



Rapport

Date de la séance du CE: 18 août 2021
Direction: Direction de la sécurité
N° d'affaire: 2020.SIDGS.751
Classification: Non classifié

Modification de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Contexte	2
2.1	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31)	2
2.2	Restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne	2
2.3	Mise en œuvre de la stratégie NA-BE dans la loi	3
2.4	Motion 073-2020	4
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	4
4.	Forme de l'acte législatif	4
5.	Droit comparé	4
6.	Mise en œuvre, évaluation	5
7.	Commentaire des articles	5
8.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	7
9.	Répercussions financières	7
10.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	9
11.	Répercussions sur les communes	10
12.	Répercussions sur l'économie	10
13.	Résultat de la procédure de consultation	10
14.	Proposition	12

1. Synthèse

Le 1^{er} juillet 2020 a marqué l'entrée en vigueur simultanée de la loi du 9 décembre 2019 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE; RSB 122.20) et de la loi du 3 décembre 2019 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR; RSB 861.1). La Li LFAE et la LAAR sont la traduction législative de la stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne. Tant la stratégie que la planification détaillée et la législation qui en

découlent visent l'exécution rapide et systématique des décisions de renvoi entrées en force par la Direction de la sécurité (DSE). Les départs rapides et autonomes sont encouragés, d'une part, par la mise en place d'un conseil en vue du retour et, de l'autre, par l'hébergement des bénéficiaires de l'aide d'urgence dans des centres de retour dédiés.

Le 31 août 2020, quelques mois après avoir adopté la Li LFAE et la LAAR, le Grand Conseil a adopté la motion 073-2020 Schilt (Utzigen, UDC) par 79 voix contre 67 et 7 abstentions. La motion charge le Conseil-exécutif de verser l'aide d'urgence de huit francs par jour également aux requérants et requérantes d'asile déboutés qui sont hébergés à titre privé.

Un problème d'incompatibilité, voire de contradiction se pose entre le droit en vigueur et la motion 073-2020 Schilt. Dans ces circonstances, le Conseil-exécutif estime que la motion doit être mise en œuvre au niveau de la loi au sens formel.

2. Contexte

2.1 Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31)

La législation sur l'asile relève de la compétence de la Confédération en vertu de l'article 121, alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Le 5 juin 2016, le peuple a accepté, avec 66,8 pour cent des voix, le projet visant l'accélération des procédures d'asile. Ce faisant, il a entériné deux principes: les procédures d'asile doivent être exécutées rapidement et dans le respect des principes de l'État de droit. Elles sont menées par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Lorsqu'il rejette une demande d'asile ou qu'il refuse d'entrer en matière, le SEM prononce, en règle générale, le renvoi de Suisse et en ordonne l'exécution (art. 44 LAsi). Le canton d'attribution est tenu ensuite d'exécuter la décision de renvoi (art. 46, al. 1 LAsi).

Conformément à l'article 81 LAsi, les personnes qui séjournent en Suisse en vertu de la LAsi et qui ne peuvent subvenir à leur entretien par leurs propres moyens reçoivent l'aide sociale nécessaire, à moins qu'un tiers soit tenu d'y pourvoir en vertu d'une obligation légale ou contractuelle, ou l'aide d'urgence, à condition qu'elles en fassent la demande. L'octroi de l'aide sociale et de l'aide d'urgence est régi par le droit cantonal. Les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire auxquelles un délai de départ a été imparti sont exclues du régime de l'aide sociale (art. 82, al. 1 LAsi). Elles reçoivent l'aide d'urgence si elles en font la demande et qu'elles sont dans le besoin.

2.2 Restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne

Adoptée par le Conseil-exécutif le 17 août 2016, la stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne vise, d'une part, une meilleure intégration des personnes réfugiées et de celles admises à titre provisoire et, d'autre part, une exécution rapide et systématique des renvois des personnes déboutées. Les travaux d'élaboration de la nouvelle stratégie ont été lancés suite à la restructuration du domaine de l'asile entreprise par la Confédération, par laquelle cette dernière visait à accélérer nettement les procédures d'asile. Le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie cantonale le 23 novembre 2016 et l'a assortie de déclarations de planification.

La stratégie prévoit de renforcer l'intégration dès le début des personnes qui présentent des chances de rester en Suisse. Ainsi, la compétence d'héberger et d'encadrer les requérants d'asile en procédure étendue et les personnes admises à titre provisoire a été transférée à la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), tandis que la DSE se concentre sur l'exécution rapide et

systématique des renvois entrés en force. Les départs autonomes dans les meilleurs délais sont encouragés grâce à des services de conseil en vue du retour et à un hébergement des personnes recevant l'aide d'urgence dans des centres de retour distincts des autres centres. L'exécution des renvois peut, dans la mesure nécessaire et pertinente, s'accompagner de mesures de contrainte. L'aide d'urgence correspond au minimum garanti par la Constitution.

