

Rapport explicatif

Modification de la loi sur l'asile du 14 décembre 2012

Adaptation des ordonnances

Office fédéral des migrations
Berne, novembre 2013

Table des matières

1.	Partie générale.....	2
1.1	Objet du projet.....	2
1.2	Principaux éléments des modifications d'ordonnances.....	3
1.2.1	Remplacement des procédures de non-entrée en matière par une procédure matérielle accélérée / nouvelle réglementation applicables aux demandes multiples et aux demandes de réexamen (OA 1)	3
1.2.2	Modifications relatives au versement de contributions fédérales dans le domaine de l'asile (OA 2).....	3
1.2.3	Contributions financières de la Confédération en matière d'intégration (OIE).....	3
2.	Partie spéciale	5
2.1	Commentaire article par article	5
2.1.1	Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)	5
2.1.2	Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2).....	6
2.1.3	Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)	10
2.1.4	Ordonnance sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (Ordonnance sur les phases de test, OTest)	14
3.	Conséquences financières.....	15
3.1.1	Modifications relatives au versement de contributions fédérales dans le domaine de l'asile	15
3.1.2	Contributions financières en matière d'intégration	15

1. Partie générale

1.1 *Objet du projet*

Le projet porte sur les dispositions d'exécution de la modification de la loi sur l'asile (LAsi) du 14 décembre 2012 (projet 1)¹.

Principaux éléments de la modification de la LAsi du 14 décembre 2012 :

- remplacement des procédures de non-entrée en matière par une procédure matérielle accélérée ;
- instauration d'une phase préparatoire et de l'examen médical dans les centres d'enregistrement et de procédure de la Confédération (CEP) ;
- inscription dans la loi de nouvelles règles procédurales et prescriptions de forme applicables aux demandes multiples, aux demandes de réexamen et aux procédures de recours ;
- création d'une base légale pour la prise en charge, par la Confédération, de tout ou partie des coûts de construction d'établissements cantonaux pour l'exécution de la détention administrative fondée sur le droit des étrangers ;
- adoption de différentes modifications concernant le versement des contributions fédérales dans le domaine de l'asile ;
- création d'une base légale pour le versement de contributions en vue d'encourager l'intégration.

Les modifications visées dans le projet 1 proviennent en grande partie du message du Conseil fédéral du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile² et du message complémentaire du 23 novembre 2011³. D'autres propositions de modification formulées dans ces deux messages et une série de dispositions adoptées lors de l'examen du projet de modification de la LAsi au Parlement ont été déclarées urgentes et sont entrées en vigueur le 29 septembre 2012 (projet 3). Ces modifications urgentes créent, par exemple, la base légale pour héberger les requérants d'asile récalcitrants dans des centres spéciaux et mener des phases de test pour examiner de nouvelles procédures. Autre modification introduite par le projet 3, les dispositions permettant de déposer une demande d'asile à l'étranger (procédures à l'ambassade) sont abrogées. L'audition relative aux modifications d'ordonnances s'y rapportant a eu lieu du 19 février au 19 mars 2013. (*Le peuple a rejeté, le 9 juin 2013, le référendum lancé contre le projet 3 et accepté les modifications urgentes de la loi sur l'asile.*)

Une consultation a été menée au cours de l'été 2013 sur un troisième volet de révision de la LAsi portant sur la restructuration de la procédure d'asile (projet 2)⁴.

¹ <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2012/8943.pdf>

² FF 2010 4035

³ FF 2011 6735

⁴ Ce projet de révision se fonde, notamment, sur le rapport du DFJP sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, daté de mars 2011 :

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf>

1.2 Principaux éléments des modifications d'ordonnances

1.2.1 Remplacement des procédures de non-entrée en matière par une procédure matérielle accélérée / nouvelle réglementation applicables aux demandes multiples et aux demandes de réexamen (OA 1)

La modification de la LAsi du 14 décembre 2012 supprime la plupart des motifs de non-entrée en matière. À l'avenir, seul les cas ci-après donneront encore lieu à une décision de non-entrée en matière : un autre État Dublin est compétent pour traiter la demande d'asile, la personne peut être renvoyée dans un État tiers sûr, le requérant ne peut pas faire valoir de motifs pertinents au regard du droit d'asile mais uniquement des motifs d'ordre économique ou médical⁵. Tous les autres cas feront l'objet d'une décision matérielle. Les différentes étapes de cette procédure étant déjà réglementées en détail dans la loi, ce changement de système ne requiert que peu d'adaptations au niveau de l'ordonnance. Des ajustements plus importants s'imposent en revanche en ce qui concerne les directives.

Si les modifications de la LAsi concernant les demandes multiples et les demandes de réexamen entraînent avant tout des adaptations d'ordre formel de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1), des adaptations quant au fond sont néanmoins nécessaires pour ce qui est des émoluments perçus pour les demandes multiples et les demandes de réexamen et du versement de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence durant la procédure en cas de demandes multiples.

1.2.2 Modifications relatives au versement de contributions fédérales dans le domaine de l'asile (OA 2)

En cas de demandes multiples (art. 111c LAsi), les intéressés n'ont plus droit durant la procédure qu'à l'aide d'urgence (art. 82, al. 2, LAsi). Il y a donc lieu d'adapter l'OA 2 de sorte que la Confédération ne verse plus de forfait global aux cantons pour ces personnes.

