

# La Loi sur l'asile à l'épreuve du temps : entre accélération des procédures et garantie des droits

Cesla Amarelle – 25 mars 2026 – Université de Genève

# Plan

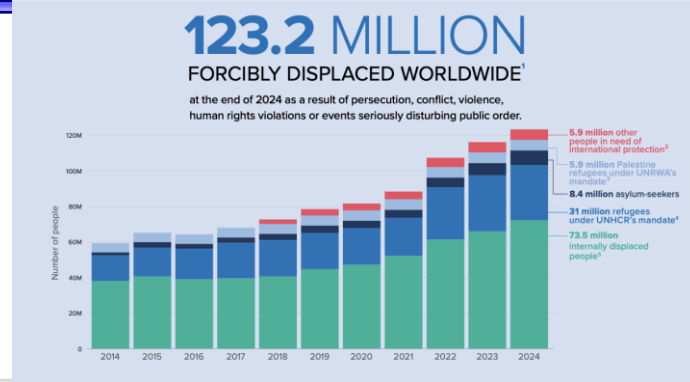
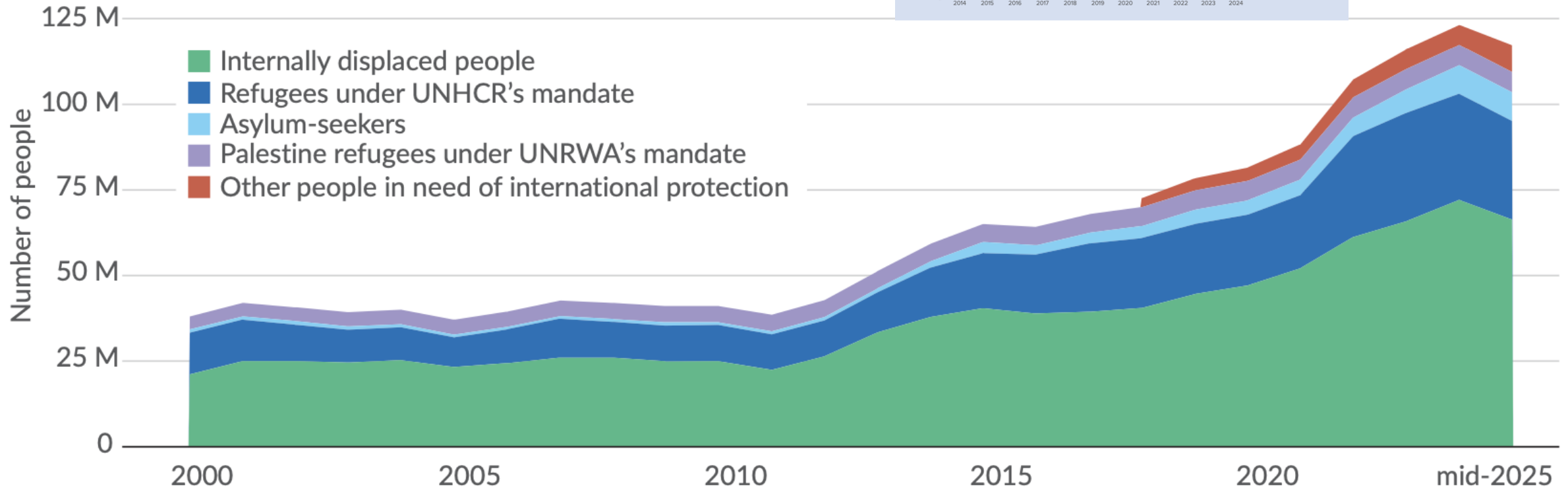
---

1. Mise en contexte
2. Accélération et restructuration du domaine de l'asile
3. Constats, bilan et réformes post 2019
4. Conclusions

# 1. Mise en contexte

## 2015-2025 : Décennie exceptionnelle de déplacements

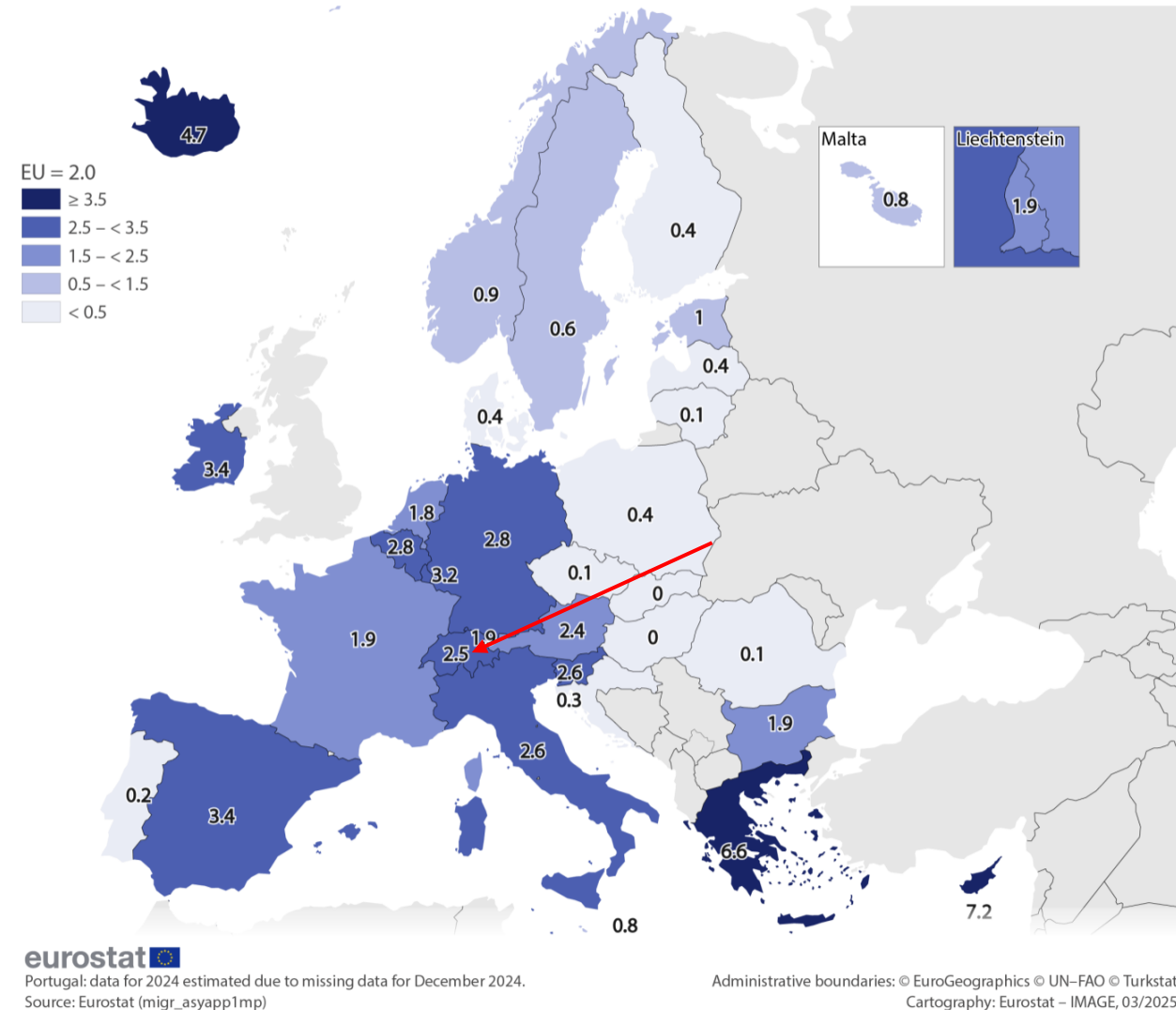
Figure 1 | **Global Forced Displacement** | 2000 – mid-2025