2.3 Mise en œuvre de la stratégie NA-BE dans la loi

Les objectifs stratégiques, puis la conception détaillée de la stratégie de restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne (stratégie NA-BE) ont été mis en œuvre au niveau de la loi dans la Li LFAE. La stratégie NA-BE prévoyait que l'autorité cantonale des migrations exploite elle-même des centres de retour, lesquels devaient fonctionner comme des centres de remise de prestations en nature. C'est pour cette raison que l'article 16, alinéa 2 Li LFAE prévoit en règle générale que l'aide d'urgence est octroyée sous forme de prestations en nature. Conformément à cette disposition, les prestations d'aide d'urgence comprennent

- l'hébergement dans une structure collective (lit. a),
- la remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène dans des quantités réduites au minimum prévu par la législation en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (lit. b),
- les prestations couvertes par l'assurance-maladie obligatoire selon la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) (lit. c),
- des vêtements et d'autres objets en cas de besoin urgent et attesté (lit. d).

À l'issue des débats relatifs à une intervention parlementaire, le Grand Conseil s'est opposé à la réaffectation de l'ancien Foyer d'éducation Prêles en centre de retour. Après cela, l'idée de l'exploitation autonome de centres de retour par l'autorité cantonale des migrations a été abandonnée au profit du maintien de la gestion de centres de retour par des organismes publics ou privés. À l'instar de ce qui se pratiquait au cours des années passées, ces derniers versent aux résidents des centres des montants en espèces leur permettant de couvrir leurs besoins de base, dont la prise en charge est garantie par la Constitution. Conformément à l'article 9, alinéa 2 de l'ordonnance du 20 mai 2020 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Oi LFAE; RSB 122.201), le montant versé en espèces s'échelonne en fonction du nombre de personnes que compte une famille ou un ménage. Il est plafonné à huit francs par personne et par jour.

Les prestations d'aide d'urgence, qu'elles soient versées en nature ou en espèces, sont limitées au minimum constitutionnel (cf. art. 16, al. 1 Li LFAE). La loi ne permet de s'écarter de ce principe que pour couvrir les besoins particuliers de personnes particulièrement vulnérables (p. ex. en raison de limitations durables dues à une maladie ou à un handicap ou dans les cas de mineurs non accompagnés). Les solutions les plus avantageuses doivent être privilégiées en tous les cas (art. 18, al. 1 Li LFAE).

L'article 6 Li LFAE délimite le cercle des personnes pouvant prétendre à l'aide d'urgence et concrétise la notion d'indigence. Aux termes de l'article 6, alinéa 2 Li LFAE, les personnes dans le besoin sont celles qui ne peuvent pas subvenir à leur entretien d'une manière suffisante ou à temps par leurs propres moyens (lit. a) et qui ne reçoivent pas d'aide de tiers ou pour qui cette aide viendrait trop tard (lit. b). À ce sujet, l'article 7, alinéa 1 Oi LFAE précise notamment que les personnes qui reçoivent le soutien de tiers ne sont pas indigentes au sens de l'article 6, alinéa 2 Li LFAE (lit. c), de même que celles qui refusent de recourir aux prestations qui leur sont proposées (lit. d). Les personnes du domaine de l'asile qui ont fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire et sont hébergées chez des personnes privées ne sont donc pas indigentes au regard du droit en vigueur et ne peuvent pas prétendre à l'octroi de montants en espèces. Seule l'assurance-maladie de base est prise en charge, conformément à la législation fédérale.

2.4 Motion 073-2020

La motion 073-2020, « Verser l'aide d'urgence également aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s qui sont hébergé-e-s à titre privé et réaliser des économies », a été adoptée le 31 août 2020. Elle charge le Conseil-exécutif de verser l'aide d'urgence de huit francs par jour aux requérants d'asile déboutés hébergés à titre privé. D'après le développement de la motion, ses auteurs estiment que ce versement conforte l'équilibre psychique des requérants d'asile fragilisés et soulage les secteurs du social et de la santé. Ils estiment en outre que cette solution contribue à diminuer les coûts du domaine de l'asile, étant donné qu'elle diminue le nombre de places nécessaires dans les centres de retour. Pendant les débats du Grand Conseil, des allusions ont été faites de différentes parts au sujet de la situation des personnes qui séjournent dans des structures d'aide d'urgence depuis plusieurs années (on parle alors de bénéficiaires de longue durée). Il a aussi été question des personnes dont la procédure d'asile s'est déroulée avant l'entrée en vigueur des modifications de la LAsi du 25 septembre 2015, lesquelles visaient à accélérer les procédures (cas régis par l'ancien droit). D'après les débats, le Grand Conseil souhaitait améliorer la situation de ces personnes en leur permettant d'être hébergées chez des particuliers tout en percevant un montant en espèces. Il était conscient, ce faisant, que la mise sur pied d'un tel système donnait aux personnes déboutées l'espoir de pouvoir demeurer en Suisse, quand bien même elles restaient tenues au départ.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Les nouvelles dispositions sont intégrées dans le chapitre 3, *Aide d'urgence pour les personnes relevant du domaine de l'asile*, dans une section 3.4a (art. 23a à 23e) nouvellement créée. Elles fixent ainsi le cadre applicable à un hébergement privé et retiennent les droits et les devoirs des personnes qui reçoivent l'aide d'urgence. Elles n'instaurent pas de droit, pour ces personnes, à un hébergement privé assorti de versements en espèces. Il est impératif que l'exécution des renvois reste possible.

