastructures appropriées contribue à un meilleur encadrement des requérants d'asile et des réfugiés reconnus. Des efforts doivent notamment être accomplis en ce qui concerne les personnes particulièrement vulnérables telles que les enfants.

Retour volontaire et réintégration

Ce domaine fonctionne bien en Suisse et il fait également partie intégrante de la politique migratoire de nombreux pays européens. Aussi le crédit-cadre doit-il favoriser l'échange d'expériences et soutenir des programmes de retour volontaire, en étroite coopération avec les autorités nationales et les organisations internationales compétentes.

Le crédit-cadre pour la migration sera affecté avec la souplesse nécessaire aux domaines qui constituent les plus grands défis et il sera donc en principe ouvert à tous les États membres de l'UE. Cependant, les moyens ne seront pas uniformément répartis entre les pays. En effet, il est prévu de mener, pendant la décennie de mise en œuvre, trois programmes d'une durée de trois à quatre ans, qui porteront chacun sur deux à quatre pays sélectionnés sur la base de critères qui engloberont notamment la pression migratoire subie par l'État en question, les difficultés structurelles auxquelles celui-ci fait face dans la gestion des mouvements migratoires ainsi que les intérêts de la Suisse.

Pour mettre en œuvre le crédit-cadre pour la migration, la Suisse conclura un accord-cadre bilatéral avec chacun des pays partenaires, comme elle l'avait d'ailleurs fait en lien avec le crédit-cadre pour la cohésion. Ces accords fixeront les domaines de coopération, le montant alloué ainsi que les principes et modalités de la coopération.

Les dispositions financières déterminantes pour le crédit-cadre pour la migration se trouvent dans la LAsi (cf. art. 91, al. 7, en relation avec l'art. 113, et art. 93, al. 1, let. c, et 2, LAsi, ainsi que le ch. 5.1.2). Le nouvel art. 114 P-LAsi n'étend aucun subventionnement existant et ne crée aucun nouveau régime de subventionnement. Il sert exclusivement à déléguer des compétences au Conseil fédéral.

La loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est² contient quant à elle les bases légales du crédit-cadre pour la cohésion; en vertu de l'art. 12, al. 1, de cette loi, le Conseil fédéral a compétence pour conclure des accords concernant la mise en œuvre du crédit-cadre pour la cohésion.

La LAsi ne contient par contre aucune délégation en ce sens pour mettre en œuvre le crédit-cadre pour la migration. De même, l'art. 100, al. 2, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers³, qui habilite le Conseil fédéral à conclure des accords dans différents domaines, n'est pas pertinent. Enfin, les accords-cadres visés ne peuvent être qualifiés de traités internationaux de portée mineure que le Conseil fédéral pourrait conclure seul au sens de l'art. 7a, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur

² RS 974.1

³ RS 142.20

l'organisation du gouvernement et de l'administration⁴. Il reviendrait donc à l'Assemblée fédérale d'approuver les accords-cadres (cf art. 166, al. 2, de la Constitution [Cst.])⁵. Par conséquent, la modification proposée de la LAsi vise à harmoniser les compétences en matière de conclusion d'accords concernant la mise en œuvre des deux crédits-cadres en question.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

La LAsi doit être complétée par un nouvel art. 114 habilitant le Conseil fédéral à conclure, dans le cadre de la mise en œuvre du crédit-cadre pour la migration accordé par le Parlement, des accords internationaux sur le versement de contributions à certains États membres de l'UE. Cette disposition s'applique au crédit-cadre pour la migration au titre de la deuxième contribution suisse en faveur de certains États membres de l'UE (cf. message du 28 septembre 2018 sur le financement).

1.3 Procédure de consultation

Aux termes de l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo)⁶, une consultation est organisée lors de l'élaboration de projets de loi au sens de l'art. 164, al. 1, Cst. Il est possible d'y renoncer si le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre autorités fédérales (art. 3a, al. 1, let. a, LCo). On peut également y renoncer lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment (art. 3a, al. 1, let. b, LCo). La renonciation à la procédure de consultation doit être justifiée par des motifs objectifs (art. 3a, al. 2, LCo).

