



1^{er} Mai 2024

Modification des ordonnances d'exécution (OASA, OERE, OA 2) relatives à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration et à la loi sur l'asile (modification du statut de l'admission à titre provisoire)

Rapport sur les résultats de la consultation

Sommaire

1.	Contexte	3
2.	Objet de la consultation.....	3
3.	Contenu du rapport	3
4.	Remarques d'ordre général.....	4
5.	Remarques concernant l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)	5
5.1.	Accès à une activité lucrative (art. 31, al. 3 et 4, 53a et 65, al. 4, let. a, al. 7 et 8)....	5
5.2.	Changement de canton (art. 67a).....	7
5.3.	Modifications d'ordre systématique (art. 74, al. 3, et 74a, al. 2).....	10
6.	Remarques concernant l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2 ; art. 53)	10
7.	Remarques concernant l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; art. 21 et 24).....	11
8.	Autres remarques.....	11
8.1.	Réglementation applicable aux voyages à l'étranger.....	11
8.2.	Divers.....	11
9.	Liste des participants ayant répondu	13

1. Contexte

Le 17 décembre 2021, le Parlement a adopté une modification de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)¹ qui visait, d'une part, à restreindre la possibilité faite aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger d'effectuer des voyages à l'étranger et, d'autre part, à modifier le statut des personnes admises à titre provisoire pour leur permettre de changer plus facilement de canton afin de faciliter leur intégration sur le marché du travail. En outre, de nouvelles règles ont été créées pour les voyages à l'étranger effectués par les personnes admises à titre provisoire, les personnes bénéficiant d'une protection provisoire et les requérants d'asile.

À peine trois mois plus tard, en mars 2022, soit encore pendant le délai référendaire, le Conseil fédéral a décidé, parallèlement à l'introduction du statut de protection S, une modification d'ordonnance permettant aux personnes en provenance d'Ukraine qui ont obtenu le statut de protection S de voyager en toute liberté entre l'étranger et la Suisse. Or, la modification du 17 décembre 2021 de la LEI prévoit que les personnes qui ont obtenu une protection provisoire ne sont en principe pas autorisées à voyager dans leur État d'origine ou de provenance ou dans un autre État. Il y a donc contradiction entre la modification de la LEI adoptée par le Parlement et la réglementation en vigueur pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine. Compte tenu de l'exemption de visa dont bénéficient les titulaires d'un passeport biométrique ukrainien, les possibilités de voyager dont disposent les personnes en provenance d'Ukraine qui ont obtenu une protection provisoire doivent être maintenues jusqu'à nouvel ordre. C'est pourquoi les modifications de la LEI doivent entrer en vigueur de manière échelonnée, la priorité devant être accordée à la réglementation visant à faciliter le changement de canton. Pour ce faire, diverses modifications d'ordonnance sont nécessaires.

La procédure de consultation s'est déroulée du 22 février 2023 au 29 mai 2023.

2. Objet de la consultation

La consultation a porté sur les modifications concernant l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative² (OASA), l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers³ (OERE) et l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement⁴ (OA 2). Ces modifications doivent notamment servir à concrétiser la nouvelle réglementation relative au changement de canton (art. 85b nLEI).

3. Contenu du rapport

Le présent rapport indique, d'une part, quelles dispositions ont été accueillies favorablement ou négativement par les participants à la consultation et, d'autre part, quelles modifications ont été proposées. La première partie du rapport (ch. 4) contient des considérations générales sur l'objet. La deuxième comporte, d'une part, une synthèse des résultats de la consultation (ch. 5-8) et, d'autre part, un développement des diverses dispositions).

Le présent rapport livre une synthèse des résultats de la procédure de consultation. La liste des participants figure au point 9. Pour le détail, il convient de se reporter au texte original des avis⁵.

¹ RS 142.20

² RS 142.201

³ RS 142.281

⁴ RS 142.312

⁵ L'avant-projet, le rapport explicatif et les avis peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultations > Procédures de consultation terminées > 2023 > DFJP.

4. Remarques d'ordre général

Dans le cadre de la procédure de consultation, 59 prises de position ont été remises par 25 cantons, quatre partis politiques, cinq associations faîtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie au niveau national ainsi que par l'Association des services cantonaux de migration (ASM), la Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration des migrants et des étrangers (CDI), le Tribunal administratif fédéral (TAF) et 17 autres milieux intéressés. Cinq autres organisations concernées ont expressément renoncé à prendre position.