Lors de l'examen du projet de révision de la LAsi, le Parlement a décidé de supprimer le droit pour les réfugiés reconnus d'obtenir une autorisation d'établissement après un séjour de cinq ans (art. 60, al. 2, LAsi). L'octroi du permis d'établissement aux personnes ayant obtenu l'asile se fondera dorénavant sur les dispositions générales de la LEtr (cf. art. 34 LEtr ; octroi de l'autorisation d'établissement généralement après dix ans). Selon le droit en vigueur, l'ODM verse aux cantons, pour les réfugiés détenteurs d'une autorisation de séjour, un forfait destiné à couvrir notamment les coûts de l'aide sociale (pendant cinq ans, c'est-à-dire jusqu'à l'octroi d'une autorisation d'établissement ; cf. art. 88, al. 3, LAsi). Désormais, la Confédération prendra en charge les coûts de l'aide sociale pendant cinq ans au plus et pour autant que la personne ne se voie pas délivrer un permis d'établissement avant cette échéance de.

1.2.3 Contributions financières de la Confédération en matière d'intégration (OIE)

Le droit en vigueur prévoit que la Confédération verse aux cantons, dans les limites du budget voté par le Parlement, des contributions financières propres à favoriser l'intégration des étrangers (programme des points forts adopté par le Département fédéral de justice et police [DFJP] conformément à l'art. 55 LEtr). Le montant de ces contributions s'élève à quelque 16 millions de francs par an. La Confédération verse en outre aux cantons un forfait dont le montant est défini dans l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE ;

⁵ Cf. message du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile, FF 2010 4456 ss

RS 142.205) pour l'intégration des réfugiés reconnus, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour (art. 87 LEtr, art. 88 LAsi et art. 18 OIE). Près de 45 millions de francs ont été versés à ce titre en 2010, quelque 36,5 millions en 2011 et environ 23 millions en 2012. Enfin, la Confédération peut aussi accorder des contributions pour encourager des projets et des programmes d'importance nationale en faveur de ces catégories de personnes (art. 11 OIE).

Le système actuel d'encouragement de l'intégration sera maintenu, à ceci près que l'octroi de contributions fédérales se fondera à l'avenir sur une base légale unique pour le domaine de l'asile et pour celui des étrangers, à savoir l'art. 55 LEtr.

Par décision unanime du 30 septembre 2011 de l'assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et par décision du Conseil du fédéral du 23 novembre 2011, les cantons et la Confédération se sont mis d'accord sur des objectifs communs et sur un nouveau modèle de financement en matière d'encouragement spécifique de l'intégration, qu'ils ont consignés dans un document-cadre (ci-après document-cadre de la Confédération et des cantons). Comme arrêté dans ce document, les cantons percevront des contributions fédérales principalement dans le cadre de conventions en vue de la mise en œuvre de programmes d'intégration cantonaux. Le forfait auquel ils ont actuellement droit pour l'intégration des réfugiés reconnus, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger (art. 18 OIE) leur sera dorénavant versé dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux sous la forme d'un montant fixe pour quatre ans. En outre, les moyens financiers à hauteur de 16 millions par an qui sont alloués actuellement au programme des points forts pour l'intégration du DFJP pour les années 2008 à 2011 (prolongé pour les années 2012 et 2013) seront également incorporés dans les programmes d'intégration cantonaux. La contribution de la Confédération augmentera de 20 millions et passera à 36 millions par an. Si les moyens nécessaires ont d'ores et déjà été inscrits dans le plan financier pour les années 2014 à 2016, ils ne seront versés aux cantons qu'à la condition que ceux-ci engagent pour le financement de leur programmes d'intégration des fonds correspondant au minimum au montrant des contributions au hauteur de 36 millions de francs allouées par la Confédération.

Outre les programmes d'intégration cantonaux, des projets et des programmes d'importance nationale pourront aussi bénéficier d'un soutien financier à l'avenir. On mentionnera en particulier des initiatives visant à développer des stratégies et des outils d'assurance qualité, de manière à instaurer en la matière une pratique fondée essentiellement sur des normes valables à l'échelle nationale. Les projets et les programmes d'importance nationale doivent aussi permettre de donner des impulsions pour continuer à développer la politique de promotion de l'intégration. Il sera possible, le cas échéant, de tenir compte des expériences recueillies à cette occasion dans les programmes d'intégration cantonaux ou dans les mesures mises en œuvre par les structures ordinaires.

2. Partie spéciale

2.1 Commentaire article par article

2.1.1 Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)

Art. 3 Transmission et notification des décisions

Suite à la reprise de la directive sur le retour⁶, une nouvelle disposition a été inscrite à l'art. 13, al. 5, LAsi (cf. révision partielle du 18 juin 2010) qui prévoit que les décisions de non-entrée en matière concernant des procédures Dublin doivent être notifiées directement aux personnes concernées, même si elles ont un mandataire. La notification est communiquée sans délai au mandataire. Dans sa teneur actuelle, l'art. 3 OA 1 renvoie uniquement à l'art. 13, al. 3, LAsi. La présente modification d'ordonnance est donc l'occasion d'étendre le renvoi à l'art. 13, al. 5, LAsi également, qui a été mis à jour dans le cadre du projet 1.

Art. 4 Langue de la procédure

Afin de garantir la sécurité du droit et dans un souci de transparence, les modalités relatives à la langue de la procédure sont définies de manière détaillées dans la loi (art. 16 LAsi). Cette disposition de l'ordonnance peut donc être abrogée (cf. à ce sujet déjà le message du Conseil fédéral du 26 mai 2010, FF 2010 4035, 4067).