La délégation de compétence au Conseil fédéral proposée porte principalement sur la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral (cf. art. 3a, al. 1, let. a, LCo). Aussi a-t-on renoncé à mener une procédure de consultation sur cette modification de la LAsi. Une procédure de consultation s'est déroulée du 28 mars au 4 juillet 2018 concernant la deuxième contribution suisse en faveur de certains États membres de l'UE. Les positions des milieux intéressés sont donc connues et documentées (cf. art. 3a, al. 1, let. b, LCo; voir de même le ch. 1.2 du message du 28 septembre 2018 sur le financement).

⁴ RS 172.010

⁵ RS 101

⁶ RS 172.061

2 **Commentaire des dispositions**

Art. 113, titre

Principes

En raison de l'introduction du nouvel art. 114, l'art. 113 n'est plus la seule disposition du chap. 9 de la LAsi et doit donc porter un titre. Cet article précise les principes de la collaboration internationale en matière de réfugiés.

Art. 114 Traités internationaux

Les traités internationaux sont conclus soit selon la procédure ordinaire, soit selon une procédure simplifiée (art. 166, al. 2, Cst.). Dans la première, l'Assemblée fédérale approuve les traités qui ont été négociés et signés par le Conseil fédéral avant que celui-ci ne puisse les ratifier. Dans la seconde, la ratification ne requiert pas d'approbation parlementaire et la compétence de conclure le traité incombe au seul Conseil fédéral. La procédure simplifiée est explicitement prévue par l'art. 166, al. 2, Cst., selon lequel le Parlement peut habiliter expressément dans une loi le Conseil fédéral à conclure un traité international.

La présente disposition contient une telle délégation de compétence. Par conséquent, le Conseil fédéral pourra conclure, dans les limites du crédit-cadre pour la migration accordé par l'Assemblée fédérale, des accords internationaux sur le versement de contributions à certains États membres de l'UE ou à des organisations internationales. Les bases légales de ce crédit-cadre se trouvant dans la LAsi, l'art. 114 fait référence aux dispositions correspondantes.

L'art. 91, al. 7, de la LAsi, en relation avec l'art. 113 LAsi, et l'art. 51 de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 2)⁷, constituent la base légale du versement de subventions «à des organisations internationales» (par ex., Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés [HCR], Organisation internationale pour les migrations [OIM], Centre international pour le développement de politiques migratoires [ICMPD]) ou «à des organismes qui développent des projets de portée internationale» (par ex., organisations caritatives ou autres ONG, fondations, projets d'institutions scientifiques). Les organisations internationales et les ONG jouent un rôle clé dans les situations de crise, assumant en particulier des tâches dans le domaine de la migration lorsque les structures de l'État sont trop faibles ou dépassées. En particulier le financement de projets par les fonds de la réserve d'urgence du crédit-cadre pour la migration reposera sur la base légale mentionnée ci-dessus.

Le financement a également pour base légale l'art. 93, al. 1, let. c, et 2, LAsi. Ces dispositions permettent à la Confédération d'assurer le financement partiel ou intégral, dans les États d'origine ou de provenance ou dans des États tiers, de programmes visant à faciliter et à mener à bien les retours, les renvois et la réintégration. Cette base légale permet aussi de soutenir des projets encourageant le retour de personnes séjournant illégalement dans un État membre de l'UE qui bénéficie du soutien de la Suisse. De plus, les dispositions légales prévoient expressément que les

⁷ RS 142.312

programmes à l'étranger peuvent également viser à prévenir la migration irrégulière, tant primaire que secondaire, en Suisse (art. 93, al. 2, LAsi). L'insuffisance des capacités d'accueil tant sur les plans quantitatif que qualitatif est l'une des principales raisons de la migration secondaire irrégulière au sein de l'Europe. Des procédures d'asile excessivement longues, inefficaces ou de qualité insuffisante peuvent aussi être la cause d'une migration secondaire. C'est pourquoi la promotion de procédures d'asile efficaces et justes (par ex., soutien au recensement et à l'enregistrement des requérants d'asile, aux auditions et à la traduction, ainsi qu'à l'élaboration des bases décisionnelles), associée à la mise à disposition de capacités d'hébergement suffisantes et adéquates, est de nature à réduire la migration secondaire irrégulière.