Tous les cantons qui se sont prononcés sont en principe favorables au projet, en particulier pour ce qui est des modifications visant l'intégration sur le marché du travail. Néanmoins, des réserves ont été émises au sujet de certaines règles, notamment celles qui visent à faciliter les changements de canton (art. 67a AP-OASA). Ainsi, quelques cantons souhaitent une interprétation plus large de la notion de santé (cf. art. 67a, al. 1, AP-OASA), qui prenne aussi en compte, par exemple, une menace grave pour la santé en raison de souffrances psychiques (par ex. BS, NE, NW, SG, SH, TI, VS). De plus, certains cantons critiquent le fait que, s'agissant du changement de canton dans le cadre d'une activité lucrative, le caractère raisonnable du trajet pour se rendre au travail soit déterminé selon les critères de l'assurance-chômage (art. 67a, al. 2, AP-OASA ; par ex. GR, NE, SH, VS). Ils proposent d'appliquer par analogie la disposition applicable au calcul du droit à un logement à l'extérieur contenue dans les ordonnances cantonales sur l'octroi d'aides à la formation (bourses), qui fixent un trajet de 60 minutes au plus (par ex. GR, SH, TI, VS). Certains cantons veulent aussi que soit précisée la marge d'appréciation des cantons dans l'examen des demandes de changement de canton qui ne constituent pas un droit (art. 67a, al. 5, AP-OASA) et de ne pas la laisser à leur entière discrétion (par ex. GR, NW, VS ; avis similaire : BL, SH).

Le Centre, les VERT-E-S et le PS se rallient eux aussi, sur le principe, au projet. Les VERT-E-S considèrent que les propositions de modification vont dans le bon sens. Selon le Centre, les ajustements proposés vont faciliter l'intégration professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire et réduire leur dépendance à l'aide sociale, tout en allégeant la charge administrative des employeurs concernés. De plus, le Centre salue expressément le fait que les modifications, en plus de n'avoir aucune conséquence financière négative, allégeront même dans une certaine mesure la charge administrative pesant sur les autorités cantonales d'exécution. Pour le PS, les changements proposés sont encore trop timides ; à ses yeux, des améliorations plus ambitieuses s'imposent au niveau de l'admission provisoire.

L'UDC rejette le projet sous sa forme actuelle ; elle veut que la modification de la LEI du 17 décembre 2021 soit mise en œuvre dans son intégralité et de manière cohérente. À ses yeux, le Conseil fédéral ne propose la mise en œuvre que d'une partie du projet accepté et se trouve de ce fait en porte-à-faux avec la décision du Parlement.

La CDI, la CSIAS, l'USS, l'ACS, l'USAM, l'UVS, Travail.Suisse et l'ASM sont favorables aux grandes lignes du projet. Ils considèrent notamment que les modifications permettront de simplifier les démarches administratives auxquelles doivent faire face les employeurs qui souhaitent engager des personnes admises à titre provisoire.

Le TAF est lui aussi plutôt favorable aux modifications proposées.

Enfin, une large majorité des autres milieux intéressés approuvent les grandes lignes du projet. Néanmoins, nombre d'entre eux ont formulé des remarques et des suggestions. L'OSAR et AvenirSocial souscrivent aux assouplissements ponctuels en faveur de l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire, qu'ils considèrent cependant nettement insuffisants pour une amélioration durable de la situation de ces personnes. Pour l'AOST, les nouvelles règles accroissent la sécurité juridique et constituent une bonne base pour les discussions avec les acteurs concernés par l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile. Elle souligne cependant que, selon la manière dont les offices cantonaux de l'emploi collaborent avec leurs homologues chargés des migrations, ces règles risquent d'être difficiles

à exécuter. S'agissant des assouplissements en matière de changement de canton (art. 67a AP-OASA), certains participants à la consultation disent se féliciter des nouveaux droits en la matière prévus par la révision de la LEI (art. 85b nLEI), tout en soulignant que les conditions applicables demeurent trop restrictives (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSAR ; avis similaire : AIS, AsyL, SFM). Certains d'entre eux souhaitent en particulier une interprétation plus large de la notion de santé (cf. art. 67a, al. 1, AP-OASA), qui prenne aussi en compte, par exemple, une mise en danger grave de la santé en raison de souffrances psychiques (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR ; avis similaire : par ex. AsyL, Caritas, CRS). En outre, plusieurs autres milieux intéressés critiquent le fait que le caractère raisonnable du trajet pour se rendre au travail soit déterminé selon les critères de l'assurance-chômage ; ils demandent de fixer à une heure au plus la durée d'un trajet considéré comme raisonnable (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR, CRS ; avis similaire : AsyL, Caritas, HCR).