Art. 7c Émoluments pour demandes de réexamen et demandes multiples

Le renvoi à la nouvelle base légale relative au traitement des demandes multiples et des demandes de réexamen figure désormais entre parenthèses, sous le titre de l'article. En outre, la pratique actuelle de l'ODM est réglée dans l'ordonnance et l'émolument perçu pour les demandes multiples et les demandes de réexamen est réduit de 1200 à 600 francs. Cette adaptation s'inscrit dans le prolongement d'un arrêt du Tribunal administratif fédéral de 2008, qui concluait que la perception d'un émolument de 1200 francs pour le traitement de demandes multiples et de demandes de réexamen viole le principe de la proportionnalité (ATAF 2008/3).

Art. 20 Entretien de conseil

La base légale pour l'instauration d'un entretien de conseil dans la procédure d'asile a été créée lors de l'examen au Parlement de la dernière révision de la LAsi (art. 25a LAsi). Comme il ressort du libellé de la disposition, cet entretien de conseil a lieu avant l'ouverture proprement dite de la procédure d'asile. Concrètement, il doit intervenir au moment où le requérant d'asile est entendu sur les données relatives à sa personnes et sur l'itinéraire qu'il a emprunté, donc avant que les premières étapes de la procédure d'asile au sens strict soient engagées (audition et droit d'être entendu concernant les motifs d'asile). Si l'on passe directement à l'audition sur les motifs d'asile, l'entretien de conseil doit être mené immédiatement avant le début de cette audition.

⁶ FF 2009 8043

Art. 20a Etablissement des faits médicaux

Le requérant est informé des bases légales et des modalités de l'établissement des faits médicaux, auquel il est astreint, au moyen de l'aide-mémoire qui lui est remis au début de la procédure d'asile. Ce document existe dans plus de 50 langues. L'ODM et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) clarifient les recoupements qui pourraient exister entre l'examen médical visé à l'art. 26^{bis}, al. 2, LAsi et les mesures sanitaires à la frontière fondées sur la loi fédérale du 18 décembre 1970 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme⁷. L'ODM réglera les modalités pratiques en conséquence.

Art. 28 Avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Le renvoi entre parenthèses sous le titre doit être adapté. La suppression de la plupart des motifs de non-entrée en matière entraîne l'abrogation des art. 32 à 35a et 41 LAsi. La base légale pertinente est désormais l'art. 31a LAsi.

Art. 28a Mesures d'instruction supplémentaires

Cet article est abrogé, car la base légale relative à la procédure de non-entrée en matière en l'absence de documents d'identité ou de voyage (art. 32, al. 3, let. c, LAsi) est aussi abrogée en raison de la suppression de la plupart des motifs de non-entrée en matière.

Art. 28b Coopération lors de l'établissement des faits

L'art. 41, al. 3, LAsi étant abrogé, le renvoi entre parenthèses sous le titre doit être adapté. La coopération internationale aux fins de l'établissement des faits se fonde désormais sur l'art. 29a LAsi.

Art. 29 Réouverture de la procédure

Cette disposition doit être abrogée car la base légale sur laquelle elle se fonde (art. 35a LAsi) a également été abrogée lors de la suppression de la plupart des motifs de non-entrée en matière contenus dans la loi sur l'asile.

Art. 38 Octroi de l'asile aux familles

Lors de l'examen de la dernière modification de la LAsi, le Parlement a supprimé la possibilité d'octroyer l'asile à « d'autres proches parents » des réfugiés vivant en Suisse. Cette disposition de l'ordonnance n'a dès lors plus raison d'être.

2.1.2 Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)

Art. 2 Définition des prestations d'aide sociale et d'aide d'urgence remboursables

La Confédération verse aux cantons un forfait global pour les coûts de l'aide sociale en faveur des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (cf. art. 88 LAsi et art. 87 LEtr en relation avec les art. 21 et 25 OA 2). La précision apportée au présent art. 2 OA 2 vise à exclure expressément des prestations d'aide sociale et d'aide d'urgence remboursables les prestations destinées à promouvoir l'intégration pour lesquelles les cantons perçoivent des indemnités conformément à l'art. 18 OIE.

Comme indiqué dans le rapport explicatif de mars 2007 relatif à l'OIE⁸, il n'a pas été tenu compte, dans le calcul du forfait global, des éléments du forfait alloués pour l'intégration des

⁷ RS 818.101

⁸ Cf. rapport relatif au projet d'ordonnance sur l'intégration des étrangers (dispositions d'exécution de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers), p. 12

étrangers (acquisition de connaissances linguistiques, intégration professionnelle, etc.), puisque ces coûts sont désormais couverts par le forfait d'intégration. Le rapport explicatif concernant la révision de l'OA 2 précise aussi que les subventions pour l'intégration ne sont pas comprises dans le forfait global⁹.

Le soutien accordé aux réfugiés et, dans certains cantons aussi, aux personnes admises à titre provisoire se fonde sur les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Ces normes prévoient aussi un certain nombre de mesures destinées à favoriser l'intégration (cf. chapitre D.3) et dont le financement doit être assuré par l'intermédiaire de l'aide sociale. Selon le chapitre D.5 des normes CSIAS, ces mesures sont souvent des prestations d'assistance au sens de l'art. 3 de la loi fédérale en matière d'assistance (LAS)¹⁰ et sont donc couvertes, aux termes de l'art. 2 OA 2 dans sa teneur en vigueur, par le forfait global au sens de l'art. 88 LAsi. L'art. 2, al. 3, OIE consacre le rôle prioritaire des structures ordinaires, en l'occurrence de celles de l'aide sociale, dans la promotion de l'intégration. Aussi ces mesures, qui sont déjà subventionnées dans le cadre du forfait global, ne peuvent-elles plus être aussi financées au moyen des fonds destinés spécifiquement à l'intégration.