La délégation de compétence sert à la mise en œuvre du crédit-cadre pour la migration (ch. 1.2).

Pour mettre en œuvre le crédit-cadre pour la migration, c'est sur la base de cette nouvelle délégation de compétence que le Conseil fédéral passera avec chaque pays bénéficiaire un accord-cadre définissant le montant alloué au pays en question ainsi que la période de mise en œuvre des fonds, les modalités relatives à la gestion des fonds, les objectifs du soutien ainsi que les indicateurs permettant leur vérification. Il s'agit de soutenir les États membres de l'UE qui sont particulièrement touchés dans le domaine migratoire. Compte tenu de la volatilité qui règne dans ce dernier, les pays partenaires qui seront soutenus en priorité devront être rapidement identifiés et les programmes réalisés dans les meilleurs délais. La délégation de compétence au Conseil fédéral y contribuera de manière sensible.

Vu que les trois programmes pluriannuels compteront chacun de deux à quatre pays partenaires, la Suisse conclura de six à douze accords-cadres avec des États membres de l'UE sur une période de dix ans. Ces traités ne se différencieront entre eux que sur quelques points, en particulier les domaines prioritaires soutenus et le montant du soutien financier. Le plafond financier de 190 millions de francs constitue le cadre global.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences en matière de finances et de personnel

La mise en œuvre de la modification de loi proposée n'aura de conséquences ni sur les finances ni sur le personnel de la Confédération. En vertu de l'art. 114 LAsi, le Conseil fédéral sera habilité à conclure des traités internationaux qui permettent, sur la base des dispositions existantes en matière de subventions, de réaliser des programmes à l'étranger – principalement dans les limites du crédit-cadre pour la migration, qui se monte à 190 millions de francs. Ce montant fait partie du montant global de la deuxième contribution suisse en faveur de certains États membres de l'UE, qui est de 1236,9 millions de francs. Sur les charges propres de l'administration fédérale (65,1 millions), un montant maximal de 10 millions de francs sera utilisé pour la mise en œuvre du crédit-cadre pour la migration.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La mise en œuvre de la modification de loi proposée n'aura pas de conséquences pour les cantons et les communes.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁸, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁹.

Aligner la réglementation des compétences relevant du crédit-cadre pour la migration sur celle qui relève du crédit-cadre pour la cohésion permet de favoriser une mise en œuvre rapide et efficace du crédit-cadre pour la migration de la deuxième contribution de la Suisse. La décision de principe concernant une deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE et toutes les décisions subséquentes ont cependant été annoncées dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019. Cette deuxième contribution suisse est un projet qui relève des lignes directrices destinées à réaliser l'objectif 4 de ce message, lequel spécifie que la Suisse doit renouveler et développer ses relations politiques et économiques avec l'UE. La décision concernant la deuxième contribution suisse est par ailleurs annoncée au titre de la mesure 26 à l'art. 6 de l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019.

Quant au message sur une deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE, il figure parmi les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2018.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet de modification de la LAsi est fondé 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). Il est conforme à la Constitution.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

⁸ FF 2016 981

⁹ FF 2016 4999

5.3 Frein aux dépenses

Le projet n'est pas soumis au frein aux dépenses prévu à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., puisqu'il ne contient pas de dispositions relatives à des subventions ni de base légale en vue de la création de crédits d'engagement ou de plafonds de dépenses.

Par contre, les arrêtés fédéraux sur les crédits-cadres (décisions de financement) sont soumis audit frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

