



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Berne, janvier 2023

## **Modification de la loi sur l'asile (sécurité et exploitation dans les centres de la Confédération)**

### **Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation**

---

---

## Condensé

### 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 (rapport Oberholzer), 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. Le présent projet porte sur les modifications de la loi sur l'asile (LAsi) que ces améliorations nécessitent. Il tient également compte de deux arrêts récents prononcés par le Tribunal fédéral (TF) et le Tribunal pénal fédéral (TPF), lesquels portent notamment sur des points soulevés dans le rapport Oberholzer.

### Contenu du projet

Le projet prévoit de compléter la LAsi par une nouvelle section intitulée « Exploitation 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). Le projet doit notamment définir 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 possibles ainsi que les principes régissant la procédure à suivre en la matière doivent être 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 l'intéressée met gravement en danger d'autres personnes, met gravement en danger sa propre personne ou si 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), doit être 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'hébergement et d'encadrement ainsi que des tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre (art.25c P-LAsi). Enfin, la disposition figurant actuellement à l'art. 4 O du DFJP qui prévoit la possibilité de fouiller les requérants d'asile ainsi que leurs biens pour rechercher des documents et moyens de preuve déterminants pour la procédure et des boissons alcoolisées doit être transférée à l'art. 9, al. 1, P-LAsi, assortie de la possibilité de saisir les objets en question si cela est nécessaire.

Ces modifications n'auront de conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes ni sur le plan financier, ni en matière de personnel.

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>4</b>
1.1	Mesures à prendre et objectifs de la révision	4
<b>2</b>	<b>Présentation du projet</b>	<b>6</b>
2.1	Adéquation des moyens requis	7
2.2	Mise en œuvre	7
<b>3</b>	<b>Commentaire des dispositions</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Conséquences</b>	<b>17</b>
4.1	Conséquences pour la Confédération	17
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	18
<b>5</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>18</b>
5.1	Constitutionnalité	18
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	18
5.3	Délégation de compétences législatives	18

---

# Rapport explicatif

## 1 Contexte

### 1.1 Mesures à prendre et objectifs de la révision

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<sup>1</sup>, 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 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)<sup>2</sup>. L'ancien juge proposait d'inscrire les principes du droit disciplinaire dans la loi sur l'asile (LAsi ; 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 sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (loi sur l'usage de la contrainte, LUSC, RS 364 ; cf. rapport Oberholzer, recommandation 11). Enfin, le rapport préconisait d'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 ad hoc. Diverses mesures ont été prises pour améliorer au plus vite et de manière ciblée la sécurité dans les centres de la Confédération de même que dans les logements dans les aéroports : on mentionnera notamment la modification de certains processus internes, le renforcement de la présence du SEM dans les domaines de la sécurité et de l'encadrement et la modification des directives du SEM en matière de sécurité, en particulier s'agissant de la fouille des requérants d'asile.

Diverses modifications de l'O du DFJP qui ne nécessitaient pas de modifier la loi en vigueur ont également été mises en œuvre à court terme : elles sont entrées en force le 15 janvier 2023 ; il s'agit d'une nouvelle disposition concernant la rétention provisoire pour parer à un danger imminent (art. 29a O du DFJP) et de divers compléments

<sup>1</sup> *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).  
<sup>2</sup> RS 142.311.23

---

et précisions concernant la fouille de requérants d'asile et de personnes à protéger dans les centres de la Confédération et dans 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 (TPF), qui ont notamment trait à des questions liées aux recommandations figurant dans le rapport Oberholzer<sup>3</sup>.

Afin de réduire autant que possible le nombre de cas d'escalade de la violence dans les centres de la ConfédérationA, le SEM a déjà mis en œuvre plusieurs mesures supplémentaires. Il a ainsi élaboré un vaste plan de prévention de la violence 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 dans les centres de la Confédération et définit, pour chaque centre, les mesures permettant de 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, garantissant ainsi 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 forte diminution, atteignant désormais son plus bas niveau depuis le premier trimestre 2020.