5. Remarques concernant l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

5.1. Accès à une activité lucrative (art. 31, al. 3 et 4, 53a et 65, al. 4, let. a, al. 7 et 8)

Une large majorité des cantons, le Centre, les VERT-E-S, le PS, la CDI, l'USS, l'ACS, l'USAM, la CSIAS, l'UVS, Travail.Suisse et l'ASM, de même que les œuvres d'entraide, les ONG, les organisations ecclésiastiques et le HCR, sont en principe favorables aux règles proposées visant à faciliter l'accès à une activité lucrative. Ils font valoir que le nouveau régime permettrait de réduire la charge administrative incombant aux employeurs (par ex. AR, ZG, PS, AIS, AsyL, FIZ, GastroSuisse, OSEO, UPS, OSAR, UVS, Travail.Suisse, HCR) et contribuerait à lutter contre la pénurie de main-d'œuvre (par ex. AR, OW) ; les organisations chargées de l'intégration professionnelle pourraient ainsi concentrer leurs ressources sur la promotion de l'intégration (par ex. AIS).

La CFM est d'avis que les personnes admises à titre provisoire devraient être traitées de la même manière que le reste de la population.

Ad art. 31

Une large majorité des cantons et des autres milieux intéressés, le Centre, les VERT-E-S, le PS, la CDI, l'USS, l'ACS, l'USAM, la CSIAS, l'UVS, Travail.Suisse et l'ASM se félicitent de l'idée de lever l'obligation d'obtenir une autorisation d'exercer une activité lucrative pour les personnes qui ont obtenu une autorisation de séjour pour cas individuel d'une extrême gravité.

D'après SH, l'ASM et VS, cette mesure permettrait en fin de compte de résoudre une contradiction légale (avis similaire : par ex. GE, SO, PS, AsyL, Caritas, CSP, ACS, CRS).

L'USS considère que, du fait de la situation juridique actuelle, les titulaires d'une autorisation pour cas individuel d'une extrême gravité subissent une inégalité de traitement injustifiée par rapport aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés reconnus (avis similaire : par ex. BL, Caritas, Travail.Suisse).

Plusieurs participants à la consultation ont indiqué que la nouvelle réglementation offrait davantage de clarté tant pour les employeurs que pour les titulaires d'une autorisation pour cas individuel d'une extrême gravité (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR, CRS).

Il a également été souligné que quiconque souhaitant obtenir une autorisation pour cas individuel d'une extrême gravité doit déjà faire état d'un séjour prolongé en Suisse et d'un bon niveau d'intégration ; la levée de l'obligation d'obtenir une autorisation de travailler va dans le même sens (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR, ASM ; avis similaire : AsyL).

Travail.Suisse préconise un contrôle strict des conditions de travail et de salaire, afin d'éviter toute sous-enchère salariale ou toute forme d'exploitation (avis similaire : par ex. BS, SG, TI, USS). À ce sujet, le HCR recommande par exemple que les organismes chargés de

l'accompagnement des intéressés dans leur intégration sur le marché du travail mettent à la disposition des travailleurs des informations concernant leurs droits ainsi que les prescriptions minimales dans ce domaine.

TG et l'AOST seraient favorables à ce que l'actuelle obligation d'obtenir une autorisation soit remplacée par une obligation d'annonce contrôlée ponctuellement par l'autorité de surveillance du marché du travail : cette mesure permettrait d'éviter que ce groupe de personnes vulnérable soit discriminé sur le marché de l'emploi (avis similaire : par ex. UR).

Travail.Suisse suggère de procéder à une évaluation une année après l'entrée en vigueur de ces modifications, pour voir si elles ont contribué à augmenter le taux d'emploi des personnes admises à titre provisoire et, le cas échéant, prendre de nouvelles mesures.

GE indique que l'applicabilité et l'étendue de la réglementation devront être explicitement précisées dans les directives fédérales, en fonction des diverses situations couvertes par les dispositions correspondantes. Il fait valoir qu'il existe également des cas de figure concernés par les dispositions de l'art. 31 OASA pour l'obtention d'une autorisation de séjour, mais dans lesquels l'exercice d'une activité lucrative n'est pas autorisé (notamment le séjour en vue de la préparation du mariage).

