



Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) (Modification)

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Contexte	2
2.1 Situation actuelle en fait et en droit.....	2
2.2 Évolution du nombre de demandes d'asile	2
2.2.1 Dans des États européens	2
2.2.2 En Suisse	3
2.3 Perspectives d'avenir: restructuration au niveau fédéral et cantonal.....	4
2.4 Problématique actuelle en matière d'hébergement.....	5
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation.....	5
4. Forme de l'acte législatif	6
5. Droit comparé	6
6. Mise en œuvre, évaluation	6
7. Commentaire des articles	6
8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	9
9. Répercussions financières.....	9
10. Répercussions sur le personnel et l'organisation	9
11. Répercussions sur les communes	9
12. Répercussions sur l'économie	10
13. Résultat de la procédure de consultation	10
14. Proposition	10

**Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la modification de la loi portant introduction de la loi fédérale sur
l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE)**

1. Synthèse

La Confédération attribue des requérants d'asile au canton de Berne selon une clé de répartition déterminée, à charge pour lui de les héberger et de les encadrer. En 2015, le nombre de requérants d'asile qui se sont rendus en Europe a présenté une nette augmentation par rapport aux années précédentes, en raison notamment à la crise humanitaire qui persiste en Syrie à cause des conflits armés. La Suisse a, comme le reste de l'Europe, enregistré une hausse du nombre de demandes d'asile. À l'été 2015, cette hausse a provoqué une pénurie de places d'hébergement dans le canton de Berne, malgré les efforts intensifs entrepris pour augmenter les capacités. Cette situation devrait rester tendue en 2016.

Les hébergements adaptés sont rares sur le marché libre. Par ailleurs, les communes ne se montrent pas toutes disposées, tant s'en faut, à apporter leur aide dans la recherche de solutions pouvant être mises en œuvre rapidement. L'expérience a montré que les bases légales existantes en matière d'asile permettent difficilement, en cas de hausse significative pendant un laps de temps bref et lorsque les réserves cantonales sont épuisées, de trouver des hébergements en temps utile pour les requérants d'asile. À moins de déclarer la situation d'urgence en vertu de la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi; RSB 521.1), le canton ne dispose d'aucun outil législatif spécial lui permettant de contraindre des communes à une collaboration rapide pendant une période limitée. La présente révision a pour but de combler cette lacune et d'empêcher ainsi que des personnes relevant du domaine de l'asile ne se retrouvent sans abri. Elle permettra aussi d'assurer que les pics de demandes d'asile soient absorbés sans heurts. La proximité géographique et relationnelle des préfectures et des communes devrait permettre aux premières d'œuvrer conjointement avec les secondes pour trouver et ouvrir rapidement des hébergements adaptés, raison pour laquelle la compétence correspondante est déléguée aux préfets et préfètes. La tolérance des communes et de la population envers l'hébergement de personnes du domaine de l'asile devrait aussi s'en trouver renforcée. Le projet de loi se fonde principalement sur le système actuel, qui prévoit que les autorités cantonales des migrations sont responsables de l'hébergement et de l'encadrement en matière d'asile, conjointement avec les organisations partenaires liées au canton par un contrat de prestations. En outre, il institutionnalise la mise à contribution des préfectures. En fonction de la situation générale dans le domaine de l'asile et des prévisions au sujet de son évolution, une planification sera établie en étroite collaboration avec les régions. Les préfets et préfètes jouiront d'une compétence de décision envers les communes, à titre de mesure d'urgence de droit spécial. En situation d'urgence avérée, les dispositions du droit de la protection de la population et de la protection civile resteront applicables. Cet élargissement du système actuel débouchera sur un modèle à trois niveaux permettant d'accroître avec davantage de fiabilité les capacités d'hébergement lorsqu'elles sont atteintes.

Le nouveau droit a un caractère provisoire et sera en vigueur jusqu'en 2019, date à laquelle une nouvelle répartition des compétences en matière d'asile dans le canton de Berne devrait être introduite (cf. ch. 2.3).

2. Contexte

2.1 Situation actuelle en fait et en droit

La législation en matière d'asile relève principalement de la compétence de la Confédération (cf. art. 121, al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst.; RS 101). Cette dernière attribue les requérants d'asile aux cantons selon une clé de répartition déterminée. À l'heure actuelle, le canton de Berne reçoit 13,5 à 14,8 pour cent des requérants d'asile.

Les personnes attribuées au canton passent en principe par deux phases d'hébergement. Lors de la première phase, elles résident dans des hébergements collectifs. Cette forme d'hébergement vise à les familiariser aux usages quotidiens qui ont cours en Suisse et à les préparer à mener une existence aussi autonome que possible. L'autorité cantonale des migrations a délégué ses compétences d'hébergement et d'encadrement à des organisations partenaires publiques ou privées, appelées services d'aide sociale en matière d'asile (SASA). En vertu des directives actuelles, ces derniers sont chargés de placer les requérants d'asile dans des hébergements collectifs pendant une durée ne dépassant pas six mois, avant de les transférer dans des appartements privés, ce qui correspond à la seconde phase. Lorsque, en raison d'un afflux rapide, les capacités de tous les hébergements collectifs sont atteintes, les requérants d'asile doivent être placés provisoirement dans des hébergements d'urgence. Au 11 décembre 2015, le canton de Berne comptait 37 hébergements collectifs, dont dix centres souterrains et cinq foyers pour requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA). Tout cela correspond à une capacité de 3306 places, dont 950 places d'urgence en sous-sol et 218 places en foyer pour RMNA. Les personnes requérant l'asile qui, pendant leur séjour dans un hébergement collectif, ont appris à gérer leur quotidien en Suisse de manière suffisamment autonome, de même que les personnes admises provisoirement, sont transférées en seconde phase (logements privés), toujours sous la responsabilité des SASA.

