



Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)
Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale
sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Direction de la police et des affaires militaires

Sommaire

Liste des abréviations	1
1. Synthèse	4
1.1 Simplification majeure de l'organisation et réduction du nombre d'interfaces	4
1.2 Nouveau modèle d'intégration mettant l'accent sur une intégration rapide dans le marché du travail ou dans la formation professionnelle	4
1.3 Intensification de la collaboration avec les milieux économiques et les bénévoles	6
1.4 Participation des communes et des préfectures, notamment dans le domaine de l'hébergement	6
1.5 Transparence du calcul des coûts et sensibilisation au rapport coût-efficacité	6
1.6 Révision totale de la loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE)	7
2. Mandat du Conseil-exécutif et principes de la stratégie	7
2.1 Déclarations de planification du Grand Conseil	8
2.2 Classement d'interventions parlementaires	9
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation.....	11
3.1 Simplification des structures et des compétences dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés.....	11
3.2 Intégration rapide des AP/R dans le marché primaire du travail ou dans une formation professionnelle.....	11
3.3 Hébergement des requérants d'asile et des AP/R en collaboration avec les préfectures et les communes.....	11
3.4 Primauté des coûts.....	12
4. Commentaire des articles	12
4.1 Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR).....	12
4.2 Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) / nouvelle appellation : loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)	47
5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution	60
6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	60
7. Répercussions financières.....	61
8. Répercussions sur le personnel et l'organisation	61
9. Répercussions sur les communes	62
10. Répercussions sur l'économie	62
11. Résultat de la procédure de consultation	63
11.1 Evaluation générale du projet.....	63
11.2 Thématiques concrètes	63
12. Proposition	64

**Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR) et
la révision totale 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 ; RSB 122.20)**

Liste des abréviations

AP	Personnes admises à titre provisoire
APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
CDAS	Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales
Concept SIPD	Concept de sûreté de l'information et de protection des données
CRS	Croix-Rouge suisse
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
INS	Direction de l'instruction publique du canton de Berne
MNA	Mineurs non accompagnés
N	Requérants d'asile
NA-BE	Projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne
OCA	Office de consultation sur l'asile
OPM	Office de la population et des migrations
ORP	Offices régionaux de placement
POM	Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne
R	Réfugiés
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
TIC	Technologies de l'information et de la communication

Actes législatifs

ConstC	Constitution du 6 juin 1993 du canton de Berne (RSB 101.1)
CPP	Code de procédure pénale suisse (code de procédure pénale ; CPP; RS 312.0)
LAsi	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31)
LASoc	Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc , RSB 860.1)
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10)
LCo	Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11)
LCPD	Loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD ; RSB 152.04)
LCPPCi	Loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi ; RSB 521.1)
LCSu	Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1)
LDEA	Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA ; RS 142.51)
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (loi sur les étrangers, LEI ; RS 142.20)
LEO	Loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210)
LFP	Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0)
LiLFAE	Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE ; RSB 122.20)
Li LFAE	Loi du XXX 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)
LOJM	Loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM ; RSB 161.1)
LPers	Loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers ; RSB 153.01)
LPFC	Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1)
LPJA	Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21)

OA 2	Ordonnance 2 du Conseil fédéral du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2 ; RS 142.312)
OAMal	Ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS 832.102)
OASA	Ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201)
OD SIPD	Ordonnance de Direction du 3 janvier 2011 concernant la sûreté de l'information et la protection des données (OD SIPD ; RSB 152.040.2)
OIE	Ordonnance fédérale du 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205)
OiLFAE	Ordonnance du 14 octobre 2009 d'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (OiLFAE ; RSB 122.201)

Sources

Désignation complète	Abréviation utilisée dans le texte
Stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne approuvée par le Conseil-exécutif (ACE 907/2016 du 17 août 2016)	Stratégie
Planification détaillée de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne approuvée par le Conseil-exécutif (ACE 725/2017 du 5 juillet 2017)	Planification détaillée
Programme d'intégration cantonal 2018-2021 (PIC) du 27 juin 2017 adopté par le Conseil-exécutif (ACE 750/2017 du 5 juillet 2017)	PIC
Rapport du 17 août 2016 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) (2015.POM.63)	Rapport concernant la modification de la LiLFAE 2016

1. Synthèse

En prenant connaissance de la *Stratégie de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne*, le Grand Conseil a défini le 23 novembre 2016 plusieurs axes principaux : intégration rapide des personnes admises à titre provisoire (AP) et reconnues comme réfugiées (R), exécution systématique des renvois, réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations et répartition équilibrée entre les régions des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés¹.

En résumé, les innovations et changements principaux par rapport au système actuel sont les suivants.

1.1 Simplification majeure de l'organisation et réduction du nombre d'interfaces

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) est responsable de l'aide sociale en matière d'asile et de l'aide sociale aux réfugiés pendant que le canton est compétent. A l'échelon opérationnel, l'hébergement, l'aide sociale et l'intégration doivent être délégués à cinq partenaires régionaux qui travaillent de concert avec les préfectures. Le nombre de partenaires contractuels et d'interfaces est ainsi considérablement réduit par rapport au système actuel. Les partenaires régionaux sont tenus de remplir les objectifs opérationnels d'intégration et de s'acquitter de leurs autres tâches de manière économique. Ils disposent à cet effet d'une large marge de manœuvre dans les limites définies par la SAP. Dans le domaine de compétences qui leur est octroyé, ils prennent des décisions concernant l'internalisation ou l'externalisation des tâches, la collaboration avec des tiers ainsi que la mise en œuvre concrète de leurs missions d'information et de coordination. La SAP reste responsable du pilotage **stratégique** du domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que du contrôle des résultats et de la fourniture des prestations par les partenaires régionaux.

La Direction de la police et des affaires militaires (POM) se concentre sur l'exécution systématique et rapide des décisions de renvoi entrées en force. Elle encourage les départs rapides et autonomes en mettant en place un conseil systématique en vue du retour, d'une part, et, de l'autre, en limitant l'aide d'urgence au minimum défini dans la Constitution et en hébergeant ses bénéficiaires dans des centres de départ dédiés. Ceux-ci sont gérés par le Service des migrations de l'Office de la population et des migrations (OPM), ce qui permet à ce dernier d'intervenir directement et facilite la collaboration avec la Police cantonale (POCA) en cas de rapatriement sous contrainte.

1.2 Nouveau modèle d'intégration mettant l'accent sur une intégration rapide dans le marché du travail ou dans la formation professionnelle

L'intégration des AP et des R obéit à un nouveau modèle dont les points-clés sont les suivants:

- Les AP/R sont tenus d'acquérir, rapidement et dans un esprit actif, les compétences linguistiques et les compétences de base nécessaires.
- Pour les adultes, l'intégration rapide dans le marché primaire du travail est centrale. Elle s'accompagne d'un encouragement durant l'exercice de l'activité lucrative. Les jeunes adultes (15-25 ans) doivent quant à eux se concentrer sur l'acquisition de compétences de base (scolaires)² et d'une langue officielle, afin de pouvoir accéder rapidement aux structures ordinaires de la formation professionnelle ou secondaire (apprentissage, école de culture générale, gymnase).
- A partir du niveau A1 selon le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR)³, l'encouragement est axé sur les besoins individuels, en fonction surtout de

¹ Cf. documents correspondants du Grand Conseil sur le site <http://bit.ly/2H2elum>

² Pour la scolarité obligatoire, c'est la législation sur l'école obligatoire qui s'applique.

³ Description du niveau A1 (débutant) selon le CECR : « Peut comprendre et utiliser des expressions familières et quotidiennes ainsi que des énoncés très simples qui visent à satisfaire des besoins concrets. Peut se présenter ou présenter quelqu'un et poser à une personne des questions la concernant – par exemple, sur son lieu d'habitation, ses relations, ce qui lui appartient, etc. – et peut répondre au même type de questions. Peut communiquer de façon simple si l'interlocuteur parle

l'environnement professionnel et de la situation économique de la personne. Les personnes qui s'efforcent de s'intégrer dans le marché primaire du travail ou de suivre une formation professionnelle – ce qui doit être la règle – bénéficient d'un soutien financier du canton en vue de l'obtention du diplôme A2 ; ce soutien peut au besoin être prolongé jusqu'au diplôme B2. Le niveau A1 a été fixé, pour toutes les personnes admises à titre provisoire et pour tous les réfugiés, conformément à l'Agenda Intégration Suisse (AIS)⁴, au Programme d'intégration cantonal (PIC) et à la révision partielle de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (loi sur l'aide sociale, LASoc)⁵. Dans l'AIS, l'objectif en matière d'encouragement de l'apprentissage de la langue est également le niveau A1 pour toutes les personnes admises à titre provisoire et pour tous les réfugiés (AIS, p. 4). Il en va de même dans le PIC, qui fixe comme objectif minimal le niveau A1 pour toutes les personnes (PIC, p. 11). De plus, dans la révision partielle de la LASoc, le niveau A1 devient un seuil minimal à atteindre sous peine de sanction. Dorénavant, toutes les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés bénéficieront d'une aide financière cantonale pour atteindre le niveau A1, ce qui constitue un net élargissement des prestations. La poursuite de l'encouragement de l'apprentissage de la langue au-delà du niveau A1 est indiquée par exemple pour les personnes en situation d'employabilité dont les chances d'insertion sur le marché primaire du travail augmenteront si elles améliorent leurs compétences linguistiques (A2). Au besoin, l'encouragement peut se poursuivre jusqu'au niveau B2 (augmentation des perspectives d'insertion professionnelle).

- La gestion des cas est assurée de manière plus soutenue selon le principe « Encourager et exiger » : les partenaires régionaux accompagnent les AP/R tout au long de leur processus d'intégration. Ils définissent avec elles des objectifs d'intégration, font régulièrement le point de la situation et les aiguillent vers des offres spécifiques si leur degré d'intégration l'exige.
- Les partenaires régionaux assument la responsabilité opérationnelle globale du processus d'intégration des AP/R.
- Les incitations à une intégration rapide sont renforcées par la subordination de l'aide sociale et du mode d'hébergement au degré d'intégration.

En date du 30 avril 2018, le Conseil fédéral a approuvé l'Agenda Intégration Suisse en vertu duquel la Confédération mettra nettement plus de moyens à la disposition des cantons pour l'encouragement de l'intégration des réfugiés et des personnes admises provisoirement, et ce à partir de mai 2019. Cela présuppose toutefois que le canton soumette un projet de mise en œuvre axé sur un processus d'intégration défini. Le modèle décrit ci-dessus est conforme à cette directive.

L'Agenda Intégration entend instaurer les mesures d'intégration de manière plus précoce et les intensifier afin de réaliser l'intégration dans le marché du travail autant que faire se peut et, partant, de permettre la sortie de l'aide sociale.

Les cantons se voient fixer, dans le cadre de l'Agenda Intégration, cinq objectifs en matière d'efficacité qui se révéleront également pertinents pour la mise en œuvre de la présente loi :

1. Les AP/R ont un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils disposent tous de connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien.
2. Au début de leur scolarité obligatoire, 80% des enfants du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de résidence.

lentement et distinctement et se montre coopératif. » (Source : <http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/>)

⁴ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html und <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-f.pdf>

⁵ RSB 860.1

3. Cinq ans après leur arrivée en Suisse, deux tiers des AP/R âgés de 16 à 25 ans suivent une formation post obligatoire.
4. Sept ans après leur arrivée en Suisse, la moitié des AP/R adultes sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail.
5. Sept ans après leur arrivée en Suisse, les AP/R connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent régulièrement des contacts sociaux avec la population locale.

Les objectifs posés par la SAP aux partenaires régionaux correspondent au moins à ces objectifs d'effet. D'autres plus ambitionnés peuvent s'y ajouter. Le processus d'encouragement de l'intégration respecte les directives de l'Agenda Intégration.

1.3 Intensification de la collaboration avec les milieux économiques et les bénévoles

Les partenaires régionaux sont tenus d'établir des relations actives avec les milieux économiques et de veiller à ce que les entreprises de la région prêtes à contribuer à l'intégration disposent d'un interlocuteur unique. Le canton crée sur son territoire des conditions favorisant une intégration professionnelle rapide et s'engage à l'échelon fédéral et intercantonal pour une amélioration des conditions contribuant à l'intégration professionnelle.

Le bénévolat doit être encouragé dans tous les domaines de l'intégration (acquisition de compétences linguistiques, travail, loisirs, environnement social). Le partenaire régional coordonne le travail des bénévoles, les soutient dans leur mission et s'attache à rendre leur engagement le moins compliqué et bureaucratique possible en levant les éventuels obstacles d'ordre organisationnel.

1.4 Participation des communes et des préfectures, notamment dans le domaine de l'hébergement

La SAP est responsable de la planification des centres d'hébergement collectif. Dans ce domaine, les préfets et préfètes exercent une fonction importante de coordination. En situation tendue, ils sont habilités à obliger les communes à trouver et à mettre à disposition des hébergements. L'information et la participation des communes sont donc essentielles et prévues explicitement et dès la première phase dans le modèle à trois niveaux (situation normale, situation tendue et situation d'urgence ; cf. commentaire des art. 29 à 31).

1.5 Transparence du calcul des coûts et sensibilisation au rapport coût-efficacité

Le canton regroupe dans un compte global transparent ses tâches dans le domaine de l'asile et des réfugiés, les charges qu'elles engendrent ainsi que leurs coûts nets après déduction des forfaits fédéraux. Les coûts inhérents aux multiples tâches du domaine de l'asile et des réfugiés sont définis en détail sur la base d'une modélisation. Pour permettre d'isoler les changements dus aux mesures du projet NA-BE, tant le système actuel que le nouveau système tiennent compte de la mise en œuvre de la révision de la loi fédérale sur l'asile, qui entrera en vigueur au printemps 2019. Dans l'hypothèse retenue de 24 000⁶ demandes d'asile par an et d'une composition démographique inchangée de ces demandes, le canton de Berne doit prévoir de se voir attribuer chaque année environ 1800 personnes dans des procédures en cours (N), environ 1100 AP/R et quelque 1900 personnes frappées d'une décision négative entrée en force (DNEF).

La modélisation permet de supposer que suite à la restructuration des tâches spécifiques dans le domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne, leurs coûts bruts devraient reculer d'environ 179 à quelque 172 millions de francs par an. A ce montant viennent s'ajouter les charges imputables aux structures ordinaires (notamment l'école obligatoire et l'école professionnelle), qui avoisinent les 60 millions de francs. Ces coûts bruts sont compensés en

⁶ C'est ce nombre de demandes d'asile en Suisse pour une année qui a été retenu pour la modélisation puisqu'il s'agit là de la moyenne à long terme et que la Confédération l'a également repris dans le cadre de la planification de la restructuration à l'échelon fédéral. Ce nombre peut subir d'importantes fluctuations d'une année à l'autre.

partie par des forfaits fédéraux de quelque 130 millions de francs. Ainsi, en ce qui concerne les tâches spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés, le canton de Berne doit prendre en charge des coûts nets résiduels d'environ 40 millions de francs ou de quelque 99 millions de francs si l'on y inclut ceux inhérents aux structures ordinaires. Au total, la restructuration devrait permettre de réaliser des économies d'environ 7 millions de francs par an.

La modélisation ne tient pas encore compte des informations disponibles depuis le 30 avril 2018 dans l'Agenda Intégration (cf. ch. 1.2), car la mise en œuvre concrète et la répartition des fonds supplémentaires n'ont pas encore été discutées à l'échelle cantonale. Les subventions de la Confédération en faveur de l'intégration augmenteront nettement à partir de mai 2019, ce qui devrait impliquer pour le canton des coûts nets plutôt inférieurs à ceux indiqués ci-dessus.

L'objectif du projet de restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne consiste par ailleurs, à moyen et long terme, à réduire encore les coûts nets à la charge du canton engendrés par le domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que les coûts ultérieurs imputables à l'aide sociale. Par ces mesures et par l'encouragement à l'intégration, le canton poursuit un double but: d'abord, augmenter massivement le taux d'activité des AP/R pour réduire le coût de l'aide sociale à l'échelon cantonal et communal; ensuite, sensibiliser l'ensemble des acteurs du domaine de l'asile et des réfugiés à l'importance du rapport coût-efficacité. En matière d'intégration, le canton améliorera son contrôle de gestion pour obtenir des informations plus précises sur l'efficacité des prestataires et des différentes mesures et diminuer les coûts en permanence. Dans les cas qui le justifient, les missions d'encouragement de l'intégration et d'hébergement des partenaires régionaux sont rémunérées au forfait et des objectifs de prestation précis sont fixés. Les prestations d'aide d'urgence sont fournies par l'OPM, ce qui se traduira également par des économies.

1.6 Révision totale de la loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE)⁷

La LiLFAE fixait jusqu'ici les principes de l'aide sociale en matière d'asile et ceux de l'aide d'urgence. L'aide sociale en matière d'asile fait désormais l'objet de la LAAR, d'où la nécessité d'abroger les dispositions correspondantes de la LiLFAE. En outre, la réglementation de l'aide d'urgence en faveur des requérants d'asile tenus de quitter le territoire doit être remaniée en profondeur compte tenu de la réorganisation des interfaces.

La restructuration du domaine de l'asile est aussi l'occasion de réglementer d'autres aspects qui n'ont pas de rapport direct avec elle. Il en résulte qu'une révision totale de la LiLFAE s'avère nécessaire.

Vu la connexité, celle-ci est présentée en même temps que la nouvelle LAAR.

2. Mandat du Conseil-exécutif et principes de la stratégie

Le canton de Berne a pour objectif d'adapter le domaine cantonal de l'asile et des réfugiés à la restructuration décidée à l'échelon fédéral et de saisir ainsi les opportunités offertes par la procédure accélérée qui entrera en vigueur dans toute la Suisse en 2019. Le Conseil-exécutif a donc lancé à cet effet un projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés (projet NA-BE)⁸. La première phase a été consacrée à l'élaboration de la stratégie globale⁹. Le Conseil-exécutif entendait, à travers cette stratégie, améliorer l'intégration des AP/R par des mesures à la fois précoces et ciblées. Cependant, les DNEF doivent quitter la Suisse plus rapidement. Un

⁷ RSB 122.20. La nouvelle loi portera le titre de loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE).

⁸ ACE 1100/2015 du 9 septembre 2015

⁹ ACE 907/2016 du 17 août 2016 / Stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne, Stratégie fondée sur le modèle « Intégration dès le début et conduite rapide et efficace des procédures » défini dans l'ACE 1100/2015 du 9 septembre 2015, <https://bit.ly/2pt3X>

autre élément important consiste à garantir une réaction plus adéquate de l'hébergement aux fluctuations par une coopération plus étroite entre canton, préfectures et communes. Enfin, les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés doivent être mieux réparties à l'échelon régional. Le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie le 23 novembre 2016 en l'assortissant de déclarations de planification (cf. ch. 2.1 ci-dessous).

Pour la première fois, une stratégie globale a été élaborée par les Directions principalement concernées, à savoir la SAP et la POM, en collaboration avec la Direction de l'instruction publique (INS). La réorganisation, qui met l'accent sur l'intégration précoce par la SAP et la conduite rapide et efficace des procédures par la POM, implique un transfert de compétences. A l'avenir, les attributions en matière d'octroi de l'aide sociale de la SAP engloberont non seulement les R, mais aussi, ce qui est nouveau, les requérants d'asile en procédure étendue et les AP. La POM se concentrera sur l'exécution des renvois et l'octroi de l'aide d'urgence.

2.1 Déclarations de planification du Grand Conseil

Le 23 novembre 2016, le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie et adopté les déclarations de planification figurant dans le tableau ci-dessous¹⁰.

Chiffre	Texte
1	<i>Généralités</i>
1.1.	Le Conseil-exécutif s'assure que les conclusions des projets pilotes en cours sont reprises dans les autres travaux.
1.2.	Jusqu'à la révision de la loi et à chaque étape conceptuelle importante, le Conseil-exécutif informe les commissions compétentes des stratégies de mise en œuvre.
1.3.	Le rapport explicatif du projet de loi présente les risques qui lui sont associés en toute transparence et propose des solutions.
2	<i>Organisation, compétences</i>
2.1.	Dans le projet de loi, le Conseil-exécutif fixe des compétences claires, veille à limiter les interfaces entre les acteurs et élimine les doublons.
2.2.	Le Conseil-exécutif s'assure que le projet permet de mieux exploiter le potentiel de la société civile (bénévoles et organisations).
3	<i>Intégration</i>
3.1.	Le Conseil-exécutif concrétise les mesures d'intégration au niveau adéquat.
3.2.	Le Conseil-exécutif fixe dans le projet de loi les objectifs d'effet des mesures d'intégration linguistique, sociale et professionnelle pour toutes les personnes et institutions du domaine de l'asile et des réfugiés.
3.3.	Le Conseil-exécutif étudie le modèle grison et en reprend éventuellement certains éléments pour la suite des travaux.
3.4.	Le Conseil-exécutif définit au niveau adéquat que le non-respect des conventions d'intégration est passible de sanctions.
3.5.	Le Conseil-exécutif s'assure que le taux d'occupation augmente de plus de 5% si les mesures d'intégration prévues sont maintenues.

¹⁰ Cf. documents correspondants sur le site <https://bit.ly/2H2elum>

3.6.	Le Conseil-exécutif veille à favoriser les mesures d'intégration par le travail faciles d'accès.
3.7.	Le Conseil-exécutif s'assure d'un bon engagement de l'économie dans les processus d'intégration.
4	<i>Coûts</i>
4.1.	Dans le rapport accompagnant le projet de loi, le Conseil-exécutif présente clairement et concrètement les coûts totaux du domaine de l'asile et des réfugiés et de la restructuration. Ces mesures visent à ce que les forfaits fédéraux couvrent les coûts du domaine de l'asile et des réfugiés. Si les forfaits fédéraux ne suffisent pas à couvrir les coûts, les écarts doivent être justifiés.

Le présent projet de loi met en œuvre la *Planification détaillée de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne*¹¹, qui tient compte des déclarations de planification du Grand Conseil et expose au point 1.2 la manière dont celles-ci sont mises en œuvre.

2.2 Classement d'interventions parlementaires

Les interventions parlementaires suivantes, adoptées par le Grand Conseil, visent des objectifs traités dans le cadre du présent projet de loi :

Catégorie	Titre de l'affaire
Motion 059-2015, Sancar (Berne, Les Verts)	Intégration des réfugiés dans le marché du travail
Motion 101-2015, Seiler (Trubschachen, Les Verts), Brönnimann (Mittelhäusern, pvl), Brunner (Hinterkappelen, PS)	Politique de l'asile et de l'intégration : il faut agir !
Motion 152-2015 Mühlheim (Berne, pvl), Herren-Brauen (Rosshäusern, PBD), Linder (Berne, Les Verts), Müller (Orvin, UDC), Müller (Berne, PLR), Streit-Stettler (Berne, PEV)	Augmentation rapide du nombre de RMNA : des décisions rapides et non conventionnelles !
Motion 220-2015 Brunner (Hinterkappelen, PS), Zybach (Spiez, PS), Zäch (Berthoud, PS)	Accueil des réfugiés: mise en place d'un système d'incitation pour les communes
Motion 222-2015 Brunner (Hinterkappelen, PS), Zybach (Spiez, PS), Zäch (Berthoud, PS)	Hébergement des réfugiés dans les communes du canton de Berne : nouvelles options

¹¹ ACE 725/2017 du 5 juillet 2017

Motion 010-2016 Brunner (Hinterkappelen, PS), Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS), Zybach (Spiez, PS)	Allocation de motivation : édicter une base légale
Motion 040-2016 Mühlheim (Berne, pvl), Müller (Berne, PLR), Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD), Schwarz (Adelboden, UDF), Müller (Orvin, UDC)	Asile : ne pas confondre vitesse et précipitation
Motion 056-2016 Müller Mathias (Orvin, UDC)	Intégration économique : rendre l'apprentissage de la langue obligatoire
Motion 165-2016 Commission de la sécurité (CSéc), Wenger (Spiez, PEV), Müller (Berne, PLR)	Simplification des formalités pour l'accueil d'enfants dans des familles
Motion 174-2016 Linder (Berne, Les Verts), Mühlheim (Berne, pvl) Streit-Stettler (Berne, PEV) Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC) Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD) von Greyerz (Berne, PS)	Cours d'allemand pour les requérants d'asile en âge scolaire : soutenir les organisations de bénévoles
Postulat 235-2016 Dunning (Biel/Bienne, PS), Bernasconi (Malleray, PS), Gasser (Bévilard, PSA)	Améliorer l'apprentissage d'une ou des langues officielles par les étrangères et les étrangers
Motion 022-2017 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC), Müller (Orvin, UDC), Klopfenstein (Zweisimmen, PLR), Knutti (Weissenburg, UDC), Gschwend-Pieren (Lyssach, UDC)	Intégration des requérants d'asile titulaires d'un permis B

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La nouvelle réglementation repose sur les axes principaux définis dans la stratégie et la planification détaillée : intégration rapide, exécution systématique des renvois, réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations et répartition équilibrée entre les régions des personnes ayant déposé une demande d'asile. Les principes ci-dessous sont essentiels pour leur mise en œuvre :

3.1 Simplification des structures et des compétences dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés

- La SAP est responsable de tous les aspects de l'aide sociale dans ce domaine pendant que le canton est compétent. Il est prévu qu'elle charge cinq partenaires régionaux de l'exécution opérationnelle de l'ensemble des tâches dans les domaines de l'intégration, de l'aide sociale et de l'hébergement. La réalisation des objectifs d'intégration et de l'économicité des tâches qui leur ont été confiées incombe aux partenaires régionaux. Ces derniers disposent d'une marge de manœuvre entrepreneuriale complète dans les limites fixées par la SAP. Celle-ci est responsable du pilotage stratégique du domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que du contrôle des résultats et de la fourniture des prestations par les partenaires régionaux.
- La POM se concentre sur l'exécution systématique et rapide des renvois sur la base des décisions entrées en force. Les départs rapides et autonomes sont encouragés, d'une part, par la mise en place d'un conseil systématique en vue du retour et, de l'autre, par l'hébergement des bénéficiaires de l'aide d'urgence dans des centres de départ dédiés gérés par le Service des migrations. Des mesures de contrainte pertinentes visant à appliquer les décisions de renvoi sont prises si les circonstances l'exigent. L'aide d'urgence est limitée au minimum défini dans la Constitution.