4. Forme de l'acte législatif

Le mandat légal de la Li LFAE est en nette contradiction avec l'exigence posée par la motion 073-2020. À l'heure actuelle, une certaine partie des personnes ayant fait l'objet d'une décision d'asile négative entrée en force se trouvent déjà dans des hébergements privés. Par le soutien qu'elles reçoivent ainsi de la part de tiers, elles ne sont pas considérées comme indigentes au sens de la législation cantonale portant introduction du droit fédéral sur l'asile et du droit fédéral sur les étrangers et l'intégration. L'introduction d'un versement en espèces viendra modifier cet état de fait ce qui, comme expliqué précédemment, donnera lieu à une contradiction non négligeable entre la décision du Grand Conseil et la stratégie NA-BE, telle qu'elle a été traduite dans le droit ordinaire. Il y a par conséquent d'importantes raisons tant juridiques que politiques à mettre en œuvre formellement la motion 073-2020 au niveau de la loi: cela permettra de lever les contradictions.

5. Droit comparé

Un examen mené auprès de plusieurs cantons sélectionnés au hasard montre qu'aucun d'eux n'a intégré dans la loi un hébergement des requérants d'asile déboutés sous la forme demandée par la motion. La plupart des cantons (p. ex. Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure, Vaud, qui ont été directement interrogés) connaissent cependant une réglementation spécifique pour les personnes particulièrement vulnérables, à savoir, principalement, les personnes souffrant de troubles physiques ou psychiques ou les familles avec des enfants en âge de scolarité. La plupart des réglementations cantonales prévoient de mettre ces personnes vulnérables au bénéfice de la même forme d'hébergement qu'elles avaient

connue pendant la procédure d'asile, lorsqu'elles touchaient l'aide sociale à l'asile. Certains cantons, par exemple Soleure, limitent expressément cette réglementation à la durée de la vulnérabilité particulière. Le canton de Berne dispose déjà d'une réglementation légale spécifique pour les personnes particulièrement vulnérables (cf. art. 17 Li LFAE).

Certains cantons, par exemple Bâle-Ville et Vaud, permettent en outre aux requérants d'asile déboutés qui sont en couple avec une personne du domaine de l'asile au bénéfice d'un statut différent de continuer de vivre auprès d'elle, à certaines conditions.

Dans le canton de Vaud, l'*Établissement vaudois d'accueil des migrants* mène un projet intitulé « Héberger un migrant ». Destiné à des familles ou à des communautés de vie volontaires, ce projet a pour but de permettre à des personnes du domaine de l'asile qui ont des perspectives en Suisse de mieux s'intégrer. Il vise donc expressément les requérants d'asile en cours de procédure (titulaires d'un permis N) et les personnes admises à titre provisoire (permis F). Selon les indications des autorités compétentes du canton de Vaud, il est arrivé, dans des cas isolés, que des personnes qui avaient été admises dans le projet pendant leur procédure d'asile puissent y rester après l'entrée en force d'une décision de renvoi. Le canton de Vaud ne connaît pas, cependant, de solution telle que proposée pour la mise en œuvre de la motion dont il est question ici.

6. Mise en œuvre, évaluation

La DSE effectuera une évaluation continue des effets de la modification de la loi, afin de déterminer notamment si le canton reste en mesure d'accomplir intégralement son mandat légal d'exécuter les renvois. Si nécessaire, la pratique sera adaptée ou une proposition de modification sera à nouveau soumise au Grand Conseil.

7. Commentaire des articles

Section 3.4a Hébergement volontaire chez des particuliers

La création de cette nouvelle section entraîne une modification du titre de la section 3.4.

Article 23a Conditions

L'alinéa 1 délimite le cercle des personnes qui ont la possibilité de bénéficier de la réglementation visée aux articles 23a et suivants, à savoir les personnes qui se trouvent dans des cas décrits au chiffre 2.4 (voir plus haut): il s'agit de personnes séjournant dans les structures d'aide d'urgence depuis plusieurs années (bénéficiaires de longue durée) ou dont la procédure d'asile s'est déroulée avant l'entrée en vigueur des modifications de la LAsi du 25 septembre 2015 (cas régis par l'ancien droit). L'hébergement chez des particuliers est possible pour les personnes majeures seules ou pour les familles, mais pas pour les mineurs non accompagnés (MNA). Ces derniers ont en effet un besoin d'encadrement et de protection accru qui nécessite généralement qu'ils soient placés auprès d'un service spécialisé. Les autorités assument à leur égard une responsabilité particulière. De ce fait, l'hébergement volontaire chez des particuliers n'est pas approprié pour les MNA car il ne répond pas à leurs besoins. S'agissant des personnes pouvant et souhaitant être hébergées chez des particuliers, la date d'exécution du renvoi ne doit pas être imminente ou prévisible (lit. a) et les obligations imposées par l'article 7, alinéa 1 Li LFAE doivent être respectées (lit. c). Si ces dernières n'ont pas été observées par le passé, on peut présumer que la personne concernée n'offre pas des garanties suffisantes quant à sa collaboration en cas d'hébergement chez des particuliers.