Il est toutefois apparu que quelques cantons utilisent les structures de l'aide sociale pour mettre en œuvre des mesures d'intégration en faveur de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus. Les législations cantonales actuelles en matière d'aide sociale ne permettent pas dans la pratique de faire une distinction objective satisfaisante entre forfait d'intégration et forfait global.

En plus des mesures d'intégration spécifiques, c'est-à-dire des mesures qui ne sont pas réalisées dans le cadre des structures ordinaires, le forfait d'intégration doit donc aussi pouvoir être utilisé pour financer des mesures destinées à favoriser l'intégration sociale et professionnelle de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire, pour autant que la législation cantonale en matière d'aide sociale prévoit des mesures de ce type pour ces groupes de population et qu'il s'agisse de prestations d'assistance au sens de l'art. 3 LAS. Le forfait d'intégration doit également permettre de couvrir les frais de déplacement et les suppléments d'intégration en lien avec de telles mesures si aucune autre option n'est envisageable. En ce qui concerne en revanche les programmes d'occupation proposés à titre de mesure de prise en charge visant exclusivement à structurer la journée des intéressés, les cantons continueront d'être indemnisés au moyen du forfait global et non du forfait d'intégration (cf. art. 22, al. 2, et 26, al. 2, OA 2).

Art.3 Fixation et octroi des prestations d'aide sociale et d'aide d'urgence

Al. 1

Cette modification est de nature linguistique et vise à harmoniser le libellé du présent alinéa avec celui de l'art. 83, al. 1^{bis}, LAsi.

Al. 3

Conformément à l'art. 82, al. 2, LAsi, les personnes qui forment une demande de réexamen (procédure selon l'art. 111b LAsi) ou déposent une nouvelle demande d'asile (procédure en cas de demandes multiples selon l'art. 111c LAsi) reçoivent, sur demande, l'aide d'urgence. Le présent alinéa doit donc être précisé pour tenir compte de ces catégories de requérants.

⁹ Cf. rapport concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile (dispositions d'exécution relatives à la révision partielle du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile), p. 30 et 32

¹⁰ Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (RS 851.1)

Art. 5 Modalités de remboursement

Al. 6

Le nouvel art. 89a LAsi dispose, à l'al. 2, que l'ODM peut réduire les indemnités financières du canton qui ne s'acquitte pas de ses obligations au sens du premier alinéa de l'article ou les fonder sur les données disponibles. L'art. 5, al. 6, OA 2 précise donc désormais que ces réductions sont prises en compte dans les versements effectués conformément à l'art. 5, al. 2, OA 2.

Art. 20 Durée de l'obligation de rembourser les frais (requérants d'asile, personnes admises à titre provisoire et personnes à protéger sans autorisation de séjour)

Phrase introductive

Aux termes de l'art. 82, al. 2, LAsi, les personnes qui forment une nouvelle demande d'asile dans les cinq ans suivant l'entrée en force d'une décision d'asile ou de renvoi (art. 111c LAsi) reçoivent, sur demande, l'aide d'urgence. Aussi faut-il préciser dans l'ordonnance que les cantons ne touchent pas de forfait global au sens de l'art. 20 OA 2 pour ces personnes. La base légale pertinente dans ce cas est l'art. 28 OA 2 (forfait d'aide d'urgence).

Let. f

Pour des précisions sur la nouvelle formulation relative au droit à une autorisation de séjour, se référer aux explications concernant l'art. 24 ci-après. Cette adaptation est de nature purement rédactionnelle et vise uniquement à assurer la concordance linguistique entre les deux articles.

En outre, dans un souci de simplification et d'uniformisation du système d'indemnisation, l'expression « pour la première fois » a été supprimée du libellé de la disposition. Si une personne admise à titre provisoire obtient par mariage une autorisation de séjour mais qu'elle perd par la suite cette autorisation et dépose une nouvelle demande d'asile, le canton ne perçoit pas de forfait global pour cette personne durant le traitement de cette seconde demande. C'est compliquer inutilement la procédure que de devoir vérifier si un requérant a déjà été en possession d'une autorisation de séjour afin de déterminer si le canton a droit au versement d'un forfait pour cette personne. Cette modification ne concerne d'ailleurs qu'un faible nombre de cas.

Art. 24 Durée de l'obligation de rembourser les frais

Al. 1, let. a

L'art. 88, al. 3, LAsi dispose, dans sa nouvelle teneur, que la Confédération verse des indemnités forfaitaires aux cantons pour les réfugiés reconnus pendant cinq ans au plus à compter du dépôt de la demande d'asile. Si la personne obtient une autorisation d'établissement avant l'échéance de ce délai de cinq ans, l'obligation de rembourser les frais prend fin aussitôt. Il y a donc lieu d'adapter l'ordonnance en conséquence.

L'octroi de l'autorisation d'établissement aux réfugiés reconnus est désormais régi par l'art. 34 LEtr. La réglementation particulière visée à l'art. 60, al. 2, LAsi, qui prévoit que quiconque a obtenu l'asile a droit à une autorisation d'établissement au bout de cinq ans, est abrogée.