Depuis l'entrée en vigueur de la LiLFAE le 1^{er} janvier 2010, les communes ne sont plus compétentes pour l'octroi de l'aide sociale. Avant cette date, la législation permettait à l'autorité cantonale des migrations d'attribuer les requérants d'asile à des communes. Le nouveau droit a aboli cette possibilité, dans le but de soulager les communes. L'autorité cantonale des migrations confie désormais les requérants d'asile attribués au canton de Berne aux SASA, qui exploitent des centres collectifs.

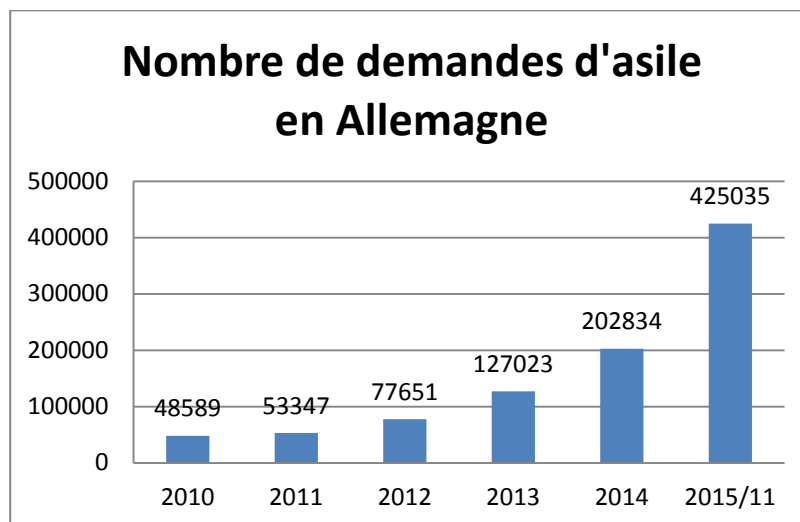
Sachant que les hébergements collectifs se trouvent tous sur territoire communal, le canton a besoin du soutien et de la collaboration étroite de chaque commune en cas d'ouverture de nouveaux centres. Ainsi, les communes d'accueil potentielles restent impliquées de fait dans le système d'aide sociale en matière d'asile et jouent un rôle qui, s'il ne figure pas dans la loi, n'est pas dénué d'importance.

2.2 Évolution du nombre de demandes d'asile

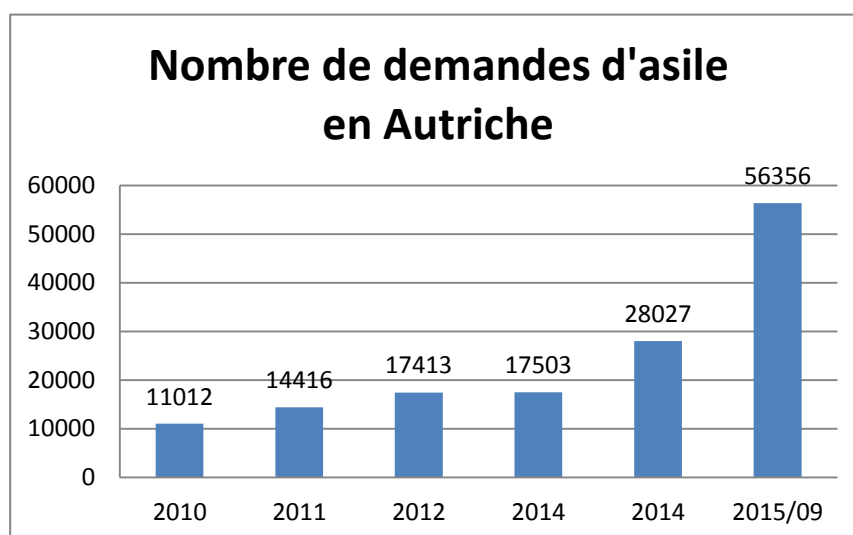
2.2.1 Dans des États européens

Dans un rapport publié fin 2015¹, l'office fédéral allemand des migrations et des réfugiés décrit l'évolution suivante:

¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, novembre 2015, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile



Selon le portail en ligne Statista², la situation est tout aussi critique en Autriche:



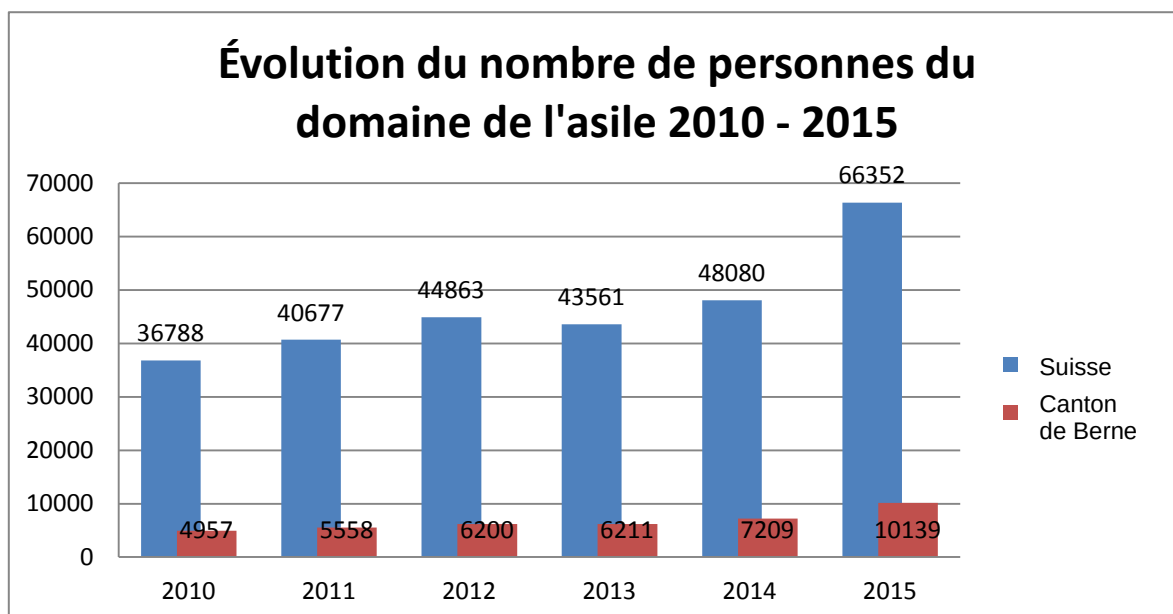
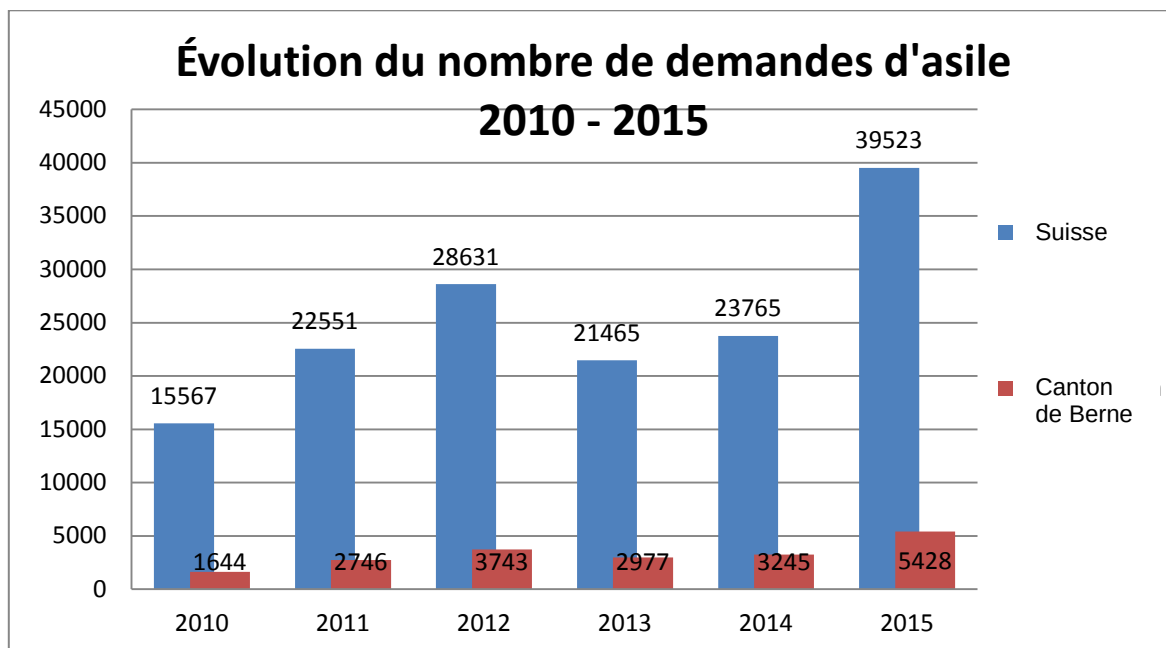
Dans la statistique en matière d'asile 2014, le Secrétariat d'État aux migrations compare en ces termes la situation en Suisse et celle d'États européens: «Avec 3,0 demandes pour 1000 habitants, la Suisse continue [...] d'accueillir davantage de requérants d'asile que la moyenne des pays européens. Seules la Suède, l'Autriche et la Hongrie affichent un taux plus élevé, avec respectivement 8,4, 3,4, et 3,1 requérants pour 1000 habitants, tandis que la moyenne européenne se situe à 1,14 requérant pour 1000 habitants (contre 0,85 l'année précédente).»³

2.2.2 En Suisse

Les graphiques ci-après montrent l'évolution du nombre de nouvelles demandes d'asile entre 2010 et 2015 et indiquent le nombre de requérants d'asile qui se trouvent en Suisse.

² <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/293189/umfrage/asylantraege-in-oesterreich>

³ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2014/stat-jahr-2014-kommentar-f.pdf>



2.3 Perspectives d'avenir: restructuration au niveau fédéral et cantonal

En restructurant le domaine de l'asile, le Conseil fédéral entend accélérer les procédures d'asile. À l'avenir, 60 pour cent des procédures d'asile devraient ainsi aboutir à une décision exécutoire dans un délai de 140 jours. Ces procédures se dérouleront dans des centres fédéraux répartis entre six régions, lesquels se chargeront entre autres de la première audience des requérants d'asile et du tri des dossiers. Grâce à ce système, la majorité des personnes attribuées par la Confédération aux cantons auront une chance relativement élevée de pouvoir rester en Suisse avec le statut de réfugié reconnu ou une admission provisoire. En outre, il est prévu que les cantons qui accueillent un centre fédéral se chargent d'exécuter le renvoi des personnes à qui la Confédération a refusé l'asile. Dans le canton de Berne, la Confédération implantera un centre de procédure et au moins un centre de renvoi. Cette restructuration devrait être achevée d'ici au 1^{er} janvier 2019.