Tendances mondiales HCR 2025

# 1. Mise en contexte

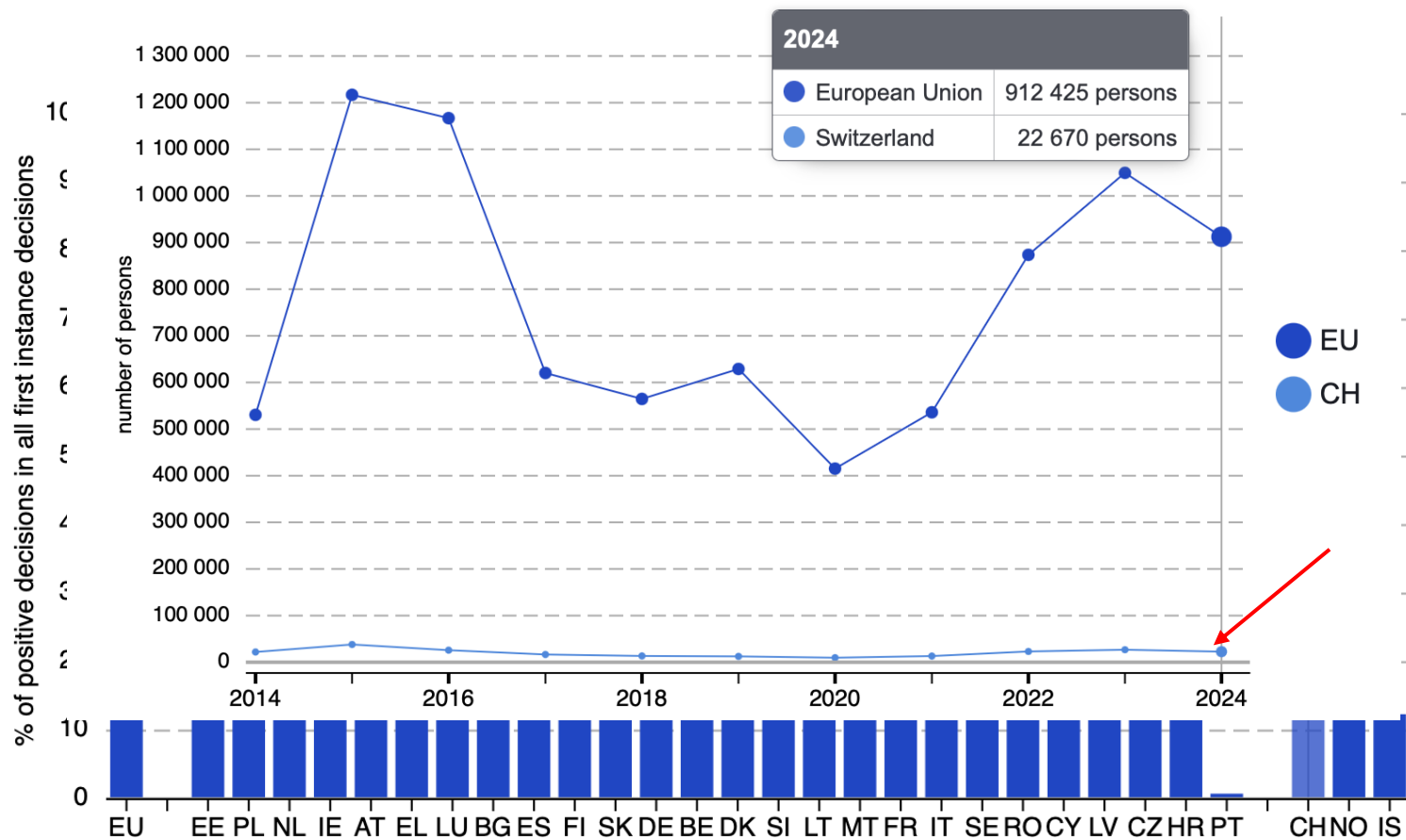
First-time asylum applicants per 1 000 people, 2024  
(non-EU citizens)