L'alinéa 2 retient les grandes lignes de la mise en œuvre de la motion. Il inscrit dans la loi l'hébergement volontaire chez des particuliers. Il ne s'agit pas d'une délégation de tâches au sens du droit administratif, mais d'une prestation fournie par des particuliers sur une base volontaire. Par conséquent, ces derniers ne sont pas indemnisés par le canton pour les espaces d'habitation qu'ils mettent à disposition des bénéficiaires de l'aide d'urgence. De même, la responsabilité du canton est exclue (cf. art. 23c, al. 1).

L'hébergement privé ne dépend pas du bon vouloir des particuliers qui le proposent ou des bénéficiaires de l'aide d'urgence: il n'est possible qu'avec l'accord du service compétent de la Direction de la sécurité, à savoir l'Office de la population (OPOP). D'autres conditions doivent en outre être remplies (cf. lit. a à e). Pour des raisons d'économie de procédure, l'examen de l'aptitude doit se limiter aux points essentiels; le contrôle du critère visé à l'alinéa 2, lettre b, par exemple, se fait sur la base d'un extrait récent du casier judiciaire et du registre des poursuites. Du point de vue de l'autorité cantonale des migrations, il est crucial que l'exécution du renvoi reste possible en tout temps. Ainsi, le lieu de séjour des personnes concernées doit lui être connu et elle doit avoir la possibilité de prendre contact avec elles à n'importe quel moment. L'hébergement privé ne doit pas constituer un obstacle à l'exécution du renvoi. Le canton estime en outre qu'il est important que l'hébergement privé n'entrave pas le fonctionnement des centres collectifs visés à l'article 16, alinéa 2, lettre a. Il doit en effet veiller à disposer de suffisamment de places dans ces derniers pour être en mesure d'octroyer l'aide d'urgence à toutes les personnes qui peuvent y prétendre. Il ne saurait admettre, cependant, de devoir exploiter des centres à moitié vides, avec les dépenses inutiles que cela comporte. Il doit donc garder une certaine marge de manœuvre en la matière – dans l'intérêt public.

Article 23b Absence de prétention

Nul ne peut prétendre à un hébergement chez des particuliers. Cette disposition est nécessaire pour permettre au canton d'assumer la tâche d'exécution des renvois qui est la sienne en vertu du droit fédéral.

Article 23c Exclusion de responsabilité et convention

L'hébergement chez des particuliers constitue une forme d'hébergement volontaire. Le canton accomplit son mandat légal en proposant des structures collectives au sens de l'article 16, alinéa 2, lettre a. Il n'assume donc pas de responsabilité pour les hébergements privés (al. 1).

Le service compétent de la Direction de la sécurité passe une convention avec la personne bénéficiaire de l'aide d'urgence et avec le particulier (al. 2). Outre les droits et devoirs incombant aux différentes parties en vertu de la Li LFAE et de l'Oi LFAE, les conventions excluent la responsabilité du canton. Elles peuvent être résiliées en tout temps, sans délai spécifique à respecter, par les personnes hébergées chez des particuliers et par ces derniers. Le cas échéant, les personnes indigentes au sens de l'article 6 peuvent ensuite à nouveau recevoir l'aide d'urgence dans un hébergement collectif du canton.

Article 23d Droits et obligations

Le montant des versements en espèces est régi par l'article 9, alinéa 2 Oi LFAE. L'obligation d'assurance-maladie visée à la lettre c est déjà prévue par le droit fédéral (art. 7, al. 5 de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie, OAMal ; RS 832.102).

En tant que service compétent de la Direction de la sécurité, l'OPOP fixera individuellement la forme et la périodicité des versements en espèces et les consignera dans les conventions. Il pourra profiter des versements pour effectuer des contrôles de l'indigence des personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence

et des possibilités de les joindre. La charge administrative liée aux versements devrait toutefois rester aussi modeste que possible.

Article 23e *Conséquences en cas de violation des obligations*

Cet article règle les conséquences si les particuliers ou les personnes visées à l'article 23a, alinéa 1 ne remplissent plus les conditions applicables à l'hébergement privé ou enfreignent tout ou partie de leurs obligations. Pour les premiers, c'est le cas, par exemple, si leurs conditions de logement changent pendant la durée de validité de la convention et ne permettent plus un hébergement privé. La convention peut également être résiliée sans délai si les particuliers empêchent les autorités de prendre contact avec les personnes qu'ils hébergent. Quant à ces dernières, elles ne remplissent plus les conditions applicables à l'hébergement privé par exemple si la date d'exécution de leur renvoi devient prévisible pendant la durée de validité de la convention et qu'elles s'opposent à un départ dans les délais prescrits.