Vu les derniers développements, le Conseil-exécutif a également décidé de restructurer le domaine de l'asile au niveau cantonal. Sa décision de principe retient un modèle d'intégration

dès l'arrivée par la Direction de la santé et de la prévoyance sociale (SAP) et d'exécution rapide de la procédure par la Direction de la police et des affaires militaires (POM): les requérants d'asile attribués au canton qui ont de grandes chances de se voir octroyer l'asile ou d'être admis provisoirement et, ainsi, de demeurer en Suisse à plus long terme seront hébergés, encadrés et soutenus dans leur intégration sociale et professionnelle par la SAP, tandis que les personnes dont la demande d'asile est rejetée seront renvoyés par la POM. Cette dernière se chargera aussi d'octroyer l'aide d'urgence. La restructuration dans le canton de Berne, qui devrait être achevée d'ici au milieu de l'année 2019, nécessitera une adaptation des bases légales.

La présente modification ne vise ni à anticiper, ni à influencer la restructuration du domaine de l'asile. Elle a pour but de combler une lacune qui empêche une prise en charge appropriée des personnes du domaine de l'asile en cas d'afflux massif durable et qui place continuellement les autorités face des obstacles dans l'exécution des procédures. Elle a en outre pour objectif d'empêcher que des personnes du domaine de l'asile ne se retrouvent sans abri et de prévenir une surcharge du système dans son ensemble.

2.4 Problématique actuelle en matière d'hébergement

Comme cela a été exposé plus haut, le domaine de l'asile se trouve actuellement dans une phase de transition, du point de vue national comme cantonal. Parallèlement, l'établissement de prévisions quant à l'évolution du nombre de demandes d'asile au cours des années à venir s'annonce extrêmement difficile, vu la multitude de facteurs en présence (évolution de la situation dans les pays de provenance les plus importants, survenance de nouveaux conflits en Afrique, au Proche-Orient ou au Moyen-Orient, décisions de l'Union européenne, avec participation de la Suisse, quant à des transferts de population, apparition ou disparition de chemins de fuite vers l'Europe, et bien d'autres). Par ailleurs, dans le canton de Berne, l'évolution de la situation depuis l'été 2015 – déficit de plusieurs centaines de places d'accueil pour requérants d'asile et attitude réfractaire de certaines communes – a fait apparaître la nécessité de clarifier les bases légales. Le droit actuel offre un cadre fonctionnel pour l'hébergement en période de variations faibles à modérées, mais le système atteint ses limites en cas d'augmentation rapide ou significative du nombre de demandes d'asile. Le personnel des autorités cantonales des migrations et des SASA est lourdement surchargé; cette situation ne saurait perdurer, au risque d'entraîner une hausse de l'absentéisme et pérenniser ainsi le manque de ressources humaines. Au vu de la grande incertitude quant à l'évolution du nombre de demandes d'asile, il est primordial de fournir au canton les instruments nécessaires pour trouver des solutions rapides et efficaces en matière d'hébergement des requérants d'asile lorsque la situation devient tendue. À défaut de tels instruments, les moyens ordinaires ne permettront pas d'empêcher que des personnes du domaine de l'asile se retrouvent sans abri.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La présente modification vise à éviter l'épuisement des capacités d'hébergement et, ainsi, à empêcher que des personnes relevant du domaine de l'asile ne se retrouvent sans abri. Elle crée un modèle à trois niveaux sur la base du système actuel et permet ainsi la mise à disposition plus fiable d'hébergements supplémentaires. Parallèlement, elle instaure un instrument destiné à être utilisé en cas d'urgence, lorsque les moyens ordinaires ne suffisent pas ou sont trop lents. Elle institutionnalise la participation des préfets et préfètes en partant du principe que la proximité géographique et relationnelle de ces autorités avec les communes permettra une collaboration plus rapide qu'actuellement en vue de trouver et ouvrir des logements appropriés et renforcera l'acceptation par les communes des mesures prises dans le domaine de l'asile.

Deux propositions ont été formulées dans le cadre de la procédure de consultation. Elles se distinguaient en ce sens que la compétence pour prononcer des mesures contraignantes n'était pas la même: dans la proposition A, elle revenait au Conseil-exécutif; ce dernier pouvait, en cas d'urgence, enjoindre à certaines communes de mettre à disposition sans délai des infrastructures leur appartenant ou sur lesquelles elles jouissaient d'un droit d'utilisation,

afin d'héberger des requérants d'asile. La proposition B, quant à elle, donnait cette compétence aux préfets et préfètes plutôt qu'au Conseil-exécutif. Le Conseil-exécutif soumet la seconde proposition (préfets et préfètes) à la commission consultative du Grand Conseil. Cette proposition a eu la préférence d'une petite majorité des participants à la procédure de consultation. Par ailleurs, une expérience pilote menée dans les dix arrondissements administratifs pendant l'été 2016 a montré que la proximité régionale des préfets et préfètes avait un effet positif sur la recherche de places d'hébergement pour des requérants d'asile.