GE et le CSP proposent d'ajouter un alinéa au projet afin qu'il prévoie la possibilité, selon les situations d'espèce et la libre appréciation des autorités cantonales compétentes, que la personne requérante soit en mesure, sur demande d'un employeur, d'être provisoirement autorisée à travailler durant la procédure (autorisation jusqu'à droit connu sur la requête et révoquée en tout temps) ; cela permettrait d'éviter que la personne requérante ne doive, pendant le délai de traitement de sa demande et en raison de l'impossibilité d'exercer une activité lucrative, bénéficier de prestations d'aide sociale.

TI indique que le passage du régime de la procédure d'autorisation à celui de la simple procédure d'annonce pourrait entraîner des situations de sous-enchère salariale (*dumping*) aux dépens des personnes concernées.

Ad art. 53a

Travail.Suisse approuve expressément la réglementation proposée.

Une large majorité des participants à la consultation ne s'est pas exprimée explicitement sur la disposition en question.

TI constate que la catégorie de personnes en question bénéficie déjà de conditions favorables pour les programmes d'occupation (orientation, test d'aptitude professionnelle, etc.), puisqu'aucun salaire n'est versé les trois premiers mois et qu'une indemnité équivalant à la rémunération versée aux apprentis de première année est prévue à partir du quatrième mois.

Ad art. 65

Une large majorité des cantons et des autres milieux intéressés ainsi que le Centre, les VERT-E-S, le PS, la CDI, l'USS, l'ACS, l'USAM, la CSIAS, Travail.Suisse et l'ASM sont favorables, dans les grandes lignes, aux modifications proposées.

Selon NW, cette modification s'inscrit dans la logique du nouveau système de financement du domaine de l'asile, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023.

GR rejette la disposition concernée, eu égard aux incertitudes qui demeurent s'agissant de la mise en œuvre.

Ad al. 4

AvenirSocial, le FIZ, OSEO et l'OSAR (avis similaire : par ex. PS, AsyL, CRS) considèrent que la réglementation proposée est judicieuse. Ils soulignent que les petites et moyennes entreprises, en particulier, ne disposent souvent pas d'un grand service du personnel et ont peu d'expérience en matière d'engagement de personnes provenant du domaine des réfugiés et que la charge administrative – supposée ou réelle – que représente l'engagement de ces

personnes pourrait avoir des répercussions négatives sur leurs possibilités d'intégration professionnelle.

Ad al. 7

Plusieurs participants à la consultation ont approuvé la modification sur le principe, tout en formulant les remarques et les réserves suivantes :

UR et ZH demandent de renoncer à faire des différences entre les prestataires. L'AOST souligne à ce sujet que limiter l'assouplissement aux prestataires mandatés par une autorité pourrait entraîner une charge de travail supplémentaire au niveau de l'exécution (avis similaire : par ex. ZH, UR).

AvenirSocial, le FIZ et l'OSAR (avis similaire : par ex. les VERT-E-S, PS, AsyL, Caritas, OSEO, CRS) jugent problématique la distorsion au niveau du taux d'activité des personnes concernées entraînée par le nouveau régime. Ils demandent de veiller à ce qu'une comparaison de ces données statistiques avec celles des autres groupes de personnes reste toujours possible. Ils suggèrent donc d'examiner s'il reste possible de comparer les données statistiques relatives au taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés avec celles relatives au taux d'activité du reste de la population ou si des mesures correctives s'imposent. AsyL souligne qu'il est important, lors de la publication des chiffres correspondants, de procéder à une classification explicite et de donner des explications claires pour pouvoir éviter que ces changements ne soient instrumentalisés. D'après BE, il faut toutefois se féliciter de la levée de l'obligation d'annonce, car la statistique ne devrait pas considérer ces personnes, qui restent dépendantes du soutien des pouvoirs publics, comme exerçant une activité lucrative.

SO demande, eu égard à leur faible importance économique, de ne plus soumettre à autorisation les affectations des bénéficiaires du statut de protection S à des mesures contrôlées par les autorités.