# 1. Mise en contexte

eurostat 

**First-time asylum applicants**  
(number of persons)



Eurostat 2025

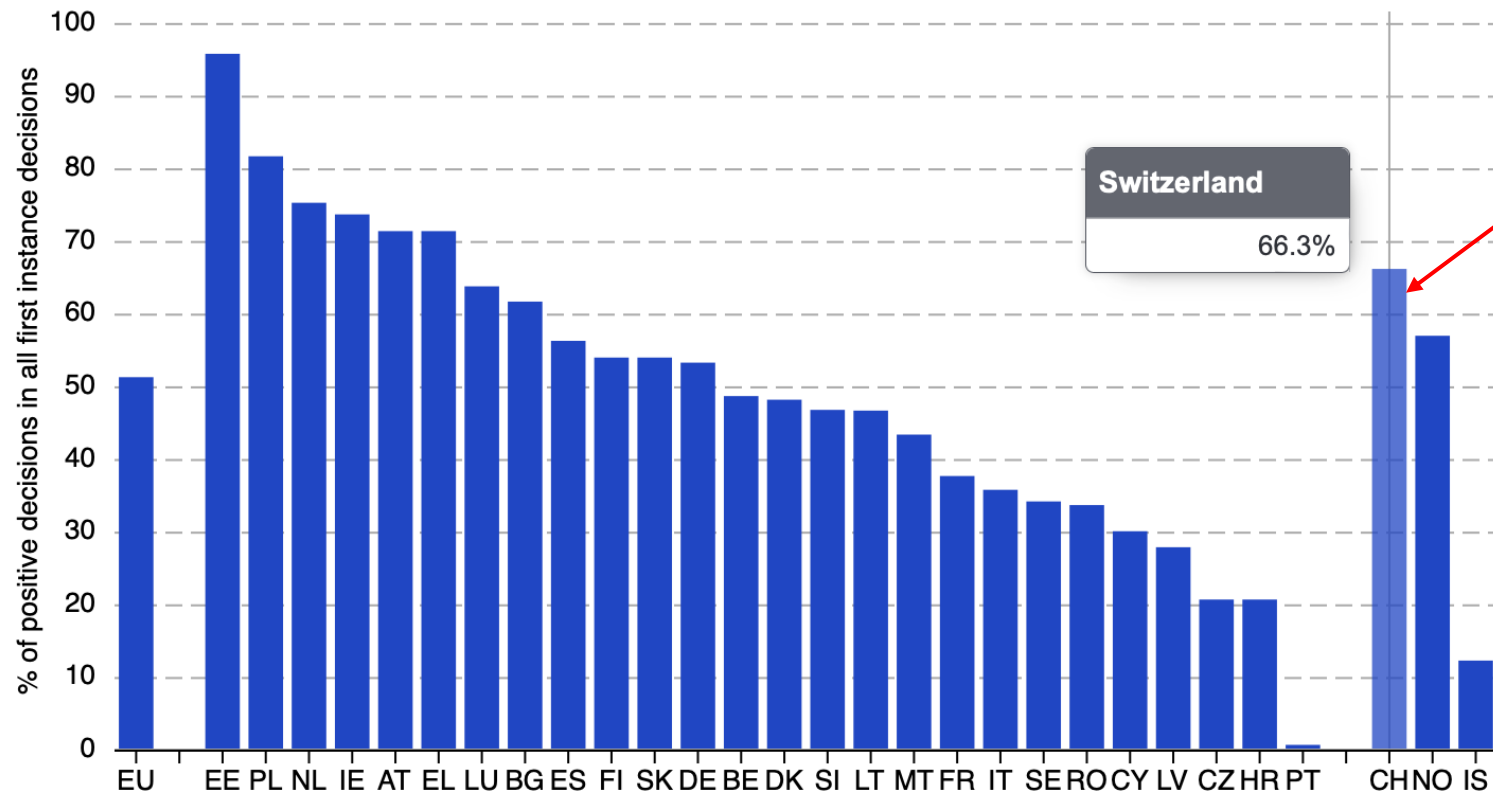
# 1. Mise en contexte



## Asylum recognition rate, 2024 i

(% of positive decisions in all first instance decisions)

First instance decisions



Eurostat 2025

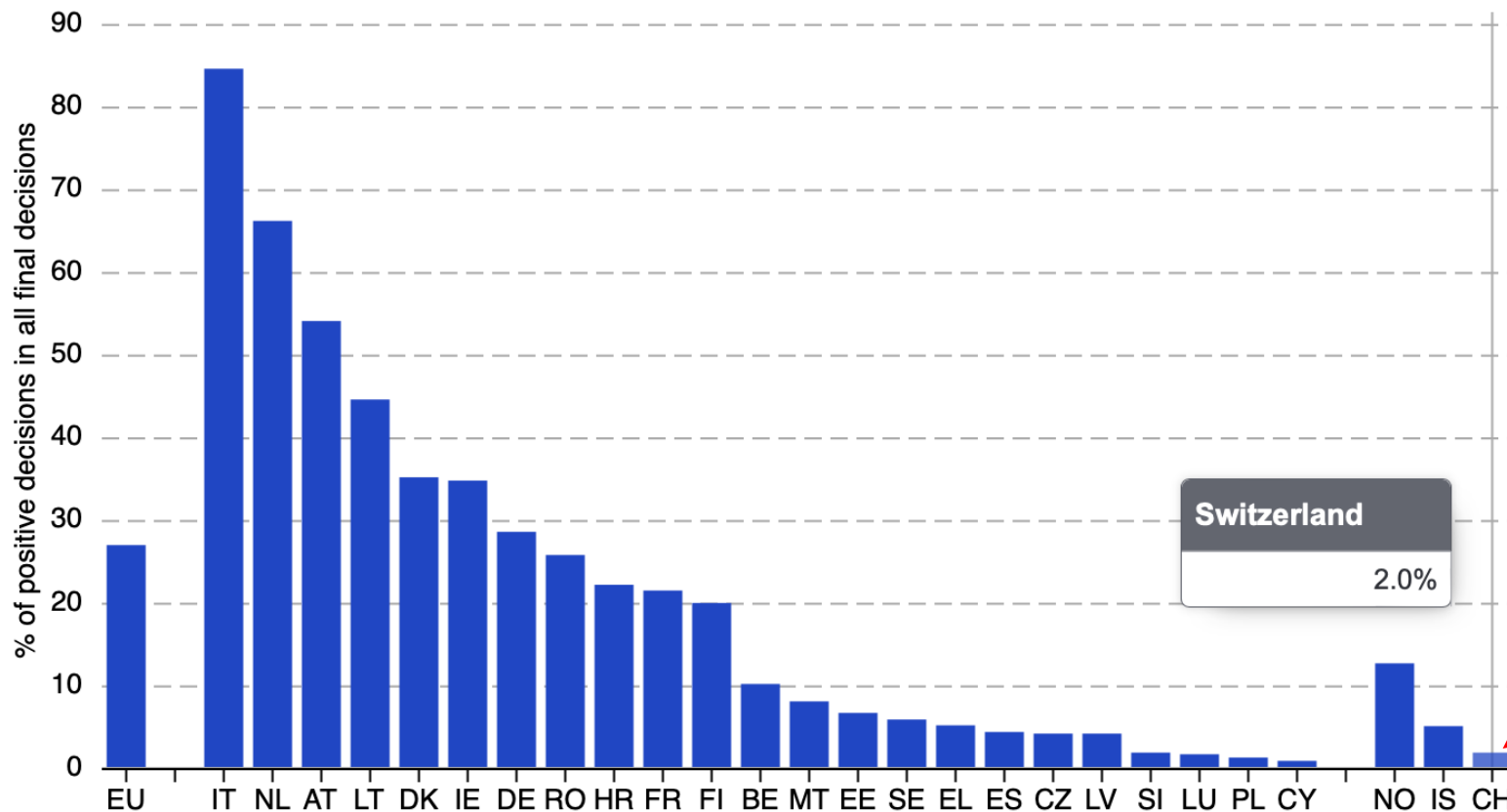
# 1. Mise en contexte



## Asylum recognition rate, 2024 i

(% of positive decisions in all final decisions)