Ce droit demeure en revanche pour les conjoints de titulaires d'une autorisation d'établissement (art. 43, al. 2, LEtr), de même que pour les apatrides, s'ils séjournent légalement en Suisse depuis cinq ans (art. 31, al. 3, LEtr).

Afin de tenir compte de ces nouveautés et des évolutions à venir dans ce domaine (par ex. révision de la future loi sur les étrangers et l'intégration), une formule générale figure désormais en lieu et place des articles fondant le droit à une autorisation en vertu du droit des étrangers, en particulier des art. 43, al. 3, LEtr (let. a du présent alinéa) et 31, al. 3, LEtr (let. c du présent alinéa).

Dans les cas où les personnes continuent néanmoins d'avoir droit à une autorisation d'établissement, l'obligation de rembourser les frais qui incombe à la Confédération prend fin le dernier jour du mois où naît ce droit.

Par contre, dans les cas où les intéressés n'ont pas droit à une autorisation d'établissement, cette obligation prend fin au plus tard après cinq ans à compter du dépôt de la demande d'asile.

Al. 1, let. a à d

Concernant la suppression de l'expression « pour la première fois », se référer aux explications relatives à la modification de l'art. 20, let. f, ci-dessus.

Complément relatif à l'al. 1, let. b et d

En vertu de l'art. 87, al. 1, let. b, LEtr, la Confédération verse aux cantons une indemnité forfaitaire au sens des art. 88, al.3, et 89 LAsi pour chaque réfugié admis à titre provisoire. Par la voie de ce renvoi, l'obligation de rembourser les frais est limitée en principe également à cinq ans pour les réfugiés admis à titre provisoire. Toutefois, en dérogation à l'art. 89, al. 3, 2^e phrase, LAsi, l'art. 87, al. 3, LEtr, qui est déterminant en l'occurrence, précise expressément que les indemnités forfaitaires visées à l'art. 87, al. 1, LEtr sont versées pendant au plus sept ans à compter de l'entrée en Suisse. Il en va de même pour les apatrides admis à titre provisoire visés à la let. d.

Al. 1, let. f

L'art. 20, let. c, OA 2 prévoit que l'obligation de rembourser les frais qui incombe à la Confédération pour les requérants d'asile prend fin lorsque les intéressés quittent définitivement la Suisse ou partent sans annoncer leur départ aux autorités compétentes. Pour des raisons de systématique du droit, il y a lieu d'inscrire la même disposition à la let. f du présent alinéa concernant les réfugiés ayant obtenu l'asile et les réfugiés admis provisoirement, les apatrides et les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour. Cette adaptation correspond à la pratique en vigueur.

Al. 4

Conformément à la nouvelle teneur de l'art. 88, al. 3, LAsi, la Confédération verse aux cantons des forfaits pour les réfugiés en principe jusqu'à ce que ceux-ci obtiennent une autorisation d'établissement ou au plus pendant cinq ans à compter du dépôt de la demande d'asile.

L'art. 89, al. 2, LAsi prévoit que le Conseil fédéral définit la forme que revêtent les indemnités forfaitaires versées aux cantons pour les tâches qu'ils assument dans le domaine de l'asile, ainsi que la durée et les conditions de leur octroi. Les dispositions d'exécution figurent à l'art. 24 OA 2.

Le présent al. 4 autorise le versement des forfaits globaux sur une plus longue durée pour certaines catégories de personnes. Son libellé doit être adapté à la nouvelle teneur de l'art. 88, al. 3, LAsi. Cette modification n'a pas d'incidences financières.

Art. 28

Titre, phrase introductive et let. a

L'abrogation de l'art. 88, al. 5, LAsi entraîne l'adaptation du renvoi entre parenthèses, sous le titre. La suppression du terme « unique » dans la phrase introductive a pour but d'adapter la formulation à celle de la disposition de loi (art. 88, al. 4, LAsi). Enfin, il y a lieu de modifier le libellé de la let. a car, du fait de l'abrogation des art. 32 à 35a LAsi, les seuls motifs de non-entrée en matière encore pertinents figurent à l'art. 31a, al. 1 et 3, LAsi.

Section 4 Aide au retour individuelle

Art. 74 Versement

Al. 5

Les situations dans lesquelles une aide complémentaire peut être octroyée sont précisées. Dans les faits, cette aide complémentaire est aussi allouée depuis 2012 dans le cadre de programmes portant sur des pays déterminés (par ex. la Tunisie et la Guinée). Le présent alinéa est complété pour indiquer expressément que cette aide peut aussi être accordée pour des motifs spécifiques au pays concerné.

2.1.3 Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

La modification de l'art. 55 LEtr rend nécessaire l'adaptation d'un certain nombre de dispositions du chapitre 4 de l'OIE. La structure de ce chapitre doit être revue dans un souci de clarté et pour améliorer la cohérence des dispositions relatives au financement. Il s'agit aussi de transposer dans l'ordonnance les nouvelles règles relatives au financement de l'encouragement spécifique de l'intégration par la Confédération. La section 1 définit les principes concernant l'octroi de contributions, les domaines subventionnés et les demandes, tandis que les sections 1a, 1b et 2 explicitent les différentes formes de contributions (programmes d'intégration cantonaux, forfaits d'intégration).