TI constate que la limite de salaire à partir de laquelle un bénéficiaire du statut S doit être inscrit dans le SYMIC passera de 400 francs jusqu'ici à 600 francs. À ces yeux, ce changement de régime pourrait conduire à une inégalité de traitement des bénéficiaires qui sont employés dans différents métiers mais qui ne profitent pas de ces programmes. Il rappelle aussi que l'obligation d'inscrire dans le SYMIC les salaires supérieurs à 400 francs est nécessaire pour le calcul des montants à rembourser aux cantons.

GL demande de mentionner dans le rapport explicatif que la compétence d'accorder cette autorisation doit incomber à l'autorité compétente en matière de marché du travail.

GR rejette la proposition, eu égard aux incertitudes qui demeurent s'agissant de la mise en œuvre. Si l'obligation d'annonce était levée, les autorités cantonales chargées de l'insertion professionnelle ne pourraient plus exercer de surveillance sur un stage rémunéré à 600 francs bruts au plus lorsque le stagiaire n'a pas été placé par un coach professionnel. Selon GR, les affectations en entreprise à des salaires aussi bas devraient être possibles exclusivement via des coaches professionnels, de manière à garantir le suivi de l'insertion professionnelle.

5.2. Changement de canton (art. 67a)

La grande majorité des cantons, le Centre, les VERT-E-S, le PS, la CDI, l'USS, l'ACS, l'USAM, la CSIAS, l'UVS, Travail.Suisse, l'ASM et une large majorité des autres milieux intéressés sont favorables, sur le principe, à la mise en œuvre du nouveau régime concernant le changement de canton (art. 85b nLEI). Cependant, de nombreuses réserves ont été exprimées (voir à ce sujet les remarques concernant les différents alinéas, ci-dessous).

En substance, beaucoup de participants indiquent qu'ils souscrivent au nouveau droit de changer de canton (art. 85b nLEI), tout en déplorant que les conditions posées demeurent trop restrictives (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSAR ; avis similaire : PS, USS, AIS, AsyL, SFM). L'UVS constate que les obstacles à un changement de canton restent importants et que, conjugués à des lourdeurs administratives, ils pourraient amener les intéressés à renoncer à un

emploi dans un autre canton. Plusieurs participants (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR, SFM ; avis similaire : PS, AsyL, CRS) critiquent la condition selon laquelle la personne concernée ne doit percevoir de prestations de l'aide sociale ni pour elle ni pour les membres de sa famille (art. 85b al. 3, let. a, nLEI). À leurs yeux, cette condition ne tient pas compte du fait que ces personnes ne peuvent souvent accéder qu'à des emplois à bas salaire et que, même si elles travaillent à plein temps, elles doivent recourir aux prestations sociales comme complément de revenu : pour cette raison, un changement de canton devrait aussi être possible en cas de dépendance partielle à l'aide sociale.

TI et UR constatent que la dotation actuelle en personnel devrait suffire pour faire face à une charge supplémentaire en matière de traitement des demandes.

TG veut une garantie selon laquelle les personnes admises à titre provisoire ne seront pas mieux loties que les personnes visées à l'art. 37 LEI lors d'un changement de canton.

Ad al. 1

De nombreux participants à la consultation suggèrent d'interpréter plus largement la notion de santé, de sorte que soit aussi prise en compte, entre autres, une mise en danger grave de la santé en raison de souffrances psychiques entraînées par exemple par la séparation de parents proches qui vivent dans un autre canton et qui n'appartiennent pas à la famille nucléaire (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR ; avis similaire : par ex. BS, JU, NE, NW, SG, SH, TI, VS, CDI, UVS, AsyL, Caritas, CRS). SH propose que la séparation d'autres membres de la famille constitue un motif supplémentaire de changement de canton, pour autant qu'il existe un lien de dépendance et de proximité particulièrement fort entre les personnes en question. Caritas recommande de modifier le projet comme suit :

Art. 67a Changement de canton des personnes admises à titre provisoire
(art. 85b LEI)

¹ Un changement de canton en vertu de l'art. 85b, al. 2, let. b, LEI est autorisé par exemple en cas de violence domestique si ce changement est nécessaire pour protéger la santé de la personne concernée ou celle d'autres personnes.

Du point de vue du HCR, il serait judicieux d'inscrire dans l'OASA une définition de la notion de santé ou un renvoi vers une définition existante, en se fondant sur une approche holistique à l'instar de l'Organisation mondiale de la santé.

