



Rapport explicatif

**concernant le projet de nouvelle ordonnance sur la
procédure d'approbation des plans dans le domaine
de l'asile (OAPA)**

**et les modifications de l'ordonnance 2 sur l'asile
(OA 2) et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi
et de l'expulsion d'étrangers (OERE)**

**Mise en vigueur partielle de la modification du 25.09.2015 de la loi
sur l'asile (LAsi) relative à l'accélération des procédures d'asile**

Table des matières

1.	Partie générale.....	3
1.1	Contexte.....	3
1.2	Entrée en vigueur partielle de l'acte législatif sur l'accélération des procédures d'asile.....	3
1.3	Buts et contenus des modifications proposées.....	4
1.3.1	Nouvelle ordonnance sur l'approbation des plans dans le domaine de l'asile.....	4
1.3.2	Autres modifications d'ordonnances.....	5
2.	Partie spéciale.....	6
2.1	Commentaire du projet d'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans dans le domaine de l'asile (OAPA).....	6
Chapitre 1	Dispositions générales.....	6
Article 1	Objet et champ d'application.....	6
Article 2	Types de procédure et droit applicable.....	7
Article 3	Projets non soumis à autorisation.....	8
Article 4	Plan sectoriel Asile.....	9
Chapitre 2	Procédure ordinaire d'approbation des plans.....	10
Section 1	Examen préliminaire.....	10
Article 5	.....	10
Section 2	Demande et piquetage.....	11
Article 6	Teneur de la demande.....	11
Article 7	Piquetage et profils.....	11
Section 3	Mise à l'enquête et procédure de participation.....	12
Article 8	Ouverture de la procédure de consultation.....	12
Article 9	Mise à l'enquête publique.....	12
Article 10	Participation de la population concernée.....	12
Article 11	Opposition.....	13
Article 12	Prise de position des communes concernées.....	13
Article 13	Prise de position des cantons concernés.....	14
Article 14	Consultation du requérant.....	14
Article 15	Consultation des autorités fédérales.....	14
Section 4	Instruction et procédure de conciliation.....	14
Article 16	.....	14
Section 5	Adaptation de projets.....	15
Article 17	.....	15
Chapitre 3	Procédure simplifiée d'approbation des plans.....	15
Article 18	.....	15
Chapitre 4	Procédure combinée.....	16
Article 19	Ouverture de la procédure.....	16
Article 20	Piquetage.....	16
Article 21	Oppositions, revendications et prétentions.....	17
Article 22	Procédure sommaire.....	17
Article 23	Procédure de conciliation.....	17
Article 24	Prétentions.....	17
Chapitre 5	Approbation des plans.....	17
Article 25	Décision portant sur l'approbation des plans.....	17
Article 26	Notification.....	18
Article 27	Début de la construction.....	19
Article 28	Adaptations ultérieures du projet.....	19
Article 29	Annonce de fin de travaux.....	19

Chapitre 6	<i>Entrée en vigueur et durée de validité</i>	19
Article 30	.....	19
2.2	Commentaire de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)	20
Article 24	<i>Durée de l'obligation de rembourser les frais</i>	20
Article 24a	<i>Durée de l'obligation de rembourser les frais pour les groupes de réfugiés (nouveau)</i>	20
Article 26	<i>Montant et adaptation du forfait global</i>	21
Article 27a	<i>Calcul du montant total pour les groupes de réfugiés (nouveau)</i>	21
Disposition transitoire	.....	21
2.3	Commentaire de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)	21
Section 1d	<i>Conservation et effacement des données médicales servant à évaluer l'aptitude au transport</i>	21
Article 15p	.....	21
3.	Conséquences financières	22
3.1	Procédure d'approbation des plans	22
3.2	Modification de l'OA 2	22
3.3	Modification de l'OERE	23

1. Partie générale

1.1 Contexte

Le 3 septembre 2014, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la modification de la loi sur l'asile relatif à la restructuration du domaine de l'asile¹ (ci-après : « accélération des procédures d'asile »). Celui-ci propose que la majorité des procédures d'asile fasse rapidement l'objet d'une décision exécutoire dans des centres de la Confédération. Pour ce faire, les requérants d'asile doivent y être hébergés pour la durée de la procédure et l'exécution du renvoi pendant 140 jours au maximum. À titre de mesure d'accompagnement de la procédure accélérée, les requérants ont droit à des conseils gratuits sur la procédure d'asile et à une représentation juridique gratuite. Si des clarifications supplémentaires sont requises, la demande d'asile est traitée dans une procédure étendue. Dans ce cas, le requérant d'asile est attribué à un canton, à l'instar de la pratique actuelle. La procédure étendue doit aboutir à une décision exécutoire dans un délai d'un an, exécution du renvoi éventuel comprise. La compétence de l'exécution du renvoi incombe, comme aujourd'hui, au canton d'attribution.

La Confédération dispose actuellement de quelque 1900 places d'hébergement dans ses centres d'enregistrement et de procédure (CEP) répartis sur six lieux de service : Bâle, Vallorbe, Kreuzlingen, Altstätten, Chiasso et Berne (depuis le 2 mai 2016) ainsi que dans le centre pilote de Zurich. Pour un volume annuel de quelque 24 000 demandes d'asile, 5000 places d'hébergement sont nécessaires dans les centres de la Confédération afin de mettre en œuvre la proposition d'accélération des procédures d'asile. Pour y parvenir rapidement, les procédures ordinaires de permis de construire, particulièrement longues, doivent être remplacées par une nouvelle procédure d'approbation des plans relevant du droit fédéral. L'introduction d'une telle procédure reflète l'esprit des déclarations communes adoptées lors des conférences sur l'asile du 21 janvier 2013 et du 28 mars 2014. Son introduction a été saluée par la Conférence suisse des directeurs des travaux, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) lors de son assemblée plénière du 7 mars 2013, ainsi que par la majorité (25) des cantons lors de la consultation du projet relatif à l'accélération des procédures d'asile².

L'acte législatif relatif à l'accélération des procédures d'asile a été adopté par le Parlement le 25 septembre 2015 et accepté par une majorité de 66,8 % des votants et par l'ensemble des cantons lors du scrutin populaire du 5 juin 2016.

Tant pour la Confédération que pour les cantons et les communes, l'accélération des procédures d'asile exige une adaptation en profondeur de l'organisation des structures. Dès lors, le Département fédéral de justice et police (DFJP) part du principe, selon la planification actuelle, que l'acte législatif entrera en vigueur partiellement, par étapes, et sera complètement entré en vigueur dans le courant de l'année 2019 (cf. ch. 1.2). À ce moment, l'accélération des procédures d'asile sera opérationnelle dans toute la Suisse et les procédures d'asile seront donc menées conformément à la nouvelle réglementation.

1.2 *Entrée en vigueur partielle de l'acte législatif sur l'accélération des procédures d'asile*

Dans la mesure où l'accélération des procédures d'asile requiert des travaux de mise en œuvre d'envergure, celle-ci se divise en trois paquets législatifs dont les dates d'entrées en vigueur seront fixées par le Conseil fédéral par étapes.

Un premier paquet de dispositions peut être mis en vigueur sans appeler aucune disposition d'exécution au niveau des ordonnances (paquet 1). Il s'agit ici de dispositions qui sont indépendantes de la partie principale de l'acte législatif (accélération des procédures d'asile, représentation juridique, création des centres de la Confédération) et dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} octobre 2016 par le Conseil fédéral. Ces dispositions concernent en

¹ FF 2014 7771

² FF 2014 7771 (7830)

particulier : la mise sur pied, conjointement avec les cantons, d'un suivi de l'exécution des renvois des requérants d'asile déboutés (art. 46, al. 3, nLAsi) ainsi que la possibilité, pour la Confédération, de réclamer la restitution d'indemnités forfaitaires versées aux cantons qui ne remplissent pas leurs obligations en matière d'exécution des renvois ou de renoncer à leur versement (art. 89b nLAsi) ; la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, selon que le requérant séjourne ou non dans un centre de la Confédération, pour l'octroi des prestations d'aide sociale ou d'aide d'urgence ainsi que pour l'enseignement scolaire de base (art. 80 et 80a nLAsi) ; la possibilité pour les cantons d'octroyer l'aide sociale pendant la durée d'un moratoire général relatif aux décisions en matière d'asile et à l'exécution du renvoi (art. 82, al. 2^{bis}, nLAsi) et, finalement, la communication de données de la Centrale de compensation au SEM dans le but de vérifier la saisie correcte, dans le système SYMIC, des activités lucratives des personnes qui ressortissent du domaine de l'asile et des étrangers (art. 93^{bis} nLAVS).

Un deuxième paquet concerne les dispositions relatives à la procédure fédérale d'approbation des plans (art. 95a à 95/ nLAsi) et à l'utilisation temporaire de constructions et d'installations militaires de la Confédération (art. 24c nLAsi) qui, en raison de la mise sur pied des nouveaux centres de la Confédération, doivent être mises en vigueur aussi rapidement que possible avec les dispositions d'exécution nécessaires. Il en va de même pour d'autres dispositions contenues dans ce paquet (art. 88, al. 3^{bis}, nLAsi ; art. 71b, 87, al. 1, let. b, et d, al. 3 et 4, nLEtr, abrogation de l'art. 31, al. 3, nLEtr) en raison de différents facteurs tels que la sécurité du droit ou des répercussions financières.