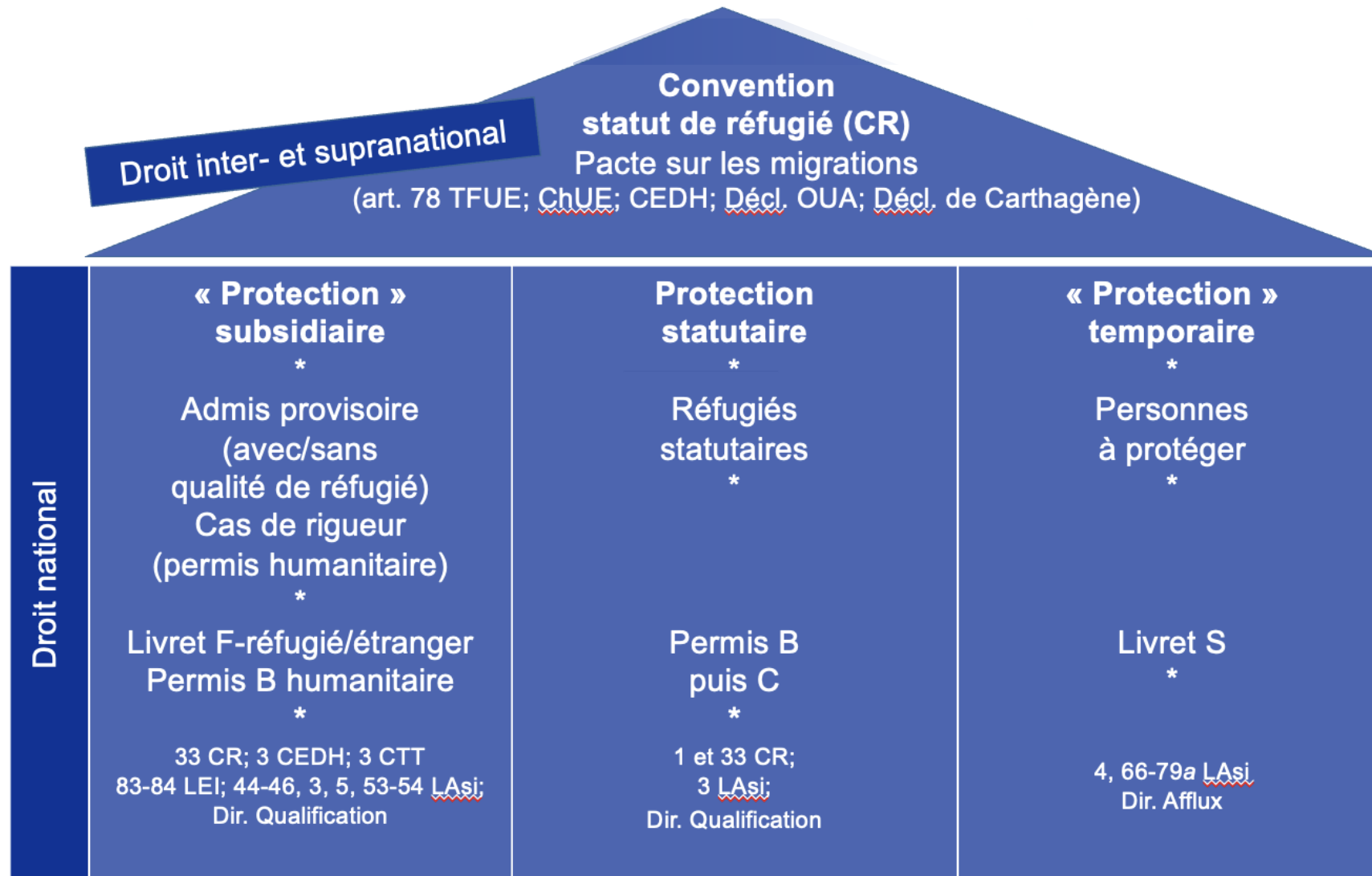
Final decisions



Eurostat 2025

# 1. Mise en contexte

## Architecture des protections en droit suisse



# 1. Mise en contexte

---

## Paradigmes et orientations classiques en droit d'asile suisse :

- **Tradition d'asile suisse** comme maxime politique. Système issu de la Convention sur le statut de réfugié de 1951 (CR)
- **Multiplication des statuts** (B, N, F, S) pour s'adapter aux évolutions
- **Accélération des procédures** et renforcement de l'exécution des décisions
- **Diminution des prestations** dans un but de dissuasion

# 1. Mise en contexte

---

## Beaucoup d'orientations fluctuantes :

- Notion de « **crise** » et ses narratifs induisent des changements de paradigmes (« abus dans l'asile », « immigration irrégulière »)
- **Interdiction de travailler** et restrictions au marché du travail (1999-2012) vs. **forte incitation à travailler** (à partir de 2014-2026)
- **Retour** (≠ intégration) (2000) / Objectifs d'**intégration** (« intégration à double intention »/ « *dual intent* ») (2024)
- Volonté d'un **contrôle physique et sélectif à la frontière** (1985). Suppression des demandes d'asile « à distance » dans les ambassades (2012) / **Externalisation (à partir de 2024)**



**Changements de paradigmes  
en fonction des périodes et des trends**

# 1. Mise en contexte

## Au plan constitutionnel

### 1. Constitution fédérale du 12 septembre 1848

#### Art. 55

« Une loi fédérale statuera sur l'extradition des accusés d'un Canton à l'autre ; toutefois *l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et ceux de la presse.* »

**Non-refoulement**

#### Art. 45<sup>107</sup>

<sup>1</sup> Tout citoyen suisse peut s'établir en un lieu quelconque du pays.

<sup>2</sup> Aucun citoyen suisse ne peut être expulsé du pays.<sup>108</sup>

### 2. Constitution fédérale du 29 mai 1874

#### Art. 67

« La législation fédérale statue sur l'extradition des accusés d'un Canton à l'autre ; toutefois, *l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et ceux de la presse.* »

#### Art. 69<sup>ter</sup> (ajouté le 25 octobre 1925)

« La Confédération a le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers. (...) d. sur le refus d'accorder l'asile. »

**Non-refoulement**

=> 1979 : LAsi, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1981 (nombreuses révisions)

#### Art. 25 Protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement

<sup>1</sup> Les Suisses et les Suissesses ne peuvent être expulsés du pays; ils ne peuvent être remis à une autorité étrangère que s'ils y consentent.

<sup>2</sup> Les réfugiés ne peuvent être refoulés sur le territoire d'un État dans lequel ils sont persécutés ni remis aux autorités d'un tel État.

<sup>3</sup> Nul ne peut être refoulé sur le territoire d'un État dans lequel il risque la torture ou tout autre traitement ou peine cruels et inhumains.