Le PS constate que le rapport explicatif indique clairement que la violence domestique ne constitue qu'un exemple et qu'il ne s'agit pas d'une énumération exhaustive ; cet aspect a son importance car la personne concernée doit également avoir le droit de changer de canton en cas d'autres mises en danger graves de la santé (par ex. en cas de souffrances psychiques).

TG suggère de compléter la disposition dans le même sens que l'art. 77, al. 6, OASA, afin de préciser quels justificatifs sont déterminants pour attester de la nécessité d'un changement de canton pour protéger la santé d'une personne victime de violence domestique.

Le TAF fait valoir qu'il faudrait en profiter pour assortir d'exemples la notion d'« autres personnes » et de préciser ainsi la volonté du législateur.

Ad al. 2

Les VERT-E-S et le PS sont satisfaits du caractère non exhaustif de la liste figurant à l'al. 2.

Plusieurs participants à la consultation (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR, CRS ; avis similaire : GR, NE, SH, VS, PS, CDI, Travail.Suisse, AsyL, Caritas, HCR) critiquent le fait que le caractère raisonnable du trajet pour se rendre au travail soit déterminé selon les critères de l'assurance-chômage. À leurs yeux, il s'agit de deux cas de figure fondamentalement différents : alors que les dispositions de la loi sur l'assurance-chômage (LACI⁶) ont pour objectif de contraindre les personnes au chômage à accepter une activité lucrative raisonnablement exigible (obligation de diminuer le dommage), la modification de l'OASA vise plutôt à faciliter les

⁶ RS 837.0

démarches lorsque les personnes admises à titre provisoire souhaitent entamer une activité lucrative. Ils font valoir, d'une part, qu'un trajet de deux heures pour se rendre au travail limiterait sensiblement la vie de famille (par ex. pour les mères ou les pères exerçant une activité lucrative) et, d'autre part, qu'il est impossible aux personnes ayant des devoirs de prise en charge d'organiser la garde extrafamiliale de leurs enfants (avis similaire : par ex. AIS, CFM), ce qui pénaliserait tout particulièrement les femmes. Jugeant la disposition disproportionnée pour les apprentis également, GR demande de fixer à une heure au plus la durée d'un trajet considéré comme raisonnable (avis similaire : les VERT-E-S, PS, ACS, CSIAS, Travail.Suisse, AIS, CSP). Quelques participants à la consultation (par ex. GR, SH, TI, VS, CDI) proposent d'appliquer par analogie la disposition relative au calcul du droit à un logement à l'extérieur contenue dans les ordonnances cantonales sur l'octroi de subsides de formation (bourses), qui fixent un trajet de 60 minutes au plus (voire même de 45 minutes au plus dans certains cantons). D'autres participants considèrent que la définition de l'exigibilité est trop sévère, mais ne formulent pas de contre-propositions (par ex. NE, UVS). Caritas propose la formulation suivante :

Art. 67a Changement de canton des personnes admises à titre provisoire
(art. 85b LEI)

2 Le trajet pour se rendre au travail ne permet pas d'exiger raisonnablement que la personne admise à titre provisoire reste dans son canton de résidence notamment lorsque

a. le trajet dépasse deux heures par jour de travail, ou

Certains participants à la consultation (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR, PS, CRS) demandent en outre de préciser que la durée du trajet soit toujours calculée de porte à porte. Pour SG, il faudrait également pouvoir prendre en considération l'éventuel trajet à effectuer pour se rendre à la structure de garde extrafamiliale des enfants.

Le HCR juge que fixer à deux heures la durée d'un trajet considéré comme raisonnable sans tenir compte des cas d'espèce va à l'encontre du principe de proportionnalité. Il demande donc de modifier l'art. 67a, al. 2, let. a, P-OASA de manière que soient prises en compte les circonstances particulières, comme les besoins d'encadrement.

SO et ZG considèrent inadéquat qu'une personne qui invoquerait uniquement un long trajet à parcourir pour se rendre à son travail soit tout de suite autorisée à changer de canton ; ils demandent donc de lier cette condition à l'existence de rapports de travail durables existant depuis au moins 6 mois. D'après SO, les personnes concernées risqueraient davantage de devenir dépendantes de l'assistance publique de leur nouveau canton de domicile si elles venaient à perdre rapidement leur emploi ; à cela s'ajouterait le risque que soient conclus des contrats de travail de complaisance pour des emplois qui ne seraient jamais exercés. Pour ZG, ce régime pourrait notamment conduire, dans certains cantons, à un afflux disproportionné de personnes admises à titre provisoire ou une surreprésentation des personnes admises à titre provisoire dans certains cantons. De plus, il pourrait aussi y avoir changement de canton si les rapports de travail cessent rapidement, voire s'ils n'ont jamais débuté. ZG propose donc d'ajouter un al. 6 au projet : « Le SEM révoque les changements de canton fondés sur un rapport de travail lorsque ce dernier cesse dans les six mois suivant l'entrée en fonction et que cette cessation entraîne une dépendance à l'aide sociale. Le canton informe sans délai le SEM de la cessation des rapports de travail. ».