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

La modification n'a pas d'effet direct sur le programme gouvernemental de législature. Elle entre certes en contradiction partielle avec la stratégie NA-BE approuvée par le Conseil-exécutif et dont le Grand Conseil a pris connaissance, mais ce dernier s'est accommodé de cette contradiction en adoptant la motion 073-2020.

9. Répercussions financières

L'OPOP reçoit une contribution forfaitaire unique de la part de la Confédération pour chaque requérant d'asile qui fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire. Cette contribution est de 399 francs pour les procédures Dublin, de 2007 francs pour les procédures accélérées, de 5988 francs pour les procédures étendues et de 6074 francs pour les décisions de renvoi rendues sous l'ancien droit (état à fin 2020). L'OPOP peut porter les coûts d'aide sociale qui excèdent ces contributions à la compensation des charges de l'aide sociale (cf. art. 26, al. 1 Li LFAE).

L'OPOP a mandaté un organisme privé pour le versement de l'aide d'urgence. Il lui verse un forfait de 35 francs par jour pour chaque personne déboutée et indemnise en sus ses frais effectifs pour le loyer et les frais accessoires des centres de retour. Le forfait de 35 francs comprend aussi le montant que l'organisme privé verse en espèces aux bénéficiaires de l'aide d'urgence, lequel est de huit francs par personne et par jour au maximum. S'y ajoutent les coûts liés aux prestations de l'assurance-maladie obligatoire. Étant donné qu'à ce jour, l'OPOP ne considère pas les requérants d'asile déboutés hébergés chez des privés comme des personnes indigentes, il ne prend en charge que les coûts liés à leur assurance-maladie. La nouvelle réglementation implique d'y ajouter le montant personnel de huit francs par jour. Cela permettrait en théorie à l'organisme privé ou à la compensation des charges de l'aide sociale d'économiser la part du loyer et des frais accessoires et les 27 francs de différence avec le forfait pour chaque personne qui passerait d'un centre de retour à un hébergement chez un privé.

Ce raisonnement est toutefois trop simpliste, car il ne tient pas compte du fait que les loyers des centres de retour resteraient dus même dans l'hypothèse où l'ensemble des personnes recevant l'aide d'urgence seraient hébergées chez des privés. Il ne faut pas oublier, en effet, que l'hébergement volontaire chez un particulier peut prendre fin du jour au lendemain; par ailleurs, la Confédération attribue continuellement de nouveaux bénéficiaires de l'aide d'urgence au canton. Afin de pouvoir réagir à de telles variations, il est donc nécessaire de garder des places en réserve en permanence afin d'assurer que les prestations d'aide d'urgence restent garanties en tout temps, conformément aux prescriptions de la stratégie NA-BE.

Chez les personnes déjà hébergées chez des privés, les huit francs (maximum) par jour et par personne seront à verser en sus. Ils seront portés à la compensation des charges de l'aide sociale s'ils ne peuvent pas être couverts par la contribution forfaitaire de la Confédération. À fin novembre 2020, 130 personnes étaient hébergées chez des particuliers. En admettant qu'il s'agisse de personnes seules recevant huit francs par jour tout au long de l'année, les coûts d'aide d'urgence supplémentaires et majoritairement non couverts s'élèveraient à environ 380 000 francs. À noter cependant qu'à l'heure actuelle, une économie de 1 660 750 francs¹ par an est déjà réalisée dans le domaine de la compensation des charges de l'aide sociale grâce à l'hébergement privé.

À la fin novembre 2020, le nombre total de bénéficiaires de l'aide d'urgence s'élevait à 641, dont 450 séjournaient dans des centres de retour ou, en raison de retards liées aux mesures de lutte contre le coronavirus, dans des hébergements individuels ou collectifs exploités par les partenaires régionaux de la DSSI. Ces personnes pourraient potentiellement être hébergées chez des privés à l'avenir. Si 100 personnes seules parmi elles étaient par exemple transférées dans des hébergements privés et qu'elles recevaient les huit francs par jour pendant l'année complète, 985 500 francs seraient économisés (ou n'auraient pas besoin d'être portés à la compensation des charges de l'aide sociale), étant donné que le versement de 27 francs² par personne et par jour à l'organisme privé ne serait plus nécessaire. Si un total de 230 personnes étaient hébergées chez des privés (130 actuellement et 100 supplémentaires), l'économie serait d'environ 600 000 francs³ par rapport à la situation actuelle, voire de 2 266 650 francs⁴ au total par rapport à la situation précédant l'introduction de l'hébergement privé. Pour rappel, les économies réalisées dans le domaine de la compensation des charges sont toujours portées au crédit du canton à 50 pour cent et des communes à 50 pour cent.

L'exemple donné ici est cependant purement comptable; il est quasiment impossible de donner un pronostic fiable, tant les facteurs incertains sont nombreux (liste non exhaustive) :

- L'hébergement chez des privés n'est envisageable que pour les personnes dont le renvoi ne pourra vraisemblablement pas intervenir avant un certain temps. Or, il est difficile de prédire les évolutions politiques et humanitaires dans le monde. Pour déterminer si un renvoi peut être exécuté, on doit examiner les possibilités en fonction de l'État d'origine d'une personne ou de l'État tiers dans lequel elle doit être renvoyée.
- Un hébergement potentiel chez des privés dépend du nombre de personnes prêtes à proposer un espace sur une période prolongée tout en acceptant de prendre en charge des frais qui ne sont pas couverts. Les expériences réalisées à ce jour ne permettent pas d'estimer ce nombre.
- Le potentiel d'hébergement chez des privés dépend généralement du nombre de personnes tenues au départ qui sont en mesure d'avoir des relations avec des privés et de mettre sur pied avec eux une relation de confiance; il s'agit en effet d'une condition sine qua non à un hébergement privé.
- Il n'y a pas de données empiriques fiables permettant de dire dans combien de cas il est mis un terme à l'hébergement privé en raison de différends insurmontables entre les personnes privées et les personnes déboutées qu'elles hébergent.
- De même, il n'existe aucune donnée permettant de déterminer le nombre d'hébergements privés qui doivent être remis en question à cause d'interventions d'autorités (p. ex. autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, police, service social scolaire).

Enfin, il faut savoir que l'augmentation du nombre de personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence hébergées chez des privés entraînerait des difficultés pour les centres de retour à fonctionner en couvrant leurs frais (notamment de personnel). De plus, l'OPOP est tenu d'honorer ses engagements

¹ Calcul: 35 francs fois 130 personnes fois 365 jours = 1 660 750 francs

² Soit 35 francs moins le forfait personnel journalier de huit francs

³ 985 500 francs moins 380 000 francs

⁴ Calcul: 27 francs fois 230 personnes fois 365 jours = 2 266 650 francs; ou économies de 1 660 750 francs aujourd'hui et d'environ 600 000 francs à l'avenir

contractuels en vigueur avec l'organisme privé. L'exploitation d'un centre de retour restera nécessaire en tous les cas et devra permettre de réagir aux fluctuations dans le domaine de l'aide d'urgence.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La modification de la loi entraînera un surcroît de travail pour l'autorité cantonale des migrations. L'OPOP est en effet responsable des aspects administratifs de l'hébergement chez des privés. Il doit par exemple accomplir des tâches d'information des personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence et des privés concernant leurs droits et leurs obligations. À cet effet, il convoque les deux parties à un entretien personnel (avec des interprètes) afin de s'assurer qu'elles sont conscientes des droits et obligations retenus dans la convention à passer. De tels entretiens engendrent, en principe une seule fois, un travail non négligeable. Les tâches administratives liées à la prolongation des conventions et aux renseignements généraux devraient être considérablement moindres par rapport aux tâches d'encadrement quotidiennes dans les centres de retour. Cependant, l'expérience montre que des questions sont souvent adressées au personnel de l'OPOP, notamment concernant la réglementation d'aspects financiers. Il n'y a plus de frais d'encadrement et de gestion des dossiers pour l'organisme privé qui gère les centres de retour dans les cas où des personnes déboutées sont hébergées chez des privés. Les économies potentielles sont exposées au chiffre 9.

Jusqu'ici, les collaborateurs de l'OPOP ont été en mesure d'accomplir les tâches liées aux hébergements privés à titre exceptionnel, à la faveur de la situation particulière prévalant durant la crise du coronavirus. Ils doivent cependant se charger en principe d'organiser les départs et de déterminer l'identité et l'origine des personnes déboutées, le cas échéant en leur faisant se procurer des documents de voyage auprès de leur État d'origine. Si ces collaborateurs sont jusqu'à présent parvenus à assumer la charge administrative liée à l'hébergement chez des privés en sus de toutes ces tâches ordinaires, c'est uniquement parce que cette charge est restée modeste en raison des possibilités de départ limitées par la pandémie de COVID-19. Mais une fois que les possibilités de renvoi des personnes déboutées seront revenues à la normale, les collaborateurs susmentionnés devront se concentrer à nouveau sur le cœur de leurs activités. L'OPOP fera alors face à un surcroît de travail administratif engendré par les hébergements privés et aura besoin de personnel supplémentaire pour y faire face. Deux scénarios sont possibles.

Dans le premier scénario, la charge de travail augmentera à hauteur de quelque 7,3 équivalents plein temps⁵ (130 conventions en vigueur et 450 nouvelles pour un total de 580 personnes). Fondé sur l'hypothèse que l'ensemble des personnes déboutées remplissent les conditions fixées par l'article 23a, alinéa 1 Li LFAE et peuvent être hébergées chez des privés, ce scénario est peu probable.