3.2 Intégration rapide des AP/R dans le marché primaire du travail ou dans une formation professionnelle

- Les AP/R sont incités à œuvrer activement pour acquérir rapidement les compétences linguistiques et fondamentales nécessaires à l'exercice d'une activité lucrative ou à une formation professionnelle.
- Les partenaires régionaux soutiennent les AP/R par une gestion active des dossiers conformément au principe « Encourager et exiger » durant tout le processus d'intégration. Ils mettent à disposition des prestations d'intégration (cours de langue, mesures de qualification, etc.) en fonction des besoins.
- Un lien étroit est établi avec l'économie dans le placement professionnel. Le canton met en place des incitations pour les entreprises prêtes à favoriser l'intégration des AP/R. Chaque partenaire régional constitue l'interlocuteur unique pour accélérer la résolution des problèmes pratiques.
- Le bénévolat occupe une place importante à titre complémentaire tout au long du processus d'intégration. Il est encouragé par les partenaires régionaux, qui le facilitent au maximum.
- Le montant de l'aide sociale et le mode d'hébergement dépendent du degré de réalisation des objectifs d'intégration.
- L'intégration accélérée a pour but de limiter au minimum le nombre des AP/R qui touchent encore l'aide sociale au moment de leur transfert sous la responsabilité des communes.

3.3 Hébergement des requérants d'asile et des AP/R en collaboration avec les préfectures et les communes

- La SAP est responsable de la planification des centres d'hébergement collectif. L'accent est mis sur le rapport coût-efficacité et sur l'intégration dans le marché du travail, une répartition régionale aussi équilibrée que possible des requérants d'asile et des AP/R devant être assurée.

- Les préfets et préfètes ainsi que les communes contribuent dès le début à assurer un hébergement adéquat. En situation tendue, les préfets et préfètes sont habilités à enjoindre aux communes de mettre à disposition des hébergements. En situation d'urgence, l'Organe de conduite cantonal intervient pour les soutenir dans cette tâche (cf. commentaire de l'art. 31).

3.4 Primauté des coûts

- Toutes les dépenses au titre de l'asile et des réfugiés font l'objet d'un contrôle très strict afin qu'elles restent aussi faibles que possible. Si les forfaits versés par la Confédération ne suffisent pas à couvrir entièrement les coûts, la situation est signalée et motivée.
- Toute dépense supplémentaire (temporaire) dans le domaine de l'intégration doit être justifiée par une intégration plus rapide et plus efficace entraînant une diminution des coûts de l'aide sociale à moyen ou à long terme. Il s'agit d'améliorer l'efficacité et l'utilité des mesures d'intégration afin d'atteindre au meilleur coût possible l'objectif, soit une augmentation de cinq pour cent du taux d'activité et une réduction du taux d'aide sociale.

4. Commentaire des articles

4.1 Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)

Chapitre 1 Généralités

Article 1 (But)

Il résume succinctement les objectifs que le canton de Berne poursuit en restructurant le domaine de l'asile. Améliorer en premier lieu l'intégration professionnelle, puis linguistique et enfin sociale constitue l'un des objectifs premiers du projet NA-BE et de l'AIS. L'encouragement de l'intégration des personnes du domaine de l'asile et des réfugiés a pour but de faire entrer celles-ci dans le marché primaire du travail, partant de les aider à devenir financièrement autonomes. Il contribue donc à la réduction des coûts de l'aide sociale et du nombre de ses bénéficiaires futurs.

Article 2 (Objet et champ d'application)

Alinéa 1

En toute logique, l'énumération des catégories de personnes pour qui l'aide sociale est régie par les dispositions de la présente loi a été reprise de l'article 3, alinéa 1 LiLFAE ainsi que de l'article 46b LASoc.

La présente loi s'applique aussi aux réfugiés (reconnus ou admis à titre provisoire), aux personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi qu'aux apatrides reconnus.

- Les personnes en procédure d'asile sont celles qui, en vertu de l'article 42 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)¹², sont autorisées à séjourner en Suisse jusqu'à la clôture de leur procédure.
- Les personnes à protéger sans autorisation de séjour sont celles auxquelles est octroyée une protection provisoire en Suisse en vertu de l'article 4 LAsi.
- Les personnes à protéger avec autorisation de séjour sont celles pour lesquelles le Conseil fédéral n'a pas levé la protection provisoire au bout de cinq ans et qui ont obtenu une autorisation de séjour du canton (art. 74, al. 2 LAsi).
- Les personnes admises à titre provisoire sont celles faisant l'objet par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) d'une décision d'admission provisoire en vertu de l'article 83, al. 1 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration

¹² RS 142.31

(loi sur les étrangers, LEI)¹³, parce que l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée.

- Les réfugiés sont les personnes qui ont la qualité de réfugié et auxquelles l'asile est accordé (art. 3 et 49 LAsi).
- Les réfugiés admis à titre provisoire sont les personnes qui ont la qualité de réfugié au sens de l'article 3 LAsi, mais auxquelles l'asile n'est pas accordé en application des articles 53 et 54 LAsi, et pour lesquelles le SEM a décidé d'admission provisoire en vertu de l'article 83, alinéa 8 LEI.

Les réfugiés reconnus et les réfugiés admis à titre provisoire ont droit, en vertu de la législation fédérale¹⁴ et de la Convention sur les réfugiés¹⁵, que la Suisse a ratifiée, à l'aide sociale ordinaire. Les apatrides reconnus ont également droit à l'aide sociale ordinaire¹⁶, en vertu de la Convention sur les apatrides¹⁷ tout comme les personnes à protéger avec autorisation de séjour¹⁸.

Dans la LAAR, le terme « réfugiés » englobe toujours les réfugiés reconnus et les réfugiés admis à titre provisoire.

Le complément d'information suivant peut être fourni au sujet de la lettre c : depuis l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAsi, la Confédération subventionne l'aide sociale versée par les cantons aux personnes admises à titre provisoire, et ce durant sept ans à partir de l'arrivée en Suisse (cf. art. 86, al. 1, 2^e phrase LEI, en corr. avec les art. 88 et 89, al. 1 LAsi ainsi qu'avec l'art. 20, lit. d OA 2). Par l'entrée en vigueur de la LiLFAE, le canton de Berne a décidé que les dispositions de la LASoc ne s'appliqueraient aux personnes admises à titre provisoire que sept ans après leur arrivée en Suisse et que d'ici cette échéance, les montants de l'aide sociale matérielle s'aligneraient sur ceux de la Confédération.

Limiter à sept ans les subventions de la Confédération en matière d'aide sociale aux personnes admises à titre provisoire avait pour dessein d'inciter financièrement les cantons à faire en sorte qu'à cette échéance, les personnes concernées soient suffisamment intégrées pour ne plus dépendre de l'aide sociale cantonale ordinaire. En conséquence, il s'agirait de limiter le transfert automatique des personnes admises à titre provisoire n'étant « manifestement pas intégrées » (cf. art. 3, al. 1, lit. d LiLFAE actuelle) vers les services sociaux communaux ou régionaux. Cette disposition garantit qu'une personne admise à titre provisoire n'étant manifestement toujours pas intégrée après avoir été bénéficiaire durant sept ans de l'aide sociale en matière d'asile ne soit pas mieux lotie en matière d'aide sociale, en d'autres termes ne perçoive pas l'aide sociale ordinaire et demeure sous la compétence des partenaires régionaux.

Bien que cette disposition n'ait jusqu'à présent été que rarement appliquée, il est justifié de la conserver dans la présente loi, d'autant plus que l'encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire a pour ambition d'être encore plus ciblée et plus systématique. Les personnes pour lesquelles les mesures engagées n'apportent pas les effets escomptés ne doivent pas être favorisées.

¹³ RS 142.20

¹⁴ Cf. art. 49 et 81 LAsi en corr. avec l'art. 83, al. 8 LEI et l'art. 3, al. 1 de l'ordonnance 2 du Conseil fédéral du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2 ; RS 142.312)

¹⁵ Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (Convention sur les réfugiés ; RS 0.142.30)

¹⁶ Cf. art. 1, al. 1 et 23 de la Convention, en corr. avec l'art. 3, al. 1, OA 2

¹⁷ Convention relative au statut des apatrides, conclue à New York le 28 septembre 1954 ; approuvée par l'Assemblée fédérale le 27 avril 1972 ; instrument de ratification déposé par la Suisse le 3 juillet 1972 ; entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} octobre 1972 (RS 0.142.40)

¹⁸ Cf. art. 81 LAsi, en corr. avec l'art. 3, al. 1 OA 2

L'article 8 LiLFAE actuellement en vigueur permet d'admettre à la compensation des charges de l'aide sociale les coûts imputables au groupe cible des personnes admises à titre provisoire qui ne sont manifestement pas intégrées après avoir séjourné en Suisse durant plus de sept ans. L'admission des coûts de ce groupe cible à la compensation des charges est désormais garantie par l'article 41.

L'*alinéa 2* énumère les principaux domaines régis par la présente loi.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif règle par voie d'ordonnance, en vertu de la *lettre a*, les critères selon lesquels une personne est considérée n'être manifestement pas intégrée et n'a par conséquent pas droit à l'aide sociale ordinaire. Le critère prépondérant serait de ne pas être encore parvenue, même au bout de sept ans, à accéder à la seconde phase du système d'hébergement au sens de l'article 35, et donc de continuer à loger en centre collectif. Il est probable que de tels cas soient finalement rares.

La *lettre b*, qui confère la compétence au Conseil-exécutif d'exclure certaines personnes du champ d'application de la présente loi, ouvre notamment la possibilité d'inclure dans une ordonnance une réglementation jusqu'ici inscrite dans la LiLFAE. Il s'agit en l'occurrence des cas particuliers de personnes admises provisoirement ou de personnes à protéger sans autorisation de séjour qui forment un ménage commun avec d'autres personnes, celles-ci n'étant toutefois pas arrivées en même temps en Suisse. L'exemple ci-après illustre cette réglementation : lorsqu'une personne admise provisoirement vit avec son conjoint et ses enfants dans le même ménage en Suisse, le transfert de compétence des partenaires régionaux à la commune de domicile devrait intervenir au moment où le séjour de la personne arrivée la première en Suisse atteint sept ans. Cette disposition évite aux partenaires régionaux de devoir accorder l'aide aux personnes d'un même ménage selon des compétences et des tarifs différents. Il s'agit donc de veiller à l'égalité de traitement des personnes formant un ménage commun.

Article 3 (Objectifs d'effet et de prestation)

Alinéa 1

Les mesures et les prestations prévues par la présente loi sont destinées à produire un certain effet, c'est-à-dire à atteindre un objectif donné. Leur qualité doit de plus être appropriée (lit. *a*).

Améliorer l'intégration est l'un des objectifs premiers du projet NA-BE. L'encouragement de l'intégration des AP/R a pour but de les faire entrer dans le marché primaire du travail et de les accompagner vers l'autonomie financière. Elle contribue donc à la réduction des coûts de l'aide sociale et du nombre de ses bénéficiaires futurs (lit. *b*).

La qualité, l'effet et le rapport coût-utilité de chaque prestation proposée feront l'objet de vérifications régulières. Les prestations proposées ou les indemnités seront au besoin adaptées (lit. *c*).

Alinéa 2

Dans le domaine ici concerné, la Confédération participe aux frais des cantons en leur versant les indemnités forfaitaires suivantes :

- En vertu de l'article 88, alinéa 2 LAsi, les indemnités forfaitaires pour les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour couvrent notamment les coûts de l'aide sociale et de l'assurance-maladie obligatoire et comprennent une contribution aux frais d'encadrement (art. 88, al. 2 LAsi).
- En vertu de l'article 88, alinéa 3 LAsi, les indemnités forfaitaires pour les réfugiés et les personnes à protéger avec autorisation de séjour couvrent notamment les coûts de

l'aide sociale et comprennent une contribution aux frais d'encadrement et aux frais administratifs¹⁹.

- En vertu de l'article 91, alinéa 2^{bis} LAsi, la Confédération verse aux cantons une contribution forfaitaire pour les frais administratifs occasionnés par les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour.
- En vertu de l'article 58, alinéa 1 LEI, la Confédération accorde aux cantons des contributions financières à l'intégration des étrangers. Ces contributions complètent les dépenses consenties par les cantons en matière d'intégration.

L'objectif de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne est d'atteindre, dans les domaines dans lesquels la Confédération accorde des indemnités qui couvrent en principe les coûts, un degré de couverture de 100 pour cent (p. ex. coûts de l'aide sociale pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire, jusqu'à sept ans après leur arrivée). En ce qui concerne les domaines de coûts dans lesquels la Confédération ne verse qu'une « contribution » (intégration, renvoi, frais administratifs, p. ex.), le canton assume des coûts considérables étant donné que rien ne prévoit explicitement une couverture totale des coûts par la Confédération (lit. a).

Les contributions actuelles de la Confédération sont indiquées dans le tableau suivant :

Forfaits	Type de contribution aux coûts	Montant des forfaits
Forfait global 1 pour les requérants d'asile et les AP (y c. MNA) et forfait global 2 pour les réfugiés (art. 20 à 27 OA 2)	Indemnité au titre des coûts d'hébergement et contribution aux coûts d'encadrement (aide sociale, frais de loyer, assurance-maladie, gestion des cas) des requérants d'asile et des AP/R jusqu'à 5 ou 7 ans après leur arrivée en Suisse. Indemnité au titre de toutes les dépenses d'aide sociale remboursables des cantons à condition que les solutions soient avantageuses.	Forfait d'environ 50 CHF par jour et par bénéficiaire de l'aide sociale ²⁰
Forfait spécial pour frais administratifs (art. 31 OA 2)	La Confédération participe par une contribution forfaitaire aux frais administratifs encourus par les cantons du fait de l'application de la LAsi et dont le remboursement n'est prévu dans aucune disposition particulière.	Contribution unique d'environ 1100 CHF par demande d'asile ²¹

¹⁹ A noter que les réfugiés et les personnes à protéger avec autorisation de séjour doivent être traités sur un pied d'égalité avec la population suisse pour ce qui est du calcul, de l'octroi et de la limitation des prestations d'aide sociale. Avec les forfaits globaux 2 actuellement appliqués, une couverture totale des coûts n'est par conséquent pas possible.

²⁰ Les forfaits ne sont pas versés pour la totalité des effectifs, mais uniquement pour les personnes qui, en moyenne suisse, n'exercent pas d'activité lucrative. Le taux d'activité sur la base duquel le forfait global est calculé se fonde sur le nombre d'autorisations d'exercer une activité lucrative qui sont enregistrées dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) de la Confédération. Les mesures d'intégration ou de formation professionnelle soumises à autorisation – engagements de courte durée, stages, apprentissages, préapprentissage, etc. – entraînent une réduction des forfaits globaux même si les personnes continuent de dépendre en partie de l'aide sociale. Dès lors, plus il y a de personnes actives (qu'elles travaillent ou suivent une mesure d'intégration ou de formation et quel que soit leur revenu), plus les effectifs sont faibles et plus l'indemnité versée par la Confédération est réduite. Les efforts supplémentaires consentis par les cantons dans le domaine de l'intégration entraîneront une hausse du nombre de personnes exerçant une activité lucrative (y compris des apprenants), de sorte que la charge financière de la Confédération diminuera pour ce qui est des forfaits globaux (cf. AIS, Rapport du groupe de coordination du 1^{er} mars 2018, point 5 Financement).

²¹ Avec la modification du 8 juin 2018 de la OA 2, les forfaits spéciaux pour frais administratifs passent de 1100 à 550 francs à compter du 1^{er} mars 2019 (cf. art. 31, al. 2 et 3 OA 2, RO 2018 2875).

Forfait d'intégration (art. 15 OIE)	Contribution de la Confédération aux coûts cantonaux de l'intégration des AP/R. Versée dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC).	Contribution unique d'environ 6000 CHF par AP/R ²²
--	---	---

Source : Planification détaillée p. 59, Illustration 4-5

Pour ces raisons, la volonté de financer l'intégralité des coûts des mesures et des prestations prévues par la LAAR à l'aide des forfaits fédéraux ne peut figurer dans la loi qu'à titre de principe et non pas en tant qu'objectif.

Lettre b

La SAP définit les mesures et prestations qui ne peuvent être financées par les forfaits fédéraux et justifie leurs coûts dans le cadre de la stratégie de calcul des coûts visée à l'article 42 LAAR, que le Grand Conseil arrête périodiquement. Le Conseil fédéral a fait savoir, le 30 avril 2018, qu'il approuvait l'Agenda Intégration Suisse (cf. précisions ci-dessus, ch. 1.2). Il s'ensuivra, vraisemblablement à partir du deuxième semestre 2019, une nette hausse des forfaits pour l'intégration et en faveur des mineurs non accompagnés.

Article 4 (Responsabilité individuelle)

Les requérants d'asile, les personnes admises provisoirement et les réfugiés doivent contribuer activement à acquérir rapidement les compétences linguistiques et fondamentales requises qui leur permettront d'exercer une activité lucrative ou d'entamer une formation professionnelle, pour pouvoir subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Il s'agit donc d'appliquer le principe « Encourager et exiger ». Soulignons néanmoins que les exigences passent avant l'« encouragement ». Les mesures et les prestations étatiques régies par la LAAR doivent en effet rester subsidiaires.

Article 5 (Partenaires régionaux)

Le partenaire régional désigné par la SAP assume la responsabilité opérationnelle globale du processus d'intégration des personnes visées à l'article 2, alinéa 1, dans son périmètre. A cet effet, il peut déployer ses activités à partir de plusieurs sites à l'intérieur de sa zone de compétence. Entre le moment où les requérants d'asile sont attribuées au canton de Berne et la réalisation de l'indépendance économique des AP/R ou leur transfert sous la responsabilité communale, le partenaire régional assure la gestion du cas dans le processus d'intégration et l'hébergement et octroie l'aide sociale. Ses activités visent une intégration professionnelle aussi prompte que possible ou l'admission rapide dans une formation, ainsi que des solutions économiquement avantageuses. Ces objectifs servent de base à la SAP pour évaluer les prestations fournies.

Le partenaire régional est tenu de remplir les objectifs opérationnels d'intégration et de s'acquitter de ses autres tâches de manière économique. Il dispose à cet effet d'une large marge de manœuvre dans les limites définies par la SAP. Dans le domaine de compétences qui lui est octroyé, il prend des décisions concernant l'internalisation ou l'externalisation des tâches, la collaboration avec des tiers ainsi que la mise en œuvre concrète de ses missions d'information et de coordination.

Le partenaire régional assume notamment les tâches suivantes dans le processus d'intégration :

²² Avec la révision totale de l'OIE et de son article 15, le forfait d'intégration passera de 6000 à 18 000 francs à partir de mai 2019. Le forfait d'intégration de 18 000 francs n'est versé qu'une fois les conventions-programmes complétées par les mesures relatives au processus de première intégration. Sans convention additionnelle, le forfait d'intégration versé est de 6000 francs (cf. art. 29a OIE du 15 août 2018). Il est par ailleurs prouvé que les cantons comptent un très grand nombre de personnes pour lesquelles le forfait d'intégration de 6000 francs versé jusqu'à présent par la Confédération est insuffisant. L'indemnité plus élevée ne sera toutefois octroyée qu'à un nombre de personnes relativement faible.

- Il s'organise de manière autonome dans le cadre des prescriptions de la SAP et définit les mesures d'intégration destinées à permettre une insertion professionnelle ou une formation rapides. Il est généralement libre de ses actes dans la limite des critères fixés par le canton (p. ex. certificat du niveau de langue et autres exigences). Autrement dit, il peut aussi travailler avec des tiers ou concevoir lui-même des activités.
- Il promeut activement la collaboration avec l'économie dans le cadre de son périmètre. Dans sa région, il est l'interlocuteur des entreprises disposées à favoriser l'intégration et se tient à leur disposition pour répondre à toutes leurs demandes. Il facilite autant que possible les démarches administratives des entreprises disposées à favoriser l'intégration et met en place des outils ciblés d'incitation et d'intégration (p. ex. allocations d'initiation au travail, modèles d'emploi à salaire partiel).
- Il met l'accent sur l'emploi, soit en se chargeant lui-même de trouver des postes de travail, soit en mandatant des tiers. Il évite de créer des structures ou des offres parallèles. Il faut empêcher que le partenaire régional fasse de la concurrence à d'autres partenaires (assurance-invalidité, offices régionaux de placement, services sociaux).
- Dans le cadre de la gestion des cas, il soutient les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, tout au long du processus d'intégration (plan d'intégration, promotion des langues [usage quotidien], programmes d'occupation d'intérêt général, etc.).
- Il veille au bon fonctionnement et à une prise en charge appropriée des centres d'hébergement collectif.
- Dans le but d'assurer leur intégration professionnelle rapide, il propose aux personnes visées à l'article 2, alinéa 1 des occupations d'intérêt général en collaboration avec les communes et les organisations d'utilité publique.
- Il octroie l'aide sociale matérielle jusqu'à la réalisation de l'indépendance économique ou jusqu'au transfert sous la responsabilité communale et applique les incitations et les sanctions conformément à la présente loi et à la loi sur l'aide sociale.
- Il coordonne le travail des bénévoles, les soutient dans leur mission et s'attache à rendre leur engagement le moins compliqué et bureaucratique possible en levant les éventuels obstacles d'ordre organisationnel. Il veille à ce que les engagements bénévoles soient conformes aux exigences de la protection de l'enfant.
- Il veille, dans le cadre de la gestion des dossiers selon les prescriptions de la SAP, à la saisie des données nécessaires pour les décomptes et le contrôle de gestion. Il doit obtenir l'accord écrit de la SAP s'il s'associe à d'autres partenaires régionaux ou s'il délègue l'intégralité ou des éléments essentiels d'une tâche à un tiers (cf. art. 10, al. 3 et art. 11, al. 2).
- Le partenaire régional travaille en étroite collaboration avec les préfectures et les communes de sa région (en particulier dans le domaine de l'hébergement, de l'intégration rapide au sein de l'école publique et des programmes d'occupation d'intérêt général).

Le nombre de partenaires contractuels et d'interfaces est ainsi considérablement réduit par rapport au système actuel.

Article 6 (Périmètres)

Alinéa 1

L'un des grands principes du nouveau modèle consiste à regrouper la compétence en matière d'aide sociale et d'encouragement de l'intégration destinées aux personnes visées à l'article 2, alinéa 1. Dans une région géographique donnée, l'accomplissement des tâches transférées et la réalisation des objectifs définis doivent être confiés à un partenaire unique, qui en répond devant la SAP. Ce sont les partenaires régionaux.

Alinéa 2

Afin de garantir une répartition aussi équilibrée que possible des personnes visées à l'article 2, alinéa 1, il est prévu de délimiter cinq régions comprenant une population de taille similaire. Elles correspondent en principe aux régions administratives existantes. Seule la région de Berne-Mittelland sera subdivisée. Le canton prévoit de créer les régions suivantes : 1) ville de Berne et son agglomération, 2) Mittelland bernois (sans la ville de Berne et son agglomération), 3) Seeland-Jura bernois, 4) Emmental-Haute Argovie et 5) Oberland bernois. Ces régions sont appelées périmètres.

Alinéa 3

Devant garantir en tout temps la prise en charge des nouvelles personnes attribuées au canton de Berne, la SAP doit pouvoir agir rapidement dans les situations exceptionnelles. Voilà pourquoi cette disposition lui attribue la compétence de modifier pour une période limitée les périmètres définis par le Conseil-exécutif. En conséquence, la SAP peut par exemple les subdiviser en « sous-régions », si le canton de Berne se voit attribuer en un bref laps de temps un nombre de personnes nettement supérieur aux prévisions. Concrètement, la SAP pourrait ainsi mettre à disposition un nouveau centre d'hébergement dans le périmètre A, mais en confier la gestion au partenaire régional du périmètre B, car le partenaire du paramètre A ne dispose pas des capacités requises. Une situation exceptionnelle envisageable serait également qu'un hébergement collectif en fonction devienne soudain inutilisable (catastrophe naturelle, incendie, etc.), obligeant la SAP à mettre à disposition un autre centre aussi vite que possible. Lorsqu'elle envisage de modifier provisoirement les périmètres, la SAP en informe aussitôt le Conseil-exécutif. Il va de soi que les préfets et préfètes ainsi que les autres partenaires régionaux concernés seront avisés de la démarche ou y seront associés en amont. Une modification du périmètre est un acte particulier opposable aux partenaires régionaux. La SAP statue définitivement (cf. art. 77, lit. d et e LPJA)²³.

Chapitre 2 Compétences et tâches

Article 7 (Conseil-exécutif)

Le Conseil-exécutif soutient les efforts consentis par la Confédération pour favoriser une intégration professionnelle rapide²⁴. Il s'engage pour la mise en œuvre des tâches et des prestations énumérées aux lettres a à c.

Article 8 (Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale)

La SAP assume diverses tâches au niveau stratégique (supérieur). Elle veille par exemple à une utilisation optimale des ressources destinées à la réalisation des objectifs supérieurs et à long terme. Elle spécifie les objectifs d'effet et de prestation et vérifie leur réalisation, afin de garantir le respect des objectifs assignés par la Confédération. Dans la mesure où une prestation nécessaire à la poursuite des objectifs de la présente loi n'est pas disponible sur le marché libre, la SAP veille à combler cette lacune. Elle peut mettre sur pied elle-même cette prestation et la piloter de manière centralisée ou inciter à combler cette lacune, par exemple en lançant un appel d'offres public portant sur les prestations qu'elle estime faire défaut et en mandatant ensuite un tiers (lit. d).

Article 9 (Service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale)

Alinéa 1

Le Conseil-exécutif désignera, via les dispositions d'exécution, le service compétent de la SAP. Ce dernier exécute la loi, pour autant que des compétences n'aient pas été attribuées à d'autres organismes (cf. art. 10 LAAR).

Alinéa 2

²³ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21)

²⁴ Cf. planification détaillée, p. 28

Le service compétent de la SAP est responsable de l'exécution de la présente loi au niveau opérationnel (échelon de la mise en œuvre). Ces tâches devraient en principe être déléguées aux partenaires régionaux (cf. commentaire de l'art. 5). Ceux-ci assument en effet la responsabilité opérationnelle globale pour le processus d'intégration et l'hébergement des personnes visées à l'article 2, alinéa 1 ainsi que pour l'octroi de l'aide sociale. A titre exceptionnel, le service compétent de la SAP peut également piloter certaines offres. Dans le domaine de l'encouragement de l'intégration par exemple, celles-ci peuvent comprendre des projets pilotes ou des offres très spécifiques. Cette solution doit rester l'exception, car cela signifierait qu'il faut garantir dans chaque cas que tout partenaire régional dispose d'un accès équitable à ces places financées par le canton. Le pilotage centralisé des offres d'informations pourrait par exemple être assuré par le service compétent de la SAP.

Article 10 (Délégation de l'exécution et du pouvoir décisionnel)

Alinéa 1

Cette disposition crée la base requise pour déléguer l'exécution à des tiers, en particulier aux partenaires régionaux. A cet effet, le service compétent de la SAP conclut des contrats de prestations qui définissent les objectifs de prestation et les éventuelles sanctions en cas de non-respect des obligations contractuelles.

Alinéa 2

La délégation de tâches d'exécution implique aussi la délégation de la compétence de rendre des décisions.

Alinéa 3

Pour fournir leurs prestations, les partenaires régionaux doivent bénéficier d'une très large liberté entrepreneuriale. Ils doivent pouvoir se regrouper dès lors que le service compétent de la SAP y consent par écrit. Cette décision constitue un acte particulier opposable à un partenaire régional et est définitive (cf. art. 77, lit e LPJA).

Article 11 (Sous-traitance)

Alinéa 1

Les partenaires régionaux doivent être autorisés à faire appel à des tiers (appelés sous-traitants) afin de s'acquitter de leurs obligations contractuelles.

Alinéa 2

La délégation à un tiers de l'intégralité des tâches d'un domaine de prestations ou d'éléments essentiels de celui-ci requiert l'accord préalable du service compétent de la SAP. La décision de celui-ci est définitive (cf. commentaire ci-dessus de l'art. 10, al. 3).

Par intégralité des tâches, on entend toutes les mesures et prestations d'un domaine de prestations (p. ex. du domaine Encouragement de l'intégration ou du domaine Hébergement). Par élément essentiel, on entend par exemple l'ensemble des activités à l'encouragement de l'apprentissage de la langue ou à l'exploitation d'un centre d'hébergement collectif. L'accord du service compétent de la SAP n'est pas requis lorsque le partenaire régional n'achète que certaines prestations. Dans ce cas, aucun rapport contractuel au sens d'un contrat de prestations n'existe avec un sous-traitant.

Le partenaire régional demeure responsable envers le service compétent de la SAP, même lorsqu'il recourt à un sous-traitant. Cette règle doit figurer expressément dans le contrat de prestations passé entre le partenaire régional et le service compétent de la SAP ou entre le partenaire régional et un tiers.

Alinéa 3

Etant donné que le partenaire régional ne peut déléguer son pouvoir décisionnel à un tiers, il ne peut pas non plus déléguer l'octroi de l'aide sociale.

Article 12 (Préfectures)

Durant l'été 2015, le nombre des personnes dans le domaine de l'asile a augmenté à tel point qu'il a été impossible de trouver à temps des capacités d'hébergement suffisantes. La révision partielle de la LiLFAE, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017, a introduit de nouvelles dispositions pour régir les compétences et la collaboration dans le domaine de la planification et de l'acquisition de capacités d'hébergement suffisantes. Il convient d'en tenir compte pour réglementer la compétence des préfets et préfètes dans ce domaine. La LAAR n'entend rien modifier à la réglementation existante.

La lettre *a* reprend le contenu de l'actuel article 4a, alinéa 3 LiLFAE.

La lettre *b* reprend les principaux éléments de l'actuel article 4a, alinéa 3 LiLFAE, tout en précisant qu'en situation normale (capacités nécessaires disponibles pour six mois) les préfets et préfètes intègrent les communes à un stade précoce, c'est-à-dire dès la planification, à la recherche de places d'hébergement et qu'ils veillent à l'échange régulier d'informations.

La lettre *c* se réfère à l'article 33 LAAR, dans la mesure où le rôle de coordination des préfets et préfètes dans la recherche d'un nombre suffisant de places d'hébergement est inscrit pour la première fois dans la législation.

La lettre *d* étend le champ d'action des préfets et préfètes, puisqu'elle les charge de collaborer désormais aussi avec les services chargés de l'intégration professionnelle et sociale. Cet élargissement de leur champ d'action correspond à la planification détaillée. Elle se fonde sur l'idée que les préfets et préfètes devraient, de par leur proximité, faciliter l'accès aux entreprises et aux services administratifs correspondants. Les préfets et préfètes peuvent en outre servir d'interlocuteurs de la région pour les questions d'intégration professionnelle et sociale et soutenir les partenaires régionaux dans les démarches administratives.

La lettre *e* étend le champ d'action des préfets et préfètes, dans la mesure où ils doivent veiller, en collaboration avec les services compétents, à l'implication des milieux économiques dans l'intégration professionnelle. Ils peuvent par exemple, en collaboration avec le partenaire régional, prendre contact avec des entreprises de la région ou participer à des réunions avec celles-ci. Cet élargissement de leur champ d'action correspond également à la planification détaillée.

La lettre *f* précise que la liste des tâches des préfets et préfètes présentée dans cet article n'est pas exhaustive.

Il est pour l'instant impossible de déterminer si ces changements généreront un important surcroît de travail pour les préfets et préfètes. Si le nombre de demandes d'asile reste faible comme observé actuellement, ce ne devrait cependant pas être le cas.

Article 13 (Collaboration)

La réalisation des objectifs d'effet et de prestation passe par une bonne collaboration entre le canton et les services qu'il a mandatés à cet effet (*al. 1*), en particulier ceux mentionnés à l'*alinéa 2*:

- L'objectif prioritaire étant d'assurer une intégration professionnelle rapide et durable, il est indispensable de collaborer avec les milieux économiques, car ce sont en fin de compte les employeurs qui doivent être prêts à offrir une chance à une personne qui ne connaît pas encore le marché suisse du travail (*lit. a*).
- Les communes jouent également un rôle dans l'hébergement, en particulier lorsque la situation est tendue dans ce domaine. Elles sont également des actrices de premier plan en matière d'intégration, car tout requérant d'asile et tout réfugié vit dans une commune et devrait pouvoir également s'intégrer dans les structures locales (*lit. b*).
- La collaboration avec les autorités du domaine des migrations doit être permanente, étant donné que celles-ci disposent des informations concernant le statut de séjour des personnes (*lit. c*).
- Pour engager un requérant ou une requérante d'asile, un employeur doit demander une autorisation ad hoc à l'autorité du marché du travail compétente. Celle-ci vérifie que les

prescriptions sont respectées (préférence nationale, conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu et de la branche) et donne son feu vert si tel est le cas. En ce qui concerne les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés, il suffit depuis 2019 d'annoncer l'engagement, un changement d'emploi ou son terme aux autorités de migration, qui transmettent la déclaration aux autorités du marché du travail ou aux commissions paritaires professionnelles. Ce sont elles qui vérifient par pointage que les conditions de travail et de salaire sont conformes aux usages du lieu et de la branche, comme confirmé par l'employeur dans l'annonce de l'engagement. Les offices régionaux de placement s'efforcent, dans certaines conditions, d'intégrer aussi les personnes visées à l'article 2 dans le marché primaire du travail (lit. d, e et f).

- Les centres régionaux d'orientation professionnelle sont des sources cruciales d'information, en particulier pour les adolescents et les jeunes adultes, qu'ils peuvent aider à trouver leur voie dans le système de la formation professionnelle. Il est envisageable d'attribuer une fonction spécifique à ces centres, afin qu'ils évaluent les ressources et le potentiel des personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lorsqu'elles sont âgées de 15 à 25 ans environ (lit. g).
- Les structures ordinaires dans le domaine de la formation sont aussi des partenaires importants, notamment grâce aux différentes passerelles proposées (année scolaire de préparation professionnelle, préapprentissage, etc.) (lit. h).
- Les organisations de droit privé interviennent, d'une part, directement sur mandat du canton ou des partenaires régionaux, en particulier dans l'encouragement de l'intégration. D'autre part, certaines d'entre elles apportent un soutien supplémentaire aux personnes visées à l'article 2, alinéa 1 (lit. i).
- Depuis longtemps, les Eglises nationales sont très engagées dans la prise en charge des groupes d'ayants droit, à travers leur personnel qualifié, mais aussi et surtout à travers leurs bénévoles (lit. k).
- Il est apparu ces dernières années que l'engagement de bénévoles est très important pour permettre aux migrants de prendre pied dans notre société et de pouvoir s'y intégrer. La collaboration des partenaires régionaux avec ces bénévoles peut faire l'objet d'une rémunération. Le bénévolat doit être renforcé dans tous les domaines d'intégration (acquisition de compétences linguistiques, travail, loisirs et réseau social). Le partenaire régional coordonne le travail des bénévoles, les soutient dans leur mission et s'attache à lever les éventuels obstacles d'ordre organisationnel pour faire en sorte que leur tâche soit aussi peu compliquée et bureaucratique possible. Au moment d'intégrer des bénévoles, il convient de s'assurer qu'ils respectent le devoir de discrétion auquel ils sont soumis (lit. l).

Chapitre 3 Intégration et aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés

Section 3.1 Intégration

Sous-section 3.1.1 Personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettre a

Article 14

Alinéa 1

L'accélération de la procédure que la Confédération prévoit d'obtenir en restructurant le domaine de l'asile sera en principe bénéfique. Il y a toutefois lieu de présumer que les personnes attribuées aux cantons devront, même à l'avenir, attendre la décision finale pendant plusieurs mois. Cette inévitable phase d'attente doit être mise à profit de manière ciblée, soit pour préparer l'intégration soit pour préserver les ressources et la motivation des requérants. Rappelons à ce sujet que, les conditions initiales demeurant ce qu'elles sont, il faut s'attendre à ce qu'une plus grande proportion des requérants d'asile attribués aux cantons séjournent durablement dans notre pays. Les enfants en procédure d'asile fréquentent l'école obligatoire.

Durant la procédure d'asile, les requérants préparent activement leur intégration professionnelle, acquièrent des compétences fondamentales et des connaissances de base dans la langue officielle de leur lieu de domicile et s'engagent à participer aux programmes d'occupation d'intérêt général²⁵.

Les programmes d'occupation d'intérêt général sont considérés comme une préparation à l'intégration. Ils ont ainsi pour but d'accélérer l'intégration professionnelle et sont mis sur pied en collaboration avec les communes et les organisations d'utilité publique²⁶.

Alinéa 2

En raison de conditions qui leur sont propres, certaines personnes peuvent éprouver de grandes difficultés à participer activement à des programmes d'occupation d'intérêt général, voire en être totalement empêchées. Le Conseil-exécutif définira dès lors des exceptions spécifiant quels groupes de personnes ne seront pas soumis à l'obligation de participation. Cette disposition vise en particulier les personnes souffrant d'une grave atteinte à leur santé, d'une maladie grave ou d'un handicap ainsi que les personnes âgées.

Sous-section 3.1.2 Personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettres b et c

Article 15 (Plan d'intégration)

Alinéa 1

L'une des principales tâches du partenaire régional réside dans l'intégration (professionnelle) des personnes qui lui sont attribuées. Par conséquent, il accompagne et suit le processus d'intégration, met en place des incitations ciblées sur le résultat et sanctionne les comportements inappropriés. Les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettres b et c et les partenaires régionaux conviennent d'un plan d'intégration individualisé, dont l'application fait l'objet de vérifications régulières. Il est soutenu par les partenaires régionaux et débute dès la décision positive concernant la demande d'asile.

La collaboration avec la personne concernée débute par une analyse de la situation. Celle-ci vise à identifier et à consigner de manière systématique les capacités, les connaissances, l'expérience, les talents et les limitations, dues notamment à des raisons de santé. Cette étape comprend aussi une estimation des connaissances linguistiques déjà acquises. Les indications recueillies servent ensuite à établir un plan d'intégration. Celui-ci comprend une série de mesures destinées à aider la personne concernée à s'engager si possible dans le cursus le mieux adapté à ses compétences et à ses aspirations afin de lui ouvrir des chances sur le marché du travail²⁷.

Dans le cas des jeunes adultes (18-25 ans), la voie de premier choix vers le marché du travail est en règle générale la formation professionnelle. Ils doivent donc, dès le début, acquérir les compétences de base (scolaires) nécessaires et apprendre une des deux langues officielles. Cela leur permet d'accéder le plus rapidement possible à une offre transitoire et à un apprentissage adapté ou les prépare à l'entrée au gymnase ou à l'école de culture générale. Ce processus d'intégration est généralement aussi valable pour les mineurs non accompagnés bénéficiant d'un encadrement spécifique jusqu'à leur majorité.

Dans le cadre de l'intégration de personnes admises provisoirement ou de réfugiés âgés de plus de 25 ans, priorité est accordée à l'intégration dans le marché primaire du travail. Lorsqu'une personne présentant un potentiel souhaite suivre une formation, elle peut aussi bénéficier d'un soutien. Même au-delà de 25 ans, il vaut souvent la peine de terminer une formation pour obtenir ensuite un emploi plus qualifié sur le marché primaire du travail.

Alinéa 2

²⁵ Cf. PIC 2018-2021, p. 27

²⁶ Cf. planification détaillée, p. 24

²⁷ Cf. PIC 2018-2021, p. 28

Si, pour de justes motifs, comme dans le cas de personnes souffrant de troubles posttraumatiques, il s'avère après coup que les objectifs d'intégration fixés étaient quasiment impossibles à atteindre, le plan d'intégration doit pouvoir être adapté.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif définit les exigences qui serviront de base pour évaluer les efforts d'intégration et la réalisation des objectifs d'intégration. On entend ici par efforts d'intégration les différentes étapes et activités qui font généralement partie d'un plan d'intégration (p. ex. la participation à un cours de langue ou à une formation). Quant aux objectifs d'intégration, ce sont les résultats mesurables des efforts déployés dans ce sens. Il peut s'agir d'un niveau de langue certifié ou d'un emploi sur le marché primaire du travail (lit. a).

En raison de conditions qui leur sont propres, certaines personnes peuvent éprouver de grandes difficultés à participer activement au processus d'intégration conformément aux exigences prévues, voire en être totalement empêchées. Le Conseil-exécutif définira dès lors des exceptions pour spécifier les groupes de personnes qui ne seront pas soumises aux exigences en matière d'intégration (efforts d'intégration et réalisation des objectifs d'intégration) ou qui bénéficieront d'un assouplissement des conditions. Cette disposition vise en particulier les personnes souffrant d'une grave atteinte à leur santé, d'une maladie grave ou d'un handicap ainsi que les personnes âgées (lit. b).

Les enfants et les jeunes de moins de 18 ans ne peuvent pas être soumis individuellement aux obligations et aux objectifs qui découlent de la présente loi.

Article 16 (Obligations)

Alinéa 1

Selon le principe « Encourager et exiger », la contribution de la personne arrivée en Suisse (motivation) est décisive dans son intégration ; le cas échéant, il convient de l'exiger. Selon le plan d'intégration convenu, les personnes admises à titre provisoire, les personnes à protéger avec et sans autorisation de séjour, les apatrides reconnus et les réfugiés s'efforcent activement de subvenir eux-mêmes à leurs besoins, acquièrent le diplôme reconnu exigé dans la langue officielle locale et achèvent rapidement et avec succès la formation (professionnelle) nécessaire pour participer à la vie économique, sociale et culturelle ou s'engagent au plus vite dans une activité lucrative²⁸.

Alinéa 2

En cas de comportement inadéquat ou de non-respect du plan d'intégration (refus de suivre des cours de langue, p. ex.), le partenaire régional sanctionne la personne concernée en appliquant soit l'article 23 LAAR soit l'article 36 LASoc (dans le cas de réfugiés, de personnes à protéger avec et sans autorisation de séjour et d'apatrides reconnus). Il est procédé à un examen au cas par cas pour décider si le manquement donne lieu à une réduction. Le renvoi aux articles 23 LAAR et 36 LASoc rappelle qu'une réduction ne doit s'appliquer qu'à la personne fautive, qu'elle doit être proportionnée et qu'elle ne doit pas toucher l'aide d'urgence garantie par la Constitution.

²⁸ Cf. PIC 2018-2021, p. 28

Section 3.2 Aide sociale en matière d'asile

Article 17 (Principe de subsidiarité)

Le principe de subsidiarité signifie que l'aide est accordée uniquement lorsque la personne dans le besoin ne peut pas s'en sortir seule, qu'elle ne reçoit pas d'aide de tiers ou que cette aide viendrait trop tard. L'aide sociale dans le domaine de l'asile est subsidiaire aux solutions d'entraide (utilisation de la fortune ou exercice d'une activité lucrative convenable, p. ex.), aux prestations légales de tiers (p. ex. prestations d'assurances sociales ou contributions d'entretien) ou aux prestations volontaires de tiers. Se fondant sur ce principe, le canton ne met à disposition et ne finance des prestations que dans la mesure où elles sont nécessaires pour garantir une aide correspondant aux besoins.

Article 18 (Ayants droit)

Cet article définit, d'une part, les groupes de personnes relevant du domaine de l'asile qui ont droit aux prestations de l'aide sociale et fixe, d'autre part, les conditions qui déterminent l'existence du besoin.

Les personnes en procédure d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour qui sont dans le besoin et pour lesquelles la Confédération verse encore des indemnités ont droit à l'octroi de prestations de l'aide sociale conformément à la présente loi. Cette définition du besoin s'appuie sur celles qui figurent dans la loi sur l'asile²⁹ et dans la loi sur l'aide sociale³⁰. Lorsqu'un besoin existe, l'aide sociale est accordée sur demande.

Article 19 (Compétence d'édicter des directives)

L'octroi de l'aide sociale en matière d'asile peut être subordonné à des directives si celles-ci permettent d'éviter, de supprimer ou d'amoindrir le dénuement ou d'encourager l'initiative personnelle. Il peut s'agir de directives concernant l'utilisation de l'aide matérielle, la participation à des mesures d'intégration ou la recherche et l'acceptation d'un travail convenable.

Article 20 (Obligations)

Alinéa 1

Les personnes sollicitant l'aide sociale en matière d'asile sont en particulier tenues de respecter les directives du service compétent (cf. art. 19 LAAR) et de faire le nécessaire pour éviter, supprimer ou amoindrir leur dénuement. Ces efforts consistent notamment à chercher et à accepter un travail convenable ou à participer à une mesure d'intégration appropriée, dans la mesure où cela est possible et opportun. Les personnes sollicitant l'aide sociale en matière d'asile ont l'obligation de collaborer. Elles sont notamment tenues de fournir à l'autorité compétente les informations requises pour mesurer et déterminer cette aide et de lui communiquer spontanément tout changement de leur situation personnelle et économique. Le manquement à cette obligation entraîne une réduction des prestations (cf. art. 23 LAAR), voire une non-entrée en matière sur la demande d'aide sociale (cf. art. 20 LPJA).

Alinéa 2

L'alinéa 2 définit l'obligation de collaborer des personnes concernées par analogie avec l'article 28, alinéa 1 LASoc. Les personnes sollicitant l'aide sociale en matière d'asile sont tenues de fournir spontanément et sans délai les informations requises. Cette obligation d'informer porte sur les aspects déterminants pour le calcul de l'aide matérielle (cf. ci-après commentaire de l'art. 21, al. 2). Par conséquent, les renseignements englobent aussi bien les ressources propres que les prestations de tiers. Le cas échéant, un manquement à cette obligation d'informer peut engendrer une réduction de l'aide matérielle (cf. art. 23 LAAR) ou une suspension partielle ou totale de l'aide sociale en matière d'asile, pour cause d'absence de

²⁹ Art. 81 LAsi

³⁰ Art. 23 LASoc

besoin (cf. art. 24 LAAR). Il est alors déterminant si le manquement au devoir d'informer suscite le doute quant à l'existence du besoin. La décision sera prise au cas par cas et relève de la marge d'appréciation du service d'exécution.

Alinéa 3

Il est prévu de définir plus précisément par voie d'ordonnance les obligations qui incombent aux personnes concernées. On peut songer ici à l'obligation de respecter le règlement sur le lieu d'hébergement, d'éviter tout ce qui pourrait troubler ou mettre en péril une cohabitation sans heurts, ou encore à l'obligation d'exécuter les tâches confiées aux personnes concernées en rapport avec le nettoyage et la vie communautaire. Des dérogations ou un assouplissement des obligations sont en principe envisageables, notamment pour des raisons de santé, mais doivent se limiter à des cas dûment motivés.

Article 21 (Prestations)

Alinéa 1

L'aide sociale en matière d'asile comprend les prestations d'aide personnelle et d'aide matérielle.

Lettre a

L'aide personnelle est fournie par le service compétent sous forme de conseil, d'encadrement, de médiation et d'information. Elle inclut ainsi des prestations de soutien qui ne sont pas de nature financière. Le mandat d'encadrement conféré au service compétent revêt ici une importance cruciale. Il inclut en particulier les éléments suivants :

- garantir l'encadrement et la sécurité 24 heures sur 24 dans tout centre d'hébergement collectif ;
- mettre sur pied une structure de jour pour les personnes vivant dans des centres d'hébergement collectif ;
- informer, conseiller, encadrer et aiguiller vers des prestations visant à permettre aux personnes concernées de gérer elles-mêmes leur quotidien ;
- renseigner sur les démarches à entreprendre pour s'engager dans une activité lucrative et fournir un soutien administratif ;
- organiser et proposer des programmes linguistiques, d'intégration et d'occupation ;
- voir s'il est nécessaire d'appliquer éventuellement des mesures relevant de la protection de l'enfant et de l'adulte ou des mesures médicales ;
- informer, conseiller et apporter un soutien en matière d'enseignement obligatoire et, le cas échéant, entretenir les contacts avec les autorités scolaires compétentes.

Lettre b

Cette disposition fixe le principe de l'aide matérielle. On entend par là en premier lieu les prestations d'aide financière. Les prestations d'aide matérielle à fournir, leur forme et leur montant relèveront de la marge d'appréciation du service compétent pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile, dans le cadre délimité par la loi et par l'ordonnance. Les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement inscrits dans la Constitution servent ici de garde-fou.

Alinéa 2

L'aide matérielle englobe les éléments suivants : le forfait pour l'entretien, les frais médicaux de base et les frais de logement ainsi que, s'il y a lieu, des prestations circonstancielles et des allocations de motivation.

Le forfait pour l'entretien comprend en particulier les frais de nourriture, de soins corporels, de vêtements et de téléphone. Dans le domaine du logement, l'aide sociale en matière d'asile couvre les coûts de la place dans un centre d'hébergement collectif durant la première phase.

Si les conditions de l'article 35, alinéa 1, lettre *b* LAAR sont remplies, elle couvre les frais de logement, y compris les frais accessoires habituels pour le logement individuel, durant la deuxième phase.

Dans le cadre des frais médicaux de base, l'aide sociale en matière d'asile prend également en charge la participation aux frais de l'assurance-maladie (franchise et quote-part) ainsi que les frais de traitements dentaires indispensables.

Les prestations circonstanciées sont octroyées ponctuellement lorsque la santé de la personne bénéficiaire, sa situation familiale ou économique ou encore des circonstances particulières les rendent indispensables. Elles comprennent notamment les frais de lunettes, de transport et les frais professionnels, ainsi que les frais pour l'achat de matériel scolaire et les courses d'école ou encore l'équipement de base pour un nouveau-né. Les prestations circonstanciées complètent les prestations de l'aide sociale en matière d'asile destinées à couvrir les besoins de base et servent à mettre en place et à favoriser le processus d'aide individuel. Selon les besoins, elles sont fournies sous forme de prestations financières ou de prestations en nature. Dans tous les cas, le service compétent pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile doit informer au préalable la personne qui en fait la demande de la prise en charge des frais. C'est à lui également que revient la décision concernant le calcul et l'octroi de prestations circonstanciées.

Alinéa 3

L'octroi d'un hébergement se fonde sur le système à deux phases au sens des articles 35 ss.

Article 22 (Calcul de l'aide matérielle)

Alinéa 1

Comme dans le système actuel, l'aide sociale octroyée au groupe de personnes visées à l'article 18 LAAR se fonde sur le montant des subventions fédérales. Les dépenses consacrées à l'aide sociale en matière d'asile doivent si possible être financées par les forfaits accordés par la Confédération. Le service compétent pour l'octroi de cette aide détermine l'aide matérielle sous la forme d'un montant par personne et par jour. Selon la nouvelle législation, l'aide ne comportera plus qu'un seul niveau. Le niveau dit « majoré » est supprimé, car la participation active des personnes concernées est sous-entendue dans les efforts d'intégration requis selon le principe « Encourager et exiger ». D'éventuelles réductions de l'aide sont fixées en proportion de la violation des obligations et ne sont pas échelonnées selon une rétrogradation prédéfinie (tel l'actuel niveau « diminué »). Les montants de l'aide matérielle dépendent de la taille de l'unité d'assistance.

Conformément au principe « Encourager et exiger », les personnes qui consentent des efforts d'intégration et atteignent les objectifs fixés reçoivent des allocations de motivation ou bénéficient de franchises sur les revenus. Ces prestations incitatives visent à encourager la responsabilisation et l'effort personnel.

Alinéa 2

Comme jusqu'ici, il incombe au Conseil-exécutif de réglementer les modalités de calcul de l'aide matérielle par voie d'ordonnance. Il est prévu que le gouvernement cantonal établisse à cet effet une liste des prestations circonstanciées obligatoires (cf. commentaire de l'art. 21, al. 2) et qu'il fixe les contributions à verser pour la première et la deuxième phase en cas de réductions. Les directives de la CSIAS³¹ peuvent être prises en compte à titre indicatif par le service compétent pour l'octroi de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.

³¹ Concepts et normes de calcul de l'aide sociale de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (cf. https://csias.ch/fileadmin/migrated/content/uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-f_01.pdf)

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif peut déléguer par voie d'ordonnance sa compétence réglementaire à la SAP. Une telle délégation peut s'avérer utile pour les prescriptions nécessitant une actualisation régulière, donc plus particulièrement pour la description des prestations à fournir.

Article 23 (Réduction)

Alinéa 1

Il convient également de renforcer la responsabilité individuelle des personnes concernées en sanctionnant avec rigueur la violation des obligations et en réduisant l'aide matérielle. Du point de vue légal, de telles sanctions reposent, d'une part, sur l'article 83 LAsi (lit. c) et, d'autre part, sur les articles 20 et 22, alinéa 1 LAAR.

Elles se fondent en priorité sur l'obligation de collaborer et de fournir des efforts pour s'intégrer. Le manquement à cette obligation ou la non-réalisation des objectifs d'intégration convenus par la propre faute de la personne concernée doivent donc être sanctionnés par une réduction (lit. a). Le refus de collaborer ou une collaboration insuffisante, par exemple dans le cas de travaux d'occupation ou d'intérêt collectif confiés à la personne sur le lieu d'hébergement, doivent aussi être susceptibles d'entraîner une sanction (lit. b). On entend par autres obligations (lit. d) les devoirs visés à l'article 20.

Alinéa 2

Le droit à l'aide sociale étant un droit autonome, une réduction de l'aide doit en principe léser uniquement la personne fautive. La réduction doit correspondre au comportement fautif de la personne concernée, c'est-à-dire qu'elle doit être proportionnée. Le principe de proportionnalité implique également qu'en cas de violation, la personne concernée doit d'abord être prévenue et la réduction ordonnée en règle générale uniquement si elle n'a pas donné suite à l'avertissement. Relevons que la réduction ne doit en aucun cas toucher le minimum vital absolu, qui couvre les frais indispensables à la (sur)vie (nourriture, vêtements, logement, assistance médicale).

Article 24 (Suspension)

Alinéa 1

L'aide sociale peut être suspendue totalement ou partiellement. La personne concernée doit au préalable avoir reçu une directive (accepter un travail, participer à une mesure d'occupation, faire valoir un droit à un revenu de substitution, ne pas refuser d'autres sources de revenu) et ne pas s'y être conformée. La suspension de l'aide sociale doit faire l'objet d'une procédure ordinaire (droit d'être entendu, décision).

Alinéa 2

L'aide sociale peut aussi être suspendue totalement ou partiellement lorsque la preuve du dénuement, ou de son degré, n'a pas été fournie. La personne concernée doit au préalable avoir été invitée par écrit à collaborer et ne pas avoir donné suite, ou pas suffisamment, à cette injonction. Il doit être mentionné dans celle-ci que l'aide sociale peut être suspendue totalement ou partiellement en cas de violation de l'obligation de collaborer, dès lors que ce manque de coopération peut susciter des doutes fondés quant au dénuement.

Article 25 (Procédure)

Les articles 49, 51 et 52 LASoc s'appliquent par analogie à l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile. Pour le reste, la procédure est régie par les dispositions de la LPJA.

Article 26 (Remboursement)

Le remboursement de l'aide sociale accordée en matière d'asile est régi par les articles 40 à 45 LASoc.

Section 3.3 Aide sociale aux réfugiés

Article 27

Alinéa 1

Cet article définit d'une part le groupe de personnes ayant droit à l'aide sociale aux réfugiés et fixe d'autre part les conditions qui déterminent l'existence du besoin.

Conformément à la LASoc³², les réfugiés, les personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi que les apatrides reconnus qui sont dans le besoin ont droit à l'aide sociale. La définition du besoin est par conséquent reprise de cette loi³³.

Alinéa 2

La loi sur l'aide sociale régit les compétences concernant les personnes qui relèvent du champ d'application de la loi sur l'asile et qui ont droit aux prestations ordinaires de l'aide sociale. En application de la Convention sur les réfugiés ratifiée par la Suisse, notre pays doit garantir aux réfugiés l'accès à l'aide sociale ordinaire. Dans ce domaine, les réfugiés ont droit au même traitement que les citoyens et citoyennes suisses. Concernant l'octroi de l'aide sociale aux réfugiés, la présente loi renvoie donc en tout point aux dispositions du chapitre 3 de la LASoc.

Chapitre 4 Hébergement et encadrement

Section 4.1 Planification des hébergements

Article 28

Cette section définit les principes régissant la planification des emplacements des centres d'hébergement collectif.

L'*alinéa 1* commence par préciser que la planification des hébergements suit le modèle à trois niveaux (situation normale, tendue ou d'urgence). En situation normale, il est possible de couvrir les besoins en places, en recourant si nécessaire aux réserves stratégiques (art. 29 LAAR). Si celles-ci risquent de ne pas suffire, on se trouve en situation tendue (art. 30 LAAR). En cas de situation d'urgence (art. 31 LAAR), c'est la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi)³⁴ qui s'applique. Une situation d'urgence est une mise en danger imminente de la sécurité et de l'ordre publics ou une situation de détresse sociale qui ne peuvent plus être maîtrisées avec les seuls moyens et compétences prévus pour les situations ordinaires (art. 2, al. 1 LCPPCi). Une telle situation n'est pas définie à la légère.

L'*alinéa 2* attribue désormais la responsabilité en la matière au service compétent de la SAP. Outre la planification des centres d'hébergement collectif, celui-ci prend également en charge la planification de réserves appropriées. Cet alinéa reprend ainsi le contenu de l'actuel article 4a, alinéa 1 LiLFAE.

L'*alinéa 3* reprend quant à lui la réglementation de l'actuel article 4d, alinéa 1 LiLFAE. Dans son rapport concernant la modification de la LiLFAE, le Conseil-exécutif a relevé ceci : « (...) *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*

³² Cf. notes 13 à 17

³³ Art. 23 de la LASoc actuellement en vigueur ou art. 23c de la version révisée de la LASoc, approuvée le 29 mars 2018 par le Grand Conseil (dont l'entrée en vigueur n'est pas encore connue)

³⁴ RSB 521.1

déployer tous leurs effets, le Grand Conseil devra mettre les moyens nécessaires à disposition. »³⁵

L'argument financier peut s'opposer dans une certaine mesure à la mission légale qui consiste, conformément à l'article 34 LAAR, à garantir une « répartition régionale aussi équilibrée que possible des personnes nouvellement attribuées au canton ».

Section 4.2 Modèle à trois niveaux

Sous-section 4.2.1 Situation normale

Article 29

Cet article reprend dans son intégralité le contenu de l'actuel article 4a LiLFAE.

Alinéa 1

Les personnes relevant du domaine de l'asile doivent en principe être hébergées dans des structures « ordinaires » prévues à cet effet. Cela signifie que le service compétent de la SAP doit, en collaboration avec le service de la POM compétent pour l'aide d'urgence et avec les partenaires régionaux, créer des capacités d'hébergement suffisantes. Il s'agit là d'une tâche permanente qui nécessite que l'on tienne compte de l'évolution du nombre de requérants d'asile nouvellement attribués et de la possibilité concrète de transférer des personnes relevant du domaine de l'asile d'un centre d'hébergement collectif à un logement individuel.

Simultanément, le canton gère, sous l'autorité du service compétent de la SAP, une réserve stratégique afin de réagir aux fluctuations faibles à modérées du nombre de demandes d'asile. Face à une forte hausse de celui-ci, une réserve stratégique élevée permettra de maintenir plus longtemps l'hébergement en situation normale.

Alinéa 2

Il va de soi que la planification de capacités suffisantes d'hébergement doit reposer sur des prévisions. Il apparaît par ailleurs judicieux de fonder ces dernières sur celles des autorités fédérales.

L'*alinéa 3* souligne l'importance pour l'autorité compétente d'impliquer les communes et les préfectures à un stade précoce, même en situation normale. En appliquant une politique d'information appropriée, les autorités cantonales peuvent amener les communes à mieux accepter l'ouverture ou la fermeture de centres d'hébergement collectif. En cas de questions liées à l'hébergement, les communes doivent pouvoir trouver des interlocuteurs en mesure de les renseigner aussi clairement que possible. A cet effet, les autorités cantonales cordonnent leur collaboration (cf. art. 33 LAAR).

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 LiLFAE, même en situation normale. Cela permet un échange d'expériences et de savoir-faire qui peuvent se révéler utiles en situation tendue. Pour garantir la souplesse nécessaire, il convient de régler l'implication précoce des préfets et préfètes par voie d'ordonnance, ce qui permettra aussi de coordonner avec précision les structures complexes et les tâches hétérogènes du domaine de l'asile.

Sous-section 4.2.2 Situation tendue

Article 30

Cet article reprend dans son intégralité le contenu de l'actuel article 4b LiLFAE. Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017, cette disposition devrait être reprise sans modification dans la LAAR.

³⁵ Rapport du Conseil-exécutif du 17 août 2016 concernant la modification de la LiLFAE ; n° d'affaire 2015.POM.63

Les commentaires ci-après se fondent dès lors pour l'essentiel sur ceux qui figurent dans le rapport de 2016 concernant la modification de la LiLFAE.

Alinéa 1

Le transfert partiel de la compétence en matière d'hébergement dans le domaine de l'asile aux préfectures repose sur la conviction suivante : grâce à leur proximité géographique et relationnelle avec les communes, les préfets et préfètes sont à même de collaborer plus rapidement avec ces dernières pour trouver et ouvrir des lieux d'hébergement appropriés que ne pouvaient le faire jusqu'alors les autorités cantonales. Le changement a été proposé par l'Association des communes bernoises et a bénéficié de son soutien. Le nombre de demandes d'asile ayant diminué, cette disposition n'a pas encore été mise à l'épreuve dans la pratique. La plupart des hébergements ouverts d'urgence durant l'année 2015 et fermés courant 2017 ont cependant été inclus dans la réserve stratégique. Ces structures de réserve pourraient, en cas de nouvel afflux de requérants, être remises en service rapidement, de sorte que le canton pourrait éviter d'être confronté à une situation tendue pendant plusieurs mois, sans que des personnes relevant du domaine de l'asile se retrouvent sans logement.

Par conséquent, une situation tendue au sens du présent article ne se présente que lorsque la réactivation des réserves stratégiques ne suffit plus à couvrir les besoins en capacités d'hébergement dans le domaine de l'asile.

Lorsque de tels besoins se profilent dans le domaine de l'asile, le Conseil-exécutif charge les préfets et préfètes de désigner un certain nombre de places. Il leur impartit à cet effet un délai approprié, qui devrait en principe avoisiner trois mois. Pour cette première étape dans le cadre d'une situation tendue, les autorités comptent encore sur la volonté de coopérer affichée par le canton, les préfets et préfètes ainsi que les communes.

Alinéa 2

Si les mesures prises en vertu des articles 29 et 30, alinéa 1 LAAR 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 adéquates et utilisables sans délai. L'injonction prend la forme d'une décision. 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 des 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. Cependant, il est presque inévitable qu'une norme telle que celle du nouvel article 30, alinéa 2, 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.

Les mesures prises en vertu de l'alinéa 2 ne peuvent pas s'appliquer pendant plus de deux ans. Avec un délai plus court, l'expérience montre qu'il ne vaudrait plus la peine d'investir dans les tâches d'organisation et d'exploitation découlant de la création d'un hébergement.

Alinéa 3

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. Les voies de droit se fondent sur les dispositions de LPJA. Autrement dit, les décisions rendues par les préfets et préfètes peuvent faire l'objet de recours auprès du Conseil-exécutif étant donné le caractère politique prépondérant que revêtent de telles décisions d'un point de vue social et sécuritaire (cf. art. 77, al. 1, lit. d et e LPJA). Le Conseil-exécutif statue définitivement

(au plan cantonal) et ses décisions ne peuvent plus être déférées qu'au Tribunal fédéral (cf. art. 86, al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF]³⁶).

Sous-section 4.2.3 Situation d'urgence

Article 31

Cet article reprend dans son intégralité le contenu de l'actuel article 4c LiLFAE. Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017, cette disposition devrait être reprise sans modification dans la LAAR. Les commentaires ci-après se fondent dès lors pour l'essentiel sur ceux qui figurent dans le rapport de 2016 concernant la modification de la LiLFAE.

L'article institue un lien entre le domaine de l'asile et celui de la protection de la population et de la protection civile. Du point de vue historique, 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 loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi)³⁷ 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.

Sous-section 4.2.4 Indemnisation

Article 32

Cet article spécifie la réglementation prévue par l'article 4d, alinéa 4 LiLFAE actuellement en vigueur: lorsque des infrastructures appartenant aux communes sont utilisées pour l'hébergement, le service compétent de la SAP passe un contrat avec elles et leur verse un loyer. Le montant de celui-ci est en principe négocié entre la commune et le canton.

La situation est cependant différente selon qu'une institution communale est utilisée en situation normale ou en situation tendue. En situation normale, c'est au canton, représenté par le service compétent de la SAP (art. 28 LAAR), qu'il revient de mettre à disposition un nombre suffisant d'hébergements. De par l'hétérogénéité des objets pouvant servir d'hébergement, de leur structure et de leur durée d'utilisation, il est impossible de définir des prescriptions normatives sur le montant de l'indemnisation. Les loyers habituellement pratiqués dans la région ne peuvent pas servir non plus de référence. Dans ces conditions, la loi renonce à préciser le service compétent (en situation normale, le service compétent de la SAP) devant fixer le montant de l'indemnisation.

En situation tendue, les préfets et préfètes sont habilités à enjoindre à une commune de mettre à disposition des places d'hébergement adéquates et disponibles rapidement (art. 30, al. 2 LAAR). Une indemnisation appropriée doit alors être fixée dans la décision rendue.

Sous-section 4.2.5 Coordination

Article 33

Cet article définit le travail de coordination des préfets et préfètes dans la recherche de locaux d'hébergement suffisants pour les personnes relevant du domaine de l'asile. Les préfets et préfètes assument le rôle d'intermédiaire entre le service compétent de la SAP, le service responsable de l'aide d'urgence de la POM et les communes où se trouvent de potentiels futurs centres d'hébergement collectif. Ils veillent également à un échange régulier d'information entre les acteurs impliqués.

Section 4.3 Répartition régionale

³⁶ RS 173.110

³⁷ RSB 521.1

Article 34

Alinéa 1

Le service compétent de la SAP a pour tâche d'héberger les personnes visées à l'article 2, alinéa 1. La SAP délègue cette tâche aux partenaires régionaux. La SAP attribue donc les personnes en question au partenaire régional compétent pour un périmètre donné, ce partenaire se chargeant de les héberger et de leur verser l'aide sociale.

Alinéa 2

Pour héberger les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, la priorité revient aux solutions économiques. La répartition régionale de ces personnes doit par ailleurs prendre en considération leurs chances d'intégration rapide dans le marché du travail. Compte tenu de ces exigences, il importe de veiller à une répartition régionale équilibrée des personnes attribuées. A cet effet, il est prévu de répartir les requérants d'asile nouvellement attribués proportionnellement au nombre d'habitants, la répartition se fondant sur le jour d'attribution dans le cadre d'un roulement comprenant des « semaines de compensation » et tenant compte des possibilités régionales d'intégration professionnelle pour placer les requérants dans un périmètre donné ou les attribuer au partenaire régional concerné. Un roulement établi sur trois mois comprend par exemple 10 semaines d'attribution (50 jours ouvrés) et 3 semaines de compensation (15 jours ouvrés). Chaque partenaire régional connaît ainsi, pour le trimestre à venir, les jours où il devra accueillir de nouvelles personnes. Le roulement peut être adapté en fonction de la situation. Ce système correspond approximativement à la pratique actuelle de la POM.

Il est par ailleurs prévu d'attribuer en principe les requérants d'asile de langue maternelle française au partenaire régional en charge de la région Jura bernois et Seeland. Lorsque les capacités des centres d'hébergement collectif de cette région ne suffisent plus (p. ex. en cas d'afflux de requérants de langue maternelle française), il est possible de renoncer à appliquer ce principe.

La planification cantonale des emplacements des centres d'hébergement collectif, qui incombe à la SAP, tient compte de ces exigences. La répartition régionale des personnes visées à l'article 2, alinéa 1 qui relèvent de la compétence du canton est publiée régulièrement.

Actuellement, les personnes relevant du domaine de l'asile ne sont pas réparties de manière équilibrée dans le canton. Il n'est toutefois pas prévu de corriger la répartition de cet « effectif » en assignant certaines personnes à de nouveaux lieux de domicile. On veillera donc en priorité à rééquilibrer la répartition lors de l'admission des nouvelles personnes attribuées.

Le canton de Berne abritera par ailleurs deux centres fédéraux et un centre cantonal de départ. Il n'est pas prévu d'imputer ces places aux cinq régions lors de l'attribution de requérants d'asile, car elles ne devraient pas représenter une grosse charge financière pour les communes et les régions concernées. L'ordonnance pourrait toutefois prévoir la possibilité d'attribuer un certain coefficient de pondération à ces centres. Une telle solution permettrait d'en tenir compte ultérieurement s'il devait s'avérer, par exemple, qu'un centre fédéral représente malgré tout une charge supplémentaire pour une région.

Section 4.4 Système à deux phases

Sous-section 4.4.1 Généralités

Article 35

Alinéa 1

Le partenaire régional héberge les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 dans le périmètre à sa charge selon le système à deux phases qui a fait ses preuves jusqu'ici. Selon ce système, toutes les personnes attribuées au canton sont tout d'abord accueillies dans un centre d'hébergement collectif (phase 1), puis placées dans des logements individuels (phase 2) à condition d'avoir réalisé les objectifs d'intégration prescrits.

Lettre a

Après leur attribution par la Confédération, les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 s'annoncent au service compétent de la SAP et sont attribuées de manière équilibrée aux partenaires régionaux compte tenu de leurs capacités, ces derniers les accueillant dans des centres d'hébergement collectif. Le mandat global des partenaires régionaux comprend la gestion des centres d'hébergement collectif où sont accueillies tous les requérants pendant l'ensemble de la procédure d'asile. Cette mesure évite que des requérants d'asile s'installent dans des logements qu'ils devront par la suite quitter en cas de décision négative. Après avoir reçu la décision concernant leur demande d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour restent dans les centres d'hébergement collectif jusqu'à ce qu'elles aient acquis le niveau de langue requis et exercent une activité lucrative ou aient entamé une formation.

Lettre b

Dès que les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 ont atteint les objectifs d'intégration requis (niveau de langue et exercice d'une activité lucrative ou formation), elles peuvent être placées dans un logement (logement individuel ou en colocation). Le placement en hébergement individuel constitue la deuxième phase du système. Les personnes attribuées qui atteignent les objectifs d'intégration bénéficient de l'appui du partenaire régional dans la recherche d'un logement dans le périmètre considéré (cf. art. 37, al. 3 LAAR).

Les réfugiés, les personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi que les apatrides reconnus peuvent choisir librement leur lieu de domicile, mais ne bénéficient de l'aide des partenaires régionaux dans leur recherche de logement que si elles ont atteint le niveau de langue requis et exercent une activité lucrative ou ont entamé une formation (réalisation des objectifs d'intégration convenus).

Alinéa 2

Peuvent faire exception au principe visé à l'alinéa 1, les familles avec enfants (lit. c) de même que les mineurs non accompagnés et d'autres groupes de personnes particulièrement vulnérables (lit. b). Une autre dérogation peut s'imposer si le nombre de personnes attribuées au canton de Berne dépasse en peu de temps le nombre initialement prévu (lit. a). Un afflux soudain de personnes peut en effet mettre à mal les capacités des centres d'hébergement collectif. Dans de telles situations, le partenaire régional doit pouvoir placer des personnes dans des logements individuels, même si elles n'ont pas atteint les objectifs d'intégration.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif règle les détails, notamment les critères définissant une situation extraordinaire, par voie d'ordonnance.

Sous-section 4.4.2 Centres d'hébergement collectif

Article 36

Alinéa 1

Au cours de la première phase, une majorité des personnes visées à l'article 2, alinéa 1 sont attribuées à des centres d'hébergement collectif, où elles sont encadrées par du personnel

qualifié. De par leur taille, leur conception et leur situation, ces centres permettent de les héberger et de les prendre en charge de manière appropriée. La notion de « conception » fait référence à la capacité d'héberger séparément les hommes et les femmes seuls, les couples et les familles avec enfants. 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. Lorsque, en raison d'un afflux rapide, les capacités de tous les hébergements collectifs sont atteintes, les personnes doivent être placées provisoirement dans des hébergements d'urgence. Le partenaire régional responsable du périmètre considéré gère le ou les centres d'hébergement collectif.

Alinéa 2

Pour appliquer le système prévu (cf. commentaire de l'art. 34 LAAR), il est indispensable que chaque périmètre possède au moins un centre d'hébergement collectif. Selon les estimations actuelles du nombre de requérants d'asile qui seront à l'avenir attribués au canton de Berne, chacun des cinq périmètres devrait même disposer de 200 à 300 places environ dans des centres d'hébergement collectif.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif fixe les modalités et d'autres critères par voie d'ordonnance. Il peut par exemple définir un nombre minimum de places ou prescrire un coefficient d'encadrement.

Sous-section 4.4.3 Logements individuels

Article 37

Alinéa 1

Il est en principe souhaitable que les personnes qui séjournent durablement dans le pays s'occupent dès que possible de gérer elles-mêmes le contrat de location, comme le prévoit l'aide sociale.

Alinéa 2

En réalité, les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 rencontrent souvent des difficultés à trouver un logement. Du point de vue du bailleur, il est souvent plus sûr de traiter avec des services sociaux. Il peut donc s'avérer utile que le partenaire régional signe les baux à loyer, mais toujours dans l'idée que les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 deviennent autonomes.

Alinéa 3

Les personnes ayant atteint les objectifs en matière d'intégration sont placées dans des logements individuels ou en colocation. Le partenaire régional soutient et encadre ces personnes. Il les aide en principe à chercher un logement uniquement dans le périmètre dont il a la charge et si les personnes en question ont atteint les objectifs en matière d'intégration. Les réfugiés, les personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi que les apatrides reconnus peuvent choisir librement leur domicile dans le canton³⁸. Autrement dit, ils peuvent emménager dans un logement qu'ils louent eux-mêmes pour autant que le loyer reste inférieur à une limite prédéfinie.

Sous-section 4.4.4 Exclusion des centres d'hébergement et des logements

Article 38

Cet article régit le passage de l'aide sociale en matière d'asile à l'aide d'urgence : selon l'article 82, alinéa 1, 2^e phrase LAsi, les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire auquel un délai de départ a été imparti sont exclues du régime d'aide sociale. L'exclusion de l'aide sociale est une conséquence qui découle de la législation fédérale en cas de décision de renvoi ayant force exécutoire. La Confédération verse les forfaits globaux mensuels destinés à l'aide sociale pour la dernière fois durant le mois durant lequel la décision

³⁸ Cf. article 26 de la Convention relative au statut des réfugiés et l'article 31 LEI

de renvoi entre en force (cf. art. 20, lit. a OA 2). Après l'entrée en force de la décision de renvoi, la Confédération verse aux cantons un forfait unique à titre d'aide d'urgence (cf. art. 28 OA 2).

Alinéa 1

La restructuration du domaine de l'asile répartit les compétences en matière d'aide sociale et d'aide d'urgence entre deux Directions. Le service de la SAP jusqu'ici responsable de l'aide sociale doit inviter les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire et auxquelles un délai de départ a été imparti à quitter le centre d'hébergement collectif ou le logement individuel. La cessation de l'aide sociale étant une conséquence légale de l'entrée en force de la décision de renvoi, cette invitation est un ordre impératif. Il ne peut pas être contesté, même en invoquant la vulnérabilité de la personne concernée. Celle-ci doit plutôt faire valoir, en déposant une demande d'aide d'urgence que sa vulnérabilité soit prise en compte lors du calcul de cette aide (cf. à ce sujet l'art. 9, al. 3 LiLFAE actuellement en vigueur).

Alinéa 2

Une fois connue la date d'entrée en force de la décision de renvoi, le service compétent de la SAP responsable de l'hébergement impartit aux personnes concernées un délai approprié avant de les exclure de l'aide sociale en matière d'asile et de l'hébergement. Seul cet élément d'exclusion de l'aide sociale en matière d'asile et de l'hébergement peut être attaqué et uniquement en arguant que le délai n'est pas approprié.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif s'assurera par voie d'ordonnance que le délai pour quitter les structures de la SAP équivaut au délai de départ visé à l'alinéa 1. Il est par exemple possible de tenir compte des intérêts de familles avec enfants en âge scolaire en fixant le délai au début des vacances scolaires suivantes.

Alinéa 4

Il est dans l'intérêt public que l'article 82, alinéa 1, deuxième phrase LAsi soit appliqué dans des délais aussi brefs que possible et de soulager les structures du domaine de l'asile. La loi doit donc ôter tout effet suspensif aux recours.

Section 4.5 Mesures particulières et hébergements spécifiques

Article 39 (Principe)

Alinéa 1

Dans l'aide sociale ordinaire, l'article 29 LASoc définit l'aide personnelle comme l'aide octroyée sous forme de conseil, d'encadrement, de médiation et d'information. Cette aide n'a pas la même ampleur dans l'aide sociale en matière d'asile. Lorsque des mesures particulières ou des hébergements spécifiques sont indiqués à titre préventif sur la base de la législation relative à la protection de l'enfant et de l'adulte et que les bases légales correspondantes attribuent la compétence de recourir aux mesures particulières ou aux hébergements spécifiques par subsidiarité aux services sociaux ordinaires, cette tâche est attribuée au service compétent en matière d'hébergement, c'est-à-dire au partenaire régional.

La notion d'« hébergements spécifiques » désigne ici les *institutions résidentielles* qui ne font pas partie des structures d'accueil relevant de la responsabilité du service compétent en matière d'hébergement. Il s'agit donc d'institutions externes. Si le service compétent en matière d'aide sociale constate qu'un hébergement résidentiel en dehors des structures ordinaires serait indiqué, il incite la personne concernée ou son représentant légal à y consentir. Il s'agit là d'une mesure préventive librement consentie. Une mesure relevant du droit sur la protection de l'enfant et de l'adulte ordonnée par l'APEA est requise lorsque les personnes concernées s'opposent aux mesures de protection nécessaires. En ce qui concerne les hébergements indiqués selon la législation sur l'assurance-maladie, il convient de se reporter à la prescription médicale.

La notion de « mesures particulières » désigne ici des *mesures ambulatoires* durant l'application desquelles l'hébergement dans les structures ordinaires des partenaires régionaux reste

maintenu. Si le service compétent en matière d'aide sociale constate qu'une mesure ambulatoire serait indiquée, il incite la personne concernée ou son représentant légal à y consentir. Il s'agit là d'une mesure préventive librement consentie. A titre d'exemple de mesure particulière, mentionnons l'accompagnement des familles.

Selon cette disposition, le service compétent en matière d'aide sociale doit rechercher et mettre à disposition un prestataire approprié pour appliquer la mesure particulière ou fournir l'hébergement particulier.

Alinéa 2

Lorsqu'une mesure particulière ou un hébergement spécifique ne peuvent pas être financés au moyen de l'indemnité fournie par le service compétent de la SAP, le service compétent en matière d'hébergement peut déposer, avant la mise en place de la mesure ou de l'hébergement, une demande de participation aux frais au service compétent de la SAP.

L'*alinéa 3* attribue au Conseil-exécutif la compétence de régler les modalités par voie d'ordonnance. Le gouvernement devrait en priorité définir des instruments de pilotage permettant de limiter les dépenses dans ce domaine.

Article 40 (Mineurs non accompagnés)

L'hébergement et l'encadrement des mineurs non accompagnés sont assurés indépendamment du statut de ces personnes sur le plan de l'asile (lit. a). Cela vaut donc également pour les mineurs non accompagnés dont la demande d'asile a été rejetée et qui se sont vu signifier une décision de renvoi. Statistiquement, de tels cas sont rares. Cette dérogation se justifie, car une décision négative exécutoire, assortie d'une décision de renvoi, qui vise un mineur non accompagné ne pourrait être appliquée avant sa majorité que moyennant des frais disproportionnellement élevés et qu'une partie importante de ces frais sont occasionnés par les autorités du pays d'origine. Le service responsable de l'aide d'urgence à la POM devra indemniser le service de la SAP compétent en matière d'aide sociale ou d'hébergement et d'encadrement, qui prendra ces cas en charge. Prise en charge et indemnisation peuvent être réglées par une convention au sein de l'administration.

La *lettre b* régit l'organisation de l'hébergement et de l'encadrement des mineurs non accompagnés. La SAP a ici toute latitude, en vertu de l'article 10, alinéa 1 LAAR, de transférer une partie ou la totalité de cette tâche à un ou à plusieurs partenaires régionaux ou de la confier par mandat exclusif à un organisme public ou privé approprié. Le transfert de la compétence d'exécution dans ce domaine implique également la délégation de la compétence décisionnelle.

L'*alinéa 2* attribue au Conseil-exécutif la compétence de régler les modalités de détail par voie d'ordonnance.

Chapitre 5 Financement

Article 41 (Compensation des charges)

Conformément à l'article 25 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)³⁹, le coût net de l'aide sociale aux réfugiés, après déduction des forfaits fédéraux, fait d'ores et déjà l'objet de la compensation des charges de l'aide sociale et est par conséquent financé conjointement par le canton et les communes. Le coût net de l'aide sociale en matière d'asile destinée aux requérants et aux personnes admises provisoirement est au contraire intégralement pris en charge par le canton. A l'avenir, le coût net imputable aux deux domaines et les mesures d'intégration spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés seront financés de la même manière. Il est superflu d'opérer une distinction entre la prise en charge des coûts de l'aide sociale en matière d'asile et celle de l'aide sociale aux réfugiés, car le canton de Berne se verra généralement attribuer des personnes présentant des perspectives de séjour prolongé et qui doivent être intégrées sur le plan linguistique,

³⁹ RSB 631.1

professionnel et social. Les problèmes de contenu et de financement sont donc sensiblement identiques dans les deux domaines.

Dans la planification détaillée, le Conseil-exécutif a dès lors décidé de porter également les coûts de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés à la compensation des charges de l'aide sociale. Les modélisations ont établi que, selon la taille et la composition de l'effectif des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, cette réglementation augmentera de trois millions de francs les charges transférées aux communes⁴⁰. Ce supplément devrait être imputé à la compensation des charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches (art. 29b LPFC) et compensé au moment du transfert de charges (cf. l'art. 67 correspondant dans les dispositions transitoires). Tout comme dans l'aide sociale, le canton et les communes assumeraient ainsi conjointement les chances et les risques de l'évolution des coûts dans le domaine de l'asile et des réfugiés⁴¹.

Au-delà de la planification détaillée, le Conseil-exécutif propose d'admettre également le coût net d'une éventuelle aide d'urgence à la compensation des charges de l'aide sociale (cf. commentaire de l'art. 47 Li LFAE).

Article 42 (Stratégie des coûts et autorisation de dépenses)

Alinéa 1

Dans le domaine couvert par la LAAR, les coûts dépendent beaucoup du nombre des personnes à prendre en charge. Il est dès lors très difficile de définir à l'avance les coûts incompressibles et de les faire approuver par le parlement. Pour lui ménager néanmoins la plus grande influence possible, il convient de lui soumettre régulièrement la stratégie des coûts, sous la forme d'un arrêté. En se fondant sur la stratégie fixée, le Conseil-exécutif autorise les dépenses annuelles.

Les dépenses requises pour les différents domaines nécessaires à la mise en œuvre de la présente loi sont à mentionner dans la stratégie, comme ci-après :

- frais pour des mesures particulières, pour l'hébergement et l'encadrement de MNA au sens des articles 39 ss ;
- frais pour l'intégration de toutes les personnes comprises dans le champ d'application de la LAAR.

Alinéa 2

Cet alinéa crée une disposition de délégation relative aux dépenses de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, dont font également partie les frais d'hébergement (y compris ceux des MNA).

Le tableau suivant donne un aperçu du compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés (cf. planification détaillée, p. 51)

⁴⁰ Cf. Planification détaillée, p. 63. Ce rapport présente par ailleurs le degré de couverture des coûts par les forfaits fédéraux et justifie les cas où ces forfaits s'avèrent insuffisants (p. 55 à 59).

⁴¹ Si c'est au contraire la variante prévoyant un financement intégral par le canton des tâches dans ce domaine qui devait être retenue, il en résulterait, selon les calculs, une charge supplémentaire d'environ 15 millions de francs pour le canton. Cette charge devrait à son tour être compensée dans le cadre du transfert de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches.

Tableau 1: compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés, coûts bruts pour une attribution annuelle de 1800 requérants d'asile, 1100 AP/R, 3,8 pour cent de MNA et 1900 DNEF (résultats de la modélisation)

Tâche	Unité	Système actuel			Système futur			Différence
		Nombre	Coûts annuels par personne	Coûts annuels	Nombre	Coûts annuels par personne	Coûts annuels	Coûts par personne
Encouragement de l'intégration	AP/R nouvellement reconnus par an	1128	13 500	15,2 mio	1128	11 800	13,4 mio	-1600
Aide sociale	N/AP/R (nombre, sans MNA)	6791	18 700	127,3 mio	6791	18 300	124,3 mio	-400
Mineurs non accompagnés	MNA (nombre)	272	68 500	18,6 mio	272	68 500	18,6 mio	0
Aide d'urgence et exécution des renvois	DNEF par an	1904	9500	18,1 mio	1904	8400	16,0 mio	-1'100
Total « Tâches spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés »		179,2 mio172,3 mio						
Coûts inhérents aux tâches administratives	N/AP/R (nombre)	7 063	760	5,3 mio	7 063	760	5,3 mio	-
Ecole obligatoire	Enfants soumis à la scolarité obligatoire	1371	19 300	26,4 mio	1 371	19 300	26,4 mio	-
Formation professionnelle	AP/R avec axe principal formation professionnelle par an	207	81 400	16,8 mio	207	81 400	16,8 mio	-
Ecole moyenne	AP/R avec axe principal formation par an	12	80 000	1,0 mio	12	80 000	1,0 mio	-
POCA pour sécurité HC	Personnes en HC (nombre)	1005	760	0,8 mio	1646	760	1,2 mio	-
Sécurité dans les centres de départ				0			1 mio ⁴²	
Coûts de traitement hospitalier	N/AP/R, aide d'urgence (nombre)	7535	1100	8,3 mio	7421	1100	8,2 mio	-
Total structures ordinaires		58,7 mio60,0 mio						
Total coûts bruts		237,9 mio232,3 mio						

⁴² Cf. commentaire du tableau

Ce tableau ne tient pas compte du fait que les bénéficiaires de l'aide d'urgence ne seront plus hébergés dans les centres d'hébergement collectif (première phase), mais dans un centre de retour ad hoc. Parmi les effectifs actuels en première phase (1414 places occupées en date du 24 août 2018 pour une capacité de base de 1798 places), quelque 700 personnes perçoivent l'aide d'urgence. Celles-ci seront transférées des centres d'hébergement collectif au centre de retour dès le moment où ce dernier sera entré en service, ce qui aura pour corollaire une diminution des capacités de base, c'est-à-dire la fermeture, provisoire du moins, d'autres centres d'hébergement collectif (la moitié environ).

Ainsi, la prolongation du séjour dans les centres d'hébergement collectif ne se manifestera que plus tard et vraisemblablement pas dans les proportions attendues. Signalons par ailleurs que les frais consentis par la Police cantonale (POCA) pour garantir la sécurité des centres d'hébergement collectif sont indépendants du taux d'occupation de ces derniers.

Le poste de dépenses « POCA pour sécurité HC » englobe exclusivement les prestations fournies par la POCA pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité aux alentours des centres d'hébergement collectif et les interventions dans ces centres à la demande de leur exploitant. Il ne comprend pas les dépenses nécessaires au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité à l'intérieur des centres, qui est en principe du ressort de l'exploitant. Selon les dernières conclusions tirées de l'élaboration du programme d'exploitation du centre de retour, les exigences en matière de sécurité de ce type de structure ne sont pas comparables à celles d'un centre d'hébergement collectif ordinaire, et ce non seulement en raison du groupe cible qui y est logé, mais aussi en raison de sa localisation. Au moment de l'adoption de la planification détaillée, on ne savait pas encore que le canton allait installer le centre de retour (le seul pour l'instant) sur le site de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles. D'entente avec la POCA, l'Office de la population et des migrations (OPM) a évalué à près d'un million de francs le coût des prestations de sécurité nécessaires à la mise en service du centre de retour. Ces prestations doivent être fournies par un prestataire de services de sécurité privé. Lorsque la planification détaillée a été formulée, ni l'emplacement du centre de retour ni le nombre exact de personnes qu'il y hébergerait n'étaient connus, de sorte que toute prévision en termes de besoins en services de sécurité était impossible.

Affecter ces coûts au poste « Aide d'urgence et exécution des renvois » est injustifié. En effet, les dépenses de ce poste concernent directement les bénéficiaires de l'aide d'urgence, tandis que les dépenses au titre de frais de sécurité profitent également au personnel et à la population.

Pour cette raison, il convient d'ajouter dans le tableau un poste de dépenses « Sécurité dans les centres de départ » avec 0 franc de frais dans la colonne « Coûts annuels » de la rubrique « Système actuel » et 1 million de francs de frais dans la colonne « Coûts annuels » de la rubrique « Système futur ».

Article 43 (Indemnisation des organismes mandatés)

Alinéa 1

Le service compétent de la SAP alloue des subventions aux organismes chargés d'exécuter des tâches découlant de la présente loi dans les limites des dépenses autorisées selon l'article 41. Il s'agit en l'occurrence d'indemnités au sens de l'article 3, alinéa 3 de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu)⁴³ de sorte que les dispositions de cette loi sont applicables. Les subventions cantonales doivent dès lors être utilisées conformément à leur affectation et dans le respect des conditions et des charges y relatives (art. 20 LCSu). Le service compétent de la SAP vérifie que les subventions sont utilisées conformément à leur affectation et à la loi (art. 20a LCSu). En cas d'inexécution ou de mauvaise exécution des tâches prévues ou de désaffectation des subventions, celles-ci devront être remboursées (art. 21 et 22 LCSu). L'allocataire est tenu de collaborer (art. 8 LCSu).

Alinéa 2

⁴³ RSB 641.1

Les contrats de prestations spécifieront si les indemnités sont versées sous forme de forfaits ou en fonction des dépenses effectives.

Les subventions peuvent également être fixées sur la base des résultats, c'est-à-dire qu'elles peuvent résulter d'une combinaison entre une indemnité fixe et une indemnité liée à la bonne exécution des tâches. Il serait par exemple possible de verser une partie de l'indemnité en cas de réalisation de l'objectif A et le reste (voire une prime) après réalisation de l'objectif B. Ce système ménagerait à la SAP une certaine marge de manœuvre pour créer des incitations financières directes dans quelques domaines afin de motiver les mandataires à atteindre certains objectifs d'effet.

Chapitre 6 Surveillance

Article 44 (Compétence)

Dans le cadre de sa fonction de surveillance, le service compétent de la SAP contrôle si les organismes mandatés s'acquittent bel et bien des tâches qui leur sont confiées aux termes d'un contrat de prestations. Ce faisant, il vérifie en particulier si les prestations fournies sont efficaces, orientées vers les résultats et de qualité appropriée.

Article 45 (Obligation de coopérer)

Cet article régit l'obligation de coopérer des partenaires régionaux, de leurs sous-traitants et des autres organismes mandatés par la SAP. Ceux-ci doivent informer le service compétent de la SAP, lui garantir la consultation de leurs dossiers, en particulier des documents comptables, afin de lui permettre d'assumer pleinement sa fonction de surveillance. Le domaine de compétence et le champ d'action des organismes mandatés les amènent inévitablement à gérer des données personnelles particulièrement dignes de protection. Pour exercer sa surveillance, le service compétent de la SAP doit avoir accès à toutes les données, même aux données personnelles particulièrement dignes de protection (al.1, lit. a et b). Dans les cas où le service compétent doit se rendre dans les locaux de l'organisme mandaté pour effectuer son travail de surveillance, l'organisme en question lui garantira l'accès aux locaux et aux équipements (lit. c). Pour être en mesure d'assumer sa fonction de surveillance de même que les tâches prévues à l'article 8, le service compétent de la SAP a besoin que les organismes mandatés mettent à temps à sa disposition les données requises concernant l'exploitation, les prestations et la qualité. Les partenaires régionaux, leurs sous-traitants et les autres organismes mandatés par la SAP sont dès lors tenus de transmettre à la SAP les données souhaitées dans le délai imparti (lit. d). Les organismes mandatés sont par ailleurs tenus d'apporter au service compétent l'appui nécessaire pour lui permettre d'exercer pleinement sa fonction de surveillance (lit. e). Il va de soi que les activités incombant aux organismes mandatés dans le cadre de l'exercice de la surveillance ne donnent pas lieu à une indemnisation.

Alinéa 2

Ni les organes ni les auxiliaires du fournisseur de prestations ne peuvent refuser de collaborer en invoquant le secret professionnel ou le secret d'affaires étant donné que l'obligation légale de coopérer définie à l'alinéa 1 prime ces devoirs de discrétion (et plus particulièrement du secret professionnel et du secret en matière d'aide sociale).

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif est compétent pour régler les modalités de la surveillance par voie d'ordonnance.

Chapitre 7 Protection des données

Section 7.1 Traitement des données

Article 46 (Traitement de données personnelles)

L'*alinéa 1* renvoie à l'application générale de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD)⁴⁴, tout en prévoyant une réserve pour les dispositions complémentaires spécifiques de la présente loi.

L'*alinéa 2* constitue l'habilitation légale à traiter des données personnelles (art. 5, al. 1 LCPD). Il reprend ainsi les principes qui régissent le traitement des données des articles 5 et 6 LCPD : les services compétents pour exécuter la présente loi sont autorisés à traiter des données personnelles, y compris celles particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3 LCPD, lorsque ce traitement leur sert, dans le respect du principe de proportionnalité, à s'acquitter des tâches que la LAAR leur attribue (cf. art. 8 LAAR). Est considérée comme traitement de données personnelles toute activité ayant directement trait à ces dernières, et notamment le fait de recueillir, de conserver, de modifier, de combiner, de communiquer ou de détruire des données personnelles (cf. art. 2, al. 4. LCPD). Le but du traitement des données est déduit des tâches à accomplir et ne doit pas dépasser ce cadre. La description des tâches à l'article 9 LAAR tient compte de la relation entre le but et les moyens requis pour autoriser le traitement des données et du principe du caractère suffisamment précis de la norme légale régissant le traitement des données.

Si le service compétent de la SAP confie l'exécution de certaines tâches définies à l'article 10, alinéa 1 LAAR à des organismes publics ou privés appropriés (tels les partenaires régionaux), l'*alinéa 2* les autorise à traiter des données personnelles. Les organismes chargés de l'exécution peuvent également échanger ces données entre eux, car le traitement de ces données comprend leur communication (art. 2, al. 4 LCPD).

Article 47 (Communication)

Alinéa 1

Au cas par cas, les services et les organismes compétents en matière d'exécution sont autorisés à communiquer des données personnelles, y compris celles particulièrement dignes de protection, à d'autres autorités, pour autant que ces autorités en aient besoin pour s'acquitter de tâches prévues par la LAAR, la LASoc ou la Li LFAE. Par autorités de la Confédération, le texte entend par exemple le Secrétariat d'État aux migrations.

Alinéa 2

Les dispositions de la LASoc sur le secret en matière d'aide sociale, sur la transmission d'informations à des autorités et à des particuliers ainsi que sur les obligations de renseigner sont également applicables pour l'exécution de l'aide sociale en matière d'asile en vertu de la LAAR. La référence n'est nécessaire que pour l'aide sociale en matière d'asile puisque l'aide sociale aux réfugiés s'inspire directement de la LASoc (cf. art. 27, al. 2).

Article 48 (Système)

L'*alinéa 1* sert de base légale au recours à un système de traitement des données que le service compétent de la SAP exploite conjointement avec le service compétent de la POM et dont elles ont besoin pour s'acquitter des tâches qui leur sont conférées par la loi. Le système de traitement de données prévu est un système d'information accessible par une procédure d'appel (cf. art. 49 LAAR).

Les systèmes de traitement des données doivent respecter les dispositions cantonales pertinentes sur la sécurité de l'information et la protection des données (al. 2). Le système de traitement des données dans le domaine de l'asile et des réfugiés faisant appel à des technologies de l'information et de la télécommunication répondant à des exigences

⁴⁴ RSB 152.04

particulières en matière de sûreté de l'information et de protection des données (SIPD), il nécessite un concept SIPD complet, qui est inclus dans le contrôle préalable au sens de l'article 17a LCPD (voir en particulier l'ordonnance de Direction du 3 janvier 2011 concernant la sûreté de l'information et la protection des données, OD SIPD⁴⁵).

Article 49 (Procédure d'appel)

L'échange de données dans le cadre de procédures d'appel n'est possible que si une base légale le prévoit. Le présent article constitue la base légale requise. Par procédure d'appel, on entend une procédure automatisée qui permet au service qui recherche des données de se procurer lui-même les informations souhaitées dans un recueil de données existant. La procédure d'appel s'oppose à la communication de données prévue sur demande dans les cas particuliers, dont les conditions sont régies par l'article 47 conformément à l'article 10 LCPD.

Article 50 (Utilisation systématique du numéro d'assuré conformément à la LAVS⁴⁶)

L'utilisation systématique du numéro d'assuré conformément à la LAVS s'avère utile et nécessaire pour garantir l'identification des personnes et simplifier la collaboration avec les divers services impliqués (autorités en charge du marché du travail, offices de placement, offices AI, etc.). Le présent article crée la base légale nécessaire à cette utilisation systématique.

Article 51 (Responsabilité en matière de protection des données)

Alinéa 1

Selon l'article 8, alinéa 1 LCPD, la responsabilité en matière de protection des données incombe à tout service chargé d'accomplir les tâches assignées par la loi. Outre les autorités, il s'agit donc aussi des organismes publics ou privés mandatés pour exécuter la présente loi.

Alinéa 2

Le Conseil-exécutif désignera par voie d'ordonnance l'autorité responsable de veiller à la protection globale des données.

Article 52 (Dispositions d'exécution)

Le Conseil-exécutif édictera des dispositions d'exécution régissant l'organisation et l'exploitation du système de traitement des données, le catalogue de données personnelles à traiter, l'étendue des droits d'accès, la durée de conservation des données ainsi que l'archivage des données et leur destruction à l'échéance du délai de conservation.

Section 7.2 Remise et publication des données

Comme le fait déjà la LASoc et comme le prévoit la future nouvelle loi sur les programmes d'action sociale, qui réglementera l'aide sociale institutionnelle à partir de 2021, la présente loi crée les bases légales qui permettront à la SAP de collecter les données requises pour assurer le pilotage et le contrôle de gestion. Les articles correspondants présentent dès lors de grandes similitudes.

Article 53 (Obligation de remise des données)

Alinéa 1

Pour dresser l'inventaire des besoins, établir la planification et vérifier l'efficacité ainsi que pour analyser et élaborer les prestations requises selon la présente loi, le canton a besoin de recevoir diverses données des partenaires régionaux, de leurs sous-traitants et des autres organismes mandatés. Sont prévues à cette fin, les données énumérées aux *lettres a à c*. La *lettre d* sert de base légale à la remise des données dont le service compétent de la SAP a besoin pour vérifier si les organismes publics ou privés mandatés atteignent les objectifs fixés et obtiennent

⁴⁵ RSB 152.040.2

⁴⁶ Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10)

les effets escomptés, ainsi que pour contrôler les décomptes, c'est-à-dire les montants versés par le canton à ces organismes.

L'*alinéa 2* est une disposition de délégation, qui charge le Conseil-exécutif d'édicter des dispositions d'exécution.

Article 54 (Sanction administrative)

Pour assumer sa responsabilité stratégique (cf. art. 8, al. 1 LAAR), la SAP a besoin de données précises, correctes et, en particulier, remises dans les délais. Il importe dès lors de lui donner la possibilité d'appliquer des sanctions en cas de violation de l'obligation de remettre les données. La sanction doit être fixée à un niveau qui ne laisse à l'organisme soumis à la loi aucun choix entre remettre les données conformément à la loi et refuser intentionnellement de le faire, tout en sachant que la sanction financière encourue sera (trop) légère. Cette mesure n'est pas une peine, mais une sanction administrative à caractère disciplinaire dont l'effet est limité, mais perceptible. Il s'agit avant tout d'enjoindre aux organismes mandatés d'honorer leurs obligations légales et de conférer à l'autorité compétente un moyen rapide et efficace de faire respecter celles-ci et d'œuvrer à l'amélioration des pratiques⁴⁷.

Le montant maximal de 100 000 francs sanctionne la totalité des violations de l'obligation de remise des données durant l'année concernée.

Le Conseil-exécutif réglera par voie d'ordonnance les détails relatifs à l'obligation de remise de données (cf. art. 53, al. 2 LAAR). Les contrats de prestations conclus avec les organismes publics et privés mandatés indiquent de manière circonstanciée en quoi consiste cette obligation. Les organismes qui ne respectent pas les délais s'exposent à une suspension temporaire des indemnités, en particulier lorsque celles-ci sont fonction des résultats (cf. art. 43, al. 2, lit. *b* LAAR).

Article 55 (Publication des données)

Les données recueillies devraient pouvoir être publiées de manière à mentionner, ou à faire apparaître, les différents partenaires régionaux ou les autres organismes mandatés. Les données personnelles de personnes physiques ne peuvent cependant apparaître que sous forme anonymisée et ne seront pas publiées séparément, mais uniquement sous la forme d'agrégats appropriés, de sorte qu'il soit impossible d'identifier les personnes concernées.

Chapitre 8 Voies de droit

Article 56 (Litiges découlant des contrats de prestations)

Alinéa 1

Le service compétent de la SAP règle par voie de décision les litiges découlant des contrats de prestations qui l'opposent aux organismes ou aux partenaires régionaux. Une base légale expresse est à cet effet nécessaire.

Alinéa 2

Les partenaires régionaux sont habilités à conclure des contrats de prestations avec des tiers (art. 11 LAAR). Ils agissent en exécution des tâches de droit public qui leur ont été confiées. Ils règlent par voie de décision les litiges découlant de ces « contrats de sous-traitance », étant donné qu'en vertu de l'article 10, alinéa 2 LAAR, ils peuvent rendre des décisions dans les limites des tâches qui leur sont déléguées.

⁴⁷ Cf. aussi JAB 2017, p 255

Article 57 *(Protection juridique)*

Les décisions rendues sur la base de la LAAR par le service compétent de la SAP et les organismes publics ou privés mandatés par celui-ci peuvent faire l'objet d'un recours administratif auprès de la SAP.

Chapitre 9 Dispositions d'exécution**Article 58**

Cet article habilite le Conseil-exécutif à édicter les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance. La loi lui attribue déjà cette compétence dans plusieurs de ses dispositions, mais uniquement dans des domaines spécifiques. Le présent article constitue dès lors une clause générale qui s'applique dans le cas où cette attribution fait défaut dans un secteur donné.

Chapitre 10 Dispositions transitoires**Article 59** *(Répartition régionale)*

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, un certain nombre de personnes auront déjà été attribuées à un service d'aide sociale en matière d'asile ou à un service social pour réfugiés. A l'entrée en vigueur, ces personnes seront transférées dans le champ de compétence d'un partenaire régional. Ce transfert interviendra selon le principe de la compétence à l'intérieur du périmètre du partenaire régional.

Un certain nombre de personnes devront cependant être réattribuées par le service compétent de la SAP. Il s'agit de personnes qui ont certes déjà été attribuées à un service d'aide sociale en matière d'asile ou à un service social pour réfugiés avant l'entrée en vigueur de la loi, mais qui ne séjournent provisoirement pas dans les structures de ces services. Cette situation correspond aux cas ci-après :

- Les personnes bénéficiant provisoirement d'une prise en charge à caractère résidentiel : les personnes qui séjournent dans une institution résidentielle en raison de leur âge ou de leur infirmité, tout en continuant à relever de la compétence administrative du service d'aide sociale en matière d'asile, pourront être assignées au partenaire régional compétent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.
- Les personnes incarcérées : ces cas comprennent toutes les formes de détention dans un établissement d'exécution des peines en application de la législation sur l'exécution judiciaire.
- Les personnes dont l'inscription, pendant une procédure d'asile en cours, est supprimée auprès des services d'aide sociale en matière d'asile, car leur lieu de séjour était inconnu, et qui s'annoncent à nouveau auprès d'un service compétent après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 60 *(Personnes en logement individuel)*

Les personnes qui en sont déjà à la deuxième phase du système d'hébergement au moment de l'entrée en vigueur de la LAAR ne devraient pas être renvoyées dans la première phase, même si elles n'exercent pas d'activité lucrative et n'ont pas encore atteint les objectifs d'intégration prescrits.

Article 61 *(Garantie de participation aux frais)*

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi, les services d'aide sociale en matière d'asile pouvaient requérir une garantie de participation aux frais auprès de l'OPM pour des hébergements indiqués, provisoires, dans des institutions résidentielles. Dans la pratique, les demandes de garantie étaient octroyées pour une période maximale de six mois. Les garanties de participation aux frais d'hébergement accordées par l'OPM avant l'entrée en vigueur de la

présente loi conservent leur validité et demeurent contraignantes pour le partenaire régional compétent qui reprend les tâches de l'organisme précédent.

Article 62 (Transfert des dossiers personnels)

Alinéa 1

Le passage de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés au système régi par la nouvelle législation ne peut intervenir le jour de l'entrée en vigueur de la présente loi. Pour assurer une transition complète et en bon ordre de l'ancien vers le nouveau système et des services actuels vers les nouveaux, un délai de six mois au maximum à partir de l'entrée en vigueur de la LAAR sera accordé aux services compétents en application de l'ancienne législation : durant ce laps de temps, toutes les données disponibles sur une personne (dossier personnel) doivent être transmises, sur support physique et électronique, aux services compétents en vertu de la nouvelle législation. Il incombe aux services « anciens » et « nouveaux » d'organiser le transfert.

La transmission des dossiers personnels doit intervenir aussi rapidement que possible et peut être réalisée avant l'expiration du délai transitoire de six mois. Aussitôt qu'un dossier personnel a été transmis, le service compétent en vertu de la nouvelle législation assume l'encadrement de la personne concernée et la gestion de son cas.

Alinéa 2

Le Conseil-exécutif règle l'ordre de priorité de la transmission visée à l'alinéa 1 par voie d'ordonnance. Il pourrait par exemple prévoir que la transmission des dossiers personnels aux nouveaux partenaires régionaux inclura pour commencer les dossiers des personnes seules, puis ceux des familles et, pour terminer, ceux des personnes particulièrement vulnérables.

Article 63 (Adaptation de l'aide matérielle et vérification du plan d'intégration)

Alinéa 1

Après la reprise de chaque dossier personnel, le service compétent pour l'octroi de l'aide sociale en vertu de la nouvelle législation est tenu, d'une part, de vérifier le calcul de l'aide matérielle destinée à la personne concernée et de redéfinir le budget dans un délai de six mois. Dans le même laps de temps, il lui incombe, d'autre part, de vérifier le plan d'intégration de la personne concernée et, le cas échéant, de l'adapter. Si la personne ne possède encore aucun plan d'intégration, celui-ci devra être établi dans ce même délai.

La vérification et la redéfinition des budgets ainsi que la vérification et l'éventuelle adaptation des plans d'intégration doivent intervenir aussi rapidement que possible après la transmission des dossiers personnels et peuvent également être achevées avant l'expiration du délai transitoire de six mois.

Alinéa 2

Le Conseil-exécutif fixe l'ordre de priorité des adaptations visées à l'alinéa 1 par voie d'ordonnance. Il pourrait par exemple charger les partenaires régionaux nouvellement compétents de commencer par adapter l'aide matérielle et les plans d'intégration des personnes seules, puis ceux des familles et, enfin, ceux des personnes particulièrement vulnérables.

Article 64 (Procédures administratives en cours)

Lettre a

Les procédures entamées auprès des services actuellement compétents pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés et qui sont en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, seront poursuivies et menées à terme en application du droit actuel jusqu'à la transmission du dossier personnel au service compétent en vertu de la nouvelle législation.

Lettre b

Après transfert du dossier personnel conformément à l'article 62 LAAR, la conduite et la conclusion de toutes les procédures administratives incombent au service compétent en vertu de la nouvelle législation. Celui-ci applique la nouvelle législation.

Article 65 (Procédures de recours pendantes)

Alinéa 1 : Les procédures de recours pendantes devant la SAP ou devant la POM au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi seront conduites à terme conformément aux dispositions de la législation actuelle par l'autorité compétente en vertu de cette législation.

Article 66 (Contrats de prestations)

Dans le système actuel, la POM, plus précisément l'OPM, a délégué l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile à des organismes publics ou privés (services d'aide sociale en matière d'asile) par le biais de contrats de prestations, conformément à l'article 4, alinéa 1 de la LiLFAE actuellement en vigueur. La SAP a, quant à elle, délégué l'octroi de l'aide sociale aux réfugiés aux services sociaux pour réfugiés, également par le biais de contrats de prestations, conformément à l'article 46c LASoc. Pour que la transmission des dossiers personnels prévue à l'article 62 puisse s'effectuer en bon ordre, les contrats de prestations passés avec les services d'aide sociale en matière d'asile et les services sociaux pour réfugiés restent en vigueur jusqu'à l'échéance convenue.

Article 67 (Compensation du transfert de charges)

Le coût net de l'aide sociale en matière d'asile destinée aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire est aujourd'hui intégralement pris en charge par le canton. A l'avenir, le coût net imputable aux deux domaines et les mesures d'intégration spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés seront si possible financés de la même manière (cf. commentaire de l'art. 41).

En conséquence, le coût net de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés devrait à l'avenir être admis à la compensation des charges de l'aide sociale (art. 25 LPFC). Les modélisations⁴⁸ ont établi que, selon la taille et la composition de l'effectif des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, cette réglementation entraînera une augmentation de trois millions de francs du montant du transfert de charges entre le canton et les communes. Les modélisations ont déjà pris en compte les gains d'efficacité engendrés par le projet NA-BE.

Chapitre 11 Dispositions finales*Article 68 (Modification d'un acte législatif)*

Les articles 46a et 46b de la LASoc sont adaptés compte tenu des nouvelles compétences de la SAP en vertu de la présente loi.

Article 69 (Entrée en vigueur)

La LAAR et la LiLFAE doivent entrer en vigueur en même temps puisqu'elles sont interdépendantes à maints égards. Dès lors, le Conseil-exécutif est chargé de garantir la coordination voulue (cf. aussi commentaire de l'art. 49 LiLFAE).

⁴⁸ Cf. Planification détaillée, p. 63 ss.

4.2 Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) / nouvelle appellation : loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)

Généralités

La Li LFAE est adaptée à la nouvelle donne dans le cadre de la révision totale afin de rendre compte de la restructuration du domaine de l'asile. Il s'ensuit que l'aide d'urgence reste régie par la Li LFAE et prise en charge par la POM. La Li LFAE traite par ailleurs différents autres sujets qui ont été actualisés et, pour certains d'entre eux, approfondis par rapport à la législation actuelle. Ainsi, les rapports entre les autorités de migration au niveau cantonal et communal seront désormais définis de manière plus explicite, notamment en ce qui concerne le droit d'émettre des directives et le devoir de surveillance. La nouvelle loi inclura en outre des dispositions en matière de protection des données, ce qui n'est pas le cas pour le moment. La loi fédérale ayant été renommée « loi fédérale sur les étrangers et l'intégration » (LEI), la Li LFAE est elle aussi rebaptisée.

Préambule

La référence à l'article 46, alinéa 1 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LASi) souligne l'un des changements fondamentaux découlant de la restructuration du domaine de l'asile : la Li LFAE régit les dispositions cantonales en vue de l'exécution des renvois en matière d'asile. L'article 46, alinéa 1 LASi oblige les cantons d'attribution à exécuter les décisions de renvoi qui ont été rendues en application de la loi fédérale sur l'asile. L'article 46, alinéa 1^{bis} LASi régit la compétence en matière d'exécution des renvois dans le cas des requérants d'asile n'ayant pas été attribués à un canton (procédure réalisée dans un centre fédéral). La référence à l'article 82a LASi entend rappeler que l'obligation de contracter une assurance-maladie s'applique aussi aux requérants d'asile qui sont tenus de quitter le pays et qui bénéficient de l'aide d'urgence.

Chapitre 1 Dispositions générales

Article 1 (Objet)

L'alinéa 1 reprend l'article 1 de l'actuelle Li LFAE. Si une partie importante de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'asile sera désormais régie par la LAAR suite à la restructuration du domaine de l'asile, il n'en reste pas moins que la Li LFAE a également pour objet la loi sur l'asile, ce qui justifie le maintien du nom qu'elle porte actuellement.

L'alinéa 2 précise la nouvelle réglementation des compétences entre la SAP et la POM au sens d'une répartition des tâches conformément au projet de restructuration du domaine de l'asile. La SAP aura désormais la compétence pour l'octroi de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés tandis que la POM n'aura plus compétence que pour l'octroi de l'aide d'urgence aux personnes relevant du domaine de l'asile.

Il convient de mentionner ici que les personnes étrangères qui résident dans le canton de Berne, qui n'ont pas déposé de demande d'asile et qui sont dans le besoin ne reçoivent pas l'aide d'urgence en vertu de la Li LFAE. Ce sont les dispositions de la LASoc qui s'appliquent dans ce cas.

Article 2 (But)

Le présent article reprend pour l'essentiel les prescriptions de la planification détaillée portant sur la restructuration du domaine de l'asile. Par conséquent, la Li LFAE vise l'exécution efficace de toutes les tâches cantonales relevant du droit des étrangers, la garantie de l'aide d'urgence telle que définie dans la Constitution aux requérants d'asile tenus de quitter le pays, l'exécution systématique et rapide des renvois des requérants d'asile tenus de quitter le pays et l'encouragement des départs et retours volontaires ou imposés aux personnes sans titre de

séjour ou sans perspectives en ce sens. Actuellement, la Li LFAE n'inclut pas d'article définissant le but de la loi.

Chapitre 2 Tâches et compétences à l'exécution de la LEI

Article 3 (Tâches du canton)

Les alinéas 1 et 2 reprennent pour l'essentiel la teneur de la loi actuelle et fixent dans les grandes lignes les tâches des Directions concernées par l'exécution de la LEI. L'alinéa 3 permet au Conseil-exécutif de désigner les différents services compétents par voie d'ordonnance.

Article 4 (Tâches des communes)

L'alinéa 1 reprend en substance l'actuel article 2, alinéa 2 Li LFAE. Il établit les rapports entre l'autorité cantonale de migration et les contrôles des habitants des communes, ces dernières continuant à appuyer les autorités cantonales.

L'alinéa 2 délègue au Conseil-exécutif la compétence de fixer par voie d'ordonnance les tâches des communes en vue de l'exécution de la LEI, comme dans la loi actuelle. Il est prévu que ces tâches ne subissent pas de changement notable.

Article 5 (Surveillance)

Cet article inscrira désormais explicitement dans la loi les rapports entre l'autorité cantonale de migration et les communes : le service compétent de la POM exerce, dans son domaine de spécialité, la surveillance sur les communes (*al. 1*) et peut émettre des directives à leur rencontre dans la mesure où il s'agit d'assurer une application uniforme de la loi en matière d'exécution de la LEI (*al. 2*). Le droit de surveillance et d'émettre des directives résulte du fait qu'il s'agit d'une tâche déléguée par le canton.

Chapitre 3 Aide d'urgence pour les personnes relevant du domaine de l'asile

Section 3.1 Principes

Article 6 (Personnes ayant droit à l'aide d'urgence)

L'alinéa 1 reprend la disposition fédérale relative à l'exclusion de l'aide sociale et au droit à l'aide d'urgence en cas de besoin d'une part pour les personnes dont la décision de renvoi est exécutoire et auxquelles le délai de départ ayant été imparti est échu en vertu de l'article 38, alinéa 2 LAAR, et, d'autre part, pour les groupes de personnes suivants, conformément à l'article 82, alinéa 2 LAsi :

- les requérants d'asile qui, après l'entrée en force de la décision d'asile négative et de la décision de renvoi, engagent une procédure par une voie de droit extraordinaire (par exemple réexamen, révision) ;
- les requérants d'asile qui déposent une nouvelle demande d'asile après l'entrée en force de la décision d'asile négative et de la décision de renvoi, et avant l'exécution de ce dernier (dite demande multiple) ;
- les requérants d'asile pour lesquels le Secrétariat d'Etat aux migrations ordonne la suspension de l'exécution du renvoi après l'entrée en force de la décision d'asile négative et de la décision de renvoi.

L'alinéa 2 définit la notion de besoin et, de ce fait, introduit indirectement le principe de subsidiarité inscrit dans la LAAR : l'aide d'urgence ne doit être octroyée que si la personne ne peut pas subvenir seule à son entretien ou que l'aide de tiers n'est pas envisageable.

Article 7 (Obligations)

Les obligations des personnes bénéficiant de l'aide d'urgence ne sont pas réglées dans la loi pour le moment. Elles découlent cependant en partie du droit fédéral. Compte tenu de leur importance, elles sont énumérées dans la Li LFAE, qui reprend le droit fédéral ou le complète.

Lettres a et c à f : seules peuvent recevoir l'aide d'urgence les personnes qui sont dans le besoin et qui ne peuvent pas subvenir à leur entretien par d'autres moyens. Le dénuement doit pouvoir être prouvé. L'aide d'urgence doit couvrir le strict nécessaire, sans plus. En règle générale, elle est octroyée dans des centres d'hébergement collectif. Toute personne bénéficiant de l'aide d'urgence acquiert ainsi un statut spécial. Le service compétent de la POM ou l'organisme public ou privé mandaté à cet effet est responsable du maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité au sein du centre d'hébergement collectif. Pour permettre à ce service de remplir sa tâche, les personnes au bénéfice de l'aide d'urgence doivent remplir certaines obligations et se conformer aux directives. Il va de soi que ces directives doivent être fondées sur des motifs objectifs. Quant aux autres obligations, elles doivent aussi toujours respecter le principe de proportionnalité et en particulier être acceptables.

Lettre b : l'obligation de collaborer avec les autorités, notamment en ce qui concerne l'obtention de documents d'identité, découle de l'article 8 LAsi.

Section 3.2 Exécution

Sous-section 3.2.1 Compétences et procédure

Article 8

L'article 8 délègue au Conseil-exécutif la compétence de régler les détails par voie d'ordonnance, comme le fait la loi actuelle. Cela concerne en particulier les conditions d'accès à l'aide d'urgence, la désignation du service compétent en matière d'aide d'urgence et la procédure d'octroi de cette dernière. La loi attribue actuellement au Conseil-exécutif aussi la compétence de fixer la forme et le contenu des prestations d'aide d'urgence. Cet aspect sera désormais inscrit directement dans la loi (cf. art. 15).

Sous-section 3.2.2 Délégation de tâches

Articles 9 à 11

Comme dans la loi actuelle (art. 9, al. 3 Li LFAE), la possibilité de déléguer l'octroi de l'aide d'urgence à un organisme public ou privé, par le biais d'un contrat de prestations, est maintenue. Cela permet au canton de proposer et de gérer les offres en fonction de la situation.

L'article 10, alinéa 1 définit les exigences minimales auxquelles doit satisfaire l'organisme public ou privé qui se voit confier de telles tâches. Les compétences techniques requises doivent être définies par voie d'ordonnance ou dans le mandat de prestations. *L'article 10, alinéa 2* offre la marge de manœuvre nécessaire habilitant le Conseil-exécutif à fixer d'éventuelles exigences et conditions supplémentaires pour conclure un contrat de prestations.

L'article 11, alinéa 1 énonce que le service compétent de la POM peut attribuer des personnes aux organismes publics ou privés pour l'octroi de l'aide d'urgence. Le service compétent de la POM reste ainsi responsable de la vérification de l'identité et des autres conditions légales relevant de la compétence du canton de Berne pour octroyer l'aide d'urgence.

L'article 11, alinéa 2 prévoit en substance que, dans la mesure où le canton confie une tâche de l'Etat à un organisme privé ou public, celui-ci acquiert formellement le statut d'autorité et rend des décisions dans le cadre de son mandat. Ces décisions sont susceptibles de recours. La POM traite des recours en première instance. Les dispositions de la LPJA s'appliquent. Cette disposition est le pendant de l'article 57 LAAR.

Articles 12 à 14

Les articles 12 à 14 régissent la surveillance et d'autres aspects y relatifs.

Article 12, alinéa 1 : si le service compétent de la POM délègue l'octroi de l'aide d'urgence à un organisme public ou privé, celui-ci est soumis à la surveillance de la POM. Cette réglementation n'est pas nouvelle en soi, mais c'est la première fois qu'elle est énoncée de manière explicite dans la loi. Des dispositions similaires se trouvent aussi dans la LAAR. Les compétences de surveillance attribuées par la loi à d'autres autorités, par exemple à l'autorité de surveillance en

matière de protection des données, n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition.

L'article 12, alinéa 2 délègue au Conseil-exécutif la compétence de régler les détails de la surveillance par voie d'ordonnance. Une certaine souplesse est dès lors aussi de mise à cet égard.

L'article 13 définit les obligations du service compétent de la POM en matière de surveillance et de contrôle de gestion des organismes publics ou privés.

L'article 14 précise en quoi consiste l'obligation d'informer et de collaborer des organismes publics ou privés, l'objectif étant de permettre au service compétent de la POM d'effectuer un contrôle approprié de la qualité et des prestations. Ces dispositions sont réglées pour le moment par voie de directive. Les principes figureront désormais dans la loi.

Section 3.3 Portée

Article 15 (Teneur et limites)

L'étendue de l'aide d'urgence est désormais précisée dans la loi. Sur le principe, les prestations se fondent sur le minimum prévu par la Constitution (al. 1). Les exceptions ne sont possibles que dans des cas fondés (cf. art. 16).

L'alinéa 2 reprend le principe selon lequel l'aide d'urgence est en général octroyée sous forme de prestations en nature, principe qui est exprimé à l'article 14, alinéa 1 de l'ordonnance d'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers du 14 octobre 2009 (OILFAE)⁴⁹ et qui découle de la prescription fédérale énoncée à l'article 82, alinéa 4 LAsi. La réglementation s'inspire également de l'article 14, alinéa 2 OILFAE. Ainsi, l'aide d'urgence est octroyée en règle générale dans des centres d'hébergement collectif étant donné que cette forme d'hébergement constitue une solution économique. Il convient de souligner que l'obligation d'être affilié à une caisse-maladie prend fin le jour pour lequel il est prouvé que la personne tenue de partir a quitté définitivement la Suisse (cf. art. 7, al. 5 de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie, OAMal⁵⁰). L'obligation de s'assurer est déjà appliquée de cette manière en pratique à ce jour.

L'alinéa 3 exclut clairement tout versement de prestations avec effet rétroactif.

Article 16 (Besoins particuliers)

La norme reprend en substance l'actuel article 14, alinéa 3 OILFAE : le service compétent de la POM détermine au cas par cas, en fonction des besoins particuliers, les prestations de l'aide d'urgence destinées aux mineurs non accompagnés et aux autres personnes particulièrement vulnérables. On entend par autres personnes particulièrement vulnérables par exemple celles qui souffrent d'un handicap majeur ou d'une maladie chronique grave. Dans le cas des MNA, il convient de tenir compte des besoins et des exigences particulières liées au bien de l'enfant, et, en particulier, de son droit à fréquenter l'école obligatoire.

Article 17 (Solutions avantageuses)

La Confédération verse un forfait unique pour l'aide d'urgence. Le service compétent de la POM finance les prestations de l'aide d'urgence avant tout par le biais de ces subventions fédérales. Comme les personnes dont il est question doivent a priori quitter la Suisse, ni l'égalité de traitement avec la population suisse ni les efforts d'intégration ne sont indiqués ici. De plus, l'octroi de l'aide d'urgence doit faire appel à des solutions avantageuses. S'agissant de mineurs non accompagnés tenus de quitter le pays, cas très rares comme en témoigne l'expérience, la POM cherchera une solution avec le service compétent de la SAP afin de pouvoir tenir compte de leurs besoins particuliers indépendamment de leur statut. En particulier les enfants et

⁴⁹ RSB 122.201

⁵⁰ RS 832.102

adolescents en âge de fréquenter l'école obligatoire ont droit à suivre de manière suffisante l'enseignement de celle-ci.

Article 18 (Situation normale)

La recherche de capacités d'hébergement suffisantes est une tâche conjointe des services compétents de la SAP et de la POM, des préfets et préfètes et des communes. Elle peut inclure, le cas échéant, les organismes publics ou privés. Cet article s'inspire de l'article 29 LAAR et de l'actuel article 4a Li LFAE. Il a une signification propre par rapport à l'article 29 LAAR et doit donc impérativement figurer dans la Li LFAE. Sur le fond, on peut néanmoins renvoyer au commentaire de l'article 29 LAAR.

Article 19 (Situation tendue)

Cet article doit être interprété comme le pendant de l'article 30 LAAR. On peut renvoyer au commentaire de l'article en question.

Article 20 (Situation d'urgence)

Cet article doit être interprété comme le pendant de l'article 31 LAAR. On peut renvoyer au commentaire de l'article en question.

Article 21 (Exigences)

Cet article s'inspire de l'article 36 LAAR et de l'actuel article 4d Li LFAE. On peut renvoyer au commentaire de l'article 36 LAAR. Contrairement au champ d'application de la LAAR, celui de l'aide d'urgence connaît des proportions nettement plus modestes, d'où l'inutilité d'imposer des exigences légales rigides de répartition régionale (cf. art. 34, al. 2 LAAR). On peut imaginer un scénario dans lequel le service compétent de la POM dirige de manière autonome un centre de retour pour les personnes visées à l'article 6, alinéa 1. Dans ce cas, les aspects relevant de l'exploitation et du financement priment une répartition équilibrée entre les régions. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas y avoir de coordination entre la POM et la SAP concernant la répartition dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés. L'alinéa 2 crée la marge de manœuvre nécessaire pour fixer, le cas échéant, des prescriptions relatives à la répartition régionale par voie d'ordonnance.

Article 22 (Informations et coordination)

Une bonne collaboration et une bonne communication entre les services concernés sont essentielles. L'article 22 confirme les principes bien établis du droit en vigueur. Les communes continueront par exemple de recevoir une liste des personnes qui sont hébergées sur leur territoire (cf. ch. 4.3 de l'ISCB n° 1/122.20/3.1).

Section 3.5 Coûts

Article 23 (Indemnisation)

Les communes qui mettent à disposition des infrastructures leur appartenant pour héberger les personnes visées à l'article 6, alinéa 1 sont indemnisées de façon appropriée, comme c'est le cas dans la loi actuelle.

Article 24 (Remboursement des coûts à des tiers)

Cet article reprend la teneur de l'article 13 OILFAE. La restriction de l'accès au système de santé et les limitations du libre choix du médecin s'appliquent aussi aux personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence. Les acteurs de la santé publique qui fournissent des prestations médicales à une personne au bénéfice de l'aide d'urgence qui ne leur a pas été adressée par le médecin de premier recours n'ont pas droit au remboursement des coûts. Cette restriction ne s'applique pas aux urgences médicales. Etant donné qu'il s'agit ici d'une restriction des droits, la disposition sera désormais intégrée dans la loi.

Article 25 (Financement)

Les prestations d'aide sociale visées aux articles 15 et 16 Li LFAE sont couvertes en premier lieu par les forfaits de la Confédération. Conformément l'article 17, la solution la plus avantageuse doit être privilégiée pour l'octroi de l'aide d'urgence. Des moyens cantonaux supplémentaires ne doivent être versés que dans la mesure du nécessaire. Les coûts nets de l'aide d'urgence (coûts bruts déduction faite du forfait de la Confédération et d'éventuelles autres prestations) sont admis à la compensation des charges de l'aide sociale (cf. art. 25, al. 1 et 3 Li LFAE et art. 41 LAAR). A cet égard, on peut renvoyer au commentaire portant sur la LAAR dans le présent rapport.

Selon l'article 15, alinéa 1 Li LFAE, les prestations d'aide d'urgence se limitent en général au minimum prévu par la Constitution. Comme mentionné au paragraphe précédent, l'article 17 prévoit en outre que la solution la plus avantageuse doit être privilégiée en ce qui concerne l'octroi de l'aide d'urgence. La marge de manœuvre est ainsi considérablement réduite de par la loi. Il est possible de déroger au minimum prévu par la Constitution uniquement en faveur des mineurs non accompagnés et des autres personnes particulièrement vulnérables, et d'adapter les prestations aux besoins particuliers de chacun d'entre eux (cf. art. 16 Li LFAE). Ces circonstances justifient une distinction entre le financement selon l'article 15 et celui selon l'article 16 Li LFAE.

En raison de la réglementation stricte et restrictive de l'article 15 Li LFAE et de l'absence de liberté d'action notable en matière d'octroi d'aide d'urgence qui en découle, la compétence exclusive d'autoriser les dépenses destinées aux prestations d'aide d'urgence visées à l'article 15 Li LFAE doit être donnée au Conseil-exécutif. Cela réduit les charges administratives dans un domaine qui échappe pour l'essentiel à l'influence du Grand Conseil. Les compétences financières sont aussi confiées au Conseil-exécutif dans d'autres domaines sans liberté d'action (cf. art. 48, al. 1 et 2 LFP). Le droit à l'information du Grand Conseil et de la population reste garanti par l'article 25, alinéa 2, deuxième phrase, qui prévoit que la Commission de la sécurité du Grand Conseil doit être informée périodiquement de façon appropriée. On assure ainsi que le Grand Conseil puisse exercer sa fonction de surveillance parlementaire dans le domaine de l'aide d'urgence et qu'un échange régulier ait lieu entre la commission compétente et la POM. Le même régime s'appliquera aux coûts inhérents à la sécurité dans les hébergements aux termes de l'article 15, alinéa 2, lettre a Li LFAE.

En revanche, pour l'octroi de l'aide d'urgence aux personnes qui ont des besoins particuliers conformément à l'article 16 Li LFAE, il existe une liberté d'action concernant la manière de fournir les prestations. Toutefois, l'article 17 Li LFAE prévoit de privilégier les solutions les plus avantageuses dans ce domaine aussi. Dès lors, comme le financement des prestations d'aide d'urgence selon l'article 16 Li LFAE se fonde sur les articles 42 et 43 LAAR, on peut renvoyer au commentaire sur ces dispositions.

Article 26 (Remboursement de l'aide d'urgence)

En vertu de l'article 40 LASoc, les personnes ayant bénéficié de l'aide matérielle sont tenues de la rembourser dès que leurs conditions économiques se sont sensiblement améliorées. Ce principe émanant du droit ordinaire en matière d'aide sociale doit aussi s'appliquer à l'aide d'urgence. Il est donc justifié de faire référence ici aux dispositions de la LASoc. Comme les bénéficiaires de l'aide d'urgence conformément à la présente loi sont des personnes tenues de quitter le pays, les possibilités d'application sont très restreintes en pratique.

Chapitre 4 Encouragement au départ volontaire et aide au retour

Article 27

Cet article reprend en substance l'actuel article 7 Li LFAE et complète la norme actuelle s'il y a lieu.

L'alinéa 1 se réfère à l'encouragement au départ des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi exécutoire et pour lesquelles le délai de départ est échu, autrement dit les personnes tenues de quitter le territoire. Le droit fédéral prévoit pour ce groupe cible une obligation d'encourager le retour dans le pays d'origine. La Confédération subventionne par ailleurs le

départ dans les délais prescrits des requérants d'asile renvoyés. Cette disposition garantit, d'une part, que le service compétent de la POM met à disposition des offres d'information et de conseil et, d'autre part, que les personnes tenues de quitter la Suisse qui ne remplissent pas les conditions pour être subventionnées par la Confédération peuvent bénéficier de ces prestations. On peut citer à titre d'exemple le crédit pour les conseils relatifs aux perspectives et au retour en faveur de la Croix-Rouge suisse, qui encourage avant tout les personnes en exécution de peine privative de liberté et tenues de quitter la Suisse à son terme à partir dans les délais prescrits (cf. ACE 890/2017⁵¹).

L'alinéa 2 prévoit que cette offre est aussi applicable aux personnes qui ne sont pas encore frappées d'une décision de renvoi exécutoire, mais qui souhaitent retourner dans leur pays de provenance pour une autre raison et qui n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour le faire de manière autonome. Ces personnes sont qualifiées par conséquent de candidats au départ volontaire. Il est fréquent qu'elles dépendent de toute manière de l'aide de l'Etat. D'un point de vue économique, un retour encouragé par des contributions financières revient en règle générale moins cher que la prolongation du séjour en Suisse.

L'alinéa 3 permet de déléguer cette tâche à un organisme public ou privé. En 2018, c'est le bureau de conseil en vue du retour de l'Office de consultation sur l'asile qui se charge de l'encouragement au retour des personnes tenues de quitter la Suisse visées à l'alinéa 1. Ces coûts sont entièrement couverts par les subventions fédérales. Quant à l'encouragement au retour pour les candidats et candidates au départ volontaire visés à l'alinéa 2 ou pour les personnes qui ne satisfont pas aux exigences d'un subventionnement par la Confédération, il est fourni en 2018 par la Croix-Rouge suisse par le biais du crédit cantonal susmentionné.

Les compétences en matière d'autorisation de dépenses sont régies par les principes généraux de la ConstC et de la LFP.

Chapitre 5 Décision de renvoi ou d'expulsion et mesures de contrainte

Articles 28 et 29

Ces articles reprennent la teneur des actuels articles 10 et 11 Li LFAE dans son intégralité. L'accent est mis uniquement sur les aspects décisionnel et procédural et non sur les mesures d'exécution à proprement parler.

Article 30 (Protection juridique)

Cet article est identique sur le fond à l'actuel article 12 Li LFAE. Il n'est pas indiqué d'y apporter des modifications.

Chapitre 6 Exécution des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté

Articles 31 à 35

Le Grand Conseil a adopté la loi sur l'exécution judiciaire (LEJ) le 23 janvier 2018. Une modification indirecte de cette dernière a donné lieu à la révision du chapitre concernant l'exécution des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté dans la Li LFAE. Les articles du chapitre 6 « Exécution des mesures de contrainte et privation de liberté » reprennent sur le fond les articles correspondants de la LEJ. On peut renvoyer ici au commentaire figurant dans le rapport concernant la LEJ⁵².

Signalons à titre complémentaire que les enfants en âge scolaire ont le droit de fréquenter l'école ou de recevoir un enseignement dans le cadre de l'exécution des mesures de contrainte entraînant une privation de liberté.

⁵¹ Cf. documents correspondants sur le [site du Conseil-exécutif](#)

⁵² Cf. documents correspondants sur le [site du Grand Conseil](#)

Chapitre 7 Protection des données

Article 36 *(Traitement des données personnelles)*

Le service de la POM compétent en matière d'octroi de l'aide d'urgence traite essentiellement les données particulièrement dignes de protection des personnes qui entrent dans le champ d'application de la Li LFAE : éléments clés relatifs à la procédure d'asile, indications quant à l'octroi de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence, données sur la santé et les procédures pénales des personnes prises en charge.

Voilà qui explique la création, dans la Li LFAE, d'une base légale spéciale par rapport à la LCPD pour le traitement des données personnelles.

Le traitement des données est déterminant non seulement pour le mandat légal visant à octroyer l'aide d'urgence, mais aussi pour d'autres tâches légales en rapport avec la planification financière, la comptabilité entre les services cantonaux qui délivrent les mandats et les organismes qui les assument, le contrôle de gestion et les statistiques.

Article 37 *(Communication des données)*

L'*alinéa 1* introduit ici, en complément à l'article 36 consacré au traitement des données, la base légale spéciale par rapport à la LCPD concernant la communication de données entre les autorités concernées et les organismes auxquels des tâches ont été déléguées, en vue de l'accomplissement du mandat légal de chacun.

L'*alinéa 2* renvoie de manière déclaratoire au droit fédéral (p. ex. LEI) et à la LCPD pour les autres cas où des données personnelles sont communiquées. D'autres dispositions légales spéciales sont bien sûr réservées.

Article 38 *(Obligation de garder le secret, communications à des tiers et obligation de renseigner)*

L'actuel article 8a Li LFAE est repris avec la référence aux dispositions de la LASoc concernant l'obligation de garder le secret, la communication à des tiers et l'obligation de renseigner.

Article 39 *(Systèmes de traitement des données)*

Le service compétent de la SAP exploite, conjointement avec son homologue de la POM et conformément à l'article 48 LAAR, le système de traitement des données nécessaire pour accomplir ses tâches légales et assurer le contrôle de gestion. Les données personnelles y sont traitées, y compris celles dites dignes de protection.

L'*alinéa 1* précise que les données personnelles relatives à l'octroi de l'aide d'urgence et de l'aide au retour sont traitées dans le même système, exploité conjointement.

L'*alinéa 2* indique que ce sont les dispositions de la LAAR et la législation relative à la sécurité de l'information et à la protection des données qui s'appliquent à l'utilisation, aux droits d'accès électroniques, aux responsabilités et à la protection des données.

Alinéa 3: la Confédération utilise le système de traitement des données dénommé « Système d'information central sur la migration, SYMIC » pour exécuter la LEI et la LAsi. Celui-ci se fonde sur la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)⁵³.

Chapitre 8 Procédure et protection juridique

Article 40

La Li LFAE révisée inclut en différents endroits des dispositions procédurales spéciales :

⁵³ RS 142.51

- Si le service compétent de la POM confie l'octroi de l'aide d'urgence à un organisme public ou privé, ce dernier officie en tant qu'autorité. Les recours contre les décisions qu'il rend doivent être adressés à la POM (cf. art. 11, al. 2 Li LFAE).
- Les recours formés contre une décision ordonnant des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté sont adressés au Tribunal cantonal des mesures de contrainte, conformément à l'article 30, alinéa 1 Li LFAE. Cet article prévoit également un délai de recours raccourci et précise que ces recours n'ont, de par la loi, pas d'effet suspensif.
- Les personnes détenues peuvent former recours devant la POM contre les décisions rendues par la direction de l'établissement d'exécution judiciaire, conformément à l'article 34, alinéa 1 Li LFAE. Ces recours n'ont, de par la loi, pas d'effet suspensif.
- Si le service compétent de la POM a délégué la compétence de décision pour exécuter la LEI à une autorité communale en matière de migration, les recours contre de telles décisions doivent être adressés à la POM (art. 42, al. 3 Li LFAE).

Outre ces dispositions spéciales, l'article 40 renvoie de manière générale à la LPJA pour les règles de procédure applicables. Par ailleurs, la loi supprime l'effet suspensif des recours formés contre les transferts des institutions spécialisées en vertu de l'article 16, alinéa 1 Li LFAE vers un hébergement visé à l'article 15, alinéa 2, lettre a Li LFAE. De tels transferts peuvent être indiqués lorsque les conditions de l'article 16, alinéa 1 Li LFAE cessent totalement ou partiellement d'être remplies. Il est dans l'intérêt public que l'article 82, alinéa 1, deuxième phrase LAsi soit appliqué de manière aussi systématique que possible et de soulager les finances cantonales des dépenses liées à l'asile qui ne sont pas couvertes par les forfaits fédéraux. L'effet suspensif peut être restauré dans un cas concret pour de justes motifs (cf. art. 68, al. 4 LPJA).

Chapitre 9 Dispositions d'exécution

Article 41

Cet article fait état de la compétence usuelle, en soi de nature déclaratoire, du Conseil-exécutif pour édicter des dispositions d'exécution. Il n'est plus nécessaire d'évoquer la possibilité légale de déléguer des compétences à la Direction concernée, comme le prévoit le droit actuel.

Chapitre 10 Dispositions transitoires

Section 10.1 Exécution de la LEI

Article 42 (Compétence de décision)

Alinéa 1

Le droit actuel permet déjà au Conseil-exécutif de déléguer aux communes, totalement ou partiellement, la compétence de rendre des décisions en matière d'exécution de la LEI (art. 2, al. 3 Li LFAE actuelle). Le Conseil-exécutif avait ainsi délégué aux autorités de police des étrangers des villes de Berne, Bienne et Thoun la compétence de décider de façon autonome du régime qui devait prévaloir en matière de droit des étrangers pour les personnes étrangères domiciliées dans leur commune (art. 2, al. 1 OLiLFAE). Cette compétence s'étend aussi à la décision d'ordonner des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté en vertu de l'article 28, alinéa 2 Li LFAE. Cette dérogation en faveur des trois villes s'explique par des raisons historiques. La délégation de tâches n'a pas posé de problèmes jusqu'ici. Par conséquent, le Conseil-exécutif entend continuer à déléguer cette compétence aux trois villes. En intégrant la délégation des compétences dans le droit transitoire, on s'assure toutefois que les tâches dans le domaine de la LEI ne pourront pas être confiées à des communes supplémentaires. En d'autres termes, le Conseil-exécutif est disposé à maintenir le statu quo, mais pas à aller au-delà. Les conditions applicables à la délégation de

tâches et au droit de surveiller et d'émettre des directives seront désormais formulées avec plus de clarté (art. 44 Li LFAE).

Alinéa 2

Le transfert des compétences en matière de droit des étrangers à l'une des trois autorités de police des étrangers des villes de Berne, Bienne et Thoune n'est pas une disposition impérative. Aucune commune ne peut se prévaloir du droit à la délégation de compétence. Celle-ci a un fondement historique et le canton ne l'a pas indemnisée par le passé. Cela doit rester l'une des conditions à l'avenir.

L'*alinéa 3* reprend de l'actuel article 2, alinéa 3, deuxième phrase Li LFAE les instances devant lesquelles les décisions rendues par les organes communaux peuvent être attaquées. Par conséquent, la POM reste la première instance de recours. Au surplus, la procédure est régie par la LPJA.

Article 43 (Autres compétences)

Alinéa 1

Les villes de Berne et de Bienne disposaient d'un corps de police communal au 31 décembre 2007. Elles ont déjà procédé jusqu'ici à des auditions pénales notamment pour des infractions relevant du droit des étrangers et décerné des mandats de comparution à cet effet. Elles ont aussi dénoncé des infractions au Ministère public. Le Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP)⁵⁴ est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Afin de mieux tenir compte des exigences juridiques, les villes de Berne et de Bienne auront désormais formellement la compétence, en coordination avec la Police cantonale, de procéder à des auditions selon l'article 142, alinéa 2 CPP et de procéder à des mandats de comparution décernés par la police en vertu de l'article 206 CPP aux fins d'exécuter la LEI. Les exigences découlant des dispositions procédurales applicables doivent être respectées, particulièrement en cas de conflit entre le devoir de collaborer en procédure administrative et le droit de refuser de déposer en procédure pénale (cf. THOMAS SCHAAD, *Verhältnis zwischen der ausländerrechtlichen Mitwirkungspflicht und den strafprozessualen Verweigerungsrechten*, in: Jusletter, 20 mars 2017). De plus, une dénonciation des infractions au Ministère public est possible sans devoir observer des réglementations juridiques particulières. L'*alinéa 1* prévoit en outre que les villes de Berne et de Bienne coordonnent leurs activités avec la Police cantonale.

Alinéa 2

Les collaboratrices et collaborateurs des villes de Berne et de Bienne qui exécutent des mesures au sens de l'*alinéa 1* doivent bénéficier d'une formation policière ou équivalente. Ils doivent être annoncés au service compétent de la POM. Cette dernière disposition relève du droit de surveillance.

Comme le personnel des autorités de police des étrangers n'est pas soumis à la loi cantonale du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers)⁵⁵, la responsabilité des actes desdites autorités est régie par les dispositions de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)⁵⁶.

⁵⁴ RS 312.0

⁵⁵ RSB 153.01

⁵⁶ RSB 170.11

Article 44 (Surveillance)

Etant donné que les dispositions des articles 42 et 43 permettent de déléguer des compétences à des communes, il convient d'en régler la surveillance, ce qui est fait par renvoi à l'article 5.

Section 10.2 Octroi de l'aide d'urgence*Article 45 (Examen de structures d'hébergement particulières)*

La loi fixe un délai contraignant dans lequel le service compétent de la POM doit passer en revue les structures d'hébergement particulier existantes, établissant de ce fait un régime transitoire modéré pour les personnes concernées. La loi supprime aussi l'effet suspensif des recours pour la période transitoire (cf. commentaire de l'art. 40 LAAR).

Article 46 (Contrats de prestations)

Afin d'assurer une transition en bon ordre du droit actuel au nouveau droit et de préserver les intérêts légitimes des parties contractantes, les contrats de prestations existants au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit conservent leur validité jusqu'à l'échéance prévue. Cela n'exclut bien sûr pas une résiliation anticipée conformément aux termes du contrat.

Article 47 (Compensation des transferts de charges)

Les coûts nets de l'aide d'urgence sont à ce jour intégralement pris en charge par le canton. Les coûts nets de l'aide d'urgence et ceux des domaines apparentés de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés doivent bénéficier à l'avenir d'un financement similaire dans la mesure du possible (cf. commentaire de l'art. 41 LAAR).

En conséquence, les coûts nets de l'aide d'urgence devront désormais aussi être admis à la compensation des charges de l'aide sociale (art. 25 LPFC). Selon la modélisation actuelle, les coûts nets de l'aide d'urgence s'élèvent à deux millions de francs, après que la Confédération et le canton ont déployé l'ensemble des mesures découlant de la mise en œuvre de la stratégie de l'asile. Ces coûts sont calculés sur la base d'un effectif de 360 personnes au bénéfice de l'aide d'urgence en moyenne. S'ils devaient intégrer la compensation des charges de l'aide sociale, le canton se verrait déchargé d'un million de francs dont il faudrait tenir compte en faveur des communes dans la compensation des charges à titre de transfert de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches.

Les deux millions de francs ne comprennent pas les coûts transitoires ni les coûts supplémentaires, de nature provisoire, engendrés par le nombre actuellement plus élevé de bénéficiaires de l'aide d'urgence. Le canton a déjà introduit des mesures en vue de faire baisser les coûts de l'aide d'urgence, notamment en mettant sur pied des centres de départ cantonaux. Cette mesure doit permettre en particulier de diminuer le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence de longue durée.

Chapitre 11 Dispositions finales

Les articles 48 à 50 contiennent les dispositions finales nécessaires. La loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)⁵⁷ subit une modification indirecte mineure.

⁵⁷ RSB 161.1

Modification indirecte de la loi sur l'école obligatoire

Article 17a (Classes dans le domaine de l'asile et des réfugiés)

La révision de la législation fédérale sur l'asile et la mise en place de la procédure d'asile accélérée qui en découle entraînent des modifications en matière de scolarisation des enfants relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. Jusqu'à présent, les familles ayant des enfants en âge scolaire ne séjournaient pas plus de quelques jours ou semaines dans les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) de la Confédération. Ils étaient ensuite répartis dans les cantons. Dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile, les requérants d'asile pourront séjourner jusqu'à 140 jours dans les centres de la Confédération (centres fédéraux pour requérants d'asile ; CFA). Les enfants en âge scolaire y suivront un enseignement de base obligatoire. Or, l'article 62 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)⁵⁸ précise que l'instruction publique est du ressort des cantons, qui pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Compte tenu de cette compétence dérivée de la Constitution fédérale et de l'allongement de la durée de séjour dans les nouveaux centres de la Confédération, l'article 80 LAsi a été modifié. Il dispose désormais que le canton abritant un centre de la Confédération doit organiser l'enseignement de base pour les requérants d'asile en âge scolaire y séjournant.

En vertu de l'article 7 LEO, l'enfant fréquente l'école publique de la localité où il réside. Cela signifie que les enfants hébergés dans un centre de la Confédération devraient en principe être scolarisés dans l'école ordinaire de la commune dans laquelle le centre est implanté. Toutefois, intégrer ces enfants dans une classe ordinaire peut s'avérer difficile pour la commune concernée dans la mesure où la durée de séjour dans les centres est relativement brève, où les enfants présents changent souvent, où le nombre d'enfants varie fortement d'une période à l'autre et où les âges des enfants accueillis ne correspondent pas nécessairement à l'âge moyen des autres élèves. Cette problématique ne se pose pas uniquement dans les centres de la Confédération, mais aussi dans le centre de retour géré par le canton de Berne (probablement l'ancien Foyer d'éducation de Prêles). Le centre de retour accueillera des personnes qui, en vertu de la loi sur l'asile, ne pourront plus prétendre qu'à l'aide d'urgence. En général, il s'agira de requérants d'asile ayant fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire et dont le délai de départ est échu et de personnes en attente de l'issue d'une procédure extraordinaire. Cela inclut également des enfants en âge scolaire.

La législation actuelle sur l'école obligatoire n'est plus suffisante pour couvrir le cas de la scolarisation des enfants relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. C'est pourquoi l'article 17a LEO doit être modifié de façon indirecte.

Alinéa 1

L'alinéa 1 règle actuellement l'exploitation de classes de préparation au retour par la commune. Dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile accélérée, les requérants d'asile pourront séjourner jusqu'à 140 jours dans les centres de la Confédération ou, si des clarifications supplémentaires sont nécessaires, dans les hébergements collectifs gérés par les cantons. Or pendant toute la durée de la procédure, les enfants en âge scolaire devront être scolarisés. L'alinéa 1 a donc été étendu en ce sens que les communes, avec l'autorisation de la Direction de l'instruction publique, peuvent non seulement exploiter des classes de préparation au retour, mais aussi ouvrir des classes supplémentaires, par exemple des classes d'accueil. La notion d'« autres mesures d'ordre scolaire » vise en particulier les cours intensifs régionaux plus (CIR+), qui préparent les jeunes arrivés en Suisse tardivement au cours de la scolarité obligatoire, sans connaissance de la langue d'enseignement, à entrer au degré secondaire I ou dans une année scolaire de préparation professionnelle (APP). Pour pouvoir ouvrir des classes séparées plutôt que de scolariser les requérants d'asile dans une classe ordinaire de l'une de ses écoles, la commune doit avancer de justes motifs, par exemple le fait que la brièveté du séjour en centre implique un fort tournus chez les enfants. Cela peut perturber la stabilité des classes ordinaires et exiger énormément d'efforts aussi bien de la part des enseignants et

⁵⁸ RS 101

enseignantes que des autres enfants. Il faut aussi prendre en compte le fait que les enfants de ces centres n'ont pas un besoin d'intégration très marqué dans la commune concernée dans la mesure où ils n'y séjournent que de façon provisoire. Il se peut aussi que les connaissances linguistiques nécessaires à une bonne intégration leur fassent défaut.

Alinéa 3

Si une commune dans laquelle est implanté un centre de la Confédération ou une structure cantonale d'hébergement d'urgence (cf. art. 15, al. 2, lit. a Li LFAE) n'est pas en mesure de fournir un enseignement aux enfants y séjournant, le canton doit pouvoir exploiter les classes nécessaires. Les structures d'hébergement d'urgence sont aussi appelées centres de retour. Cette disposition décharge la commune de l'organisation et de la dispense de l'enseignement obligatoire, y compris du recrutement des enseignants et enseignantes. Pour bénéficier de cet allègement, la commune doit déposer une demande motivée. Elle doit ainsi indiquer dans quelle mesure la scolarisation des enfants des centres de la Confédération ou des centres de retour cantonaux représente pour elle et son école une charge disproportionnée en termes d'organisation et de gestion.

Il est prévu que le canton dispense l'enseignement dans les locaux du centre concerné en fonction des besoins. Par ailleurs, compte tenu de la durée de séjour limitée des enfants, leur intégration dans l'école locale n'est pas envisagée dans ce cas. Si, exceptionnellement, des enfants en âge scolaire devaient passer plus d'un an au centre, la situation pourrait être réévaluée sur ce dernier point.

Le canton peut aussi décider de confier l'exploitation des classes à des tiers (organisations ou institutions adaptées). Dans tous les cas néanmoins, la surveillance de l'enseignement relève de l'inspection scolaire compétente.

Les communes demeurent responsables de l'enseignement pour les enfants en âge scolaire séjournant dans les centres d'hébergement collectif visés à l'article 36 LAAR ainsi que les logements individuels visés à l'article 37 LAAR.

Alinéa 4

Au vu de la situation particulière des enfants scolarisés dans les classes supplémentaires ouvertes dans le domaine de l'asile et des réfugiés, *l'alinéa 4* autorise le Conseil-exécutif à déroger aux dispositions de la législation sur l'école obligatoire lorsque cela s'avère pertinent. Ces dérogations concernent en particulier le plan d'études, l'évaluation, l'aménagement de l'année scolaire (début de l'année scolaire et nombre de semaines scolaires), la langue d'enseignement, l'enseignement obligatoire et facultatif ou encore le découpage de la scolarité en degrés (selon l'art. 3 LEO). Cette énumération n'est pas exhaustive.

Alinéa 5

La réglementation relative au financement des classes supplémentaires et des autres mesures d'ordre scolaire correspond à celle en place pour l'Ecole cantonale de langue française (cf. art. 49I, al. 1 et 2 LEO). Les frais liés aux traitements du corps enseignant sont admis à la compensation des charges des traitements du corps enseignant et ainsi supportés par le canton et l'ensemble des communes. Cette réglementation s'applique aussi bien pour les classes visées à l'alinéa 1 que pour celles visées à l'alinéa 3. Les communes dans lesquelles sont implantés les centres de la Confédération et les hébergements collectifs cantonaux n'ont dès lors pas à s'acquitter des coûts liés à la scolarisation des enfants relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. En vertu de l'article 80, alinéa 4 LAsi, la Confédération peut verser des contributions pour l'organisation de l'enseignement de base. Celles-ci ne sont octroyées que pour les requérants d'asile séjournant dans des CFA. Les éventuelles contributions fédérales sont déduites des frais liés aux traitements du corps enseignant. Les autres coûts tels que les coûts d'exploitation et d'infrastructure sont supportés par le seul canton. Le canton continue par ailleurs de financer entièrement la scolarisation des enfants de requérants d'asile déjà affectés au canton de Berne.

Article 74 (Exécution)

L'article 17a, alinéa 4 est ajouté à la liste des dispositions citées à l'alinéa 2, habilitant ainsi le Conseil-exécutif à déléguer à la Direction de l'instruction publique, dans l'ordonnance afférente, tout ou partie de ses attributions dans le domaine des classes d'accueil et des classes de préparation au retour.

Enfin, la Li LFAE et la LAAR doivent entrer en vigueur en même temps puisqu'elles sont interdépendantes à maints égards. Dès lors, le Conseil-exécutif est chargé de garantir la coordination voulue (cf. aussi commentaire de l'art. 69 LAAR).

5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution

Les cinq partenaires régionaux qui reprennent, sur mandat de la SAP, une grande partie des tâches en matière d'aide sociale et d'encouragement de l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés sont les principaux acteurs à la mise en œuvre des nouveautés. Ces tâches sont assumées à l'heure actuelle par différents intervenants : services d'aide sociale en matière d'asile mandatés par la POM, services sociaux pour réfugiés et fournisseurs de mesures d'intégration mandatés par la SAP. Elles seront désormais prises en charge par les partenaires régionaux qui assumeront la responsabilité globale pour une région. Le modèle d'intégration doit être adapté en parallèle, en tenant compte des directives fédérales qui s'appliqueront vraisemblablement à partir du second semestre 2019⁵⁹. Pour concrétiser ces changements en profondeur, il convient d'attribuer les tâches aux partenaires régionaux en procédant à un appel d'offres conformément aux règles du droit régissant les marchés publics.

Cet appel d'offres peut être effectué sur la base du droit en vigueur puisque la POM et la SAP disposent déjà des compétences ad hoc avec l'actuelle LiLFAE et la LASoc. Il est toutefois prévu que les partenaires régionaux ne commencent l'exploitation qu'à partir du deuxième semestre 2020 et qu'ils opèrent par conséquent sur la base de la présente loi.

L'appel d'offres a été élaboré au quatrième trimestre 2018, ce qui va permettre de procéder à l'adjudication dans le courant du premier semestre 2019. Les cinq partenaires régionaux devraient donc être connus à ce moment-là – sous réserve d'éventuels retards dus notamment à des recours. Ils auront dès lors au moins une année pour mettre l'organisation sur pied ou faire les transformations nécessaires pour pouvoir démarrer leurs activités au début du deuxième semestre 2020. Une période de transition sera nécessaire pour assurer le passage de l'ancien au nouveau système (cf. dispositions transitoires prévues).

Les nouveautés de la LAAR visent à améliorer sensiblement l'intégration professionnelle des requérants d'asile, des personnes à protéger sans autorisation de séjour, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Un contrôle de gestion systématique, reposant essentiellement sur le nouveau système informatique à mettre en place, vérifiera l'efficacité des mesures. De plus, la SAP suivra de près l'exécution des mandats par les partenaires régionaux, en particulier durant la phase de mise en route.

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

La LAAR et la Li LFAE constituent une composante essentielle à la mise en œuvre de l'objectif 8 du programme gouvernemental, à savoir « Assurer la sécurité ». Le programme prévoit, dans le domaine de l'asile, que le canton optimise ses structures en fonction de la nouvelle répartition des tâches.

⁵⁹ Processus « Agenda Intégration » : la Confédération met davantage de moyens à la disposition des cantons pour l'encouragement de l'intégration, mais exige en contrepartie que ceux-ci s'en tiennent à un processus défini.

7. Répercussions financières

S'agissant des répercussions financières, il convient de préciser d'emblée que les chiffres dans le domaine de l'asile et des réfugiés connaissent d'importantes fluctuations d'une année à l'autre, tout comme les moyens financiers nécessaires. De plus, la mise en œuvre au 1^{er} mars 2019 de la loi sur l'asile révisée entraînera dans ce domaine des adaptations majeures qui sont prises en compte dans le budget 2019 ainsi que dans le plan intégré mission-financement 2020 à 2022.

Il convient d'établir une distinction claire entre les répercussions de la LAAR et la mise en œuvre de la révision de LAsi à l'échelon fédéral. Les adaptations récemment décidées du système d'indemnisation de la Confédération (hausse du forfait d'intégration et des contributions en faveur des MNA) amélioreront le compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés du canton. Enfin, les réductions de l'aide sociale prévues dans le cadre de la révision en cours de la LASoc et qui entraîneraient une baisse des coûts nets de l'aide sociale aux réfugiés, ne doivent pas être attribuées à la LAAR.

Une modélisation consciencieuse, fondée sur l'hypothèse d'un nombre constant de 24 000 demandes d'asile par année⁶⁰, a été entreprise dans le cadre de la planification détaillée afin d'évaluer les répercussions financières. Toutes circonstances demeurant égales par ailleurs, on estime dans ce cas à quelque trois millions de francs par année la baisse des coûts de l'aide sociale qui résulte de la subordination du passage en hébergement individuel au degré d'intégration et, partant, du prolongement de l'hébergement dans des centres d'hébergement collectif. Dans le domaine de l'encouragement de l'intégration et dans l'hypothèse de prestations inchangées, on estime à quelque deux millions de francs annuels les gains d'efficacité découlant de la concentration de la responsabilité opérationnelle sur les partenaires régionaux. La baisse des coûts dans le domaine de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois, évaluée à quelque deux millions de francs par an dans la planification détaillée, se concrétisera dès la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'asile révisée en 2019, et ce indépendamment de la LAAR.

On peut envisager à long terme un allègement des coûts de l'aide sociale grâce à une hausse du taux d'activité résultant d'une amélioration des processus et des mesures dans le domaine de l'asile. Si le taux d'activité peut être relevé de cinq pour cent, cela représentera une économie annuelle de 0,8 à 0,9 million de francs dans l'aide sociale. De telles économies s'additionnent considérablement au fil du temps compte tenu de la baisse cumulée des coûts.

La mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse aura des répercussions financières (cf. commentaires des ch. 1.2 et 1.5). La marge de manœuvre est élargie et cela occasionnera très probablement une réduction des coûts nets pour le canton de Berne, étant donné que les aides financières versées par la Confédération pour l'encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés augmenteront nettement à partir de mai 2019. Il n'est pas encore possible pour l'heure de fournir de données précises à ce sujet car la question de la répartition des fonds supplémentaires disponibles doit être encore discutée à l'échelle cantonale.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

L'entrée en vigueur de la LAAR implique le transfert de la POM à la SAP des compétences dans le domaine de l'asile et des réfugiés, partant le transfert d'une dizaine de postes

⁶⁰ Cf. planification détaillée, en particulier le chapitre 4 « Aperçu général des répercussions de la restructuration ». Les calculs de la planification détaillée ont été réalisés avant l'adoption des nouveaux forfaits pour les MNA et les bénéficiaires de l'aide d'urgence et avant l'augmentation des forfaits pour l'intégration. Les répercussions financières de la LAAR resteront malgré tout dans le même ordre de grandeur.

(équivalents plein temps). Il s'agit du back-office ou du service au guichet, mais aussi de fonctions de spécialistes dans les domaines de l'hébergement, de l'assurance-maladie ou du contrôle de gestion. Une partie des tâches resteront pour ainsi dire identiques tandis que certains descriptifs de postes seront adaptés, le principe de base étant de reprendre si possible tels quels les processus qui ont fait leurs preuves.

La transition sera quelque peu atténuée du fait que l'OPM et l'unité organisationnelle compétente de la SAP partageront un lieu de travail commun dès l'automne 2019, situé à Ostermundigenstrasse 99a à Berne. Cette décision a été prise expressément en prévision des changements étant donné que l'OPM devra quitter en 2019 les locaux qu'il occupe actuellement à l'Eigerstrasse 73 à Berne. Une adresse commune s'avère utile puisque l'OPM et l'unité organisationnelle compétente de la SAP auront tous deux besoin d'un guichet pour accueillir la clientèle. Cela permettra par ailleurs de conserver un certain nombre d'interfaces entre les deux unités organisationnelles à l'avenir également.

Le transfert de postes impliquera une réorganisation de la SAP et, plus précisément, de l'Office des affaires sociales. Cette nouvelle organisation est encore à l'étude. Cependant, les différentes options ne sont pas touchées directement par la LAAR car celle-ci déclare attribuer les compétences au service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

Il n'y a pas lieu de s'attendre à d'autres répercussions sur l'infrastructure en termes de locaux : les centres d'hébergement collectif mis à la disposition des partenaires régionaux sont loués auprès de particuliers ou des communes, à quelques exceptions près. S'agissant des hébergements qui sont la propriété du canton, aucune mesure n'est prévue hormis l'entretien courant.

9. Répercussions sur les communes

Il ne faut pas s'attendre a priori à des répercussions directes sur les communes étant donné que le champ d'activité concerné par la LAAR relève aujourd'hui déjà de la compétence du canton. Il est prévu en revanche un renforcement du rôle des communes en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, compte tenu de la participation financière des communes dans le cadre de la péréquation financière et de la compensation des charges. A plus long terme, les communes profiteront des efforts supplémentaires déployés en matière d'intégration sous la forme d'une hausse ralentie du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, partant, d'une atténuation correspondante des coûts de l'aide sociale.

En outre, les communes auront affaire à un nombre d'interlocuteurs réduit en ce qui concerne tant l'administration (le domaine de l'asile et des réfugiés étant transféré à la SAP) que les fournisseurs de prestations (un partenaire par région). L'implication des communes dans la planification des hébergements (modèle à trois niveaux) a déjà été renforcée avec la révision de la LiLFAE en 2017. La collaboration englobant les préfectures se poursuit dans le cadre des tables rondes régionales.

Tous les coûts nets (aide sociale, intégration et aide d'urgence) étant admis à la compensation des charges de l'aide sociale, le transfert de charges passe à quatre millions de francs.

10. Répercussions sur l'économie

La planification détaillée retient que l'économie joue un rôle important dans le domaine de l'intégration. L'instauration de conditions optimales permettra de mieux intégrer les réfugiés et les personnes admises provisoirement dans le marché du travail et la société, et d'éviter ainsi de lourdes dépenses pour l'aide sociale.

11. Résultat de la procédure de consultation

11.1 Evaluation générale du projet

Le 20 juin 2018, le Conseil-exécutif a habilité la SAP et la POM à mettre en consultation la LAAR et la Li LFAE. La procédure de consultation a duré du 27 juin au 27 septembre 2018. 56 des 97 destinataires invités à y prendre part se sont exprimés, dont 2 sans formuler de remarques sur le fond. Dans l'ensemble, la majorité des participants a accueilli favorablement la nouvelle loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, même si les différentes thématiques et dispositions ont fait l'objet de nombreux commentaires.

Le PS du canton de Berne et les Juristes démocrates de Berne ont vivement critiqué le projet de loi. L'Union syndicale du canton de Berne estime que celui-ci est uniquement axé sur les coûts, raison pour laquelle elle le rejette également. Les Verts du canton de Berne ainsi que divers participants issus des milieux ecclésiastiques se sont montrés eux aussi plutôt critiques.

11.2 Thématiques concrètes

Divers participants à la procédure de consultation ont demandé à ce que soit inscrite dans la loi non seulement l'intégration linguistique et professionnelle, mais aussi l'*intégration sociale*. Il a été tenu compte de cette requête, car elle constitue également un objectif explicite de l'AIS.

Quelques participants ont demandé à faire figurer dans la partie générale de la loi non seulement les obligations, mais aussi les *droits des personnes concernées*. Il n'y a pas été donné suite étant donné que ces droits émanent des divers chapitres et dispositions de la loi (comme le droit à l'aide sociale, au logement, à la prise en charge, aux programmes d'intégration, etc.).

Les *partenaires régionaux* mentionnés par la loi ont aussi suscité de nombreux commentaires. Si certains participants ont salué expressément cette approche, d'autres ont rejeté la sous-traitance de tâches opérationnelles à des organismes extérieurs à l'administration cantonale, ce qu'ils jugent excessif. Les partenaires régionaux sont maintenus, leur rôle ayant été prévu dès le départ dans la planification détaillée approuvée par le Conseil-Exécutif et le regroupement des responsabilités étant considéré comme un facteur de succès majeur du projet de restructuration.

Diverses voix se sont élevées contre la possibilité de déléguer à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale la compétence d'édicter des dispositions d'exécution concernant le calcul de l'aide matérielle. La norme de délégation a été restreinte pour tenir compte de ces avis.

Quelques participants ont désapprouvé le *système d'hébergement à deux phases* des personnes concernées et ont déploré que le passage à un logement individuel soit fonction du niveau d'intégration. Il n'a pas été tenu compte de cette observation étant donné que l'intégration plus rapide constitue l'un des objectifs centraux de la nouvelle stratégie globale du canton de Berne. En revanche, le projet de loi a été modifié pour étendre à toutes les familles avec enfants la possibilité de bénéficier de dérogations aux principes régissant le système à deux phases, possibilité réservée initialement aux familles avec enfants en âge scolaire.

Divers participants (en particulier des communes) ont réprouvé le nouveau régime de compensation des charges (les coûts nets de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés étant désormais admis à la compensation des charges). Si elle estime que l'approche est fautive dans son principe, l'Association des communes bernoises (ACB) peut néanmoins s'en accommoder eu égard au faible montant en jeu et au fait qu'il fera l'objet, en vertu de l'article 29b LPFC, d'une imputation réciproque sous la forme d'une compensation des charges suite à une nouvelle répartition des tâches. Dès lors, la disposition proposée est conservée.

Enfin, il a été tenu compte de quelques remarques d'ordre rédactionnel et de souhaits de reformulation, et le projet a été vérifié et dans certains cas adapté pour en garantir la systématique.

12. Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter les projets de la LAAR et de la Li LFAE, les présentes modifications de la LASoc ainsi que de la LOJM, de la LEO et de la LPFC.

Berne, le [Datum]

Au nom du Conseil-exécutif,

le président : Neuhaus

le chancelier : Auer