Le présent rapport explicatif traite des dispositions d'exécution relatives au deuxième paquet. Il est prévu que ce paquet entre en vigueur vers le milieu de l'année 2017, préalablement au plan sectoriel Asile (PSA) relatif aux centres de la Confédération dans le domaine de l'asile. Le PSA est actuellement en cours d'élaboration sous la direction du SEM avec la collaboration de représentants de l'administration fédérale et de représentants d'organismes cantonaux.

Le dernier paquet (paquet 3) concerne toutes les autres dispositions de l'acte législatif relatif à l'accélération des procédures d'asile (dispositions de procédure, dispositions sur la protection juridique, et autres), lequel devrait entrer en vigueur dans le courant de l'année 2019.

1.3 Buts et contenus des modifications proposées

1.3.1 Nouvelle ordonnance sur l'approbation des plans dans le domaine de l'asile

Les constructions et les installations qui servent à la Confédération pour l'hébergement de requérants d'asile ou l'exécution de procédures d'asile sont nouvellement soumises à une autorité fédérale d'approbation des plans, selon une procédure définie aux art. 95a à 95/ LAsi. Cette procédure est fondée sur la procédure d'approbation des plans dans le domaine militaire (art. 126 à 130 LAAM³). Le projet d'une nouvelle ordonnance sur l'approbation des plans dans le domaine de l'asile (OAPA) se fonde donc également sur l'ordonnance du 13 décembre 1999 concernant la procédure d'approbation des plans de construction militaires⁴ (OAPCM), laquelle est éprouvée.

Le but de la procédure d'approbation est d'examiner si les projets sont conformes au droit en vigueur et de permettre aux particuliers, aux communes, aux cantons et aux autorités fédérales concernés d'y participer. Le projet de l'OAPA pose le principe d'une procédure en deux phases : d'abord un examen préliminaire du projet (art. 5 OAPA), puis le dépôt formel de la demande d'approbation des plans (art. 6 OAPA). Lors de la procédure d'examen préliminaire, le DFJP doit pouvoir se faire une idée du projet en se fondant sur les indications fournies afin d'être en mesure de prendre une décision objective sur la suite de la procédure.

³ RS 510.10

⁴ RS 510.51

Dans la procédure ordinaire, une mise à l'enquête publique de la documentation relative au projet a lieu pendant 30 jours dans la commune concernée. Durant cette période, la population a l'occasion de soumettre des propositions ou de déposer des oppositions. Si nécessaire, le DFJP organise des séances de conciliation. Le respect des différentes dispositions applicables du droit fédéral et cantonal est jugé en première instance par une autorité unique, le DFJP (art. 95a, al. 1, nLAsi). Le droit cantonal est pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de la Confédération (art. 2, al. 3, OAPA). Le DFJP prend sa décision sous forme d'approbation des plans ou rejette la demande. Lors de l'approbation des plans, toutes les autorisations nécessaires sont accordées (art. 95a, al. 2, nLAsi). Un recours contre la décision peut être déposé auprès du Tribunal administratif fédéral et, contre son jugement, auprès du Tribunal fédéral.

Pour exercer ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération doit établir les conceptions et plans sectoriels nécessaires (art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire⁵ ; LAT). L'exigence qu'un plan sectoriel ait été établi pour les projets ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement est également expressément inscrite dans la nLAsi (art. 95a, al. 4, nLAsi). La disposition d'application correspondante figure à l'art. 4 OAPA. Le projet de PSA est actuellement en cours d'élaboration sous la direction du SEM avec la collaboration de représentants de l'administration fédérale et de représentants d'organismes cantonaux.

Eu égard aux unités spécialisées de la Confédération, le modèle de consultation choisi prévoit que chacune des autorités concernées puisse présenter et motiver ses conclusions au sujet des projets à examiner (art. 15 OAPA). Si les autorités concernées émettent des avis contradictoires ou si l'avis du DFJP diffère de celui d'une unité spécialisée appelée à prendre position, une procédure d'élimination des divergences est ouverte afin de tenter de parvenir à un accord (art. 62b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁶ ; LOGA).

La nLAsi prévoit que le DFJP puisse recourir si nécessaire à l'expropriation (art. 95b, al. 1, nLAsi). Un tel renvoi au droit d'expropriation est usuel et il existe également dans les autres dispositions législatives en matière d'approbation des plans dans d'autres domaines, par exemple dans la loi fédérale sur les routes nationales⁷ (LRN). En dépit de la présence de ce renvoi dans la nLAsi, aucune procédure d'expropriation ne devrait en principe être ouverte dans le domaine de l'asile dans le cadre de la procédure d'approbation des plans. Comme jusqu'à présent, la recherche d'hébergements appropriés sera menée en accordant la première priorité au développement de solutions consensuelles. En général, l'important est que la Confédération puisse édifier et ouvrir les centres d'hébergement nécessaires dans un proche avenir. Dès lors, se lancer, parallèlement à une procédure d'approbation des plans, dans des procédures d'expropriation de longue haleine, susceptibles de s'étendre sur plusieurs années, n'aurait guère de sens.

Au cas où, en dernier recours, une expropriation s'avérerait tout de même nécessaire à la réalisation d'un projet, par exemple pour aménager une voie d'accès, la procédure correspondante (pour autant qu'elle soit pertinente pour le projet et qu'elle ne porte pas sur des questions purement patrimoniales) serait dans tous les cas intégrée à la procédure d'approbation des plans (procédure combinée, cf. art. 19 à 24 OAPA), menée par le DFJP et close par ce dernier (au moyen d'une décision).

1.3.2 Autres modifications d'ordonnances

Le paquet 2 vise également l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions (art. 88, al. 3^{bis}, nLAsi, art. 71b, 87, al. 1, let. b et d, al. 3 et 4, nLEtr) et l'abrogation de l'art. 31, al. 3, nLEtr qui supprimera le privilège des apatrides dans le domaine du séjour en les mettant sur pied

⁵ RS 700

⁶ RS 172.010

⁷ RS 725.11

d'égalité avec les réfugiés au bénéfice de l'asile⁸. Ces nouveautés requièrent des adaptations au niveau des ordonnances.

Les modifications proposées dans l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement⁹ ([OA 2], art. 24, 24a, 26, 27a) visent, d'une part, à garantir une égalité dans les contributions de la Confédération versées pour les apatrides avec celles versées pour les réfugiés et, d'autre part, à tenir compte de la possibilité, pour la Confédération, de rembourser les frais pour les groupes de réfugiés admis en vertu de l'art. 56 LAsi pendant plus de cinq ans.

La modification proposée dans l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers¹⁰ ([OERE], art. 15p) a pour but de réglementer la conservation et l'effacement des données médicales transmises au SEM aux fins d'évaluer l'aptitude au transport de l'étranger (art. 71b nLEtr).

2. Partie spéciale

2.1 *Commentaire du projet d'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans dans le domaine de l'asile (OAPA)*

Chapitre 1 Dispositions générales

Article 1 Objet et champ d'application

Ad al. 1

L'OAPA ne s'applique qu'à l'édification (ou à la reconstruction), la modification (agrandissement, redimensionnement ou destruction) et la réaffectation de constructions ou d'installations de la Confédération. Lorsqu'il est question d'édifier des constructions ou des installations (al. 1, let. a), la durée de la procédure d'approbation des plans est limitée à dix ans à compter de l'entrée en vigueur de l'OAPA (cf. art. 30, al. 2). Toutefois, cette limitation ne s'applique pas aux travaux de transformation ou de rénovation de constructions et d'installations existantes réaffectées en vue d'y héberger des requérants d'asile ou d'y mener des procédures d'asile (al. 1, let. b).

En vertu de la jurisprudence se rapportant à l'art. 22 LAT¹¹, les constructions et installations sont « *des infrastructures édifiées artificiellement et durablement sur des fondations au sol et qui sont propres à influencer sur la planification de l'affectation des sols, que ce soit du fait qu'elles modifient considérablement l'apparence de l'aménagement territorial, qu'elles en affectent la viabilisation ou qu'elles représentent une entrave pour l'environnement* »¹².

Les termes constructions et installations englobent également les constructions mobilières qui ne sont utilisées que localement et à court terme. L'obligation d'obtenir une autorisation a pour objectif de permettre au DFJP de vérifier qu'un projet est conforme à la législation applicable.

Les constructions et installations qui ne servent pas à la Confédération pour l'hébergement des requérants d'asile ou l'exécution des procédures d'asile ne sont pas soumises à la procédure fédérale d'approbation des plans. Par exemple, lorsqu'un bâtiment est utilisé par un canton ou une commune pour héberger des requérants d'asile qui leur ont été attribués, tout projet de modification de ce bâtiment reste soumis à la procédure cantonale. Néanmoins, si un tel centre est utilisé par la Confédération en raison d'un manque de places d'hébergement dans les centres de la Confédération (art. 24d nLAsi), un projet de construction le concernant serait soumis à la procédure fédérale d'approbation des plans.