Le second scénario table sur 100 nouvelles conventions en sus des 130 en vigueur, soit un total de 230 personnes hébergées chez des privés. L'OPOP estime que ce scénario est le plus probable. Les ressources humaines requises seraient alors d'environ 3 équivalents plein temps au total⁶. Elles seraient affectées à deux domaines:

- 1) Gestion des cas et encadrement: ce domaine comprend des tâches telles que l'examen des demandes, les préparatifs et les entretiens en vue de la conclusion des conventions, les examens et les discussions semestriels en vue de la prolongation des conventions, l'encadrement des particuliers et des bénéficiaires de l'aide d'urgence et le traitement de leurs

⁵ Calcul fondé sur un ordre de grandeur de 580 personnes: 2,2 jours de travail par an en moyenne pour la gestion des cas et l'encadrement, en supposant 20 % de nouvelles demandes, 20 % d'interruptions et 80 % de prolongations, dont 10 % nécessitant un suivi étroit et des entretiens en situation conflictuelle et 10 % d'infractions aux prescriptions entraînant des mesures, plus le travail supplémentaire en matière de coordination et d'administration, soit 5,8 équivalents plein temps (2,2 jours de travail fois 580 personnes divisé par 220 jours de travail par an), auxquels s'ajoute 1,5 équivalent plein temps pour les versements en espèces (0,15 équivalent plein temps pour les tâches non liées aux personnes, p. ex. retrait d'espèces, gestion de la caisse et clôture, et 1,35 équivalent plein temps pour les versements en espèces, à raison de 20 minutes par personne et par mois)

⁶ Calcul fondé sur un ordre de grandeur de 230 personnes: 2,3 équivalents plein temps pour la gestion des cas et l'encadrement (2,2 jours de travail fois 230 personnes divisé par 220 jours de travail par an), auxquels s'ajoute 0,7 équivalent plein temps pour les versements en espèces (0,15 équivalent plein temps pour les tâches non liées aux personnes et 0,55 équivalent plein temps pour les versements en espèces)

questions, les entretiens de soutien, notamment en cas de conflit, et, sporadiquement, l'examen et la mise en place de mesures en cas de non-respect des prescriptions. Le calcul est fondé sur l'hypothèse que chaque année, un cinquième environ des conventions seront résiliées et de nouvelles conventions seront conclues à peu près dans les mêmes proportions. Toutes ces tâches nécessitent environ 2,3 équivalents plein temps.

- 2) Versements en espèces: ce domaine comprend toutes les tâches liées aux préparatifs, aux versements périodiques en espèces, à la gestion de la caisse, à la clôture et aux discussions à mener au guichet. Environ 0,7 équivalent plein temps est nécessaire à cet effet.

Les postes supplémentaires requis n'entrent pas dans le cadre des effectifs autorisés. Ils devraient être pourvus au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la loi révisée. Il faudra les inscrire, avec le financement correspondant, dans les planifications ordinaires du canton. Les frais de personnel supplémentaires qu'ils engendreront devraient pouvoir être plus que compensés par les économies réalisées au niveau de l'hébergement et de l'encadrement. En effet, l'hébergement privé de 230 personnes permettra d'économiser 2 266 650 francs⁷ au total par rapport à l'hébergement et à l'encadrement dans des structures collectives. Du fait de la compensation des charges, ces économies seront portées au crédit du canton à 50 pour cent et des communes à 50 pour cent.

Les versements en espèces pourraient être délégués à l'organisme externe qui gère les centres de retour. En conséquence, les ressources humaines requises diminueraient de 0,7 équivalent plein temps. Il faudrait toutefois indemniser l'organisme en question pour cette prestation, ce qui réduirait les économies d'autant. S'agissant de la gestion des cas et de l'encadrement, la DSE estime qu'une délégation des tâches n'est pas indiquée en raison d'un potentiel conflit d'intérêts.

11. Répercussions sur les communes

L'hébergement chez des privés n'entraîne en principe pas de répercussions pour les communes, le canton restant responsable du versement de l'aide d'urgence. Cependant, en cas d'hébergement de familles chez des privés, les enfants en âge de scolarité devront fréquenter l'école obligatoire, à moins que leur hébergement se trouve proche d'un centre de retour (lequel propose des possibilités de scolarisation particulières, conformément à l'article 17a de la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire, LEO; RSB 432.210).

12. Répercussions sur l'économie

La modification n'a pas de répercussions sur l'économie.

13. Résultat de la procédure de consultation

34 organisations ont pris position sur le présent projet. La plupart en approuvent les grandes lignes, mais conditionnent leur soutien à des modifications substantielles.

De nombreux participants à la procédure de consultation demandent l'extension du groupe de personnes susceptibles de bénéficier d'un hébergement chez des particuliers. Plusieurs d'entre eux jugent incompréhensible que l'hébergement privé ne soit possible que deux ans après l'entrée en force de la décision de renvoi. Le Conseil-exécutif tient à cette réglementation, car selon lui, l'hébergement privé n'incite pas les personnes concernées à obtempérer à l'injonction de quitter le territoire, mais les laisse plutôt espérer un séjour durable en Suisse. Cela revient à miner l'obligation de quitter le pays, valable en

⁷ Calcul: 230 personnes fois 365 jours fois 27 francs = 2 266 650 francs

vertu du droit fédéral dans les cas désignés par le SEM ou le Tribunal administratif fédéral dans le cadre d'une procédure conforme aux principes de l'État de droit.