Chapitre 4 Contributions financières en faveur de la promotion de l'intégration

Conformément aux recommandations de la Commission tripartite sur les agglomérations¹¹, la Confédération et les cantons poursuivent une politique qui repose sur le principe selon lequel l'encouragement de l'intégration doit se faire en priorité dans les structures ordinaires (par ex. à l'école, dans les établissements de formation professionnelle, sur le marché du travail) et qu'il doit être financé par les budgets ordinaires correspondants. À défaut de telles structures ou lorsque les structures existantes ne répondent que partiellement aux besoins ou ne sont pas accessibles, il est possible de combler les lacunes à l'aide de programmes et de projets d'encouragement spécifique de l'intégration. Ces offres peuvent s'adresser aux structures ordinaires afin de les soutenir dans l'accomplissement de leur mission en matière d'intégration.

Section 1 Dispositions générales

Art. 11 Octroi de contributions

Le présent article est modifié pour l'adapter à la nouvelle base légale (art. 55 LEtr), qui s'applique aussi bien au domaine de l'asile qu'à celui des étrangers. Pour des raisons de

¹¹ Rapport de la CTA du 29 juin 2009 sur l'avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers et Rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010 sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération
<https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2009/2009-06-30.html>
https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2010/ref_2010-03-052.html

systématique du droit, les dispositions détaillées relatives aux programmes d'intégration cantonaux et aux programmes et projets d'envergure nationale figurent respectivement aux art. 17a et 17e OIE.

Art. 12 Bénéficiaires

Cette disposition peut être abrogée puisque les bénéficiaires sont définis dans la loi (art. 55, al. 2 et 3, LEtr).

Art. 13 Domaines

Seul le renvoi entre parenthèses, sous le titre, a ici été adapté.

Art. 14 Points forts

Compte tenu de la réorientation de l'encouragement spécifique de l'intégration par la Confédération et les cantons, cette disposition peut être abrogée. Les principaux axes de l'encouragement spécifique de l'intégration pour les années 2014 à 2017 sont définis dans le document-cadre de la Confédération et des cantons (cf. ch. 1.2.5 ; programmes d'intégration cantonaux, voir aussi à ce sujet les explications relatives à l'art. 17a OIE ci-après).

L'obligation de définir des priorités résulte aussi des dispositions de l'art. 13 de la loi sur les subventions (LSu ; RS 616.1).

Art. 15, al. 2 et 3 Dépôt et examen des demandes / Art. 16 Avis de la commission

Vu l'abrogation de l'art. 14 OIE, il faut aussi supprimer la référence au programme des points forts dans cette disposition. Pour cette raison, il y a lieu d'abroger l'art. 15, al. 2 et 3, et l'art. 16 OIE.

Section 1a Programmes d'intégration cantonaux

Art. 17a Programmes d'intégration cantonaux

Les objectifs stratégiques des programmes d'intégration cantonaux pour les années 2014 à 2017, qui ont été arrêtés dans le document-cadre adopté par la Confédération et les cantons (cf. ch. 1.2.5), reposent sur trois piliers : « information et conseil », « formation et travail » et « compréhension et intégration sociale ». La modification de l'art. 55 LEtr confère une base légale claire à ce document-cadre. À l'avenir, les contributions financières au titre de l'encouragement spécifique de l'intégration seront allouées principalement dans le cadre des programmes cantonaux quadriennaux, tels que définis dans les conventions-programmes au sens de l'art. 20a LSu conclues entre la Confédération et les cantons.

Les objectifs stratégiques relatifs aux programmes ont été définis conjointement par la Confédération et les cantons et valent pour tous les cantons. La Confédération fixe ensuite avec chaque canton les prestations ou les indicateurs pertinents pour contribuer à la réalisation de ces objectifs. Si, exceptionnellement, la Confédération ne parvient pas à se mettre d'accord ou à conclure une convention avec un ou plusieurs cantons, l'ordonnance doit tout de même prévoir la possibilité de continuer à octroyer des contributions en faveur de l'encouragement spécifique de l'intégration sur la base de contrats de prestations ou de décisions.

Art. 17b Répartition et montant des contributions

Le DFJP définit dans une convention, en collaboration avec les cantons, la manière dont sont réparties les contributions financières. Le document-cadre du 23 novembre 2011 prévoit, pour une période de programme, que la contribution fédérale versée aux

programmes d'intégration cantonaux conformément à l'al. 3 sera allouée à hauteur de 10 % en tant que contribution de base et à raison de 90 % selon les indicateurs des besoins des cantons. Ces indicateurs sont, premièrement, la part de la population résidente permanente du canton et, deuxièmement, la part de la population résidente permanente étrangère entrée en Suisse. Ils sont pondérés dans une proportion de 1 pour 2. Le plafond par canton est fixé pour une durée de quatre ans, sur la base de la moyenne des quatre années précédentes. Le versement de contributions fédérales au sens de l'art. 55, al. 3, LEtr est lié à la condition que les cantons engagent des fonds en faveur de l'encouragement spécifique de l'intégration qui correspondent au minimum au montant des contributions accordées par la Confédération. Seuls sont déterminants les fonds des cantons et des communes qui ont été consentis par les pouvoirs publics. Il s'agit de garantir que la Confédération et les cantons assument ensemble les dépenses engagées pour mener à bien la tâche commune de l'encouragement spécifique de l'intégration.

Cette obligation de cofinancement à hauteur de 50 % qui incombe aux cantons ne s'applique pas au forfait d'intégration selon l'art. 18 OIE : la Confédération continuera de verser ce forfait sans condition aux cantons pour l'intégration des réfugiés reconnus, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour. Sur la base d'une convention de programme, le forfait d'intégration sera aussi inclus dorénavant dans les programmes d'intégration.

Art. 17c Dépenses donnant droit à une contribution

L'art. 55 LEtr accorde à la Confédération une large compétence pour encourager l'intégration dans tous les domaines pertinents. Conformément à la stratégie tripartite développée par la Confédération, les cantons et les communes, l'encouragement spécifique de l'intégration fondé sur l'art. 55 LEtr doit intervenir en premier lieu là où il existe des lacunes dans les structures ordinaires concernées (par ex., école, formation professionnelle, marché du travail) ou là où l'accès à ces offres n'est pas garanti. Aussi l'art. 17c prévoit-il que les contributions que la Confédération alloue pour la mise en œuvre des programmes cantonaux sont destinées exclusivement à financer des mesures d'encouragement spécifique de l'intégration et ne sauraient par conséquent être utilisées pour subventionner des prestations des structures ordinaires, lesquelles doivent être financées via les budgets ordinaires correspondants. Il est néanmoins possible, à titre exceptionnel, de déroger à ce principe sur une courte période, par exemple lorsqu'il s'agit d'apporter un soutien, sous la forme d'un apport financier initial, aux institutions existantes pour leur permettre de remplir à l'avenir leur mandat en matière d'encouragement de l'intégration. L'ODM règlera les détails dans des directives.

Les tâches administratives générales, comme le mandat de coordination des services cantonaux chargés des contacts avec l'ODM pour les questions d'intégration, ne peuvent pas être financées au travers des programmes d'intégration cantonaux. La mise en œuvre opérationnelle de mesures d'intégration spécifiques par des services cantonaux ou communaux, notamment lorsqu'elle entraîne des frais de personnel directement liés à la réalisation de ces mesures, doit donc être clairement distinguée des tâches à caractère purement administratif. L'ODM règle les détails dans des directives.

Le document-cadre adopté par la Confédération et les cantons le 23 novembre 2011 prévoit que les cantons se fondent sur des analyses des besoins et des groupes cibles pour développer leurs programmes d'intégration. Ces analyses leur servent aussi d'éléments de référence pour fixer, pour chacun des trois piliers prévus pour les programmes d'intégration cantonaux, les prestations et les indicateurs relatifs à l'intégration des réfugiés reconnus et

des personnes admises à titre provisoire. Dans le cadre de l'investissement global de la Confédération et des cantons en faveur des programmes d'intégration, les dépenses pour les prestations destinées au groupe cible des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire doivent correspondre proportionnellement au montant des contributions versées au titre du forfait d'intégration.

Art. 17d Compte rendu et contrôle

Les al. 1 et 2 disposent que l'ODM suit les progrès dans la mise en œuvre des programmes d'intégration cantonaux en contrôlant régulièrement la réalisation des objectifs. Ce contrôle se fonde sur les objectifs stratégiques des programmes et sur les prestations et les indicateurs définis à cette fin par chaque canton. Les cantons rendent compte des progrès réalisés non pas pour chaque mesure, mais à l'échelon du programme tout entier.

L'al. 3 charge l'ODM d'exercer, dans le cadre des conventions-programmes conclues avec les cantons, une surveillance financière axée sur les risques sur les programmes d'intégration cantonaux. Conformément à l'art. 25 LSu, cette surveillance doit se borner à des contrôles par sondage réguliers, effectués sur place. Pour le reste, les dispositions de la LSu s'appliquent par analogie.

Section 1b Programmes et projets d'importance nationale

Art. 17e Programmes et projets

La nouvelle structure de l'ordonnance a motivé l'ajout de cet article. Les dispositions de l'al. 1 concernant les programmes et les projets d'envergure nationale figuraient jusqu'ici à l'art. 11, al. 1 et 4, OIE. Cette disposition a été complétée par une base légale qui permet à la CFM d'exécuter, sur la base d'une convention conclue avec l'ODM, des programmes, des projets ou des études scientifiques d'importance nationale dans le domaine de l'intégration.

Section 2 Subventions pour l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés

Art. 18 Forfait d'intégration

La Confédération verse aux cantons un forfait pour encourager l'intégration des réfugiés reconnus, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour. En vertu des dispositions de l'arrêté fédéral du 27 avril 1972 approuvant la convention relative au statut des apatrides, ce forfait est aussi alloué pour les apatrides et les personnes admises à titre provisoire qui sont aussi apatrides.

L'al. 2 correspond à l'actuel al. 4.

L'al. 3 reprend les principes relatifs au forfait d'intégration exposés dans le document-cadre. En principe, ce forfait doit être versé aux programmes d'intégration cantonaux. Il est fixé pour toute la durée du programme et augmenté d'un supplément de 10 % (cf. ch. 6.6 du document-cadre). S'il est constaté, lors du recalcul du forfait d'intégration sur la base des décisions effectives relatives aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés des quatre années précédentes, qu'un canton aurait eu droit à un montant plus élevé pendant les quatre années en question, la Confédération compense l'écart lors de la fixation du forfait d'intégration pour les quatre années suivantes (cf. ch. 6.7 du document-cadre).

En vertu de l'al. 4, l'ODM demande le remboursement des fonds non utilisés par les cantons lorsque les indicateurs révèlent que les objectifs stratégiques du programme n'ont pas été atteints dans les délais. Il est tenu compte de manière appropriée des circonstances

exogènes non imputables au canton ; l'ODM peut alors prolonger le délai, mais n'accorde en aucun cas des contributions supplémentaires (ch. 9 de la convention de programme du document-cadre). Les fonds inhérents au forfait d'intégration qui n'ont pas été engagés pendant la période de programme doivent être utilisés aux fins premières au sens d'une réparation. Au demeurant, les dispositions de la LSu s'appliquent.