### 3. Constitution fédérale du 25 avril 1999

#### Art. 121 Législation dans le domaine des étrangers et de l'asile

« La législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération. »

#### Art. 121a Gestion de l'immigration (ajouté le 9 février 2014)

« (...) Les plafonds valent pour toutes les autorisations délivrées en vertu du droit des étrangers, domaine de l'asile inclus. (...) »

# 1. Mise en contexte

---

## Au plan législatif

### 1<sup>ère</sup> étape (1979-1981)

- La **Loi sur l'asile** de 1979 entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1981. Contenu progressif
  - Une définition généreuse du terme « réfugié »
  - Le principe du « non-refoulement » pour les réfugiés
  - Une description de la procédure
- Jusqu'à aujourd'hui, la LAsi a été révisée environ 20 fois. Trois révisions importantes
  - 22 juin 1990 : APA (arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile)
  - 26 juin 1998 : révision totale
  - 1<sup>er</sup> mars 2019 : nouvelle procédure

# 1. Mise en contexte

---

## Au plan législatif

### 2<sup>ème</sup> étape (1990)

- L'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile (**APA** ; entré en vigueur le 22 juin 1990) indique dans son art. 7 al. 1 que :
  - « Quiconque demande l'asile doit prouver ou du moins rendre **vraisemblable** qu'il est un réfugié » (art. 7 al. 1)
  - « La qualité de réfugié est vraisemblable lorsque l'autorité estime que celle-ci est hautement probable *recte* : existe avec une **probabilité prépondérante**. » (art. 7 al. 2)
- La formulation est tirée d'un jugement de la Cour suprême des Etats-Unis dans le cas *Cardoza-Fonseca* (1987) : « *more likely than not* »

# 1. Mise en contexte

---

## Au plan législatif

### 3<sup>ème</sup> étape (1992, 1993, 2006, 2007)

- Création de la Commission de recours en matière d'asile (CRA) en 1991, les juges sont élus en 1991 et lancement de son activité le 1<sup>er</sup> avril 1992
- 1993 : La CRA publie ses décisions de principe ainsi que d'autres décisions importantes (env. 20-40 par année) dans un organe de publication de l'office nommé JICRA (jurisprudence et informations de la CRA)
- 2006 : La CRA renonce explicitement à définir les 5 motifs de persécution et se concentre sur la « persécution du fait d'être » voire « d'être différent »
- 2007 : La CRA est intégrée au nouveau Tribunal administratif fédéral (TAF)

# 1. Mise en contexte

---

## Au plan législatif

### 4ème étape (2008, 2011, 2012, 2014, 2019)

- 2008 : Remplacement du principe selon lequel « tout réfugié qui se trouve en Suisse est reconnu » par le principe de la compétence pour traiter la demande d'asile en vertu du « Règlement Dublin »
- 2011 : La théorie de l'imputabilité est remplacée par la celle de la protection (ATAF 2011/51)
- 2012 : Abolition de la procédure auprès des représentations à l'étranger
- 2014 : Abolition de la cognition du TAF d'examiner aussi l'inopportunité
- 2019 : Nouvelle procédure (accélération/restructuration : délais brefs, aide juridique gratuite, centralisation)
  - Entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile pour toutes les demandes introduites à partir de cette date (1<sup>er</sup> mars 2019)
  - Premiers recours introduits contre des décisions traitées par le SEM selon la nouvelle procédure (mi-mai 2019)

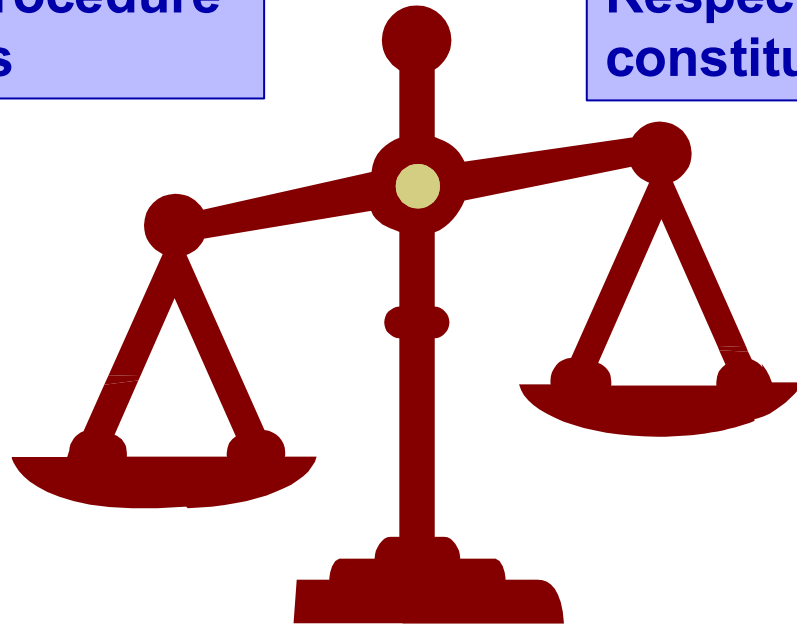
# 2. Accélération et restructuration du domaine de l'asile

---

## Procédure d'asile : principes

Accélération de la procédure  
Réduction des coûts

Respect des normes et des garanties  
constitutionnelles



# 2. Accélération et restructuration du domaine de l'asile

---

## Procédure d'asile : Incidences sur les demandes d'asile introduites dans les CFA

Dès le dépôt de la demande :

- Tout requérant **a droit** à un **conseil et à une représentation juridique gratuits** mis à disposition par les prestataires désignés par le SEM (art. 102f ss LAsi, art. 52a ss OA1)
- Toute procédure commence avec la **phase préparatoire** qui dure au **maximum 10 jours** en cas de procédure Dublin et **21 jours** pour les autres procédures (art. 26 al. 1 LAsi)
- La **plupart des demandes sont traitées en procédures cadencées rapides dans les centres de la Confédération** (procédures accélérées et NEM)

# 2. Accélération et restructuration du domaine de l'asile

---

## Procédure d'asile : Investigations entreprises durant la phase préparatoire

- Comparaison des empreintes digitales avec **EURODAC** en vue de déterminer la possibilité d'entreprendre une éventuelle procédure fondée sur le **Règlement Dublin III**
- Vérification des moyens de preuve, des documents de voyage et d'identité
- Examen LINGUA
- Détermination de l'âge (art. 17 al. 3<sup>bis</sup> LAsi)
- Information du RA sur ses droits et obligations
- Audition sommaire (données personnelles)
- Conseil quant aux chances de succès de la demande

# 2. Accélération et restructuration du domaine de l'asile

---

Procédure d'asile : La phase préparatoire prend fin avec l'audition sur les motifs d'asile ou l'octroi du droit d'être entendu accordé en cas de NEM (art. 26c LAsi)

## Triage des procédures :

- NEM
- Procédure accélérée
- Procédure étendue

# 2. Accélération et restructuration du domaine de l'asile

---

## Procédure d'asile : NEM (surtout cas Dublin)

- La procédure Dublin commence avec le dépôt de la demande de prise ou de reprise en charge adressée à un Etat responsable (art. 26*b* LAsi)
- L'octroi au requérant du **droit d'être entendu** quant à son retour dans l'État Dublin présumé responsable de l'examen de sa demande d'asile s'ajoute aux étapes de procédure mentionnées à l'art. 26 al. 2 et 4 LAsi (art. 20*b* OA1)
- **Problématique** résultant des mesures d'instruction qui s'imposent suite à l'invocation de problèmes médicaux et la prise en compte d'éventuelles affections graves

# 2. Accélération et restructuration du domaine de l'asile

---

## Procédure d'asile : Procédure accélérée (art. 26c LAsi et 20c OA1)

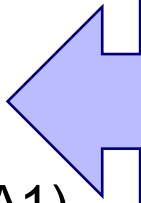
- Audition sur les motifs d'asile ou droit d'être entendu
- Rédaction d'un projet de décision soumis au représentant juridique quand il s'agit d'une décision matérielle
- Notification de la décision selon les règles fixées à l'art. 12a LAsi (également art. 102g al. 3 LAsi [attribution cantonale pour cause de durée de la procédure accélérée ou NEM])

# 2. Accélération et restructuration du domaine de l'asile

---

## Procédure d'asile : Procédure étendue (art. 26d LAsi)

- Dans les cas où l'audition sur les motifs laisse apparaître la nécessité d'entreprendre des mesures d'instruction supplémentaires
- Implique une attribution du RA à un canton
- En principe, le mandat de représentation avec la représentation juridique dans le centre de la Confédération prend fin (art. 102h al. 3 LAsi)
- La représentation juridique est alors assurée aux termes de l'art. 102i LAsi (art. 52f OA1)
- Les décisions sont alors notifiées selon les règles fixées à l'art. 12 LAsi



Problèmes  
résultant du suivi  
des mandats de  
représentation

# 3. Constats, bilan et réformes post 2019

## Restructuration du domaine de l'asile

2021

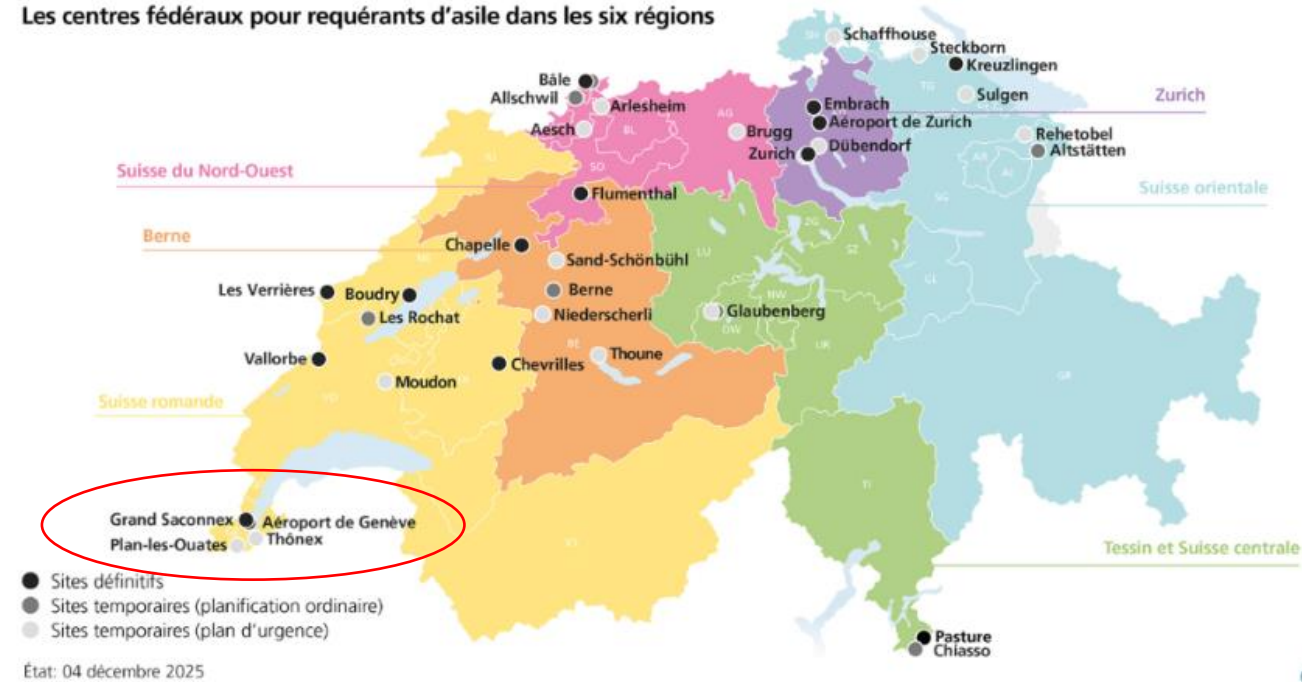
Les centres fédéraux pour requérants d'asile dans les six régions

État: 1er mars 2021



2026

Les centres fédéraux pour requérants d'asile dans les six régions



Multiplication des centres

# 3. Constats, bilan et réformes post 2019

---

## Procédure accélérée

- Au niveau du SEM, les procédures ont été traitées en moyenne, dans les délais
- Taux de protection relativement élevé = **66.3% (QR + AP)**
- Pour les procédures traitées selon le nouveau droit, les délais d'ordre fixés par la loi ont pu, dans la grande majorité des cas, être respectés
- Le nombre d'arrêts de cassation avec renvoi de la cause au SEM a augmenté
- Augmentation du nombre de demandes de révision et de recours en matière de réexamen (production de moyens de preuve nouveaux antérieurs ou postérieurs à l'arrêt sur recours)

# 3. Constats, bilan et réformes post 2019

---

## Aspects problématiques

- **Erreurs de triage** (art. 26d LAsi) : procédure accélérée/procédure étendue (ATAF 2020 VI/5 )
- **Etablissement incomplet des faits** pertinents en procédure accélérée
- **Etablissement des faits médicaux** : disparité des pratiques entre les CFA
- **Représentation juridique** gratuite et suivi de celle-ci en particulier quand le RA, en procédure accélérée ou NEM, est affecté à un canton
- **Problèmes liés à la qualité de la traduction des auditions** (D-2676/2019, D-2686/2019, E-1630/2020)

# 3. Constats, bilan et réformes post 2019

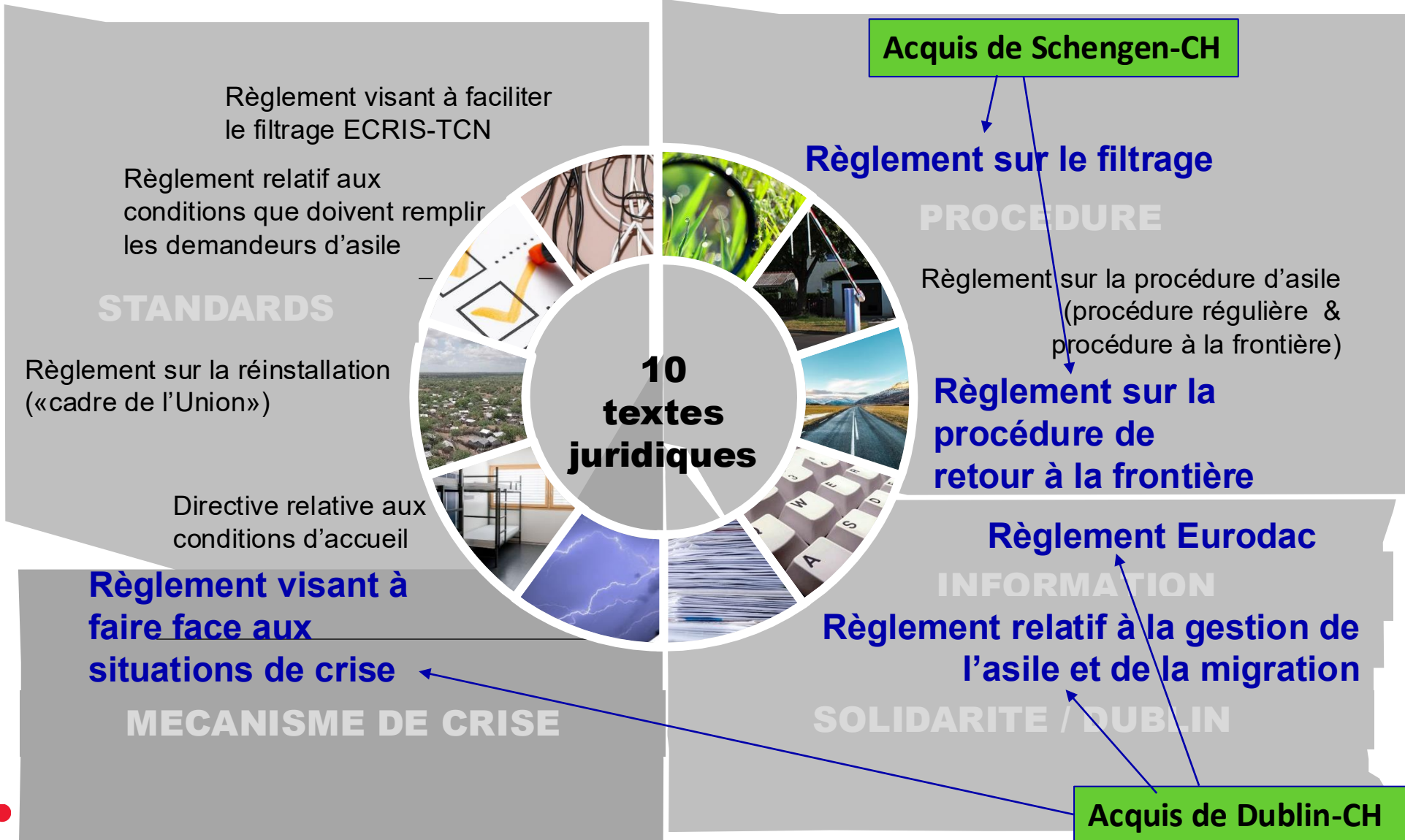
---

## Aspects problématiques

- **Statut S** (art. 4, 66-79a LAsi ; Dir. 2001/55)
  - Mécanisme d'urgence de protection immédiate, exceptionnelle et de durée limitée, pour éviter l'engorgement du système d'asile et fournir une protection à un groupe important sans examen individuel (pas de persécution ciblée)
  - Complexité croissante du traitement des demandes de protection (clarifications pour établir où les personnes se trouvaient en février 2022)
  - Renforcement de l'intégration (« intégration à double intention »). Taux d'activité 36% (but : 50%)
  - Nécessité d'une révision législative (statut S-admission provisoire : statut de protection unique ?)
- **Procédure en 24 heures et radiations**
  - **Radiation** de dossiers (art. 8 al. 3bis LAsi), DDE
  - Définition très rudimentaire de la **vulnérabilité** (en-dessous des standards européens)
  - Critère ethnique (≠ discrimination)
- **Renvois en Afghanistan**
  - Principe de non-refoulement (Turquie)

# 3. Constats, bilan et réformes post 2019

**Pacte sur la migration et l'asile : 10 actes juridiques**



Mise en œuvre :  
**12 juin 2026-  
1<sup>er</sup> juillet 2026**

# 3. Constats, bilan et réformes post 2019

---

## Règlement sur le filtrage :

**Externalisation « light »**

- Nouvelle procédure de filtrage en cas d'entrée irrégulière
- Contrôle d'identité et de sécurité, renvoi vers la « procédure appropriée » (asile/rapatriement, art. 8)
- Étendue de l'examen de la **vulnérabilité** et non du **besoin de protection** (art. 8 al. 5)
- Délais à la frontière extérieure de l'UE (7 jours) et dans l'État (**3 jours**) (art. 8)
- **Fiction de l'absence d'entrée** (art. 6, art. 9b-9c et 73 AP-LEI)
- **Protection juridique** (art. 102h AP-LAsi)
- Vérification de l'état de santé
- Saisie des données dans Eurodac
- Règles pour les mineurs non accompagnés

# 3. Constats, bilan et réformes post 2019

## Règlement sur le filtrage : contrôle de vulnérabilité préliminaire (et non contrôle préliminaire du besoin de protection)