Le Conseil-exécutif rejette également la demande selon laquelle les personnes en procédure accélérée devraient être incluses dans le champ d'application de la présente modification. La procédure accélérée concerne avant tout les cas où la procédure d'asile peut être suivie dans un État Dublin et où l'exécution du renvoi se déroule donc généralement sans accroc. Elle est également appliquée dans d'autres cas où l'exécution du renvoi dans l'État de provenance ne pose pas de problèmes particuliers (par exemple en Géorgie ou en Macédoine du Nord).

Certains participants à la procédure de consultation demandent la création d'une disposition spéciale pour les personnes vulnérables. Or, il en existe déjà une à l'article 17 Li LFAE, selon lequel les prestations d'aide d'urgence pour les personnes particulièrement vulnérables sont définies au cas par cas en fonction des besoins particuliers, notamment en ce qui concerne l'hébergement et l'encadrement. C'est pourquoi le Conseil-exécutif estime qu'aucune modification ne s'impose en la matière.

Le Conseil-exécutif rejette également la demande selon laquelle l'hébergement chez des particuliers ne devrait pas se limiter au ménage de ces derniers. L'hébergement dans le même ménage implique un contrôle social élevé, raison pour laquelle le Conseil-exécutif y tient. En outre, il offre une meilleure garantie aux autorités de pouvoir prendre contact à tout moment avec la personne hébergée.

Plusieurs participants demandent un assouplissement de la disposition de l'article 23b Li LFAE. Ils font valoir qu'une absence de choix minerait le sens même de l'hébergement privé. Ils considèrent en effet qu'une relation de confiance est une condition sine qua non pour que des particuliers acceptent de loger des requérants et requérantes d'asile déboutés chez eux. Le Conseil-exécutif a tenu compte de cette demande et supprimé l'absence de libre choix. En revanche, il a laissé inchangée la disposition relative à l'absence de prétention à un hébergement chez des particuliers.

Le Conseil-exécutif refuse d'inscrire dans la loi (art. 23d, al. 2 Li LFAE) une périodicité hebdomadaire pour les versements en espèces. Car selon la Li LFAE, l'hébergement privé n'est possible que si le renvoi ne peut être exécuté dans un délai prévisible, ce qui ne change pas en l'espace de quelques jours ou semaines. C'est pourquoi la DSE doit avoir la liberté de fixer elle-même la périodicité en fonction de considérations organisationnelles, techniques et administratives. Par ailleurs, la loi n'est pas le niveau normatif approprié pour ce type de réglementation et n'offre pas la flexibilité nécessaire pour trouver des solutions adaptées.

La motion demande expressément que les personnes hébergées chez des particuliers reçoivent un versement en espèces à hauteur de huit francs. Pour des raisons de systématique, ce montant ne peut être inscrit dans la loi, puisque la teneur et les limites des prestations d'aide d'urgence sont déjà définies à l'article 16 Li LFAE. Le Conseil-exécutif a précisé le montant du versement en espèces à l'article 9 Oi LFAE, lequel peut également s'appliquer aux personnes hébergées chez des particuliers.

Le Conseil-exécutif rejette en outre la demande émanant de l'Association des Communes Bernoises selon laquelle il faudrait porter à la compensation des charges des traitements du corps enseignant les frais salariaux du corps enseignant engendrés par les enfants en âge scolaire de requérants et de requérantes d'asile déboutés hébergés chez des particuliers. Le travail administratif nécessaire à cet effet serait disproportionné par rapport aux avantages qu'en tireraient les communes concernées. De plus, il est impossible de prévoir la durée du séjour chez des particuliers et, partant, de la fréquentation d'une classe régulière hors de la commune où se trouve un centre de retour. En cas de surcharge des classes régulières, les communes disposent toujours de l'instrument prévu à l'article 17a, alinéa 1 LEO. Le Conseil-exécutif ne voit aucune raison de rompre avec un système qui fonctionne bien.

L'OPOP a l'obligation de gérer des centres de retour pour les requérants et requérantes d'asile déboutés quel que soit le nombre de personnes pouvant être hébergées chez des particuliers. C'est le canton qui supporte le risque financier lié à une sous-occupation des centres de retour. L'article 23a, alinéa 2, lettre e Li LFAE permet au canton de veiller à ce que l'occupation des centres de retour soit suffisante sur les plans organisationnel et financier. Le canton doit être en mesure de réagir aux fluctuations et d'héberger à tout moment toutes les personnes dans le besoin. Pour ce faire, il a besoin d'une certaine flexibilité en matière d'organisation.

À l'article 23e Li LFAE, le Conseil-exécutif a reformulé les conséquences en cas d'infraction aux obligations, à la suite de remarques en ce sens. Il a supprimé la possibilité de suspendre les versements en espèces. En revanche, il a maintenu la possibilité de résilier la convention sans délai si tout ou partie des conditions définies à l'article 23a Li LFAE ne sont pas ou plus remplies.

14. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la modification de la Li LFAE.