L'al. 5 régleme nte le mécanisme de compensation prévu au ch. 6.8 du document-cadre en cas d'écarts importants: si les décisions effectives relatives aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés sont, pour une année donnée, supérieures de 20 % à la dernière moyenne calculée, la Confédération compense l'écart à titre exceptionnel dès l'année suivante. Si les décisions effectives relatives aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés sont, pour une année donnée, inférieures de 20 % à la dernière moyenne calculée, les cantons constituent des provisions en conséquence, dont la Confédération tiendra compte, en déduction du forfait d'intégration, pour la prochaine période.

Une grande partie des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire dépendent de l'aide sociale. Aussi les mesures d'intégration destinées à ces deux groupes-cibles sont-elles souvent mises en œuvre dans le cadre des structures ordinaires de l'aide sociale. L'ajout de l'al. 6 vise à expliciter le fait qu'il est possible de déroger au principe selon lequel les dépenses consenties dans les structures ordinaires au titre de l'encouragement de l'intégration ne peuvent pas être comptabilisées avec les moyens alloués dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux.

Voir aussi les explications relatives à l'art. 2 OA 2 « Définition des prestations d'aide sociale et d'aide d'urgence remboursables ».

Art. 19

L'art. 91, al. 4, LAsi ayant été abrogé dans le cadre de la modification de la LAsi du 14 décembre 2012, il y a lieu d'abroger également la disposition d'exécution s'y rapportant.

2.1.4 Ordonnance sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (Ordonnance sur les phases de test, OTest)

Adoptée par le Conseil fédéral le 4 septembre 2013¹², l'ordonnance sur les phases de test (OTest, RS 142.318.1) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2013. La possibilité créée par le Parlement d'évaluer de nouvelles procédures dans le cadre de phases de test permet au Conseil fédéral de déroger, dans des limites données, à des dispositions de la LAsi et de la LEtr. Lors de l'élaboration de l'OTest, il a été décidé que les dispositions légales concernées seraient indiquées entre parenthèses dans le titre.

L'entrée en vigueur du premier volet de la modification de la LAsi nécessite également une adaptation de l'OTest. Quelques dispositions deviennent caduques et d'autres doivent être adaptées sur le plan rédactionnel (adaptation des renvois entre parenthèses et autres renvois). Toutes ces adaptations sont purement techniques et n'ont aucune incidence matérielle.

¹² RO 2013 3075

3. Conséquences financières

3.1.1 Modifications relatives au versement de contributions fédérales dans le domaine de l'asile

Demandes multiples (art. 82, al. 2, LAsi, art. 3, al. 3, OA 2)

Aux termes de l'art. 82, al. 2, LAsi, les personnes qui forment une nouvelle demande d'asile dans les cinq ans suivant l'entrée en force d'une décision d'asile ou de renvoi (art. 111c LAsi) n'ont plus droit à l'aide sociale mais reçoivent, sur demande, l'aide d'urgence. Les cantons ne percevront plus à l'avenir de forfait global pour ces personnes. Les coûts générés par cette catégorie de requérants durant leur séjour en Suisse seront couverts par le forfait d'aide d'urgence. On s'attend néanmoins à ce que ce changement prévu de régime influe sur le nombre des demandes multiples.

Certains cantons craignent que les modifications portant sur l'impact financier des demandes multiples prévues dans l'OA 1 entraînent un transfert de coûts. Cette crainte doit être prise en compte par la saisie des coûts de cette aide d'urgence dans le cadre du suivi concernant la suppression de l'aide sociale (cf. le message du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile). Si les résultats du suivi montrent que les forfaits d'aide d'urgence versés ne permettent pas de couvrir les coûts globaux liés à cette aide, en tenant compte de toutes les réserves des cantons, l'indemnisation devra être adaptée ultérieurement.

3.1.2 Contributions financières en matière d'intégration

Coûts supplémentaires

Le financement de la réorientation de l'encouragement de l'intégration, qui sera mise en œuvre à partir de 2014, sera assuré à l'aide des moyens existants et des fonds supplémentaires prévus dans le plan financier pour la période 2014 à 2016. Conformément à la décision du 23 novembre 2011 du Conseil fédéral concernant l'accord passé avec la Conférence des gouvernements cantonaux (décision de l'assemblée plénière de la CdC du 30 septembre 2011), la Confédération augmentera sa contribution en faveur de l'encouragement spécifique de l'intégration de 20 millions dès 2014. Cette hausse est liée à la condition que les cantons engagent pour le financement de leurs programmes d'intégration des fonds correspondant au minimum au montant des contributions allouées par la Confédération.

Économies

L'intégration revêt une importance primordiale sur le plan économique : les personnes bien intégrées ont moins de risques de dépendre de l'aide sociale ou de l'assurance invalidité, d'où une baisse des coûts à la charge de ces assurances sociales. De manière générale, il y a lieu d'admettre que les gains économiques d'une bonne intégration sont supérieurs aux coûts de l'encouragement de l'intégration. Une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publiée en 2007 abonde dans ce sens¹³.

¹³ Cf. à ce sujet le message concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (intégration ; 13.030), FF 2013 2173