Ad al. 3

Les VERT-E-S et le PS sont satisfaits du caractère non exhaustif de la liste figurant à l'al. 2.

SO et ZG considèrent inadéquat qu'une personne qui invoquerait uniquement un long trajet à parcourir pour se rendre à son travail soit tout de suite autorisée à changer de canton ; ils demandent donc de lier cette condition à l'existence de rapports de travail durables existant depuis au moins 6 mois (voir également à ce sujet les considérations relatives à l'al. 2).

Ad al. 4

Plusieurs participants à la consultation (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO et OSAR ; avis similaire : PS, Asyl, CRS) veulent que les montants effectifs de l'aide sociale en matière d'asile fassent foi pour déterminer la dépendance à l'aide sociale. À leurs yeux, il est inadmissible d'appliquer une autre base de calcul, comme les normes CSIAS, tant que les montants de l'aide sociale en matière d'asile leur sont inférieurs.

GL, NW et l'ASM demandent que l'autorisation de changer de canton soit aussi adaptée à la situation dans le canton de résidence actuel, ceci afin de pouvoir établir une prévision plus précise quant à l'intégration durable sur le marché de l'emploi du futur canton de résidence. GL et l'ASM proposent donc de modifier le projet comme suit : « La situation durant les 12 derniers mois dans le canton actuel et la situation future dans le nouveau canton sont déterminantes pour juger de la dépendance à l'aide sociale. »

Ad al. 5

Quelques participants à la consultation (par ex. GR, NW, VS, CDI ; avis similaire : BL, SH, CFM) veulent compléter l'al. 5 comme suit : « Les cantons prennent en considération les intérêts légitimes de la personne qui dépose la requête. On entend par intérêts légitimes notamment les relations de parenté pouvant contribuer à la stabilisation psychologique de la personne et à son intégration sociale. ». La première phrase se fonde sur l'art. 27, al. 3, LAsi, qui porte sur les principes régissant la répartition entre les cantons et l'attribution. La deuxième phrase vise à préciser la marge d'appréciation des cantons dans l'examen des demandes de changement de canton (ce dernier point ne constituant pas un droit) et de ne pas le laisser à leur entière discrétion (d'après NW, VS, CDI ; avis similaire : CFM).

Par souci de clarté, le TAF recommande de préciser l'al. 5 comme suit : « Au surplus, le SEM peut décider de changer une personne admise à titre provisoire de canton si les deux cantons concernés y consentent. »

Asyl souligne que le verbe « décider » ne permet pas de déterminer clairement si le changement de canton peut aussi intervenir contre le gré de l'intéressé, ou si ce dernier doit nécessairement en faire la demande. Le fait de décider de changer une personne de canton contre son gré doit être exclu ; cette possibilité ne doit en aucun cas être introduite par une disposition d'ordonnance. Afin de garantir la sécurité du droit, la disposition en question doit être reformulée de la manière suivante : « Le SEM peut autoriser une personne admise à titre provisoire à changer de canton si les deux cantons concernés y consentent. »

5.3. Modifications d'ordre systématique (art. 74, al. 3, et 74a, al. 2)

Une large majorité des participants à la consultation ne s'est pas exprimée explicitement sur ces dispositions.

6. Remarques concernant l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2 ; art. 53)

Une large majorité des participants à la consultation ne s'est pas exprimée explicitement sur la disposition en question.

Travail.Suisse déclare ne pas avoir de remarques particulières sur les modifications proposées car elles sont d'ordre plutôt formel ou reposent sur des questions de systématique juridique.

AvenirSocial et l'OSAR indiquent prendre acte de ces ajustements structurels.

Caritas est favorable, sur le principe, à la modification de l'OA 2.

7. Remarques concernant l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; art. 21 et 24)

Une large majorité des participants à la consultation ne s'est pas exprimée explicitement sur la disposition en question.