4. Forme de l'acte législatif

La présente modification comprend des dispositions fondamentales d'importance majeure qui doivent être édictées dans la forme de la loi (art. 69, al. 4 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, ConstC; RSB 101.1). Elle fonde notamment des droits et des devoirs dans la relation qui lie le canton et les communes en matière d'asile.

5. Droit comparé

Les cantons ont des manières différentes de mettre en œuvre le droit fédéral. À Zurich et à Saint-Gall, par exemple, la répartition des compétences entre canton et communes est comparable à celle qui avait cours dans le canton de Berne avant 2010: les communes sont directement responsables de l'hébergement et de l'encadrement des requérants d'asile une fois qu'ils leur ont été attribués par le canton. Lucerne confie la compétence primaire aux autorités cantonales, comme dans le canton de Berne, mais peut aussi attribuer des requérants d'asile aux communes lorsque les capacités cantonales sont atteintes (cf. art. 8 de l'ordonnance cantonale lucernoise du 30 novembre 2007 sur l'asile, RSL 892b).

6. Mise en œuvre, évaluation

Les dispositions cantonales relatives à l'asile seront intégralement revues et adaptées ces prochaines années dans le cadre du projet de restructuration du domaine de l'asile.

7. Commentaire des articles

Article 4

Le droit actuel prévoit qu'en matière d'hébergement, la POM institue une commission dont les membres sont des représentants des communes concernées. Cette commission exerce une fonction de conseil pour les organismes responsables (les SASA) et examine toutes les questions importantes pour les communes portant sur l'exécution des contrats de prestations passés dans le cadre de l'hébergement et de l'encadrement de personnes relevant du domaine de l'asile. Il est prévu de conserver cette plate-forme à l'utilité avérée.

Il était aussi prévu que les commissions sur l'asile endossent une autre fonction: selon le droit actuel, elles pourraient et devraient obliger les communes à mettre à disposition des locaux d'hébergement dans le cas où les organismes responsables ne peuvent en trouver suffisamment sur le marché. La répartition devrait se faire, dans la mesure du possible, en proportion de la population communale. La Direction de la police et des affaires militaires est censée statuer sur les recours déposés contre les décisions des commissions. Seulement, la structure particulière des commissions n'a jamais fonctionné. En effet, les communes y étant représentées, elles auraient dû s'obliger elles-mêmes (et d'autres communes non représentées dans les commissions) à mettre des hébergements à disposition. Il s'agit là, à l'évidence, d'une responsabilité que les membres des commissions ne peuvent pas assumer. Partant, il convient d'abroger la compétence décisionnelle des commissions sur l'asile figurant à l'alinéa 5 et d'instaurer, à l'article 4b, un instrument adéquat permettant d'éviter que des personnes du domaine de l'asile ne se retrouvent sans logement lorsque les capacités d'hébergement sont atteintes.

Article 4a (nouveau)

Les personnes du domaine de l'asile sont censées être logées dans les structures ordinaires prévues à cet effet, ce qui présuppose que l'autorité cantonale des migrations continue de créer des places d'hébergement en nombre suffisant, en collaboration avec les SASA. Parallèlement, le canton met sur pied une réserve stratégique afin d'absorber les variations faibles à modérées du nombre de demandes d'asile.

L'alinéa 3 souligne l'importance pour l'autorité cantonale des migrations d'impliquer les communes et les préfectures à un stade précoce, même en situation normale. Grâce à une politique d'information adéquate, les autorités cantonales peuvent amener les communes à mieux accepter les hébergements d'asile et à se montrer plus disposées à collaborer. En cas de questions liées à l'hébergement, les communes doivent pouvoir trouver des interlocuteurs en mesure de les renseigner aussi clairement que possible. À cet effet, les autorités cantonales se coordonnent (art. 4d, al. 5).

L'alinéa 4 donne au Conseil-exécutif la possibilité de déléguer aux préfets et préfètes des tâches en lien avec la recherche de places d'hébergement et des tâches de coordination au sens de l'article 4d, alinéa 5, même en situation normale. Cela permet un échange d'expériences et de savoir-faire qui peuvent se révéler utiles en situation tendue. Afin de garantir la flexibilité nécessaire, l'implication précoce des préfets et préfètes devra être réglée par voie d'ordonnance, ce qui permettra aussi de coordonner avec précision les structures complexes et les tâches hétérogènes du domaine de l'asile.

Article 4b (nouveau)

La révision prévoit une modification partielle de la compétence en matière d'hébergement dans le domaine de l'asile. Ainsi, les préfets et préfètes seront appelés à endosser un rôle plus important aux côtés des autorités cantonales des migrations. Le changement partiel de compétence se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les préfets et préfètes seront à même de collaborer plus rapidement avec les communes pour trouver et ouvrir des lieux d'hébergement appropriés, grâce à leur proximité géographique et relationnelle avec ces dernières. Le changement a été proposé par l'Association des communes bernoises et bénéficie de son soutien.

Lorsqu'un besoin particulier en matière d'hébergement se profile dans le domaine de l'asile, le Conseil-exécutif chargera les préfets et préfètes de désigner un certain nombre de places. Pour déterminer ce besoin, il se fondera sur les prévisions établies par la Confédération au sujet de l'évolution du nombre de demandes d'asile et de la part probable qui en sera attribuée au canton de Berne. En fonction de la situation, ce besoin devra être satisfait rapidement. Le Conseil-exécutif impartit aux préfectures un délai approprié, lequel devrait en principe avoisiner trois mois.