Une autre mesure est la création, dans le cadre d'un projet pilote mené depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2022 pour une durée de 18 mois, d'un service de signalement exploité par l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO). Il s'agit d'un centre de consultation auquel 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. Le service de signalement prodigue aussi des conseils et, si nécessaire, redirige les personnes vers d'autres organes spécialisés, organismes de conseil ou autorités. Le projet pilote fera l'objet d'un suivi extérieur pendant toute sa durée. Le service de signalement mis en place dans le cadre de ce projet n'est toutefois pas conçu comme un organe indépendant, faute de base légale. Néanmoins, son indépendance est garantie par le fait qu'il peut, autant que possible, exécuter ses tâches opérationnelles de manière autonome. Si le bilan du projet pilote en matière de sécurité au sein des centres de la Confédération devait être concluant, il y aurait lieu d'étudier l'éventualité de créer, à l'échelon légal, un service de signalement indépendant.

<sup>3</sup> ATF 148 II 218 du 17 décembre 2021, consid. 5.3 s. / TPF CA.2022.9, consid. 3.2.2 – 3.2.5 /

---

## 2

### Présentation du projet

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

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

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) feront désormais l'objet d'une réglementation précise. Tel sera également le cas des domaines dans lesquels le SEM peut recourir à la contrainte et à des mesures policières pour garantir la sécurité et l'ordre (dans le cadre de fouilles, 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. 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, etc.).

*Mesures disciplinaires (art. 25a P-LAsi)*

Les dispositions régissant les mesures disciplinaires, qui faisaient jusqu'ici l'objet de la section 5 de l'O du DFJP, seront transférées dans la loi, où figureront aussi les principes régissant la procédure à suivre en la matière.

*Rétention provisoire pour parer à un danger imminent (art. 25b P-LAsi, jusqu'ici art. 29a O du DFJP)*

Le SEM doit pouvoir 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 l'intéressé met gravement en danger autrui (par ex. autres requérants d'asile, personnel du SEM ou tiers) ou sa propre personne ou si elle menace de causer d'importants dommages matériels (al. 1). La police ou d'autres services compétents doivent alors être informés au préalable (al. 2). La rétention provisoire doit être exclue pour les enfants et les adolescents de moins de 15 ans (al. 5). De plus, la règle inscrite actuellement dans l'O du DFJP selon laquelle le SEM doit s'assurer que les collaborateurs chargés de la rétention provisoire reçoivent une formation adéquate doit être transférée 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 dans les logements dans les aéroports (art. 25c P-LAsi)*

Le projet prévoit de créer une base légale suffisamment détaillée pour permettre au SEM de 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. Le projet doit également prendre en compte la jurisprudence du TF, selon

---

laquelle la délégation de tâches dans le domaine de la sécurité nécessite une base légale spécifique qui précise notamment les tâches externalisées, les exigences auxquelles les tiers mandatés doivent satisfaire et les compétences que ces derniers doivent posséder. À noter que le TF ne s’est pas prononcé, à dessein, sur le caractère constitutionnel d’une délégation de tâches dans le domaine de la sécurité. Ces dernières, si elles ne pouvaient pas être déléguées, devraient être accomplies par du personnel de la Confédération avec, à la clé, des coûts supplémentaires de plusieurs millions de francs. C’est la raison pour laquelle le projet prévoit de combler cette lacune que le TF a relevée dans la LAsi.

La liste exhaustive des tâches en question figure à l’al. 2 : il s’agit notamment du contrôle des entrées, des sorties et des visiteurs, de la fouille des personnes et des objets, 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 ce catalogue les mesures destinées à améliorer et à encourager la cohabitation dans les lieux d’hébergement, en particulier les activités d’aumônerie. Ces dernières mesures se fondent sur un projet pilote que le SEM a mené au sein des centres de la Confédération de janvier 2022 jusqu’au 31 décembre 2022 ; lors de l’évaluation, le SEM a constaté que tant les requérants d’asile que les collaborateurs du SEM et les fournisseurs de prestations étaient nombreux à considérer que la présence d’aumôniers au sein des centres de la Confédération constituait un réel besoin. Les activités d’aumônerie, dans le cadre desquelles les entretiens personnels occupent une place de choix, sont un outil éprouvé participant à la médiation interculturelle et à la cohabitation pacifique dans les centres de la Confédération ; ce faisant, elles contribuent grandement à la prévention de la violence (voir également à ce sujet le commentaire relatif à l’art. 25c, al. 2, P-LAsi).

#### *Autres modifications de la LAsi*

La législation doit être complétée par une disposition prévoyant expressément la possibilité de fouiller les requérants d’asile ainsi que leurs biens à la recherche de boissons alcoolisées ainsi que de documents et moyens de preuve déterminants pour la procédure (art. 9, al. 1, P-LAsi). Cette disposition reprend la réglementation inscrite actuellement à l’art. 4 O du DFJP, en la complétant par la possibilité de saisir au besoin les objets en question (par ex. stupéfiants non autorisés, drogues ou objets dangereux – notamment des armes).

## **2.1 Adéquation des moyens requis**

Cette problématique sera analysée en détail à l’issue de la consultation. Une estimation initiale des coûts a été réalisée (cf. ch. 4.1 Conséquences sur les finances et l’état du personnel pour la Confédération).

## **2.2 Mise en œuvre**

Les dispositions d’exécution requises pour la mise en œuvre des modifications proposées seront réglées par voie d’ordonnance (voir en particulier l’art. 25d P-LAsi et les commentaires s’y rapportant).

Art. 9, al. 1 et 1<sup>bis</sup>

La législation sera complétée par une disposition prévoyant expressément la possibilité de fouiller les requérants d'asile ainsi que leurs biens à la recherche de boissons alcoolisées ainsi que de documents et moyens de preuve déterminants pour la procédure (al. 1). Cette disposition reprend la réglementation inscrite actuellement à l'art. 4 O du DFJP.

Désormais, les objets en question pourront être saisis si nécessaire (al. 1<sup>bis</sup>). Ce nouveau régime tient compte du fait que, par exemple, la consommation de boissons alcoolisées et de drogues (notamment les stupéfiants non autorisés et les médicaments détournés de leur usage médical) perturbe de plus en plus souvent l'exploitation des centres de la Confédération. Il en va de même pour les objets dangereux, comme les armes et les accessoires d'armes.

Il est notamment nécessaire de saisir les objets susmentionnés lorsque la mesure permet de garantir la sécurité et l'ordre au sein des centres de la Confédération.

Comme les documents de voyage des requérants d'asile, leurs pièces d'identité et leurs 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 doit désormais être 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, de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile [OA 1]<sup>4</sup>).

Le personnel de sécurité peut aussi fouiller les visiteurs d'un centre de la Confédération ou d'un logement dans un aéroport ainsi que les biens de ces personnes pour rechercher des objets dangereux et des boissons alcoolisées. 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 (conformément à l'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 peut désormais être abrogée du fait que la section 2b appelée à compléter la LAsi sera consacrée précisément à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports.

<sup>4</sup> RS 142.311

---

*Art. 24d, al. 6, 1<sup>re</sup> phrase*

L'art. 24d LAsi régit l'hébergement des requérants dans des centres cantonaux ou communaux. Les dispositions de la section 2b « Exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports » nouvellement créée doivent s'appliquer par analogie à ces centres également. L'al. 6 doit être complété en conséquence.

*Titre suivant l'art. 24e*

*Section 2b. Exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports*

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

- l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (art. 25 P-LAsi),
- les mesures disciplinaires éventuelles, 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, jusqu'ici 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 dans les logements dans les aéroports (art. 25c P-LAsi).

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

*Ad al. 1*

Cette disposition régleme en détail les principales tâches que le SEM exécute en vue d'assurer l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports, à savoir l'hébergement et l'encadrement des requérants (let. a et b) et la garantie de la sécurité et de l'ordre dans les centres de la Confédération et dans les logements dans les aéroports (let. c). Cette énumération n'est pas exhaustive, puisque l'occupation des requérants, par exemple, n'y figure pas.

L'encadrement englobe notamment l'accueil des requérants d'asile dans les centres de la Confédération ainsi que la fourniture de prestations de base dans les domaines de l'hébergement, de l'alimentation, de l'hygiène et de l'habillement. En outre, la transmission d'informations aux requérants et l'occupation de ces derniers doivent être garantis, tout comme l'accès aux soins médicaux dans le cadre de l'encadrement

---

et l'accès aux offres de prévention (prévention de la violence, promotion de la santé psychique)<sup>5</sup>.

Parmi les mesures permettant de garantir la sécurité et l'ordre, on peut citer le contrôle des entrées et des sorties, les interventions en cas d'urgence et les fouilles corporelles.

*Ad al. 2*

Le SEM doit pouvoir 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) doit compléter les moyens existants que sont la fouille de requérants d'asile (cf. commentaire ad art. 9) et les mesures disciplinaires (cf. commentaire ad art. 25a). Dans le cadre de ces mesures et pour prévenir des menaces, le SEM doit aussi pouvoir, si nécessaire et pour autant que les biens juridiques à protéger le justifient, recourir à la contrainte et à des mesures policières, ou les ordonner (voir également à ce sujet le commentaire ad al. 3). Lors du recours à la contrainte et lors de l'exécution de mesures disciplinaires, les circonstances spécifiques doivent toujours être prises en compte de manière adéquate, et en particulier l'âge, le sexe et l'état de santé (y compris psychique) de la personne concernée.

*Ad al. 3*

La loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte (LUSC)<sup>6</sup> doit s'appliquer lorsqu'il est 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 dans les logements dans les aéroports (cf. commentaire ad al. 2). La référence à la LUSC constituera une base légale ad hoc explicite. Par contre, l'usage d'armes étant expressément interdit en l'espèce, les dispositions pertinentes de la LUSC (cf. art. 5, let. c, LUSC) ne seront pas applicables.

*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 doivent désormais être inscrites, avec quelques modifications, au niveau de la loi.

*Ad 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 des mesures disciplinaires s'ils enfreignent leurs obligations (respect du règlement intérieur, 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 doit désormais être inscrite dans la loi. Des mesures disciplinaires doivent pouvoir être ordonnées à l'encontre des personnes qui, par leur comportement incorrect, perturbent le bon fonctionnement des centres de la

<sup>5</sup> Voir également à ce sujet le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.3407, Feri, du 9 juin 2016 « 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 ».

<sup>6</sup> RS 364

---

Confédération ou des logements dans les aéroports. Sont notamment considérés comme comportement incorrect la violation du règlement intérieur et la non-exécution des travaux domestiques obligatoires (cf. art. 24, al. 1, let. a, en rel. avec les art. 21 et 22 O du DFJP) ou l'inobservation de l'obligation de présence (cf. art. 24, al. 1, let. a, en rel. avec l'art. 23 O du DFJP). Une menace pour la sécurité et l'ordre publics est également considérée comme un comportement incorrect (cf. art. 24, al. 1, let. b, O du DFJP) ; celui-ci peut aussi relever du droit pénal, par exemple si un requérant d'asile commet une infraction qui perturbe le bon fonctionnement d'un centre de la Confédération (par ex. lésion corporelle à la suite d'une rixe ou vol à proximité immédiate du centre de la Confédération).

#### *Ad al. 2*

Désormais, les mesures disciplinaires doivent être inscrites de manière exhaustive au niveau de la loi. Les dispositions pertinentes doivent être reprises, moyennant quelques modifications, de l'art. 25, al. 1, de l'O du DFJP en vigueur. Ainsi, l'interdiction de participer à des programmes d'occupation doit être ajoutée à la liste des mesures disciplinaires (let. b). Par contre, le refus de sortie (cf. art. 25, al. 1, let. b, O du DFJP) doit être supprimé de la liste, cette mesure n'ayant jamais été appliquée jusqu'ici, en particulier parce que les personnes concernées seraient alors restées au sein des centres de la Confédération, ce qui aurait pu aggraver les tensions. Le refus de titre de transport pour les transports publics (cf. art. 25, al. 1, let. c, O du DFJP) disparaîtra lui aussi du catalogue ; il faut dire que, faute de base légale ad hoc, la plupart des centres de la Confédération ne remettent pas de titres de transport. Comme jusqu'ici, il doit rester possible de prononcer des interdictions de pénétrer dans certains locaux ouverts en temps normal à l'ensemble des requérants d'asile et des personnes à protéger. En pareils cas, les personnes concernées restent au sein du centre de la Confédération, mais elles ne peuvent 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, les requérants concernés doivent pouvoir être exclus, pour une durée maximale fixée désormais à 72 heures, de tous les locaux ouverts en temps normal à l'ensemble des requérants dans les centres de la Confédération (let. d). Ils seront alors hébergés dans une aile ou un bâtiment séparé, qui se trouve sur le site du centre de la Confédération. L'infrastructure et l'encadrement nécessaires (par ex. nourriture, chauffage et soins médicaux) y seront garantis comme au sein d'un centre de la Confédération.

#### *Ad al. 3*

Les principes de la procédure à suivre pour prononcer des mesures disciplinaires doivent désormais être inscrits eux aussi dans la loi.

Le SEM procède d'office à la constatation des faits importants en vue de prononcer une mesure disciplinaire. Il doit garantir au préalable à la personne concernée le droit d'être entendue. En principe, la décision est notifiée par écrit ; elle est motivée en bonne et due forme et elle doit comporter les voies de recours. Comme indiqué précédemment, l'O du DFJP en vigueur contient déjà des règles relatives à la procédure disciplinaire (art. 24, al. 2, 26 et 27, O du DFJP) ; à l'avenir, les dispositions d'exécution qui s'imposent y figureront comme jusqu'ici.

---

*Ad al. 4*

Les personnes concernées doivent pouvoir former un recours disciplinaire devant l'instance de recours du SEM dans un délai de trois jours à compter de la prise de connaissance de la décision. L'O du DFJP comprend déjà des dispositions détaillées à ce sujet (cf. art. 28 et 29 O du DFJP) : elles seront adaptées si nécessaire en fonction de la présente réglementation. En cas d'assignation à un centre spécifique au sens de l'art. 24a LAsi, la procédure de recours est régie par l'art. 107, al. 1, LAsi.

*Art. 25b Rétention provisoire pour parer à un danger imminent*

L'art. 29a O du DFJP, en vigueur depuis le 15 janvier 2023, permet de retenir provisoirement des requérants d'asile au sein du centre de la Confédération pour parer à un danger sérieux, direct et imminent. Cette disposition doit désormais être inscrite dans la loi. Elle s'appliquera indépendamment de l'appréhension par la police telle que prévue à l'art. 215 du code de procédure pénale du 5 octobre 2007<sup>7</sup> (CPP). Avec l'entrée en vigueur de ces dispositions de la LAsi, la réglementation correspondante prévue actuellement par l'O du DFJP doit être abrogée.

*Ad al. 1*

Cet alinéa doit 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), qui vise principalement à sanctionner a posteriori 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 effectivement la sécurité et l'ordre.

Un requérant doit pouvoir être retenu provisoirement pour éviter qu'il ne mette gravement en danger d'autres personnes (let. a), autrement dit 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 de la Confédération. 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 doit également être possible pour protéger un requérant d'asile susceptible de mettre gravement en danger sa propre personne (let. b), 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 les spécialistes concernés soient sur place et puissent la prendre en charge.

Enfin, un requérant doit aussi pouvoir être retenu provisoirement lorsqu'il 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. c). 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.).

<sup>7</sup> RS 312.0

---

Comme le fait d'ordonner une rétention provisoire constitue un acte matériel qui porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées, ces dernières peuvent exiger du SEM une décision susceptible de recours (cf. art. 25a de la loi fédérale du 20 décembre 1968<sup>8</sup> sur la procédure administrative [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 détention provisoire, qui a pour objectif de prendre rapidement une mesure à même de parer sans délai à un danger sérieux, direct et imminent.

*Ad al. 2*

Le SEM ou le tiers mandaté par lui (cf. commentaire ad art. 25c) doit informer les autorités de police compétentes immédiatement avant la mise en rétention provisoire. Si nécessaire, d'autres services peuvent être informés (par ex. pompiers, services sanitaires). La personne concernée peut ensuite être mise en rétention jusqu'à l'arrivée des autorités de police compétentes, mais pour deux heures au plus.

*Ad al. 3*

Afin d'éviter qu'il ne se mette en danger, le requérant doit être fouillé au début de la rétention provisoire, à la recherche d'objets dangereux ou dont il n'a pas besoin. Cette fouille s'effectuera sur la base de l'art. 9 (cf. commentaire ad art. 9). La personne concernée doit être surveillée afin de garantir sa sécurité et son bien-être pendant toute la durée de la rétention, par exemple par vidéosurveillance directe sans traitement de données personnelles. Cette tâche doit être assumée par le service de sécurité du centre de la Confédération concerné.

*Ad al. 4*

Le SEM s'assure que son personnel ainsi que celui des tiers qu'il a mandatés reçoivent une formation adéquate pour mettre en œuvre la rétention provisoire.

*Ad al. 5*

Afin de tenir compte du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 de la Convention du 20 novembre 1989<sup>9</sup> relative aux droits de l'enfant) et du principe de proportionnalité, toute rétention provisoire d'enfants et d'adolescents de moins de 15 ans doit être exclue. 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*

*Ad 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 d'encadrement et d'hébergement des requérants. La liste de tâches figurant dans la disposition en question n'est pas exhaustive.

<sup>8</sup> RS 172.021

<sup>9</sup> RS 0.107

---

### *Remarques liminaires concernant les al. 2 à 4*

Dans son 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 Confédération<sup>10</sup>. En vertu de l'art. 178, al. 3, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst., RS 101), des tâches de l'administration peuvent être confiées à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieurs à l'administration fédérale. Une base légale formelle ad hoc est nécessaire.

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 est arrivé à la conclusion que la LAsi ne comportait 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 doit être 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 dans les logements dans les aéroports.

#### *Ad 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 dans 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). La liste des tâches de sécurité susceptibles d'être déléguées (cf. let. a à e) est exhaustive, contrairement à celle qui figure à l'al. 1.

La fouille de personnes et d'objets (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. De fait, il est nécessaire, eu égard à l'ATF 148 II 218 du 17 décembre 2021, 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 objets (let. c) peuvent être effectuées 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) peuvent

<sup>10</sup> Voir également à ce sujet l'arrêt CA.2022.9 prononcé par le TPF le 14 juillet 2022, qui renvoie à l'arrêt du TAF.

---

appuyer le SEM lors de l'escorte, de la surveillance et de l'accompagnement des requérants, notamment. Cependant, les mesures disciplinaires et la rétention provisoire doivent toujours être ordonnées par des collaborateurs du SEM (cf. art. 25a, al. 1, et art. 25b, al. 1).

Après la recrudescence d'affrontements entre requérants d'asile – notamment au sein et aux alentours des centres de la Confédération – constatée durant l'hiver 2020-2021 et vu que certains requérants, au mépris de l'obligation de collaborer, ne se présentaient pas à des entretiens ou disparaissaient momentanément – compliquant ainsi l'exécution des procédures –, le SEM a pris diverses mesures. Ainsi, il a lancé dès janvier 2021 un service d'aumônerie musulmane dans les centres fédéraux d'asile, en tant que projet pilote limité au 31 décembre 2022. Lors de l'évaluation de l'efficacité du projet<sup>11</sup>, le SEM a constaté que tant les requérants d'asile que les collaborateurs du SEM et les prestataires chargés de l'encadrement et de la sécurité étaient nombreux à considérer que la présence d'aumôniers au sein des centres de la Confédération constituait un réel besoin. 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 au sein des centres de la Confédération et, partant, d'apporter une contribution clé à la prévention de la violence. Vu ces expériences positives, une base légale explicite doit être inscrite dans la LAsi afin que des tiers puissent se voir déléguer des activités d'aumônerie ainsi que d'autres mesures destinées à améliorer et à encourager la cohabitation et à prévenir les conflits (let. b). Les activités d'aumônerie peuvent être assurées tant par des communautés religieuses de droit privé que par des Églises reconnues de droit public. La délégation des tâches par contrat et l'indemnisation des tiers sont régies par l'al. 7.

La promotion de la santé psychique dans les centres de la Confédération peut elle aussi contribuer à prévenir les conflits. Des mesures ad hoc sont aussi proposées par la Confédération dans le cadre des soins de santé qu'elle garantit dans les centres en collaboration avec les cantons concernés (art. 80, al. 1, LAsi).

#### *Ad 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 sont régies par les al. 3 à 5.

Les intéressés doivent ainsi fournir les garanties nécessaires en matière de recrutement, de formation et de surveillance du personnel. Ces garanties seront définies précisément par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Si des tâches sont déléguées à une entreprise de sécurité privée, celle-ci doit 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 est l'une des

<sup>11</sup> « Muslimische Seelsorge in Bundesasylzentren », Evaluation des Pilotprojekts zuhanden des Staatssekretariats für Migration, 21.1.2022 ; <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documenta-tion/communiques.msg-id-86982.html> (disponible en allemand uniquement)

---

conditions d'octroi d'une autorisation. Comme les tâches dans le domaine de la sécurité revêtent un caractère sensible, elles sont soumises à des exigences qualitatives élevées, également lorsqu'elles concernent l'encadrement. Il appartient au SEM de déterminer les critères de qualité, d'exercer une surveillance sur les tiers mandatés et de procéder régulièrement à des contrôles de qualité. Les critères en question figurent dans le contrat conclu entre le SEM et le tiers mandaté (al. 4). De plus, le SEM doit s'assurer que le personnel des entreprises de sécurité reçoit une formation adéquate en matière de gestion des requérants (al. 5).