⁸ Cf. FF 2014 7771 (7884)

⁹ RS 142.312

¹⁰ RS 142.281

¹¹ RS 700

¹² Cf. ATF 113 Ib 314 consid. 2b p. 315; 123 II 256 consid. 3 p. 259 ; 140 II 473 consid. 3.4.1 p. 479.

Ad al. 2

À l'avenir, la plus grande partie des projets d'édification, de modification ou de réaffectation concernera, en particulier, des constructions et installations :

- a. qui servent directement à l'hébergement de requérants d'asile ainsi qu'à leur encadrement, soit toutes les infrastructures nécessaires à l'accompagnement des requérants sur leur lieu de séjour, notamment pour leur assurer une sécurité à l'intérieur comme à l'extérieur du site ou pour leur garantir un accès à des soins médicaux ;
- b. qui servent d'espace de détente ou d'occupation pour les requérants d'asile, notamment des places de jeux et de sport ou des salles de cours ;
- c. qui permettent d'exécuter des procédures d'asile. Il s'agit là des infrastructures qui sont principalement en lien direct avec des infrastructures d'hébergement et sont principalement utilisées par les collaborateurs du SEM ou des tiers mandatés, notamment pour auditionner les requérants d'asile ou les conseiller et les représenter durant la procédure d'asile. Ne sont en revanche pas visées par la disposition les infrastructures qui peuvent servir à la détention administrative dans le cadre de l'exécution de mesures de contrainte (art. 75 ss LEtr).
- d. qui sont nécessaires à une exploitation régulière des constructions et des installations visées aux let. a à c. Cette disposition a pour but de rendre les constructions et installations exploitées par le SEM conformes aux normes en vigueur, notamment aux dispositions sur la protection de l'environnement.

Ad al. 3

L'art. 95a LEtr prescrit que le gestionnaire de l'aéroport est tenu de mettre à disposition, dans le périmètre de l'aéroport et jusqu'à l'exécution du renvoi ou jusqu'à l'entrée sur le territoire suisse, des logements adéquats et économiques destinés aux étrangers qui, à l'aéroport, n'ont pas été autorisés à entrer en Suisse ou à poursuivre leur voyage (INAD). S'agissant des requérants d'asile, une disposition similaire se trouve inscrite à l'art. 22, al. 3, LAsi, selon lequel les gestionnaires des aéroports sont responsables de la mise à disposition d'un logement économique. Cette disposition est restée inchangée dans le projet sur l'accélération des procédures d'asile. Le droit fédéral oblige ainsi les concessionnaires d'aéroport à prévoir et à mettre à disposition des locaux pour les INAD et les requérants d'asile. Ces locaux sont des installations d'aérodrome au sens de l'art. 2, let. e, de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique^{13, 14}

Il serait contraire aux principes de l'économie de procédure et de l'unité de procédure de soumettre la construction des locaux destinés aux INAD au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), autorité chargée de l'approbation des plans en la matière, et de soumettre les locaux pour les requérants d'asile au DFJP. L'ouverture de deux procédures d'approbation distinctes n'aurait aucun sens. L'al. 3 a pour but de laisser au DETEC la seule compétence d'approbation des plans concernant les installations d'aérodrome lorsque celles-ci servent notamment à l'hébergement des requérants d'asile.

Le SEM examinera les projets relatifs aux installations d'aérodromes dans le cadre de la procédure de consultation des autorités fédérales (art. 62a et 62b de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁵, LOGA).

Article 2 Types de procédure et droit applicable

Ad al. 1 et 2

Du point de vue procédural, les projets soumis à l'OAPA se classent dans quatre catégories :

¹³ RS 748.131.1

¹⁴ Cf. arrêt du TF du 18 septembre 2015, 1C-56/2015, consid. 2.

¹⁵ RS 172.010

1. projets soumis à la **procédure ordinaire d'approbation des plans** (art. 5 ss) du fait que les conditions d'aucune des procédures ci-après ne sont remplies. La procédure ordinaire constitue la règle ; elle s'applique aussi en cas de doute (art. 95j, al. 4, nLAsi) ;
2. projets à l'ampleur et aux répercussions limitées et qui, dès lors, peuvent être traités au moyen d'une **procédure simplifiée d'approbation des plans** (art. 95j nLAsi, art. 18) ;
3. projets dont la réalisation nécessite une expropriation et qui font donc l'objet d'une évaluation au moyen de la **procédure combinée** (art. 19 ss) ;
4. projets qui ne compromettent aucun intérêt digne de protection de l'aménagement du territoire, de l'environnement ou de tiers et ne sont donc **pas soumis à autorisation** (art. 3).

La procédure d'approbation des plans est réglementée par la nLAsi et par l'OAPA. Lorsqu'aucun de ces deux actes législatifs ne contient de réglementation spécifique, les dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁶ (PA) sont applicables. S'agissant de la procédure combinée, les dispositions de la loi fédérale sur l'expropriation¹⁷ (LEx) s'appliquent à titre subsidiaire (art. 95b, al. 2, nLAsi).

Ad al. 3

La disposition concrétise la pesée des intérêts par le DFJP dans le cadre de la procédure (art. 95a, al. 3, nLAsi). Lors de la pesée des intérêts, le DFJP tient compte du droit cantonal et du droit communal dans la mesure où ceux-ci n'entravent de manière disproportionnée ni la construction ni l'exploitation des centres que la Confédération a pour tâche de réaliser. À cet égard, il n'est pas tellement question d'appliquer des dispositions de détail exhaustives, mais plutôt de prendre en compte des dispositions fondamentales.

Article 3 Projets non soumis à autorisation

Ad al. 1

Le législateur a expressément exclu de la procédure d'approbation des plans les projets visant une utilisation temporaire de constructions et d'installations militaires lorsque les conditions de l'art. 24c nLAsi sont remplies.

Ad al. 2

Dans la mesure où aucun intérêt digne de protection n'est touché, les projets concernant des constructions ou des installations non militaires ne sont pas soumis à autorisation lorsqu'ils portent sur :

Let. a

... *les travaux ordinaires d'entretien et de réparation* des bâtiments et des installations (tels le remplacement de fenêtres ou le rafraîchissement d'une couche de peinture). La rénovation intégrale ou l'assainissement complet de bâtiments et d'installations sont par contre soumis à autorisation.

Let. b

... *les modifications légères de construction*, en particulier pour les projets qui se rapportent à l'infrastructure de bâtiments (invisible de l'extérieur), telles le remplacement ou l'agrandissement d'installations sanitaires à l'intérieur de bâtiments.

En revanche, les modifications qui n'altèrent pas sensiblement l'aspect extérieur du site sont soumises à la procédure simplifiée d'approbation des plans (art. 95j, al. 1, let. b, nLAsi). Il en va de même si de nouveaux plans de détail sont élaborés sur la base de plans déjà approuvés, par exemple pour remplacer un ancien système de chauffage par un nouveau plus efficace et plus écologique (art. 95j, al. 2, nLAsi, cf. commentaire *ad* art. 18).

¹⁶ RS 172.021

¹⁷ RS 171

... *les modifications légères d'affectation* qui n'entraînent pas d'altération essentielle, en particulier de l'intensité d'utilisation. Le fait d'affecter au SEM un bâtiment administratif existant qui comprend uniquement des bureaux n'est pas soumis à autorisation lorsque l'utilisation qui en est faite par le SEM n'est pas nettement plus intense que la précédente occupation.

L'adjectif *léger* n'a pas un caractère abstrait. Il se mesure en fonction des dimensions du projet et de ses répercussions possibles.

Let. c

... *les petites installations annexes*, comme de petites remises à outils destinées à des programmes d'occupation, des abris pour vélos ou des locaux réservés au dépôt de matériel.

Let. d

... *les constructions mobilières*, constructions et installations non fermement ancrées dans le sol, prévues pour une durée de 24 mois au plus (par ex., loge externe, conteneur destiné à des formations ou conteneur de jeu). Ce délai diffère de celui fixé dans l'OAPCM, qui contient une réglementation comparable prévoyant 18 mois seulement (art. 5, al. 1, let. d, OAPCM). En effet, le SEM doit être en mesure de réagir à des fluctuations à court terme aussi bien du nombre de requérants d'asile que de la composition et des besoins des différents groupes de personnes concernés (familles, personnes seules ou requérants d'asile mineurs non accompagnés, etc.). Ainsi, il peut s'avérer nécessaire d'exploiter provisoirement des locaux particuliers. À cet égard, l'on sait d'expérience que, du point de vue économique, ces logements provisoires ne sont rentables qu'à partir d'une durée d'exploitation d'environ 24 mois.