Travail.Suisse déclare ne pas avoir de remarques particulières sur les modifications proposées car elles sont d'ordre plutôt formel ou reposent sur des questions de systématique juridique.

AvenirSocial et l'OSAR, notamment, indiquent prendre acte de ces ajustements structurels.

Caritas est favorable, sur le principe, à la modification de l'OERE.

8. Autres remarques

8.1. Réglementation applicable aux voyages à l'étranger

Plusieurs participants à la consultation (par ex. GR, JU, NW, SH, CDI, USS, les VERT-E-S, PS, AIS, AsyL, AvenirSocial, Caritas, CSP, FIZ, OSEO, OSAR, CRS) soutiennent expressément l'entrée en vigueur échelonnée de la modification de la LEI du 17 décembre 2021.

Quelques participants (par ex. PS, USS, AIS, AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR) s'opposent globalement à l'interdiction de voyager faite aux personnes admises à titre provisoire. À ce sujet, certaines voix (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR ; avis similaire : SH, CDI, Travail.Suisse, les VERT-E-S, PS, AsyL, Caritas, CSP, CFM) soulignent qu'il faut profiter de l'occasion pour analyser les expériences faites avec la liberté de voyager accordée aux personnes à protéger afin de réévaluer la situation des personnes admises à titre provisoire et d'y apporter des améliorations fondamentales. Ce faisant, il y a lieu de garantir tant aux personnes admises à titre provisoire qu'aux personnes à protéger la liberté de voyager sans autorisation, en particulier au sein de l'espace Schengen, et de délivrer à ces personnes un document de voyage, de la même manière que pour les réfugiés reconnus.

Travail.Suisse critique elle aussi les durcissements concernant les voyages dans leur pays d'origine ou de provenance des personnes admises à titre provisoire. À ses yeux, ces conditions apparaissent d'autant plus dures si on les compare à la réglementation appliquée pour les personnes d'Ukraine au bénéfice du statut S, qui peuvent voyager à l'étranger sans autorisation de voyage et revenir en Suisse. Elle considère par conséquent qu'il y a lieu d'assouplir les conditions en vigueur pour les personnes admises à titre provisoire.

BE souhaite que les nouvelles dispositions contenues à l'art. 59d LEI entrent en vigueur dans les meilleurs délais. Il fait valoir que certaines personnes à protéger en provenance d'Ukraine profitent parfois largement de la possibilité de retourner dans leur pays de provenance, ce qui pose deux problèmes en particulier : d'une part, on peut se demander pourquoi un retour temporaire est possible, mais pas un retour durable ; d'autre part, l'opinion publique peine à concevoir comment les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire, qui dépendent très largement de l'aide sociale, financent ces voyages.

L'UDC rejette elle aussi une entrée en vigueur échelonnée ; elle veut que la modification de la LEI du 17 décembre 2021 soit mise en œuvre dans son intégralité et de manière cohérente.

8.2. Divers

La CSIAS suggère de fixer, dans les futures révisions de lois concernant l'admission provisoire, des montants minimaux au titre des besoins de base qui garantissent le minimum vital social.

LU part du principe que, contrairement aux dires du message, la charge de travail pour le personnel des autorités devrait se maintenir peu ou prou, car si elle est appelée à diminuer légèrement pour ce qui est des autorisations de travail dans les cas individuels d'une extrême gravité, elle devrait augmenter pour ce qui est des changements de canton en raison des avis à établir à l'intention du SEM.

AvenirSocial et l'OSAR (avis similaire : par ex. PS, Caritas) rappellent qu'ils demandent depuis des années que l'admission provisoire soit remplacée par un statut de protection positif (comme le HCR également). Les personnes admises à titre provisoire ont un besoin de protection similaire à celui des réfugiés reconnus et, comme le montre l'expérience, elles restent durablement en Suisse : leur intégration rapide et durable est donc non seulement dans leur intérêt, mais aussi dans celui de la société suisse. Pour que cet objectif soit atteint, il importe que toutes les personnes à protéger bénéficient sans discrimination des droits fondamentaux s'agissant de l'intégration sur le marché du travail, du changement de canton, de la liberté de voyager, du regroupement familial et de l'aide sociale. La législation en vigueur régissant l'admission provisoire demeure très restrictive pour ce qui est de ces droits fondamentaux, à l'exception de ce qui a trait à l'intégration sur le marché du travail.

9. Liste des participants ayant répondu

Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration	
--	--