Si les mesures au sens des articles 4a et 4b, alinéa 1 ne suffisent pas pour trouver suffisamment de places d'hébergement appropriées et utilisables rapidement, les préfets et préfètes enjoindront à certaines communes d'en mettre à disposition, mais à condition d'avoir d'abord épuisé toutes les autres possibilités. Si des possibilités éventuelles ne peuvent être mises en œuvre suffisamment tôt, le canton doit pouvoir réagir aux pénuries de places imminentes dans un délai approprié. Même les mesures prévues à l'alinéa 2 nécessitent un certain temps de planification et de réalisation. Il s'agit avant tout d'éviter que les personnes concernées par le manque de places ne se retrouvent à la rue, non seulement en raison d'engagements internationaux pris par la Suisse, mais aussi, plus généralement, dans l'intérêt de préserver la dignité humaine.

Les autorités compétentes déterminent si un hébergement est adapté. C'est en principe le cas des installations de la protection civile, des bâtiments scolaires désaffectés, des anciens hôpitaux ou des maisons de vacances. La commune doit être propriétaire des objets concernés ou jouir d'un droit et d'une possibilité réelle de les utiliser. Cependant, il est presque inévitable qu'une norme telle que celle du nouvel article 4b, qui vise à donner aux autorités le pouvoir d'agir dans des situations extraordinaires, contienne des notions juridiques

nécessitant une interprétation. Ce n'est qu'ainsi que la flexibilité requise pourra être garantie dans la gestion de situations difficiles.

Si une mesure est prise en vertu de l'alinéa 2, les préfets et préfètes veillent à répartir les personnes relevant du domaine de l'asile de manière équilibrée entre les régions (art. 4d, al. 1). Cela permet, tant que faire se peut, de répartir la charge équitablement entre les communes et les régions. En répartissant lesdites personnes, les préfets et préfètes disposent néanmoins d'un pouvoir d'appréciation non négligeable. Le principe selon lequel la solution trouvée doit être aussi avantageuse que possible s'applique également.

Sachant que les centres supplémentaires concernés par l'alinéa 2 doivent être mis à disposition rapidement et que l'hébergement organisé et approprié des requérants d'asile constitue un intérêt public non négligeable, l'effet suspensif est retiré aux éventuels recours formés contre les mesures prises en vertu de l'alinéa 2, ce qui rend ces mesures immédiatement exécutoires (al. 4). Les voies de droit sont régies par la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21), ce qui signifie que les décisions rendues par les préfectures pourront être contestées devant la Tribunal administratif. Leur durée de validité est limitée à deux ans (al. 3). Avec un délai plus court, il ne vaudrait plus la peine d'investir dans les tâches d'organisation et d'exploitation découlant de la création d'un hébergement.

Article 4c (nouveau)

L'article 4c institue un lien entre le domaine de l'asile et celui de la protection de la population et de la protection civile. Historiquement, les personnes relevant du domaine de l'asile ont longtemps été considérées comme des personnes en quête de protection au sens de la législation sur la protection de la population et sur la protection civile, non seulement au niveau cantonal, mais aussi fédéral. Différentes modifications législatives intervenues récemment ont toutefois rendu ce lien moins apparent.

En situation d'urgence, la LCPPCi permet de déterminer les compétences et les mesures en matière de protection de la population et de protection civile. Aux termes de l'article 2 LCPPCi, une telle situation peut résulter d'une situation de détresse sociale.

Article 4d (nouveau)

L'article 4d contient des dispositions générales au sujet de l'hébergement de personnes relevant du domaine de l'asile et renvoie aussi bien à l'article 4a qu'à l'article 4b.

La répartition régionale des personnes relevant du domaine de l'asile se fait d'une manière aussi équilibrée que possible. Ce principe est retenu à l'alinéa 1. Lorsque les préfectures prennent des mesures en vertu de l'article 4b, elles doivent, autant que possible, répartir les places d'hébergement en proportion de la population des arrondissements administratifs. Il faut tenir compte, à ce sujet, des grandes différences de nombre d'habitants entre les dix arrondissements administratifs. Ainsi, il peut s'avérer judicieux, pour des raisons de fonctionnement, de ne pas disséminer des personnes en plusieurs endroits dans un petit arrondissement, mais plutôt d'y implanter un hébergement collectif d'une certaine taille. Il n'est cependant pas prévu d'imposer des tailles précises aux hébergements collectifs ou d'urgence. Les préfets et préfètes ont besoin d'une certaine flexibilité pour accomplir leurs tâches. Par ailleurs, les communes se montrent plus tolérantes lorsque leurs besoins individuels peuvent être mieux pris en compte. L'alinéa 2 retient néanmoins expressément que l'hébergement et l'encadrement doivent être assurés, de sorte que les centres devront tout de même atteindre une taille minimale.

En outre, la loi impose de chercher des solutions aussi avantageuses que possible d'un point de vue financier. Une solution est dite avantageuse lorsqu'elle est réalisable avec les moyens fédéraux qui, proportionnellement, peuvent lui être consacrés, ou lorsqu'elle n'engendre pas de charge de travail supplémentaire trop importante. Comme cela a été évoqué précédemment, les installations de taille modeste sont plus faciles à trouver et mieux acceptées, mais l'expérience a montré que leur exploitation était plus coûteuse. Afin que les

nouvelles dispositions puissent déployer tous leurs effets, le Grand Conseil devra mettre les moyens nécessaires à disposition.