Tous ces projets ne sont pas soumis à autorisation que dans la mesure où *les intérêts dignes de protection* de l'aménagement du territoire, de l'environnement ou de tiers ne sont pas compromis. Les intérêts dignes de protection de tiers sont compromis lorsque ces derniers sont davantage touchés par un projet que la collectivité. L'intéressé doit être sous la menace d'un préjudice personnel tangible et objectivement perceptible. Le cas échéant, il doit se voir accorder le droit d'être entendu dans le cadre d'une procédure.

Ad al. 3

En cas de doute, un projet doit être annoncé au DFJP afin que ce dernier puisse statuer sur l'obligation d'obtenir une autorisation. Afin d'éviter tout retard dans l'exécution des travaux prévus, le projet doit être soumis à l'approbation du DFJP au moins deux mois avant le début des travaux.

Article 4 Plan sectoriel Asile

Ad al. 1

Pour exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération procède à des études de base ; elle établit les conceptions et plans sectoriels nécessaires et les fait concorder (art. 13 LAT). L'établissement d'un plan sectoriel Asile pour les centres de la Confédération est donc nécessaire lorsque ceux-ci ont un effet important sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement (art. 95a, al. 4, nLAsi).

Sur le plan local, la planification et l'examen approfondis se déroulent dans le cadre du projet de détail et de la procédure d'approbation des plans. Un plan sectoriel offre une vue d'ensemble spatiale et permet donc une meilleure mise en œuvre des objectifs et des principes de l'aménagement du territoire. Le plan sectoriel Asile établit les critères de pertinence selon lesquels une construction ou une installation doit nécessairement y figurer.

Ad al. 2

Cette disposition rappelle la règle selon laquelle un projet de construction ou d'installation devant nécessairement figurer dans le plan sectoriel Asile ne peut pas être approuvé si la construction ou l'installation n'y figure pas ou si l'objet n'est pas classé dans le plan sectoriel en « coordination réglée ».

Ad al. 3

Cette disposition établit la compétence interne au DFJP s'agissant de l'autorité compétente pour mener la procédure de modification et d'adoption du plan sectoriel Asile. Le SEM assume cette responsabilité et consulte les services compétents de la Confédération ainsi que les cantons concernés. La procédure est régie par les articles 14 à 23 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire¹⁸ (OAT).

Ad al. 4

Cette disposition rappelle le principe de coordination entre la procédure de plan sectoriel et la procédure d'approbation des plans. En règle générale, la procédure d'approbation des plans ne commence que lorsque le projet a le statut « coordination réglée » dans le plan sectoriel. Si, exceptionnellement, la procédure du plan sectoriel se déroule en parallèle à la procédure d'approbation des plans, le DFJP doit veiller à ce que les mises à l'enquête publique du plan sectoriel (compétence du SEM, al. 3) et du projet soient coordonnées.

Chapitre 2 Procédure ordinaire d'approbation des plans

Section 1 Examen préliminaire

Article 5

Ad al. 1

La demande d'examen préliminaire est déposée par le SEM. Bien que le SEM travaille en étroite collaboration avec l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) pour la réalisation des projets de construction et l'établissement des plans et des dossiers, l'OFCL n'est pas habilité à déposer lui-même la demande. Il en va de même pour le propriétaire d'un bien-fonds privé sur lequel un projet de construction est envisagé. Cette situation s'explique par le fait que le requérant doit, dans sa demande, justifier les besoins du projet (let. a), ce que le SEM est le mieux à même de faire s'agissant d'infrastructures fédérales dans le domaine de l'asile.

Le DFJP doit évaluer, sur la base des documents mis à sa disposition, les effets du projet sur le territoire, l'environnement et des tiers. En particulier, le DFJP est amené à répondre aux questions suivantes (en exigeant, si nécessaire, que les documents dont il dispose soient complétés ou remaniés, art. 5, al. 4) :

- Que s'agit-il de construire ? Quelle est l'affectation prévue ?
- Pour quelles raisons le projet doit-il être réalisé ?
- Quels intérêts ayant trait à l'aménagement du territoire et à l'environnement la réalisation du projet et son exploitation sont-elles susceptibles de compromettre ?
- Des tiers sont-ils particulièrement touchés par le projet ?
- Dans quel cadre les coûts de construction se situent-t-ils approximativement ?
- Quels sont les effets du projet sur l'intensité d'utilisation d'autres installations, en particulier les infrastructures de viabilisation ?
- Le projet porte-t-il sur l'une des étapes d'un projet d'ensemble ?
- S'agissant de constructions mobilières, quel est leur durée d'utilisation prévue ?

Ad al. 2

Dans le cadre de l'examen préliminaire, le DFJP commence par déterminer la procédure applicable. Par ailleurs, il statue sur la nécessité de traiter le projet dans le cadre du plan sectoriel. Les documents figurant dans la demande d'examen préliminaire doivent préciser quels intérêts se rapportant à l'aménagement du territoire, à l'environnement ou à des tiers sont susceptibles d'être compromis par la réalisation du projet et par son exploitation.

¹⁸ RS 700.1

Dès lors, les exigences posées concernant la formulation des besoins supposent un certain degré de concrétisation. En particulier, s'agissant de projets ayant une incidence sur le plan sectoriel, il y a lieu de veiller à ce que la demande d'examen préliminaire soit déposée suffisamment tôt.

Ad al. 3

Pour être en mesure d'apprécier les faits de manière exhaustive, le DFJP peut solliciter le concours d'unités spécialisées de la Confédération. Il peut également ordonner la participation anticipée de la population ou d'autres milieux concernés (tels des ONG). Cette situation se présentera régulièrement dès lors qu'un projet a un potentiel conflictuel important et qu'il apparaît judicieux d'y associer des observateurs externes dès les premières phases de la planification.

Section 2 Demande et piquetage

Article 6 Teneur de la demande

Le dépôt des documents de la demande (par le SEM) signe l'ouverture de la procédure d'approbation des plans. Lors de l'examen préliminaire, le DFJP détermine le nombre exact d'exemplaires du dossier de la demande nécessaires.

En principe, les indications et les documents à remettre sont ceux figurant aux lettres *a* à *n*.

Ad let. *g* : les centres de la Confédération ne sont pas soumis à l'obligation d'établir un rapport d'impact au sens de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement¹⁹. Néanmoins, un bref rapport (note) signalant les intérêts concernés en matière d'organisation du territoire et d'environnement et précisant comment ils peuvent être conciliés avec le projet doit être joint à la demande.

Ad let. *l* : s'agissant de demandes de défrichement, il est explicitement précisé que celles-ci doivent inclure les données requises par les directives prévues à l'art. 5, al. 3, de l'ordonnance sur les forêts (OFo)²⁰.

Ad let. *m* : sont requises les données concernant le classement du projet dans le plan sectoriel Asile. On entend par là la catégorie à laquelle le projet peut être rattaché dans le plan sectoriel (information préalable, coordination en cours, coordination réglée). Cette exigence a pour but de renseigner les autorités fédérales dans le cadre de la consultation (art. 15).

Les autres documents éventuellement requis sont précisés par le DFJP lors de l'examen préliminaire. Le DFJP est en droit d'exiger que les documents figurant dans la demande soient complétés ou remaniés.

Dans la procédure simplifiée d'approbation des plans (art. 95j nLAsi, art. 18), le DFJP peut réduire les exigences posées concernant les documents de la demande. Le SEM doit adresser la requête correspondante lors de l'examen préliminaire.

Article 7 Piquetage et profils

Au dépôt de la demande, le piquetage et la pose des profils doivent déjà être achevés, de sorte que le projet puisse être mis à l'enquête publique. Pour des raisons de sécurité notamment, le DFJP peut accorder des facilités. Les requêtes idoines doivent être soumises sans tarder, mais au plus tard lors du dépôt des documents de la demande visés à l'art. 6.

Afin de tenir compte de la proposition émise par l'Association des communes suisses (ACS) et l'Union des villes suisses (UVS) lors de la consultation relative au projet de loi²¹, le SEM doit informer la commune du piquetage et de la pose de profils sept jours avant leur mise en place (al. 4).

¹⁹ RS 814.011

²⁰ RS 921.01

²¹ FF 2014 7771 (7832)

Dans la procédure simplifiée d'approbation des plans, les projets ne doivent donner lieu à un piquetage et à la pose de profils que sur ordre du DFJP (art. 95, al. 3, nLAsi).

Section 3 Mise à l'enquête et procédure de participation

De manière générale, la consultation dans la procédure ordinaire d'approbation des plans se déroule comme suit :

- Le DFJP publie la mise à l'enquête dans les organes de publication de la commune, du canton et de la Confédération.
- La commune met la demande à l'enquête publique pendant 30 jours (art. 9). Durant cette période, la population concernée peut participer à la procédure (art. 10) et déposer une opposition (art. 11). À l'expiration du délai imparti, la commune prend immédiatement position vis-à-vis du canton sur le projet prévu ainsi que sur les oppositions et les propositions de la population (art. 12).
- Les documents de la demande sont transmis au canton en début de procédure de consultation. À compter de là, le canton dispose d'un délai de trois mois pour prendre position sur le projet vis-à-vis du DFJP (art. 13, al. 2). Il s'exprime également sur la position de la commune et sur les oppositions et propositions de la population. Ces éléments lui sont transmis par la commune au terme de la mise à l'enquête publique environ un mois avant l'échéance du délai de consultation.
- Le DFJP soumet au SEM et aux unités spécialisées de la Confédération les prises de position, les documents et les suggestions qu'il a reçus. Les autorités fédérales, lesquelles sont déjà en possession des documents de la demande depuis l'ouverture de la procédure de consultation qui s'étend sur trois mois (cf. art. 8), s'expriment ensuite sur le projet dans un délai d'un mois.

Article 8 Ouverture de la procédure de consultation

Le DFJP soumet simultanément les documents de la demande aux autorités fédérales, cantonales et communales concernées.

Article 9 Mise à l'enquête publique

Tous les documents pertinents figurant dans la demande sont mis à l'enquête publique. Outre la possibilité de déposer une opposition contre le projet, la publication de la mise à l'enquête se réfère également à la participation de la population concernée visée à l'art. 10 OAPA.

Article 10 Participation de la population concernée

Ad al. 1 et 3

Selon l'art. 4 LAT, les autorités sont tenues d'informer la population sur l'établissement des plans et sur sa possibilité d'y participer.

La participation de la population concernée est limitée à la procédure ordinaire et à la procédure combinée d'approbation des plans (cf. art. 10, al. 3, OAPA, qui précise qu'aucune procédure de participation n'a lieu dans le cadre de la procédure simplifiée d'approbation des plans). La procédure simplifiée s'applique notamment aux projets qui n'affectent pas les intérêts dignes de protection de tiers et n'ont que des effets minimes sur l'aménagement du territoire ou qui touchent un espace limité et ne concernent qu'un ensemble restreint et bien défini de personnes (cf. art. 95j nLAsi).

La procédure de participation a lieu en parallèle à la mise à l'enquête publique. Ainsi, la procédure d'approbation des plans ne prend pas de retard et l'on s'assure que les autorités examineront les propositions de la population dans le cadre de leurs prises de position. C'est là la seule manière d'être certain que la population puisse véritablement influencer sur la planification et que sa participation contribue à l'améliorer sur le plan qualitatif. Tant les propositions que les oppositions doivent être déposées par écrit auprès de la commune.

Ad al. 2

Le SEM est libre de lancer une procédure de participation publique dès le premier stade du processus, à savoir avant même de déposer sa demande. Est réservée la situation où le DFJP a ordonné une consultation anticipée de la population dans le cadre de l'examen préliminaire du projet (art. 5, al. 3).

Si une procédure de participation a déjà été menée antérieurement et que les conditions n'ont pas considérablement évolué par la suite ou si des propositions faites ont été prises en compte, le DFJP peut renoncer à exécuter une nouvelle procédure de participation pendant la mise à l'enquête publique. Une telle situation peut parfois se produire lorsque la population concernée a déjà eu l'occasion de participer à un projet suffisamment concret lors d'une procédure de plan sectoriel.

Article 11 Opposition

Les oppositions doivent être déposées par écrit auprès de la commune et faire état des conclusions ainsi que des faits qui les motivent.

Sont légitimés à former opposition, en particulier :

- a. les personnes dont des intérêts dignes de protection sont concernés par le projet de construction. À cet égard, un lien particulièrement étroit avec le projet de construction doit pouvoir être établi. Un intérêt digne de protection peut être de nature juridique ou factuelle ;
- b. les organisations privées dotées de leur propre personnalité juridique, pour autant qu'elles aient qualité de partie selon la législation fédérale conformément à la PA (cf. art. 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage [LPN]²², art. 55 de la loi sur la protection de l'environnement [LPE]²³, art. 14 de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre [LCPR]²⁴) ;
- c. les associations dotées d'une personnalité juridique, lorsque la majorité de leurs membres sont directement concernés et que l'un des objectifs fixés dans leurs statuts est de défendre leurs intérêts ;
- d. les cantons et les communes, lorsqu'ils sont concernés par un projet de manière identique ou semblable à un particulier. De par la loi, les communes et les cantons concernés ont qualité pour déposer une opposition (art. 95g, al. 3, nLAsi ; cf. également l'art. 14, al. 1, LCPR) et pour recourir (art. 95f, al. 2, nLAsi) ;
- e. les personnes touchées par une expropriation (uniquement dans la procédure combinée).
- f. En cas d'oppositions collectives, de même que lorsque de nombreuses oppositions individuelles ont la même teneur, un représentant est choisi pour intervenir dans le cadre de la procédure. Si aucun représentant n'a été choisi, il appartient au DFJP de le désigner (art. 11a PA).

Article 12 Prise de position des communes concernées

La commune transmet au canton les oppositions et les propositions, sa prise de position sur ces éléments, de même qu'une prise de position sur le projet, accompagnée du dossier de la demande. En règle générale, le DFJP accorde à cet effet à la commune un délai d'environ un mois et demi à compter de la date de transmission des documents.

À l'échéance du délai d'opposition, la commune communique le nombre d'oppositions qu'elle a reçues au DFJP (al. 3).

²² RS 451

²³ RS 814.01

²⁴ RS 704

Au risque d'être exclue de la suite de la procédure (art. 95g, al. 1, nLAsi), la commune abritant la construction ou l'installation projetée doit faire valoir ses intérêts durant le délai d'opposition (art. 11, al. 1)²⁵.

Article 13 Prise de position des cantons concernés

Le canton se prononce dans un délai de trois mois à compter de l'ouverture de la procédure de consultation (art. 8) sur la prise de position de la commune et sur les oppositions et propositions de la population après réception des documents de la demande.

Article 14 Consultation du requérant

Le SEM peut s'exprimer sur les prises de position cantonale et communale ainsi que sur les oppositions et les propositions.

Article 15 Consultation des autorités fédérales

Ad al. 1

En même temps que les cantons et les communes, les unités spécialisées de la Confédération reçoivent également les documents de la demande.

Le DFJP peut convenir avec les unités concernées de la Confédération²⁶ de leur soumettre automatiquement certains types de projets selon une liste de critères définis conjointement avec chacun de ces services.

Les unités concernées de la Confédération peuvent présenter et motiver leurs conclusions sur le projet. La procédure qui s'y rapporte est régie par les art. 62a et 62b LOGA. Si lesdites unités émettent des avis contradictoires ou si l'avis du DFJP diffère de celui d'une unité spécialisée appelée à prendre position, une procédure d'élimination des divergences est ouverte afin de tenter de parvenir à un accord dans un délai de 30 jours. Faute d'accord, il appartient en principe au DFJP de trancher. Si les divergences sont importantes, les départements concernés interviennent dans la consultation. Le DFJP mentionnera les avis divergents dans la motivation de sa décision.

Ad al. 2

Trois mois après avoir reçu les documents de la demande, les unités concernées de la Confédération reçoivent également les prises de position cantonale et communale, de même que d'éventuelles oppositions et propositions (cf. art. 17, al. 2). Elles doivent alors prendre position dans un délai d'un mois. C'est ainsi qu'au total, elles auront disposé de quatre mois pour participer à la décision d'approbation des plans.

Section 4 Instruction et procédure de conciliation

Article 16

Le DFJP établit les faits d'office. Pour ce faire, il s'appuie en principe sur le dossier de la demande ainsi que sur les prises de position qu'il a reçues de la commune, des cantons et des unités spécialisées de la Confédération. Il examine également les préoccupations et les arguments contenus dans les oppositions et les propositions de la population.

Dans la perspective des séances de conciliation et dans le cadre du rôle d'intermédiaire assumé par le DFJP, il convient, outre l'établissement des faits, de favoriser un dialogue constructif entre le SEM et les opposants (p. ex., par une visite des lieux), démarche qui pourrait se traduire par le retrait des oppositions.

Le DFJP constate les faits pertinents dans sa décision portant sur l'approbation des plans (art. 49, let. b, PA).

²⁵ Cf. ATF du 21 juillet 2005, 1A. 141/2005.

²⁶ Par ex., l'Office fédéral du développement territorial (ARE), en particulier si le projet relève du plan sectoriel, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ou encore l'inspection du travail du Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

Section 5 Adaptation de projets

Article 17 .

Ad al. 1

Si des adaptations de projets sont nécessaires durant la procédure d'approbation des plans, elles doivent être immédiatement soumises au DFJP. Ce principe s'applique également aux changements concernant l'affectation prévue.

Ad al. 2

En cas d'adaptations majeures, le DFJP ordonne une mise à l'enquête publique. Le délai d'opposition de 30 jours prévu à l'art. 11, al. 1, est applicable. Des délais plus courts que ceux prévus aux art. 13, al. 2 (trois mois pour le canton), et 15, al. 2 (un mois pour les autorités fédérales), peuvent être fixés. Est considérée comme une adaptation majeure, en particulier, toute adaptation de projet entraînant une extension, par rapport au projet initial, du cercle des personnes ou des milieux initialement concernés. Le DFJP tiendra compte de la portée des modifications lorsqu'il fixera des délais plus courts.

Afin d'éviter toute prolongation inutile de la procédure d'approbation des plans, les adaptations de projets doivent être communiquées au plus vite au DFJP.

Ad al. 3

Si les adaptations apportées au projet ne sont que mineures, on *peut s'abstenir* d'ouvrir une nouvelle mise à enquête publique. Le DFJP doit cependant informer les parties prenantes à la procédure des adaptations portées au projet, et ce, au plus tard lors de la notification de la décision portant sur l'approbation des plans.

Chapitre 3 Procédure simplifiée d'approbation des plans

Article 18 .

Ad al. 1

Par souci d'économie de procédure, les projets qui n'entraînent pas de modification sensible des conditions existantes, que ce soit aux niveaux de l'organisation du territoire, de la viabilisation ou de l'environnement, peuvent être soumis à la procédure simplifiée d'approbation des plans. En cas de doute, c'est la procédure ordinaire d'approbation des plans qui s'applique (art. 95j, al. 4, nLAsi).

Le champ d'application de la procédure simplifiée d'approbation des plans, de même que la procédure qui s'y rapporte, sont décrits à l'art. 95j, al. 1 à 3, nLAsi :

Art. 95j Procédure simplifiée d'approbation des plans

1 La procédure simplifiée d'approbation des plans s'applique:

- a. aux projets qui affectent un espace limité et ne concernent qu'un ensemble restreint et bien défini de personnes;
- b. aux constructions et installations dont la modification ou la réaffectation n'altère pas sensiblement l'aspect extérieur du site, n'affecte pas les intérêts dignes de protection de tiers et n'a que des effets minimes sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement;
- c. aux constructions et installations qui seront démontées après trois ans au plus.

2 La procédure simplifiée s'applique aux plans de détail élaborés sur la base d'un projet déjà approuvé.

3 L'autorité chargée de l'approbation des plans peut ordonner le piquetage. La demande n'est ni publiée, ni mise à l'enquête. L'autorité chargée de l'approbation des plans soumet le projet aux intéressés, qui peuvent faire opposition dans un délai de 30 jours, sauf s'ils ont donné auparavant

leur accord écrit. Elle peut solliciter l'avis des cantons et des communes. Elle leur accorde un délai raisonnable pour se prononcer.

L'art. 95j, al. 2, nLAsi vise en particulier la situation où un plan de détail est élaboré alors même que des plans de construction approuvés existent déjà. Tel est notamment le cas lorsque de nouveaux plans de détail de chauffage sont élaborés en vue de remplacer le système de chauffage existant par une installation plus efficace et plus écologique²⁷.

Dans la procédure simplifiée, le DFJP peut réduire les exigences posées en ce qui concerne les documents de la demande. Les requêtes formulées à cet effet doivent être soumises lors du dépôt de la demande d'examen préliminaire (art. 5).

La consultation des cantons et des communes concernés n'a lieu que si elle est nécessaire. Un projet n'affectant qu'un espace limité intéressera au premier chef la commune d'implantation, et éventuellement, un service cantonal spécialisé. C'est pourquoi, en règle générale, le DFJP les consultera. La consultation des unités spécialisées de la Confédération est régie par l'art. 62a LOGA ainsi que par les conventions passées dans ce cadre (cf. commentaires concernant l'art. 15, al. 1). Le DFJP impartit des délais convenables aux services appelés à prendre position ; ces délais sont généralement inférieurs à ceux fixés dans la procédure ordinaire. Il n'est pas exclu que la commune ou le canton demandent l'ouverture d'une procédure ordinaire accompagnée d'une mise à l'enquête publique des plans, démarche à laquelle le DFJP peut donner suite.

Sont seules habilitées à déposer une opposition les parties particulièrement touchées que le DFJP a associées à la procédure (p. ex., propriétaires fonciers), pour autant qu'elles n'aient pas préalablement donné par écrit leur accord au projet prévu. Ces parties disposent d'un délai d'opposition de 30 jours à compter de la date de réception des documents. Ainsi, dans la plupart des cas, tant la pose de profils que le piquetage deviennent alors superflus.

Ad al. 2

En cas d'adaptations majeures de projets durant la procédure d'approbation des plans, le droit d'être entendu doit être accordé aux parties concernées. En principe, aucune mise à l'enquête publique n'est ouverte, sauf si les modifications proposées exigent qu'une procédure ordinaire soit menée. Le DFJP informe les parties concernées des adaptations mineures apportées à un projet, et ce, au plus tard lorsqu'il rend sa décision d'approbation des plans.

Chapitre 4 Procédure combinée

Article 19 Ouverture de la procédure

Ad al. 1

Si le projet nécessite une expropriation, la procédure d'expropriation est combinée à la procédure d'approbation des plans. Le cas échéant, le DFJP mène également la procédure d'expropriation, pour autant qu'elle ne concerne pas des questions patrimoniales, ces dernières n'étant alors traitées par la commission d'estimation qu'après l'entrée en vigueur de la décision d'approbation des plans.

Ad al. 2

Le SEM est tenu d'établir, pour chaque commune dont le territoire est touché par le projet, un plan faisant apparaître le genre, l'étendue et l'emplacement du projet (art. 27, al. 1, LEx). Il doit également préparer et remettre au DFJP tous les autres plans et tableaux nécessaires à l'expropriation (plans d'ouvrage, plan d'expropriation, tableau des droits expropriés). Si nécessaire, le DFJP exige que ces documents soient complétés.

Article 20 Piquetage

Le SEM doit procéder au piquetage et à la pose éventuelle de profils avant la mise à l'enquête publique des plans (art. 28 LEx).

²⁷ FF 2014 7771 (7868).

Après examen, le DFJP adresse aux communes les documents remis, pour la mise à l'enquête. Cette dernière se déroule en même temps que la mise à l'enquête publique des documents de la demande conformément à l'art. 14. Si un projet est soumis à la procédure simplifiée, alors, en règle générale, la procédure sommaire est menée du point de vue du droit d'expropriation.

La mise à l'enquête publique institue le ban d'expropriation. Cela signifie que plus aucun acte de disposition, de droit ou de fait, susceptible de compliquer l'expropriation, ne saurait plus être accompli sans le consentement de l'expropriant à compter du jour de mise à l'enquête de la demande.

Article 21 Oppositions, revendications et prétentions

Le délai d'opposition est de 30 jours (art. 95g nLAsi, art. 30 LEx). Si la partie concernée par l'expropriation ne reçoit l'avis personnel qu'après la publication officielle, le délai de dépôt de l'opposition ne commence à courir, pour cette partie, qu'à compter du moment où elle a reçu cet avis (art. 31, al. 2, LEx). Il ne sera possible de faire ultérieurement opposition à l'expropriation qu'à condition que l'opposant ait été, sans faute de sa part, empêché de la former dans le délai imparti et que l'ouvrage n'ait pas reçu de commencement d'exécution (art. 39 LEx). Les oppositions déposées ultérieurement doivent être directement adressées au DFJP (art. 95g, al. 2, nLAsi).

Article 22 Procédure sommaire

Si l'expropriation constitue une intervention mineure (comme un sentier pédestre) et s'il est possible de déterminer précisément quelles sont les parties concernées, le DFJP peut autoriser l'exécution d'une procédure sommaire. Le cas échéant, la mise à l'enquête publique des plans est remplacée par un simple avis adressé aux parties concernées (art. 34 LEx).

Article 23 Procédure de conciliation

En règle générale, la procédure de conciliation se déroule sur place. Les réquisitions sont discutées et des relevés sont effectués dans le but d'élucider les points litigieux ou douteux.

Article 24 Prétentions

Après la clôture de la procédure d'approbation des plans, une procédure d'estimation est ouverte, au besoin, devant la commission d'estimation. À cet effet, le DFJP transmet au président de la commission d'estimation les documents visés à l'art. 95k, al. 2, nLAsi (plans approuvés, plan d'expropriation, tableau des droits expropriés et prétentions qui ont été produites).

Chapitre 5 Approbation des plans

Article 25 Décision portant sur l'approbation des plans

Ad al. 1

Dans l'intérêt public que les nouvelles prescriptions déploient le plus rapidement possible leurs effets, la demande est examinée sur la base du droit en vigueur au moment de la prise de décision portant sur l'approbation des plans.

Afin que le DFJP puisse approuver un projet, ce dernier doit être conforme à la législation en vigueur, qui inclut l'ensemble du droit fédéral. Le droit cantonal ou communal est pris en compte à condition que cela n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de la Confédération (art. 95a, al. 3, nLAsi, art. 5, al. 4). D'un point de vue formel, il appartient en particulier au DFJP de vérifier si les droits de participation de tiers ont été respectés.

Comme l'approbation des plans est une procédure générale coordonnée, elle inclut toutes les autres autorisations fédérales nécessaires (art. 95a, al. 2, nLAsi).

Ad al. 2

Lorsqu'elle approuve les plans, le DFJP statue également sur :

Let. a

... les propositions émanant des unités spécialisées de la Confédération, des cantons et des communes, de même que les oppositions au sens de l'art. 11 ;

Let. b

... les oppositions aux expropriations, les demandes tendant à une modification du plan visées par l'art. 30, al. 1, let. b, LEx, de même que les demandes qui visent à atténuer l'impact d'une expropriation (art. 7 à 10 LEx) ;

Let. c

... les conditions et les charges qui se justifient objectivement, y compris les conditions liées aux inspections du travail (cf. art. 7 de la loi sur le travail ; LTr²⁸). En ce qui concerne le contrôle de l'exploitation, une réserve au sens d'une attestation de réception de l'objet peut être consignée comme charge dans la décision portant sur l'approbation des plans ;

Let. d

... les charges relatives au contrôle des constructions et à l'exploitation (le DFJP est également l'autorité de surveillance) ;

Let. e

... la prise en compte des propositions émises lors de la procédure de participation.

Ad al. 4

Le DFJP rend sa décision (en règle générale) dans les trois mois qui suivent la clôture de la procédure de consultation. Cette dernière est close lorsque le DFJP dispose de toutes les bases décisionnelles nécessaires. Le délai de trois mois concrétise ici l'obligation du Conseil fédéral de fixer un délai pour l'approbation des plans (art. 62c, al. 1, LOGA). Si ce délai ne peut être respecté, le DFJP en informe le SEM en lui indiquant les raisons ainsi que le délai dans lequel interviendra la décision portant sur l'approbation des plans (art. 62c, al. 2, LOGA).

Normalement, une approbation des plans devient caduque cinq ans après l'entrée en force de la décision si la réalisation du projet n'a pas commencé dans ce délai (art. 95i, al. 2, nLAsi). Cependant, si des raisons majeures le justifient, la durée de validité de la décision peut être prolongée de trois ans au plus. Toute prolongation est cependant exclue si les conditions déterminantes de fait ou de droit ont changé sensiblement depuis l'entrée en force de la décision (art. 95i, al. 3, nLAsi).

Article 26 Notification

L'approbation des plans doit être notifiée par lettre recommandée au SEM, aux cantons et aux communes concernés, de même qu'aux opposants. Le DFJP communique également sa décision aux unités spécialisées de la Confédération. En outre, les décisions portant sur les approbations des plans sont signalées dans la Feuille fédérale.

La décision portant sur l'approbation des plans peut être attaquée selon les dispositions générales de la procédure fédérale (art. 95i, al. 1, nLAsi). Le recours contre la décision est ouvert auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF ; art. 31 et 33, let. d, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF]²⁹). Le délai de recours est de 30 jours à compter du jour qui suit la notification de la décision (art. 20, al. 1, et 50, al. 1, PA). Dans la procédure d'approbation des plans, le TAF est une autorité de recours de première instance, un recours contre son

²⁸ RS 822.11

²⁹ RS 173.32

jugement est donc ouvert auprès du Tribunal fédéral [TF] (art. 82, al. 1, let. a et 86, al. 1, let. a, de la loi sur le Tribunal fédéral [LTF]³⁰). Le délai de recours est de 30 jours à compter de la notification de l'expédition complète (art. 100, al. 1, LTF).

Les cantons et les communes concernés ont qualité pour recourir (art. 95/, al. 2, nLAsi). La commune concernée doit faire valoir ses intérêts durant la mise à l'enquête, sous peine d'être exclue de la procédure (cf. commentaire de l'art. 11).

Article 27 Début de la construction

Ad al. 1

Les travaux de construction ne peuvent débuter que lorsque la décision portant sur l'approbation des plans est entrée en force (al. 1).

La décision portant sur l'approbation des plans entre en force lorsque :

- a. le délai de recours de 30 jours est échu sans avoir été utilisé ;
- b. les parties renoncent expressément à faire usage d'une voie de recours ;
- c. le recourant retire son recours ;
- d. le Tribunal administratif fédéral (TAF) rejette le recours, étant toutefois précisé que si le jugement du TAF n'acquiert la force de chose jugée qu'à l'échéance du délai de recours au Tribunal fédéral (TF), il est en revanche immédiatement exécutoire, car un recours au TF n'a pas d'effet suspensif (art. 103, al. 1, LTF), sauf si le juge instructeur en décide différemment (art. 103, al. 3, LTF).

Ad al. 2

Le DFJP peut retirer l'effet suspensif au recours (art. 55, al. 2, PA) et autoriser l'exécution immédiate des travaux lorsque l'une des conditions suivantes est remplie :

- a. les parties ont accepté le début anticipé des travaux de construction (let. a) ;
- b. les oppositions semblent vouées à l'échec et le SEM peut garantir la remise en état des lieux (let. b) ;
- c. une urgence particulière est attestée (let. c).

Article 28 Adaptations ultérieures du projet

Toute adaptation du projet après que les plans ont été autorisés est soumise au DFJP. En cas de modifications importantes, une nouvelle procédure d'approbation des plans est ordonnée. Cependant, l'exécution d'une nouvelle procédure est superflue si tant l'étendue que les effets des modifications revêtent une importance secondaire par rapport au projet tel qu'il avait été autorisé.

Article 29 Annonce de fin de travaux

Si une modification rend nécessaire une mise à jour de la mensuration officielle, le SEM ou le service qu'il aura désigné, informe le service cantonal chargé de la surveillance de la mensuration officielle. Il dispose pour ce faire d'un délai de 30 jours après la fin des travaux de construction.

Chapitre 6 Entrée en vigueur et durée de validité

Article 30

Ad al. 1

³⁰ RS 173.110

L'entrée en vigueur des art. 95a à 95/nLAsi relatifs à l'approbation des plans de construction de la Confédération dans le domaine de l'asile et de l'ordonnance d'exécution y afférente (l'OAPA) est envisagée pour le milieu de l'année 2017.

Ad al. 2

La disposition prévoit l'abrogation de l'art. 1, al. 1, let. a (objet et champ d'application) dix ans après son entrée en vigueur. Ce délai correspond à la durée de validité de l'art. 95a, al. 1, let. a, nLAsi³¹. Une fois le délai de dix ans échu, les projets de la Confédération visant l'édification de nouvelles constructions ou installations destinées à l'hébergement des requérants d'asile ou à mener des procédures d'asile seront examinés dans le cadre de procédures d'autorisation cantonales.

2.2 Commentaire de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)

Article 24 Durée de l'obligation de rembourser les frais

Ad al. 1, let. c

Désormais, les apatrides n'ont plus droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement après un séjour d'une durée de cinq ans (abrogation de l'art. 31, al. 3, nLEtr). Cette disposition correspond à la réglementation déjà applicable aux réfugiés reconnus. Pour assurer la neutralité des coûts, le législateur a donc limité à cinq ans l'obligation, pour la Confédération, de rembourser les frais occasionnés pour les apatrides titulaires d'une autorisation d'établissement, conformément à l'art. 87 nLEtr. Dès lors, il convient d'adapter, au niveau de l'ordonnance, l'art. 24, al. 1, let. c. L'obligation, pour la Confédération, de rembourser les frais pendant une durée maximale de cinq ans doit désormais y être expressément inscrite et le renvoi à l'art. 31, al. 3, nLEtr, être supprimé.

Ad al. 4 et 5

L'obligation pour la Confédération de rembourser les frais occasionnés par les réfugiés appartenant à un groupe de réfugiés visé par l'art. 56 LAsi est désormais régie par un nouvel article (art. 24a). C'est pourquoi les al. 4 et 5 sont abrogés.

Article 24a Durée de l'obligation de rembourser les frais pour les groupes de réfugiés (nouveau)

Du point de vue formel, le législateur a créé une base légale, à l'art. 88, al. 3^{bis}, nLAsi, qui permet à la Confédération de rembourser aux cantons les coûts relatifs aux réfugiés appartenant à un groupe de réfugiés visé par l'art. 56 LAsi (ci-après « réfugiés à réinstaller ») pendant une durée supérieure à cinq ans. Cette base légale s'applique en particulier aux personnes qui, à leur entrée en Suisse, sont déjà âgées ou handicapées. Tombent notamment dans cette dernière catégorie les personnes en très mauvais état de santé (souffrant d'une infirmité congénitale, de lésions causées par la guerre ou la fuite du pays, d'accidents, de graves traumatismes et de maladies chroniques, etc.) et qui ne peuvent donc plus ou ne peuvent que très difficilement s'intégrer sur le marché du travail. De même, d'autres réfugiés à réinstaller, comme les mineurs non accompagnés, occasionnent souvent des coûts élevés (notamment en matière de suivi) et la durée de l'assistance dont elles ont besoin est souvent assez longue. Comme la Confédération est active dans l'accueil de ces personnes, qu'elle accueille en plus des réfugiés qui arrivent par leurs propres moyens en Suisse, il est justifié qu'elle indemnise sur une longue période les coûts ainsi occasionnés.