### Article 12

#### Contrôles sanitaires préliminaires et vulnérabilités

1. Les ressortissants de pays tiers soumis au filtrage prévu aux articles 5 et 7 font l'objet d'un contrôle sanitaire préliminaire effectué par un personnel médical qualifié en vue de détecter tout besoin de soins de santé ou d'isolement pour des raisons de santé publique. Le personnel médical qualifié peut, en raison des circonstances médicales relatives à l'état général individuel d'un ressortissant de pays tiers, décider qu'aucun autre contrôle sanitaire supplémentaire n'est nécessaire au cours du filtrage. Les ressortissants de pays tiers soumis au filtrage prévu aux articles 5 et 7 ont accès aux soins médicaux d'urgence et au traitement indispensable de maladies.
2. Sans préjudice des obligations qui incombent aux États membres visées à l'article 24 du règlement (UE) 2024/...<sup>+</sup>, pour les ressortissants de pays tiers qui ont présenté une demande de protection internationale, le contrôle sanitaire visé au paragraphe 1 du présent article peut faire partie de l'examen médical visé à l'article 24 dudit règlement.
3. Les ressortissants de pays tiers soumis au filtrage prévu aux articles 5 et 7 font l'objet d'un contrôle de vulnérabilité préliminaire effectué par un personnel spécialisé des autorités de filtrage formé à cet effet afin de détecter toute indication qu'un ressortissant de pays tiers puisse être apatride, vulnérable ou victime de pratiques de torture ou de tout autre traitement inhumain ou dégradant, ou qu'il ait des besoins particuliers au sens de la directive 2008/115/CE, de l'article 25 de la directive (UE) 2024/...<sup>++</sup> et de l'article 20 du règlement (UE) 2024/...<sup>+</sup>. Aux fins de ce contrôle de vulnérabilité, les autorités de filtrage peuvent être assistées par des organisations non gouvernementales et, le cas échéant, par le personnel médical qualifié.

(38) Au cours du filtrage, toutes les personnes concernées devraient se voir garantir un niveau de vie conforme à la Charte et avoir accès à des soins médicaux d'urgence et au traitement essentiel des maladies. Une attention particulière devrait être accordée aux personnes vulnérables, telles que les femmes enceintes, les personnes âgées, les familles monoparentales, les personnes présentant une déficience physique ou mentale immédiatement identifiable, les personnes ayant manifestement subi un traumatisme psychologique ou physique et les mineurs non accompagnés. En particulier, dans le cas d'un mineur, les informations devraient être fournies d'une manière adaptée aux enfants et à leur âge. Toutes les autorités participant à l'exécution des tâches liées au filtrage devraient rapporter toute situation de vulnérabilité observée ou leur ayant été signalée, devraient respecter la dignité humaine et la vie privée et devraient s'abstenir de toute discrimination.

4. Lorsqu'il existe des indices de vulnérabilité ou de besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédure, le ressortissant de pays tiers concerné reçoit en temps utile un soutien approprié au regard de sa santé physique et mentale dans des installations adéquates. Dans le cas de mineurs, le soutien est apporté d'une manière adaptée aux enfants et à leur âge par du personnel formé et qualifié pour s'occuper de mineurs, et en coopération avec les autorités nationales de protection de l'enfance.
5. Sans préjudice de l'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil requise en vertu de la directive (UE) 2024/...<sup>+</sup>, de l'évaluation des besoins procéduraux particuliers requise en vertu du règlement (UE) 2024/...<sup>++</sup> et du contrôle de vulnérabilité requis en vertu de la directive 2008/115/CE, le contrôle de vulnérabilité préliminaire visé aux paragraphes 3 et 4 du présent article peut faire partie des évaluations de la vulnérabilité et des procédures spéciales prévues dans ledit règlement et lesdites directives.

# 3. Constats, bilan et réformes post 2019

---

## Règlement Eurodac

- Saisie de nouvelles données personnelles et biométriques / nouvelles catégories de personnes
- Garantie de l'**interopérabilité** des systèmes d'information et nouvelles règles IOP
- Obligation de saisie dès 6 ans et également des personnes en séjour illégal
- *Désignation* d'une personne de confiance pour les mineurs non accompagnés dans le domaine LEI
- Utilisation de *l'image faciale* de manière subsidiaire aux empreintes digitale
- Mention de *catégories de données* dans la loi

## Règlement sur le retour (adoption prévue pour fin 2026)

- **Directive Retour** (2008, e. v. 2010)
- Plusieurs **actions** pour optimiser les retours :
  - Elargissement du mandat Frontex dès 2019 (Règlement 2019/1896)
  - Recommandations aux Etats en 2017 et 2023 pour rationaliser les pratiques
  - Première stratégie de la Commission en matière de retour (2021)
    - 7 piliers de mesures pratiques
    - Poste de coordinateur de l'UE pour les retours
  - Adoption du Règlement 2024/1349 (Procédure de retour à la frontière)
  - Rapport d'évaluation du dispositif (décembre 2024)
  - Nouvelle commissaire en charge de la Méditerranée (décembre 2024)

**Grande variabilité de mise en œuvre par les Etats**

## Règlement sur le retour (adoption prévue pour fin 2026)

- Projet de **Règlement sur le retour** (mars 2025) :

- **Décision européenne de retour** (art. 7 par. 7)
- Reconnaissance mutuelle **directe** : Etat membre d'exécution / Etat membre de décision (art. 9)
- Formulaire commun de retour (SIS)
- **Règles de procédure communes** : toute décision de retour est systématiquement suivie d'une demande de réadmission (art. 36)
- **Fusion** entre la décision mettant fin au séjour régulier et la décision de retour (art. 7)

Règlement sur le retour (projet du 11 mars 2025) :

- Nouveau cadre normatif « *outside the box* »
- Nouvelle approche commune
- Abrogation DR de 2008

- **Transferts de données** autorisées vers les pays tiers aux fins de réadmission (art. 21 par. 5, 36 par. 4 et 39)

## Règlement sur le retour (adoption prévue pour fin 2026)

Règlement sur le retour  
(projet du 11 mars 2025)

- **Trois mesures de nature punitive et sécuritaire**
  - **Obligation** du retour forcé (art. 12)
    - Obligation explicite de coopérer avec les autorités
  - Règles de gestion et de **prévention de la fuite** (art. 30)
    - Possibilités de localisation, de garanties financières, assignations
    - Augmentation de la durée de rétention (**24 mois** au lieu de 18 mois)
    - Suppression de l'automatisme de l'effet suspensif
  - Règles en cas de **risques pour la sécurité** (art. 10)
    - IES plus longues, motifs de rétentions distincts et durée peut dépasser les 24 mois

## 4. Conclusions

---

- Le droit d'asile et la fuite disposent de moins en moins de **voies d'accès sûres**
- Calibrage des instruments du droit d'asile uniquement sur la base des **crises**. Beaucoup des paradigmes utilisés sont **fluctuants**
- En principe, lorsqu'on met en œuvre un paradigme **fluctuant**, il faut le **compenser** par des mesures de **garanties procédurales (mécanismes de garantie)**
- L'absence de **mesures compensatoires** par rapport aux durcissements en cours équivaut à une **réduction des standards en matière de droits humains**
- Exemple de mesure de compensation : mécanisme de **contrôle indépendant des droits fondamentaux** (art. 10 Règl. filtrage) à mettre en place au vu des nouveaux instruments de crise et monitoring (**CNPT**)