*Ad al. 6*

La teneur des deux phrases de la disposition est identique à celle de l'art. 25, al. 3, P-LAsi (cf. commentaire ad art. 25, al. 3, P-LAsi).

*Ad al. 7*

Sur la base des contrats conclus, le SEM doit verser des indemnités pour les frais administratifs, les dépenses de personnel et les frais restants aux tiers qu'il mandate pour garantir la sécurité et l'ordre au sein des centres de la Confédération et dans les logements dans les aéroports (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 est régie par l'art. 80, al. 2, LAsi.

La délégation des activités d'aumônerie doit elle aussi s'effectuer sur la base d'un contrat (cf. commentaire ad al. 2), qui couvrira également l'indemnisation des frais administratifs, des dépenses de personnel et des frais restants. Néanmoins, cette indemnisation se limitera aux seules communautés religieuses qui n'ont pas le droit de percevoir un impôt ecclésiastique, ceci afin d'éviter un éventuel financement à double.

*Ad al. 8*

Les tiers mandatés sont 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 Dispositions générales d'exécution*

Ce dispositif correspond à l'art. 24b, al. 2, LAsi en vigueur, qui doit être abrogé. Désormais, les domaines exigeant des précisions par voie d'ordonnance afin de garantir une procédure rapide et une exploitation organisée des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports doivent être clairement définis aux let. a à f. 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) et les mesures disciplinaires (cf. commentaire ad art. 25a).

*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. Il en ira de même pour les règles figurant dans la section 2*b* nouvellement créée et consacrée aux personnes à protéger.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences pour la Confédération**

Ces modifications n'auront de conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes ni sur le plan financier, ni en matière de personnel. Parmi les règles proposées, nombreuses sont celles qui sont déjà contenues dans l'O du DFJP et qui font désormais l'objet de précisions pour être inscrites dans la loi. Seule la nouvelle disposition qui prévoit le versement d'une indemnisation pour les activités d'aumônerie fournies par les communautés religieuses qui n'ont pas le droit de percevoir un impôt ecclésiastique entraînera certains frais supplémentaires (cf. infra).

Le droit en vigueur prévoit déjà la possibilité de fouiller les requérants et leurs biens (art. 9, al. 1, LAsi). Cette règle doit être précisée, ce qui n'aura pas de conséquences ni sur le plan financier, ni en matière de 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 l'exploitation 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 au prononcé de mesures disciplinaires (art. 25*a* 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. 25*b* 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 du centre de la Confédération pour parer à un danger sérieux, direct et imminent (art. 29*a* O du DFJP, en vigueur depuis le 15 janvier 2023). Comme ces règles existent déjà, leur inscription dans la LAsi n'aura pas non plus de conséquences en matière de finances et de personnel.

L'abrogation de la disposition contenue actuellement à l'art. 24*b* LAsi concernant le fonctionnement des centres ainsi que la modification du renvoi figurant à l'art. 24*d*, al. 6, P-LAsi sont autant de changements d'ordre rédactionnel motivés par la création d'une section 2*b* « Exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports ». De ce fait, ces modifications n'ont pas non 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. 25*d* P-LAsi maintient la compétence dont jouit actuellement le DFJP qui lui permet de définir par voie d'ordonnance des dispositions plus précises concernant l'exploitation 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 en vertu desquelles des tâches existantes en matière 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 peuvent être déléguées à des tiers. Comme jusqu'ici, l'indemnisation des tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre déléguées à des tiers sera effectuée par le SEM. Une disposition expresse ad hoc sera inscrite dans la loi (art. 25c, al. 7, P-LAsi).

Désormais, le SEM pourra charger des communautés religieuses de fournir des activités d'aumônerie (art. 25c, al. 2, let. b, P-LAsi). Les communautés religieuses qui n'ont pas le droit de percevoir un impôt ecclésiastique sont indemnisées par le SEM pour les frais administratifs, les dépenses de personnel et les frais restants engagés lors de l'accomplissement de cette tâche. Estimé à 0,4 million de francs par année, le montant de ces indemnisations est également pris en compte dans le budget du SEM (voir également le ch. 3, commentaire ad art. 25c, al. 2, let. b).

## **4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne**

Aucune

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

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 fédérale.

### **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

La présente modification est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse.

### **5.3 Délégation de compétences législatives**

L'avant-projet de loi ne contient pas de délégations de compétences législatives. L'art. 25d LAsi habilite uniquement le DFJP à édicter les dispositions d'exécution requises.