Pour des raisons administratives, il faut s'abstenir de définir précisément dans quels cas de figure sont remplies les conditions d'une prise en charge à plus long terme des coûts occasionnés. Dans les cas de maladie, en particulier, il serait difficile de fixer les critères objectifs d'une obligation de prise en charge à long terme des coûts, puisque l'évolution d'une

³¹ Cf. chiffre V, al. 3, de la modification de la LAsi du 25 septembre 2015.

maladie et ses répercussions sur l'employabilité ne peuvent être prévues au moment où l'intéressé entre en Suisse et parce qu'une délimitation des différents cas de figure n'irait pas sans poser des difficultés. Le système d'indemnisation forfaitaire en vigueur depuis 2008 (forfaits globaux) devra dorénavant s'appliquer également aux réfugiés à réinstaller (sans qu'il soit procédé au préalable à un examen au cas par cas). Cette approche est particulièrement appropriée en cas d'accueil d'un grand groupe de réfugiés à réinstaller. Pour la Confédération et les cantons, les examens au cas par cas aujourd'hui nécessaires entraînent des coûts supplémentaires administratifs et en personnel disproportionnés. C'est pourquoi il convient d'adapter le système de financement pour les réfugiés à réinstaller.

Aussi faut-il prévoir un système dans lequel les forfaits globaux seront versés, pour tous les réfugiés à réinstaller, pendant sept ans à compter de leur date d'entrée en Suisse, et ce, même en cas d'exercice d'une activité lucrative. Le fait de ne pas tenir compte du taux d'occupation lors du calcul des forfaits (cf. nouvel art. 27a) incitera financièrement les cantons à intégrer au plus vite, dans le marché du travail, un maximum de personnes. Les cantons pourront ainsi constituer des réserves financières pour les groupes de personnes qui, parmi les réfugiés à réinstaller, donnent lieu à une indemnisation pendant une durée supérieure à cinq ans.

Du point de vue financier, le forfait est donc versé pendant sept ans pour tous les réfugiés à réinstaller présents sur le territoire. Après cinq ans, toutefois, le cercle des bénéficiaires du forfait sera limité au sens de l'art. 88, al. 3^{bis}, nLAsi. C'est ainsi que ce forfait servira uniquement à couvrir les frais engagés en faveur des mineurs non accompagnés, des personnes âgées et des personnes qui souffrent de graves handicaps physiques ou mentaux (comme c'est déjà le cas aujourd'hui en vertu de l'art. 24, al. 4, OA 2) qui, après un séjour de cinq ans en Suisse, ne sont pas encore autonomes sur le plan économique ou n'ont droit à aucune prestation d'assurance sociale leur permettant de couvrir leurs besoins vitaux.

Comme cette disposition légale fait appel à une notion qui se réfère à une énumération non exhaustive de situations, la disposition d'ordonnance peut être complétée par le groupe des réfugiés mineurs non accompagnés, lequel nécessite de gros efforts d'encadrement, ainsi que par les réfugiés qui sont gravement atteints dans leur santé.

Article 26 Montant et adaptation du forfait global

Ad al. 1

À l'al. 1, le champ d'application de cet article a été étendu aux réfugiés à réinstaller.

Article 27a Calcul du montant total pour les groupes de réfugiés (nouveau)

Cette disposition contient la nouvelle formule de calcul du montant mensuel total des forfaits globaux échelonnés par canton pour les réfugiés à réinstaller.

Disposition transitoire

Aux fins de l'égalité de traitement vis-à-vis des réfugiés à réinstaller arrivés en Suisse avant l'entrée en vigueur du nouveau système de financement, l'obligation de rembourser les coûts pendant sept ans visée à l'art. 24a s'appliquera également à ce groupe de personnes. À cet égard, les art. 26, al. 1, et 27a sont valables à compter de l'entrée en vigueur de la modification d'ordonnance.

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

Section 1d Conservation et effacement des données médicales servant à évaluer l'aptitude au transport

Article 15p .

S'agissant de la transmission de données médicales nécessaires à l'évaluation de l'aptitude au transport, l'art. 71 b, al. 2, nLEtr prévoit que le Conseil fédéral réglemente la conservation et l'effacement des données. Le Conseil fédéral s'acquitte de cette tâche au moyen de la présente disposition d'exécution.

Les données sensibles ne peuvent être utilisées ou conservées qu'aussi longtemps qu'elles sont effectivement nécessaires à l'accomplissement d'une tâche donnée. L'objectif de la nouvelle disposition sur la transmission de données médicales nécessaires à l'évaluation de l'aptitude au transport est de garantir que les autorités d'exécution compétentes aient connaissance de l'état de santé de la personne à renvoyer et puissent ainsi mettre en place des mesures de sécurité propres à protéger les intéressés.

Si le renvoi ou l'expulsion peuvent être exécutés, la conservation ultérieure des données médicales devient superflue. En conséquence, ces données doivent être effacées sitôt l'intéressé renvoyé ou expulsé.

Il faut par ailleurs que, si le renvoi ou l'expulsion ne peuvent être exécutés (p. ex., pour des raisons techniques) et que le professionnel de la santé compétent a déjà transmis les données médicales, les données correspondantes puissent être encore conservées pour le cas où l'intéressé est ultérieurement soumis à une nouvelle évaluation de son aptitude au transport.

3. Conséquences financières

3.1 Procédure d'approbation des plans

La simplification et la concentration de la procédure d'approbation des plans dans le domaine de l'asile n'a pas de conséquences financières notables sur les finances des cantons et des communes. La modification proposée entraînera un surcroît de travail pour l'autorité unique (Secrétariat général du DFJP) et une diminution des tâches pour les autorités compétentes selon l'ancien droit (procédure de droit cantonal). Mais dans l'ensemble, la quantité de travail restera la même.

L'autorité unique doit se doter du personnel supplémentaire nécessaire pour pouvoir mener les procédures d'approbation des plans de construction dans le domaine de l'asile.

3.2 Modification de l'OA 2

Cette modification législative supprime le droit des apatrides à l'octroi d'une autorisation d'établissement après un séjour de cinq ans en Suisse. L'obligation de la Confédération de rembourser les frais occasionnés par les apatrides titulaires d'une autorisation d'établissement en vertu de l'art. 24, al. 1, let. c, fixée désormais pour une durée maximale de cinq ans, n'a pas d'incidence sur les coûts et n'a de conséquences au niveau du personnel ni pour la Confédération ni pour les cantons.

Le nouveau système de financement en faveur des réfugiés à réinstaller prévu par les art. 24a, 26, al. 1, et 27a (sur la base de l'art. 88, al. 3^{bis}, nLAsi) n'a en principe aucune incidence sur les coûts. La Confédération verse déjà un forfait global en faveur de certains réfugiés à réinstaller pendant une durée supérieure à cinq ans si, à leur arrivée en Suisse, ces réfugiés étaient invalides, âgés ou malades, ou s'ils sont arrivés en Suisse en tant que mineurs non accompagnés. En septembre 2013, le Conseil fédéral a décidé dans le cadre d'un projet pilote d'accueillir un maximum de 500 victimes à protéger de la guerre civile qui sévit en Syrie. Depuis lors, ces personnes sont arrivées en Suisse. De plus, au printemps 2015, il a décidé d'admettre aussi en Suisse quelque 3000 victimes supplémentaires du conflit syrien (réfugiés à réinstaller ou titulaires d'un visa humanitaire en faveur des membres de la famille nucléaire de personnes admises à titre provisoire). Par ailleurs, en automne 2015, il a décidé de prendre part à un programme de relocalisation de l'Union européenne et d'inclure les personnes à accueillir dans ce cadre parmi celles prévues dans le contingent susmentionné de 3000 personnes. Dès lors, le SEM attend l'arrivée de près de 1500 réfugiés à réinstaller

correspondant à ce contingent. Pour la Confédération, le nouveau système de financement en faveur des 1500 personnes concernées entraînera, pendant sept ans, des coûts annuels de l'ordre de 27 millions de francs, pour un total de 189 millions de francs.

Sur la base des expériences réalisées durant le projet pilote, il y a tout lieu de s'attendre à ce qu'une grande partie des personnes qui doivent encore entrer en Suisse souffrent de graves troubles psychiques ou physiques. Le SEM estime hautement probable que près de 25 % de ces réfugiés à réinstaller soient dépendants de l'aide sociale pendant une longue période, voire de manière durable. Pour les 75 % restants, il faut partir du principe que soit ils s'intégreront sur le marché du travail, soit ils pourront prétendre à des prestations d'assurance sociale (AVS, AI, PC) après une durée de séjour de cinq ans en Suisse.

Au cas où la Confédération devrait subvenir aux besoins du groupe des personnes dépendantes de l'aide sociale de manière durable ou, pour le moins, pendant une longue période en vertu de l'ancien système de financement, et ce, pendant une durée moyenne de 15 ans, les coûts s'élèveraient à 196 millions de francs.

3.3 Modification de l'OERE

La conservation des données médicales nécessaires à l'évaluation de l'aptitude au transport, suivie de leur effacement, n'aura probablement aucune répercussion financière, en particulier du fait qu'elle n'exigera pas de développer un nouveau système d'information.

Il appartient aux services cantonaux chargés d'exécuter les renvois ou les expulsions de déterminer quelle forme devra revêtir la conservation de ces données médicales. Pour l'heure, il est impossible de chiffrer objectivement les répercussions financières qu'entraînera la conservation de ces données pour les services concernés.