Les coûts liés à l'exploitation des centres et à l'hébergement et l'encadrement des personnes du domaine de l'asile sont pris en charge par le canton, qui dédommage les communes de manière appropriée pour l'utilisation d'installations leur appartenant (al. 3 et 4). Par exemple, à l'heure actuelle, une installation de protection civile de 100 places ou davantage donne lieu au versement d'un loyer mensuel de 7000 francs, charges non comprises, à la commune concernée.

Les principes les plus importants en matière d'information et de coordination, qui ont déjà été évoqués plus haut, sont retenus à l'alinéa 5. Ce dernier peut par exemple être invoqué par le canton pour mettre sur pied une cellule de réflexion dans le domaine de l'asile.

L'alinéa 6 habilite le Conseil-exécutif à édicter les dispositions d'exécution nécessaires.

Articles 7 et 9

Les articles 7 et 9 subissent des modifications d'ordre rédactionnel.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

L'application des directives de la Confédération en matière d'asile figure expressément dans les objectifs du gouvernement pour la législature 2015-2018. La révision de la LiLFAE va dans ce sens.

9. Répercussions financières

La présente modification n'induit en principe aucun coût direct. Les requérants d'asile attribués au canton de Berne doivent en tous les cas bénéficier d'un hébergement convenable, financé notamment par les forfaits fédéraux et éventuellement par des moyens cantonaux complémentaires. Cependant, la situation actuelle indique qu'à défaut de bases légales adéquates permettant de trouver rapidement des hébergements pour les personnes relevant du domaine de l'asile, les frais investis dans des solutions de remplacement (auberges de jeunesse, maisons de vacances, hôtels, etc.) ne sont souvent pas couverts par les subventions fédérales et doivent être financés par des moyens cantonaux. Sans ces moyens, une partie des personnes relevant du domaine de l'asile pourraient se retrouver sans abri. Par ailleurs, l'expérience a montré que les frais d'hébergement individuels sont inversement proportionnels à la taille des hébergements ouverts: plus les hébergements sont petits, plus le canton doit mettre des moyens propres à disposition.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet de modification n'a pas de répercussions sur le personnel ni sur l'organisation. Les frais engendrés pour les préfectures peuvent pour le moment être absorbés par les moyens à disposition. En fonction de l'évolution du nombre de personnes du domaine de l'asile, il faudra toutefois s'attendre à une augmentation des besoins des préfectures.

11. Répercussions sur les communes

Malgré la nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes introduite en 2009, ces dernières ont toujours, de près ou de loin, été concernées par le domaine de l'asile, tous les hébergements collectifs ou d'urgence étant situés sur leur territoire, quels qu'en soient les exploitants. Partant, de nombreuses communes ont déjà eu l'occasion de réaliser des expériences – positives pour nombre d'entre elles – en matière d'hébergement de requérants d'asile. De plus, le canton a mis sur pied une cellule de réflexion qui sera chargée d'assister l'Office de la population et des migrations (OPM) et deviendra un interlocuteur privilégié pour répondre aux questions des communes et exercera en outre un rôle de coordination. Cela devrait permettre de minimiser les répercussions sur les communes. Enfin, il convient de

rappeler que l'instrument prévu au nouvel article 4b, alinéa 2 ne sera utilisé qu'en situation extraordinaire.

12. Répercussions sur l'économie

Aucune répercussion sur l'économie n'est à prévoir.

13. Résultat de la procédure de consultation

La quasi-totalité des participants sont favorables à la présente révision. Aucun ne s'est opposé à la suppression de la compétence décisionnelle des commissions sur l'asile. La plupart estiment par ailleurs que le modèle à trois niveaux est judicieux et reconnaissent sur le principe la nécessité d'une compétence décisionnelle en matière de mise à disposition d'hébergements lors de situations tendues. Le Conseil-exécutif a mis deux propositions en consultation: la proposition A prévoit de confier la compétence au Conseil-exécutif et la proposition B, aux préfets et préfètes. Une nette majorité des participants, dont la plupart des villes et communes, ont dit préférer la proposition B. Quant aux partis politiques, leurs préférences s'équilibrent plus ou moins: l'UDC, le PLR, les Verts et les Jeunes Verts sont favorables à la proposition A, tandis que le PS, le PBD et le PEV préfèrent la proposition B.

À la demande de plusieurs participants, les formulations de l'article 4b, alinéa 1 ont été harmonisées dans les deux propositions. Une remarque a en outre été ajoutée dans les rapports respectifs: lorsqu'en cas de besoin, un objet est réquisitionné par voie de décision, la commune doit en être propriétaire ou jouir d'un droit et d'une possibilité réelle de l'utiliser. À la demande des Jeunes Verts, la possibilité retenue à l'article 4a, alinéa 4 de la proposition B (selon laquelle le Conseil-exécutif peut, en situation normale, déléguer aux préfets et préfètes des tâches au sens de l'alinéa 1 et des tâches de coordination au sens de l'article 4d, alinéa 5) a été intégrée à la proposition A. Cette possibilité peut en effet se révéler utile, quel que soit l'organe compétent pour la prise de mesures au sens de l'article 4b. Les autres demandes formulées n'ont pas été prises en compte, parce qu'elle se recoupaient avec des éléments figurant déjà dans le texte de loi proposé, dépassaient le cadre de la présente révision ou étaient de nature trop générale.

14. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le projet de modification.

Berne, le 17 août 2016

Au nom du Conseil-exécutif,
la présidente: *Simon*
le chancelier: *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission pour la première lecture

ACE n° 1099

Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE)		
	<i>Le Grand Conseil du canton de Berne,</i> sur proposition du Conseil-exécutif, <i>arrête:</i>		
	I.		
	L'acte législatif 122.20 intitulé Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers du 20.01.2009 (LiLFAE) (état au 01.11.2013) est modifié comme suit:		
Art. 4 Délégation ⁵ La commission oblige les communes à mettre à disposition des locaux d'hébergement dans le cas où les organismes responsables ne peuvent en trouver suffisamment sur le marché. La répartition se fait, dans la mesure du possible, en proportion de la population communale. La Direction de la police et des affaires militaires statue sur les recours déposés contre les décisions de la commission.	Art. 4, al. 1 (ne concerne que le texte allemand) Art. 4 al. 5 (abrog.) ⁵ Abrogé(e).		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	Art. 4a (nouv.) Hébergement 1. Situation ordinaire ¹ Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires veille, en collaboration avec les organismes désignés à l'article 4, alinéa 1, à ce qu'un nombre suffisant de places adaptées, à caractère temporaire ou permanent, soient disponibles pour l'hébergement des personnes visées à l'article 3, alinéa 1; il constitue des réserves en nombre approprié. ² Il se fonde pour ce faire sur les prévisions établies par les autorités fédérales au sujet de l'évolution du nombre de demandes d'asile. ³ Les communes ainsi que les préfets et préfètes doivent être intégrés à un stade précoce dans la recherche de places d'hébergement et collaborer activement. ⁴ Le Conseil-exécutif peut déléguer aux préfets et préfètes des tâches au sens de l'alinéa 1 et des tâches de coordination au sens de l'article 4d, alinéa 5.		
	Art. 4b (nouv.) 2. Situation tendue		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	¹ Lorsque le nombre de personnes visées à l'article 3, alinéa 1 risque de dépasser les capacités d'hébergement en l'espace de quelques mois et qu'il est impossible de trouver à court terme des locaux d'habitation en nombre suffisant sur le marché libre, le Conseil-exécutif charge les préfets et préfètes de désigner, en collaboration avec les communes, un certain nombre de places d'hébergement pouvant être créées sans délai. Il leur impartit un délai approprié à cet effet. ² Si les mesures prises en vertu des articles 4a et 4b, alinéa 1 ne suffisent pas à la création d'un nombre suffisant de places d'hébergement, les préfets et préfètes enjoignent à des communes de mettre à disposition des places d'hébergement adaptées et utilisables sans délai. Si les circonstances l'exigent, ils peuvent désigner eux-mêmes certains hébergements. ³ Les mesures prises en vertu de l'alinéa 2 ne peuvent durer plus de deux ans. ⁴ Les recours formés contre des décisions rendues sur la base de l'alinéa 2 n'ont pas d'effet suspensif. Au surplus, la procédure est régie par la LPJA.		
	Art. 4c (nouv.) 3. Situation d'urgence		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	¹ En situation d'urgence, les dispositions de la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi)¹⁾ s'appliquent.		
	Art. 4d (nouv.) 4. Dispositions communes ¹ Les infrastructures sélectionnées en vertu des articles 4a et 4b doivent être réparties d'une manière aussi équilibrée que possible entre les régions et être financièrement avantageuses. ² Elles doivent, par leur taille, leur structure et leur situation, permettre l'hébergement et l'encadrement approprié des personnes visées à l'article 3, alinéa 1. ³ Le canton prend en charge les frais liés à l'exploitation des infrastructures ainsi qu'à l'hébergement et à l'encadrement des personnes visées à l'article 3, alinéa 1. ⁴ Il verse aux communes une indemnité appropriée pour l'utilisation d'infrastructures leur appartenant. ⁵ Il fournit aux communes les informations nécessaires et coordonne la collaboration.		

¹⁾ RSB 521.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	⁶ Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance et peut fixer des critères supplémentaires pour l'hébergement de personnes visées à l'article 3, alinéa 1.	⁶ Biffer.	
Art. 7 Prestations particulières ¹ L'autorité compétente pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile peut proposer des prestations particulières pour préparer et faciliter le retour au pays d'origine.	Art. 7 al. 1 (mod.) ¹ L'autorité compétente pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile<u>aux personnes selon l'article 3, alinéa 1</u> peut proposer des prestations particulières pour préparer et faciliter le retour au pays d'origine.		
Art. 9 ³ L'autorité peut déléguer à un organisme responsable public ou privé, par le biais d'un contrat de prestations, le soin d'octroyer l'aide d'urgence.	Art. 9 al. 3 (mod.) ³ L'autorité peut déléguer à un organisme responsable public ou privé, <u>selon l'article 4, alinéa 1,</u> par le biais d'un contrat de prestations, le soin d'octroyer l'aide d'urgence.		
	II.		
	<i>Aucune modification d'autres actes.</i>		
	III.		
	<i>Aucune abrogation d'autres actes.</i>		
	IV.		
	Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente modification.		
		<i>Il est proposé au Grand Conseil de</i>	

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
		<i>renoncer à la seconde lecture.</i>	
	Berne, le 17 août 2016	Berne, le 19 septembre 2016	Berne, le 19 octobre 2016
	Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer	Au nom de la commission, le président: Wenger	Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer