



Août 2019

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

**Restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de
l'admission provisoire**

Rapport explicatif pour la procédure de consultation

Condensé

Les modifications de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration¹ (LEI) qui sont proposées visent à mettre en œuvre la motion 18.3002 « Adaptations ponctuelles du statut des étrangers admis à titre provisoire » de la Commission des institutions politiques du Conseil des États ainsi que la motion 15.3953 « Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine » du conseiller national Gerhard Pfister. Il est également prévu de réglementer de manière plus restrictive les voyages des personnes admises à titre provisoire dans des États autres que leur État d'origine ou de provenance.

Contexte

La motion 18.3002 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (motion de la CIP-E) charge le Conseil fédéral de présenter un projet de loi comportant des modifications ponctuelles du statut des étrangers admis à titre provisoire afin d'éliminer les obstacles les plus importants à l'intégration dans le marché du travail des personnes qui restent en Suisse à long terme. Elle prévoit notamment que soient mis à l'étude, d'une part, une modification de l'appellation admission provisoire et, d'autre part, des allègements en matière de changement de canton en vue de l'exercice d'une activité lucrative.

La motion 15.3953 du conseiller national Gerhard Pfister (motion Pfister) sera mise en œuvre simultanément. Son auteur demande que soient modifiées les bases légales de façon à interdire de manière générale aux personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur pays de provenance ou d'origine, comme c'est le cas pour les réfugiés reconnus.

Contenu du projet

Afin de mettre en œuvre la motion de la CIP-E, le projet propose une nouvelle réglementation autorisant une personne admise à titre provisoire qui exerce une activité lucrative ou suit une formation professionnelle initiale en dehors de son canton de résidence à changer de canton – à condition, d'une part, que cette personne ne perçoive des prestations de l'aide sociale ni pour elle ni pour les membres de sa famille et, d'autre part, que les rapports de travail existent depuis au moins 12 mois ou que l'horaire de travail ou le trajet pour se rendre au travail ne permettent pas d'exiger raisonnablement qu'elle reste dans son canton de résidence. Le Conseil fédéral a étudié la question d'une modification de l'appellation admission provisoire, mais a décidé de renoncer à cette modification pour diverses raisons.

Pour mettre en œuvre la motion Pfister, le projet vise à interdire aux personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur État de provenance ou d'origine, comme c'est déjà le cas pour les réfugiés reconnus. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) ne pourra autoriser ce genre de voyage, au cas par cas, que s'il est nécessaire à la préparation du départ autonome et définitif de l'intéressé et de son retour dans son État d'origine ou de provenance. Le Conseil fédéral précisera les conditions applicables au niveau de l'ordonnance.

Outre la mise en œuvre proprement dite de la motion Pfister, la LEI réglementera les voyages des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance (art. 59e P-LEI). Ces voyages seront en principe exclus. Le Conseil fédéral définira toutefois par voie d'ordonnance les conditions limitées auxquelles ils pourront être autorisés pour des raisons personnelles particulières, à titre exceptionnel et au cas par cas, pour les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger. Les dispositions en vigueur sur les motifs de voyage déjà inscrits au niveau de l'ordonnance seront examinées en conséquence.

Les requérants d'asile, notamment, ne pourront être autorisés à se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance que si la procédure d'asile ou de renvoi le requiert, en particulier pour rendre l'exécution de ce dernier possible (par ex. afin d'obtenir des documents de voyage auprès d'une représentation étrangère dans un pays limitrophe de la Suisse, art. 59e, al. 2, P-LEI).

¹ RS 142.20

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Motion de la CIP-E « Adaptations ponctuelles du statut des étrangers admis à titre provisoire »

1.1.1.1 Rapport du Conseil fédéral du 12 octobre 2016

Le 12 octobre 2016, le Conseil fédéral a adopté le rapport *Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action*². Établi en réponse à trois postulats³, ce document décrit la situation actuelle et présente les modifications qu'il est possible d'apporter au statut de l'admission provisoire.

L'admission provisoire est une mesure de substitution à une décision de renvoi entrée en force mais non exécutable. Par conséquent, les personnes au bénéfice d'une admission provisoire devraient en principe quitter la Suisse ; l'exécution du renvoi étant cependant impossible, illicite ou inexigible, elle est suspendue pour une durée indéterminée, jusqu'à ce que ces obstacles aient disparu. Il ne s'agit donc pas d'une autorisation relevant du droit des étrangers. Fin juin 2019, 37 036 personnes bénéficiaient de ce statut (hors réfugiés admis à titre provisoire, voir à ce sujet le point 1.1.1.3).

L'admission provisoire est, pour diverses raisons, source d'insatisfaction du point de vue de différentes parties ; en particulier parce que la grande majorité des étrangers admis à titre provisoire restent durablement en Suisse, et non simplement à titre transitoire. En effet, il est fréquent que les motifs d'une admission provisoire s'inscrivent dans la durée (guerre civile en Syrie, par ex.). C'est pourquoi l'appellation *admission provisoire* fait régulièrement l'objet de critiques. Certaines voix s'élèvent également pour demander la création d'un statut de séjour spécifique en lieu et place de cette mesure de substitution à laquelle l'autorité recourt lorsque le renvoi ne peut être exécuté.

La durée du séjour, le nombre d'admissions provisoires accordées, les conditions requises pour prononcer l'admission provisoire et l'examen de sa révocation en cas de disparition de ces conditions sont autant de thèmes qui font régulièrement débat. Soulèvent également des critiques, entre autres, le regroupement familial dont bénéficient le conjoint et les enfants mineurs ainsi que les voyages non autorisés dans le pays d'origine entrepris en dépit du fait qu'un retour dans ce pays est considéré comme impossible, illicite ou non raisonnablement exigible.

Il existe encore un potentiel d'amélioration en ce qui concerne l'intégration, notamment l'insertion sur le marché du travail. Des chiffres récents montrent en effet que les personnes admises à titre provisoire mettent beaucoup de temps à trouver un emploi. La Suisse partage ce constat avec d'autres pays européens. Dans toute la mesure du possible, l'accent est mis sur l'amélioration de l'intégration professionnelle, à travers l'objectif de réduire de manière ciblée la dépendance à l'aide sociale à mesure que la durée du séjour en Suisse augmente.

Le rapport du Conseil fédéral présente trois options de modification de l'admission provisoire.

Option 1 : l'admission provisoire (permis F) est remplacée par l'octroi immédiat d'une autorisation de séjour ordinaire (permis B). Ce statut s'apparente grandement à celui des réfugiés ayant obtenu l'asile.

Option 2 : un nouveau statut de protection est créé pour tenir compte de la situation particulière des personnes qui, pour diverses raisons (guerre civile, personnes vulnérables, par ex.), n'ont pas la qualité de réfugié mais ne peuvent pas retourner dans leur pays de provenance. Il s'agit donc d'un statut à part entière qui remplace la mesure de substitution à un renvoi non exécutable. L'intégration dans le marché du travail s'en trouvera améliorée et la dépendance à l'aide sociale réduite. Il restera possible de révoquer le droit au séjour en cas d'amélioration de la situation en matière de retour. Ce statut ne créera pas d'effet d'attraction sur les intéressés du fait qu'il n'entraînera globalement aucune amélioration du point de vue juridique par rapport au statut de protection subsidiaire en vigueur au sein de l'UE et dans des États européens comparables.

² Disponible sur www.sem.admin.ch > Publications & services > Rapports > Rapports divers

³ Postulat 11.3954 Hodgers « Limitation de l'admission provisoire » du 29 septembre 2011, postulat 13.3844 Romano « Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d'équité » du 26 septembre 2013 et postulat 14.3008 Commission des institutions politiques du Conseil national « Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger » du 14 février 2014

Option 3 : les modifications déjà apportées à l'admission provisoire, notamment en ce qui concerne la facilitation de l'accès à une activité lucrative, sont complétées ponctuellement, par exemple en modifiant l'appellation *admission provisoire*, en facilitant les changements de canton ou en fixant de nouveaux critères pour le regroupement familial.

Dans son rapport, le Conseil fédéral a privilégié l'option 2, car elle améliorerait la situation des personnes concernées sans leur accorder pour autant tous les droits liés à l'octroi d'une autorisation de séjour ordinaire.

1.1.1.2 Délibérations au Parlement

Le rapport du Conseil fédéral a été transmis au Parlement pour examen. La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) en a pris connaissance et a, sur cette base, déposé la motion 17.3270⁴ le 27 avril 2017, dans laquelle elle demande au Conseil fédéral de présenter un projet de loi qui corresponde, dans les grandes lignes, aux propositions figurant dans l'option 2 du rapport. L'objectif est de créer un nouveau statut pour les personnes susceptibles d'obtenir une protection de longue durée et, ainsi, d'améliorer leur situation, notamment sur le marché du travail. En outre, un statut distinct doit être prévu pour les personnes dont il y a lieu de prévoir qu'elles n'auront besoin d'une protection qu'à titre provisoire. Le Conseil national a approuvé la motion le 12 juin 2017.

Le rapport du Conseil fédéral et la motion 17.3270 de la CIP-N ont ensuite été examinés par la CIP-E. Considérant à la majorité que cette motion ne produirait pas les effets escomptés, la CIP-E a déposé, le 18 janvier 2018, la motion 18.3002 *Adaptations ponctuelles du statut des étrangers admis à titre provisoire*, qui prévoit le maintien, dans les grandes lignes, de l'admission provisoire, tout en chargeant le Conseil fédéral de présenter un projet de loi comportant des modifications ponctuelles de ce statut. L'objectif est d'éliminer les principaux obstacles à l'intégration professionnelle des personnes qui restent en Suisse à long terme. Il s'agit en particulier d'examiner la possibilité de modifier la notion d'« admission provisoire » et de faciliter le changement de canton en vue de l'exercice d'une activité lucrative.

Le 14 mars 2018, le Conseil des États a adopté la motion 18.3002 de la CIP-E et rejeté, en conséquence, la motion 17.3270 de la CIP-N. Enfin, le 12 juin 2018, le Conseil national a également adopté la motion 18.3002. C'est à cette dernière que se rapporte le présent projet de loi.

1.1.1.3 Situation juridique et pratique actuelles

L'appellation *admission provisoire* exprime le fait que les personnes concernées doivent en principe quitter la Suisse. Elles peuvent toutefois y rester temporairement, tant que l'exécution de leur renvoi n'est pas possible, n'est pas raisonnablement exigible ou n'est pas licite. Dans les faits, la grande majorité de ces personnes restent durablement en Suisse, parce que les motifs pour lesquels l'admission provisoire leur a été accordée restent valables (par ex., situation de guerre civile dans le pays de provenance). L'expérience montre que beaucoup d'employeurs ne sont pas assez informés de cette mesure, ce qui complique la recherche d'emploi pour les personnes concernées. De nombreux employeurs potentiels partent ainsi du principe que les personnes admises à titre provisoire ne restent que peu de temps en Suisse ou qu'elles n'ont pas du tout le droit d'exercer une activité lucrative⁵. La réticence qui peut ainsi être induite chez les employeurs compromet les chances de réalisation de l'objectif de réduire la dépendance des intéressés à l'aide sociale.

Les étrangers admis à titre provisoire sont attribués à un canton, où ils sont autorisés à choisir librement leur lieu de résidence. Les autorités cantonales peuvent toutefois leur assigner un lieu de résidence ou un logement dès lors qu'ils touchent des prestations d'aide sociale et qu'ils n'ont pas été reconnus comme réfugiés (art. 85, al. 5, LEI).

En cas de demande de changement de canton, le SEM rend une décision définitive après avoir entendu les cantons concernés. Cette décision ne peut faire l'objet d'un recours que si elle viole le principe de l'unité de la famille (art. 85, al. 3 et 4, LEI).

⁴ Motion 17.3270 CIP-N « Remplacer le statut des étrangers admis à titre provisoire » du 27 avril 2017

⁵ Rapport du Conseil fédéral, point 2.6.3. voir note 2 ; étude *Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail* (en allemand ; résumé en français) B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung et KEK-CDC Consultants, avril 2014, p. 21 s. ; disponible sur www.sem.admin.ch > Publications & services > Rapports > Intégration > Rapports et études thématiques > Rapports sur admis provisoires et réfugiés ; rapport du groupe de travail AOST/ASM *Insertion des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus – analyse et recommandations d'action* du 28 novembre 2014, y c. appréciation dudit rapport par les comités AOST et ASM du 4 février 2015, point 3.3.2, p. 18 ; disponible sur www.aost.ch > News > Archives > 05.03.2015 *Insertion des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus – appréciation*

Le changement de canton des personnes admises à titre provisoire est assujéti aux art. 21 (attribution aux cantons) et 22 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure⁶ (OA 1), conformément à l'art. 21 de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers⁷ (OERE). Le SEM ne peut donc approuver le changement de canton d'une personne admise à titre provisoire que si les deux cantons concernés y consentent, à la suite d'une revendication du principe de l'unité de la famille ou en cas de menace grave pesant sur l'intéressé ou d'autres personnes. En pratique, il est rare que le nouveau canton donne son consentement, le changement de canton ayant pour effet de lui transférer la responsabilité en matière d'aide sociale.

Par conséquent, les dispositions des ordonnances en vigueur n'autorisent le changement de canton pour les personnes admises à titre provisoire qu'à des conditions restrictives.

La motion de la CIP-E ne mentionne pas explicitement les *réfugiés* admis à titre provisoire, car ils sont généralement inclus dans les personnes admises à titre provisoire. Toutefois, au regard de certains droits, ils forment une catégorie distincte de celle des réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile et de celle des personnes admises à titre provisoire n'ayant pas la qualité de réfugié.

Fin juin 2019, la Suisse comptait 10 048 réfugiés admis à titre provisoire, c'est-à-dire des personnes dont la qualité de réfugié a été reconnue mais auxquelles l'asile a été refusé ; une admission provisoire est alors ordonnée car l'exécution du renvoi n'est pas licite (art. 83, al. 3, LEI). Ce cas de figure se produit principalement pour des personnes qui ont la qualité de réfugié, mais auxquelles l'asile ne peut être accordé pour cause d'indignité (art. 53 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile⁸, LAsi) ou de motifs subjectifs survenus après la fuite (art. 54 LAsi). Un motif subjectif survenu après la fuite est établi lorsque le comportement d'une personne à l'étranger expose celle-ci à des persécutions dans son pays de provenance ou d'origine – si cette personne a quitté illégalement son pays d'origine, par exemple (délict de fuite). Du fait des droits qui leur sont conférés en vertu de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés⁹ (CR), les réfugiés admis à titre provisoire sont mieux lotis en matière d'aide sociale et de mobilité que les autres personnes admises à titre provisoire.

Jusqu'à un arrêt de principe rendu en 2012 par le Tribunal administratif fédéral (ATAF-2012/2), le changement de canton se déroulait de la même manière pour les réfugiés admis à titre provisoire que pour les autres personnes admises à titre provisoire. Dans cet arrêt, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a déclaré l'art. 26 de la Convention relative au statut des réfugiés directement applicable et décidé que tous les réfugiés reconnus avaient le droit de changer de canton (consid. 5.2.3 de l'arrêt).

Le TAF interprète la teneur de l'art. 26 CR¹⁰ en ce sens que c'est la réglementation relative aux titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) qui est applicable en l'espèce. Par conséquent, les réfugiés admis à titre provisoire ont eux aussi le droit de changer de canton en l'absence de motifs de révocation au sens de l'art. 63 LEI (art. 37, al. 3, LEI). Dans la Convention relative au statut des réfugiés, l'expression « dans les mêmes circonstances » implique que l'intéressé doit remplir les mêmes conditions d'exercice d'un droit que les personnes n'ayant pas la qualité de réfugié, à l'exception des conditions qui, en raison de leur nature, ne peuvent être remplies par un réfugié (art. 6 CR).

Avant d'obtenir une autorisation d'établissement, les étrangers doivent déjà séjourner en Suisse depuis dix ans – ou cinq ans dans certains cas (notamment lorsqu'un accord d'établissement a été conclu avec l'État de provenance) – et être bien intégrés. Les réfugiés admis à titre provisoire, eux, ne sont soumis ni à la première exigence (pas de durée prescrite) ni à la seconde. Il ne paraît donc pas indispensable sur le plan juridique, en matière de changement de canton, de traiter les réfugiés admis à titre provisoire sur un pied d'égalité avec les étrangers établis en Suisse.

⁶ RS 142.311

⁷ RS 142.281

⁸ RS 142.31

⁹ RS 0.142.30

¹⁰ Teneur de l'art. 26 CR : tout État Contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances.

1.1.1.4 Projets visant à améliorer l'intégration professionnelle et mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse

Afin d'améliorer l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus, la Confédération et les cantons se sont entendus sur un agenda commun en matière d'intégration, appelé Agenda Intégration Suisse¹¹ (AIS). Cet agenda a été approuvé le 23 mars 2018 par l'assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux et acté le 25 avril 2018 par le Conseil fédéral. Il définit un encouragement de la première intégration applicable dans toute la Suisse ainsi que cinq objectifs d'efficacité. Pour mettre l'AIS en œuvre, le forfait d'intégration destiné aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire est passé de 6000 à 18 000 francs le 1^{er} mai 2019. En parallèle, le processus de première intégration et le recours au forfait d'intégration pour un encouragement précoce de la langue seront définis au niveau de l'ordonnance.

La restructuration du domaine de l'asile, mise en œuvre depuis mars 2019, permet de boucler nettement plus rapidement les procédures d'asile et d'accélérer le retour des personnes qui ne sont pas autorisées à rester en Suisse vers leur État d'origine ou l'État Dublin compétent. S'agissant des personnes qui seront vraisemblablement autorisées à rester dans notre pays, les mesures visant à les intégrer pourront déjà débuter dans le cadre de la procédure étendue.

L'AIS a pour objectif d'intégrer plus rapidement et plus durablement les personnes qui séjournent légalement en Suisse et qui y resteront à long terme. L'élément-clé de cet objectif est une gestion au cas par cas tout au long du processus, destinée à imposer un processus d'encouragement et, dans toute la mesure du possible, à en garantir la continuité. Cette gestion permet de prendre des mesures adaptées à chaque cas, dans le respect du principe *Encourager et exiger* (langue, évaluation du potentiel, aptitude à la formation, employabilité, intégration sociale, etc.).

Grâce aux programmes d'intégration cantonaux (PIC), les cantons disposent d'ores et déjà d'un cadre qui regroupe toutes les offres d'encouragement spécifique de l'intégration. Il n'est donc pas nécessaire de procéder à une réorientation fondamentale de l'encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire. Toutefois, les mesures doivent être mises en œuvre plus tôt, coordonnées de manière optimale avec la gestion au cas par cas tout au long du processus et appliquées de façon conséquente dans tous les cantons, ce qui permettra d'éviter les redondances et les périodes d'attente et donnera à l'intégration un caractère plus concret et plus impératif pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus.

Pour compléter et préciser les objectifs stratégiques des PIC, la Confédération et les cantons se sont accordés, dans le cadre des travaux relatifs à l'AIS, destiné aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire, sur cinq objectifs d'efficacité qui ont force obligatoire pour tous les cantons. Pour atteindre ces objectifs, les lignes directrices de la première intégration doivent être mises en œuvre pour tous les réfugiés et toutes les personnes admises à titre provisoire dans les domaines d'encouragement suivants : première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration, conseil (accompagnement), langue, aptitude à la formation et employabilité, et coexistence (intégration sociale). Un suivi sera mis sur pied dans le cadre d'un mandat de l'AIS afin de pouvoir vérifier l'efficacité des mesures.

1.1.2 Motion Pfister « Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine »

Le présent projet vise également à mettre en œuvre la motion 15.3953 « Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine », déposée le 24 septembre 2015 et adoptée par le Conseil national le 1^{er} juin 2017 et par le Conseil des États le 11 juin 2018. L'auteur de cette motion charge le Conseil fédéral de modifier les bases légales de manière à ce qu'il soit en règle générale interdit aux personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur pays d'origine, comme c'est le cas pour les réfugiés reconnus.

En vertu du droit en vigueur, les personnes admises à titre provisoire ont déjà besoin d'une autorisation du SEM – sous la forme d'un document de voyage ou d'un visa de retour en Suisse – pour se rendre à l'étranger, d'autant plus que, contrairement aux réfugiés reconnus, elles n'ont pas droit à un titre de voyage. L'ordonnance du 14 novembre 2012¹² sur l'établissement de documents de

¹¹ Rapport du groupe de coordination du 1^{er} mars 2018, disponible sur www.sem.admin.ch > Entrée & séjour > Intégration > Agenda Intégration Suisse > Documents.

¹² RS 143.5

voyage pour étrangers (ODV) prévoit seulement des motifs de voyage restreints pour les personnes admises à titre provisoire (ainsi que pour les requérants d'asile et les personnes à protéger) (art. 9 ODV) : raisons humanitaires graves telles que la mort ou la maladie d'un membre de la famille, ou manifestations scolaires ou sportives organisées à l'étranger, par exemple. Trois ans après le prononcé de l'admission provisoire, les voyages à l'étranger pour d'autres motifs (p. ex. pour réunion d'affaire ou pour rendre visite à la famille) sont également possibles si l'intéressé est intégré en Suisse (art. 9, al. 4, let. b, ODV). Par contre, les voyages dans le pays d'origine ou de provenance ne sont d'ores et déjà autorisés que dans des cas exceptionnels (art. 9, al. 6, ODV). Chaque demande est étudiée au cas par cas. Si les documents de voyage ou les visas de retour établis ne sont pas utilisés conformément à la finalité, à l'objectif ou aux dates du voyage indiqués, le SEM peut décider de lever l'admission provisoire ou de refuser de futures demandes d'autorisation de voyage de la part de l'intéressé (art. 84, al. 2, LEI ; art. 26 et 26a OERE).

Dans le cadre de la modification du 14 décembre 2018 de la LEI¹³ (normes procédurales et systèmes d'information), le Parlement a adopté des mesures concernant le problème des *réfugiés reconnus* qui se rendent abusivement dans leur pays d'origine ou de provenance. C'est ainsi que l'interdiction faite aux réfugiés reconnus de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance sera désormais inscrite de manière expresse dans la LEI (art. 59c, al. 1, 1^{re} phrase, LEI). En outre, le SEM aura désormais la possibilité d'interdire également les voyages dans d'autres États (art. 59c, al. 1, 2^e phrase, LEI) pour empêcher ces personnes de contourner l'interdiction qui leur est faite de se rendre dans leur État d'origine. Il est prévu que le Conseil fédéral mette en vigueur la réglementation en la matière au début de l'année 2020 (cf. point 2, commentaire de l'art. 59d P-LEI).

1.2 Nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Mise en œuvre de la motion de la CIP-E

Comme le précise le point 1.1.1.3, l'appellation actuelle *admission provisoire* n'exprime pas le fait que les personnes concernées séjournent généralement longtemps en Suisse, ce qui peut être source de malentendus chez les employeurs quant à la durée pour laquelle ils pourraient engager les intéressés. C'est la raison pour laquelle la motion de la CIP-E charge le Conseil fédéral de réfléchir à une nouvelle appellation.

Néanmoins, la désignation doit refléter correctement le statut juridique des personnes concernées et ne doit pas être trompeuse, l'admission provisoire étant une mesure de substitution à un renvoi non exécutable et non une autorisation de séjour à proprement parler (voir également point 1.1.1.1). Les personnes concernées restent tenues de quitter la Suisse, mais des obstacles empêchent l'exécution de cette obligation ; elles sont donc tolérées en Suisse jusqu'à ce que ces obstacles soient levés. Le fait que de nombreuses personnes admises à titre provisoire restent en Suisse pour une longue durée, voire à titre permanent, n'y change rien. En présence d'un cas individuel d'une extrême gravité, toute demande d'autorisation de séjour déposée après au moins cinq années de résidence en Suisse est examinée de manière approfondie, si l'intéressé est intégré (art. 30, al. 1, let. b, et 84, al. 5, LEI).

En outre, la désignation *admission provisoire* (permis F) est maintenant établie dans le droit migratoire. Une désignation plus neutre serait moins compréhensible et sèmerait le flou vis-à-vis des nombreuses réglementations des conditions de séjour prévues par le droit des étrangers et le droit de l'asile, ce qui, au lieu de simplifier les choses, entraînerait de nouveaux malentendus.

Ainsi que le demande la CIP-E dans sa motion, un changement de désignation a été mis à l'étude. Il n'a toutefois pas été possible de trouver une désignation qui tienne compte à la fois de la volonté d'améliorer l'intégration professionnelle des intéressés et de l'exigence d'une délimitation claire de leur statut juridique. Une difficulté supplémentaire réside dans le fait que toute nouvelle désignation doit être identique et compréhensible dans les trois langues officielles. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé de ne pas proposer de nouvelle désignation. Il estime qu'une meilleure

information des employeurs permettra d'augmenter les chances des personnes concernées sur le marché du travail¹⁴.

Conformément à la motion de la CIP-E, il est également prévu, pour améliorer l'intégration professionnelle, de créer dans la LEI un droit au changement de canton, lorsque la personne concernée exerce une activité lucrative ou suit une formation professionnelle initiale en dehors de son canton de résidence. Les conditions à réunir à cet effet sont les suivantes :

- l'horaire de travail ou le trajet pour se rendre au travail ne permettent pas d'exiger raisonnablement de la personne qu'elle reste dans son canton de résidence ou les rapports de travail existent depuis au moins 12 mois ;
- la personne ne perçoit des prestations de l'aide sociale ni pour elle ni pour les membres de sa famille ;
- il n'existe aucun des motifs d'une levée de l'admission provisoire, telle une atteinte grave à la sécurité et à l'ordre publics (art. 83, al. 7, let. a ou b, LEI).

Cette réglementation vise à améliorer les conditions propices à l'intégration et donc, également, à l'indépendance financière. Par ailleurs, l'exercice d'une activité lucrative permet de préserver et de renforcer les compétences sociales en vue d'un éventuel retour ultérieur dans le pays de provenance.

Bien que la motion de la CIP-E ne mentionne pas la catégorie des réfugiés reconnus admis à titre provisoire, il est judicieux de réglementer également le changement de canton pour ce groupe de personnes. Ces dernières seront soumises aux mêmes règles que les titulaires d'une autorisation de séjour et auront donc le droit de changer de canton si elles ont un travail et qu'il n'y a pas de motif de révocation, tel qu'une peine privative de liberté de longue durée (art. 37, al. 2, LEI). Il convient de noter à cet égard que le TAF, dans sa pratique, tire de la Convention relative au statut des réfugiés un droit au changement de canton pour les réfugiés admis à titre provisoire (voir également point 1.1.1.3). Il s'est toutefois prononcé en faveur d'une extension de ce droit, tel qu'il existe pour les titulaires d'une autorisation d'établissement (refus de changement de canton uniquement en présence d'au moins un des motifs de révocation visés à l'art. 63 LEI).

Le SEM examinera régulièrement les répercussions de cette nouvelle réglementation. Si nécessaire, la répartition des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire entre les cantons pourrait être modifiée (art. 85, al. 2, LEI et art. 27 LAsi). En la matière, la compétence appartient aux cantons (art. 27, al. 1, LAsi).

Le présent projet vise également à préciser la disposition relative à l'exercice d'une activité lucrative indépendante par les personnes admises à titre provisoire qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (art. 85a LEI). Il est donc prévu d'inscrire dans la loi le fait que les personnes admises à titre provisoire qui exercent une activité lucrative indépendante sont également soumises à l'obligation de communiquer les données. Il existe déjà une réglementation de ce genre au niveau des ordonnances.

1.2.2 Mise en œuvre de la motion Pfister

En vertu du droit en vigueur, les personnes admises à titre provisoire peuvent obtenir un document de voyage ou un visa de retour en Suisse en vue, par exemple, du règlement d'affaires importantes strictement personnelles et ne souffrant aucun report dans leur État d'origine ou de provenance (art. 9, al. 1, let. b, ODV). Afin de mettre en œuvre la motion Pfister, il est prévu d'introduire dans la LEI une réglementation interdisant à ces personnes de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance, par analogie à celle qui s'applique aux réfugiés reconnus. Cette interdiction s'appliquera également aux requérants d'asile et aux personnes à protéger (art. 59d, al. 1, P-LEI). Au cas par cas et à titre exceptionnel, le SEM pourra autoriser une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger à se rendre dans son État d'origine ou de provenance, mais uniquement si cela est nécessaire à la préparation de son départ autonome et définitif et de son

¹⁴ Principe conforme aux principales recommandations du rapport *Amélioration de l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail* rendu en juin 2018 par le délégué aux réfugiés et à l'économie Eduard Gnesa, point 4.1. Disponible sur www.sem.admin.ch > Publications & services > Rapports > Intégration > Rapports et études thématiques > Rapports sur admis provisoires et réfugiés.

retour dans son État d'origine ou de provenance (art. 59d, al. 2, P-LEI). Les conditions d'autorisation d'un tel voyage seront fixées par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance.

Outre la mise en œuvre proprement dite de la motion Pfister, la LEI réglementera les voyages des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance (art. 59e P-LEI). Ces voyages seront en principe exclus. Le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance les conditions limitées auxquelles ils pourront être autorisés pour des raisons personnelles particulières, à titre exceptionnel et au cas par cas, pour les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger (art. 59e, al. 3, P-LEI). À cet effet, les dispositions en vigueur sur les motifs de voyage déjà inscrits au niveau de l'ordonnance feront l'objet d'un examen critique (art. 9 ODV). Quant aux requérants d'asile, en particulier, ils ne pourront désormais être autorisés à se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance que si la procédure d'asile ou de renvoi le requiert, en particulier pour exécuter ce dernier (par ex. afin d'obtenir des documents de voyage en vue du retour dans leur État d'origine ou de provenance, art. 59e, al. 2, P-LEI).

Il sera par ailleurs possible de sanctionner les personnes qui se seront rendues sans autorisation dans leur État d'origine ou de provenance ou dans un autre État. C'est pourquoi la LEI et la LAsi prévoient des sanctions en conséquence (art. 83, al. 9^{bis} et 9^{ter}, 84, al. 4, let. c et d, 120, al. 1, let. h, et 122d P-LEI et art. 79, let. e, P-LAsi). Par exemple, l'admission provisoire prendra automatiquement fin si la personne ne rend pas vraisemblable le fait qu'elle s'est vue contrainte d'accomplir ce voyage. Par analogie, cette règle s'appliquera également aux réfugiés reconnus. En outre, les règles relatives à l'établissement d'autorisations de retour sous la forme de visas de retour en Suisse, qui n'étaient jusqu'ici définies que par voie d'ordonnance, seront inscrites dans la LEI (art. 59 P-LEI).

2 Commentaire des dispositions

2.1 Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration

Art. 21, al. 3, 2^e phrase

Cette modification apporte une précision d'ordre linguistique. La suppression de « à titre provisoire » vise à éviter toute confusion entre, d'une part, l'admission en Suisse d'un étranger titulaire d'un diplôme d'une haute école suisse à des fins de recherche d'emploi pendant six mois à compter de la fin de sa formation ou de sa formation continue et, d'autre part, l'admission provisoire visée aux art. 83 ss LEI.

Titre précédant l'art. 59

Chapitre 9 Documents de voyage, visas de retour en Suisse et restriction des voyages à l'étranger

Étant donné que, désormais, les art. 59 ss réglementeront aussi les autorisations de retour (visas de retour en Suisse) et la restriction des voyages à l'étranger, il faut compléter le titre de ce chapitre.

Art. 59, titre et al. 4 à 6

La modification du 14 décembre 2018 de la LEI a remanié l'art. 59 et les articles supplémentaires 59a à 59c de cette loi. Ces modifications devraient entrer en vigueur début 2020. Elles ont été prises en compte dans le présent projet de loi.

Établissement de documents de voyage et de visas de retour en Suisse

En matière d'établissement de documents de voyage pour étranger sans pièces de légitimation, la LEI en vigueur ne contient que des prescriptions ponctuelles. Elle définit qui a droit à des documents de voyage et dans quelles conditions ce droit s'éteint (art. 59, al. 2 et 3, LEI). Elle dispose en outre que le SEM peut établir des documents de voyage pour d'autres étrangers sans pièces de légitimation (art. 59, al. 1, LEI). Cette catégorie de personnes n'est toutefois pas définie de façon plus précise au niveau de la loi. Les dispositions pertinentes se trouvent dans l'ODV (art. 4, al. 2).

Pour se rendre à l'étranger, les personnes qui possèdent un document de voyage valable émis par leur État d'origine ou de provenance ont besoin d'une autorisation de retour sous la forme d'un

visa de retour en Suisse. Actuellement, les principes relatifs à l'octroi de ce type de visa ne sont inscrits qu'au niveau d'une ordonnance (art. 7 et 9 ODV).

Dans un souci de sécurité juridique, les dispositions de l'ODV concernant les documents de voyage et les visas de retour en Suisse en cas de voyage à l'étranger (cf. art. 4, al. 2, et 7 ODV) seront désormais inscrites au niveau de la loi, dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Pfister (voir commentaires des al. 4 et 5).

Ad titre

Puisqu'il est prévu que l'art. 59 contienne également des règles relatives à l'octroi des visas de retour en Suisse, son titre doit être modifié en conséquence.

Ad al. 4

La LEI en vigueur permet déjà au SEM d'établir des documents de voyage non seulement pour les personnes qui y ont droit (art. 59, al. 2, LEI), mais également pour les autres étrangers sans pièce de légitimation (art. 59, al. 1, LEI). Ce n'est que dans l'ODV que le droit en vigueur définit ces catégories de personnes de façon plus précise (art. 4, al. 2, ODV). Pour des raisons de sécurité juridique et de transparence, la réglementation en vigueur dans l'ODV sera reprise dans la LEI en l'adaptant à la nouvelle réglementation définie aux art. 59d et 59e P-LEI.

Ad al. 5

Cet alinéa inscrit désormais dans la loi les conditions d'octroi d'un visa de retour en Suisse pour les étrangers qui possèdent un document de voyage reconnu et valable de leur État d'origine ou de provenance (art. 7, al. 1, ODV). Pour obtenir un tel visa, les intéressés devront également être autorisés, à titre exceptionnel, à se rendre dans leur État d'origine ou de provenance (art. 59d P-LEI) ou bien dans un autre État (art. 59e P-LEI) (voir al. 5, let. b).

Ad al. 6

Les autres modalités de l'établissement des documents de voyage et de l'octroi de visas de retour en Suisse seront définies au niveau de l'ordonnance. À cet effet, une délégation explicite de cette tâche au Conseil fédéral sera inscrite dans la LEI.

Art. 59d (nouveau) Interdiction de se rendre dans l'État d'origine ou de provenance pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger

La motion Pfister demande que les bases légales soient modifiées de manière à ce qu'il soit en règle générale interdit aux personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur pays d'origine, tout comme les réfugiés reconnus.

Digression : voyages de réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile ou bénéficiant d'une admission provisoire

La problématique des voyages abusifs accomplis par des *réfugiés reconnus* dans leur pays d'origine a été abordée à maintes reprises dans le cadre d'interventions parlementaires (cf. motions 15.3803¹⁵ et 15.3844¹⁶) et dans les médias. Dans ce contexte, le Parlement a arrêté de nouvelles dispositions légales à la faveur de la modification de la LEI du 14 décembre 2018¹⁷ (normes procédurales et systèmes d'information). En conséquence, la LEI interdira désormais aux *réfugiés reconnus de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance* (art. 59c, al. 1, 1^{re} phrase, LEI). Le Conseil fédéral devrait mettre ces dispositions en vigueur début 2020. En parallèle, les conséquences des voyages non autorisés dans le pays d'origine seront désormais inscrites dans la LAsi. C'est ainsi que tout voyage non autorisé dans l'État d'origine ou de provenance se traduit en principe par le retrait de la qualité de réfugié – sauf si le réfugié est en mesure de rendre vraisemblable qu'il a été contraint de se rendre dans ledit État (art. 63, al. 1^{bis}, LAsi). Ces règles concernent tant les réfugiés qui ont obtenu l'asile que ceux qui bénéficient d'une admission provisoire.

¹⁵ Motion 15.3803 du 7 septembre 2015 du groupe libéral-radical « Domaine de l'asile. Pas de voyages inopportuns à l'étranger pour les personnes admises en Suisse »

¹⁶ Motion 15.3844 du 15 septembre 2015 du groupe de l'Union démocratique du centre « Interdire les voyages à l'étranger aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire »

¹⁷ FF 2018 7885

¹⁸ RS 837.0

¹⁹ RS 412.10

²¹ RS 837.0

Outre l'interdiction de se rendre dans l'État d'origine ou de provenance, le Parlement a également arrêté la possibilité d'interdire aux *réfugiés reconnus de se rendre dans d'autres États*. C'est au SEM qu'il appartient de prononcer une telle interdiction (art. 59c, al. 1, 2^e phrase, LEI). Cette dernière s'applique s'il existe un soupçon fondé permettant de penser que les intéressés passent par un autre État pour contourner l'interdiction de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance. L'interdiction de se rendre dans un autre État s'applique à tous les réfugiés reconnus d'un État d'origine et vise notamment à leur interdire de se rendre dans un État limitrophe du leur en vue de poursuivre leur voyage en direction de ce dernier. Les réfugiés pourront toutefois être autorisés, à titre exceptionnel, à se rendre dans un autre État (État limitrophe de leur État d'origine ou de provenance) lorsque des raisons majeures le justifieront (art. 59c, al. 2, LEI), tels une maladie grave ou le décès d'un parent proche. Si un réfugié reconnu se rend dans cet État sans autorisation et qu'aucune raison majeure ne justifie ce voyage, l'asile qui lui a été accordé sera révoqué (art. 63, al. 2, let. b, LAsi). Ces règles relatives aux voyages dans d'autres États, qui concernent les *réfugiés ayant obtenu l'asile et ceux qui bénéficient d'une admission provisoire*, devraient entrer en vigueur début 2020.

Les dispositions expliquées ci-après s'appliqueront aux voyages accomplis dans leur État d'origine ou de provenance (art. 59d P-LEI) ou bien dans un autre État (art. 59e P-LEI) par *les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger*. Les personnes admises à titre provisoire qui ont la qualité de réfugié ont droit à un titre de voyage pour réfugiés (cf. art. 59, al. 2, let. a, LEI), raison pour laquelle la réglementation visée aux art. 59d et 59e P-LEI ne s'applique pas à cette catégorie de personnes.

Ad al. 1

Cet alinéa est destiné à mettre en œuvre la demande formulée dans la motion Pfister, qui vise à interdire aux personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance (voir à ce sujet le point 1.1.2 supra). Cette interdiction s'appliquera également aux requérants d'asile et aux personnes à protéger, étant donné qu'ils ont demandé protection à la Suisse et qu'ils pourraient faire l'objet de persécutions relevant du droit de l'asile s'ils retournaient dans leur État d'origine ou de provenance.

Ad al. 2

Il est prévu que le SEM puisse autoriser, au cas par cas, une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger à se rendre dans son État d'origine ou de provenance, si cela est nécessaire pour qu'elle prépare son départ définitif et autonome et son retour dans son pays. Dans le cadre d'un tel voyage, contrôlé par le SEM, les personnes concernées devront déterminer sur place, en cas de besoin avéré, si un retour volontaire est réellement possible et prendre les dispositions nécessaires. Ces clarifications peuvent être notamment nécessaires pour le retour de familles comprenant des enfants mineurs. Après la fin du conflit au Kosovo, l'ancien Office fédéral des réfugiés avait déjà autorisé, au cas par cas, des voyages visant à préparer le retour des intéressés, ce qui a eu un effet positif sur le plan pratique. Les présentes dispositions se fondent sur cette mesure éprouvée. Le Conseil fédéral précisera par voie d'ordonnance les conditions préalables à de tels voyages.

Il n'est toutefois pas prévu que cette exception s'applique aux requérants d'asile, dont la procédure d'asile est en cours et qui n'ont donc pas encore obtenu la protection de la Suisse. Néanmoins, ils peuvent, à tout moment, retirer leur demande d'asile et retourner volontairement dans leur État d'origine ou de provenance.

Ad al. 3

Les réfugiés admis à titre provisoire étant soumis à des règles spéciales pour se rendre dans leur État d'origine ou de provenance, cet alinéa renverra à l'art. 59c LEI, qui s'applique à ces personnes.

Art. 59e (nouveau) Interdiction de se rendre dans un autre État pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger

En complément aux règles relatives aux voyages dans l'État d'origine ou de provenance, il convient, pour des raisons de sécurité juridique, de créer une base légale pour les voyages des personnes susmentionnées dans les autres États. Cette disposition ne s'applique pas non plus aux

réfugiés admis à titre provisoire, puisqu'ils ont droit à un titre de voyage pour réfugiés (cf. art. 59, al. 2, let. a, LEI).

Le droit en vigueur permet aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger de se rendre à l'étranger sous certaines conditions. Par exemple, les personnes admises à titre provisoire peuvent obtenir du SEM un document de voyage ou un visa de retour en Suisse pour prendre part à des activités qui favorisent l'intégration – en particulier pour participer activement à une manifestation sportive ou culturelle à l'étranger ou à un voyage scolaire transfrontalier (art. 9, al. 1, let. c et d, ODV). Les conditions préalables à de tels voyages ne sont actuellement définies qu'au niveau de l'ordonnance.

Ad al. 1, 2 et 3

Pour se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance, les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger doivent déjà y être autorisés. Désormais, ces voyages leur seront expressément interdits par la loi (al. 1).

Dorénavant, les requérants d'asile ne pourront plus être autorisés par le SEM à se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance qu'à titre exceptionnel, si la procédure d'asile ou de renvoi le requiert (al. 2), en particulier pour obtenir des documents de voyage auprès de la représentation de leur pays dans un autre État.

Le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance les conditions auxquelles les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger pourront être autorisées pour des raisons personnelles particulières, à titre exceptionnel et au cas par cas, à se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance (al. 3). À cet effet, les motifs de voyage prévus par l'art. 9 ODV feront l'objet d'un examen critique. Les personnes admises à titre provisoire qui résident en Suisse depuis plus de cinq ans peuvent en outre déposer une demande d'autorisation de séjour (art. 84, al. 5, LEI). Si elles obtiennent une telle autorisation, elles peuvent se rendre à l'étranger avec les documents de voyage de leur pays ou avec un passeport pour étrangers sans avoir besoin en plus d'un visa de retour en Suisse. La même règle s'applique aux personnes à protéger, qui reçoivent une autorisation de séjour cinq ans après l'octroi de la protection provisoire (art. 74, al. 2, LAsi). Les règles d'entrée des pays de destination sont réservées ; les titulaires d'une autorisation de séjour n'ont pas besoin de visa pour se rendre dans les États Schengen.

En vertu de l'art. 59c, al. 1, 2^e phrase, LEI (RO 2019 1413 ; entrée en vigueur prévue début 2020), le SEM peut prononcer à l'encontre de réfugiés une interdiction de se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance (en particulier dans les pays limitrophes de ce dernier). Cette interdiction peut être prononcée s'il existe un soupçon fondé permettant de penser que les intéressés passent par d'autres États (pays limitrophes, en particulier) pour contourner l'interdiction qui leur est faite de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance. À titre exceptionnel, le SEM peut autoriser des réfugiés à se rendre dans un autre État (pays limitrophe en particulier) « lorsque des raisons *majeures* le justifient » (art. 59c, al. 2, LEI). S'il a prononcé une interdiction de voyager en vertu de l'art. 59c, al. 1, 2^e phrase, LEI, la dérogation prévue à l'art. 59c, al. 2, LEI, s'applique aussi aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger. Dans un tel cas de figure, où il existe un soupçon fondé de contournement de l'interdiction précitée, les réfugiés, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sont soumis à la même règle : pour être autorisé à se rendre dans un État tiers auquel s'applique l'interdiction de voyager visée à l'art. 59c, al. 1, 2^e phrase, LEI, l'intéressé doit faire valoir des *raisons majeures*. La dérogation prévue à l'art. 59e, al. 3, P-LEI selon laquelle des raisons personnelles particulières suffisent pour obtenir cette autorisation, n'est alors pas applicable.

Cette disposition ne s'applique pas aux requérants d'asile, car la seule et unique raison pour laquelle ils ont le droit, à titre exceptionnel, de se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance est celle citée à l'art. 59e, al. 2, P-LEI (« la procédure d'asile ou de renvoi le requiert »).

Ad al. 4

Les réfugiés admis à titre provisoire étant soumis à des règles spéciales pour se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance, cet alinéa renverra à l'art. 59c LEI, qui s'applique à ces personnes.

Art. 83, al. 9^{bis} et 9^{ter}

Afin que l'interdiction faite *aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger* de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance puisse effectivement être appliquée (art. 59d P-LEI), les al. 9^{bis} et 9^{ter} prévoient des sanctions en cas de non-respect de cette réglementation, auxquelles s'en ajouteront d'autres, également destinées à ces catégories de personnes, aux art. 84, al. 4, let. c, et 120, al. 1, let. h, P-LEI et art. 79, let. e, P-LAsi. Ces mesures ne s'appliqueront pas aux réfugiés admis à titre provisoire, puisqu'ils ont droit à un titre de voyage pour réfugiés (cf. art. 59, al. 2, let. a, LEI).

En vertu du droit en vigueur, un étranger est admis à titre provisoire si l'exécution de son renvoi ou de son expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée (art. 83, al. 1, LEI). Toutefois, dans certaines circonstances, l'admission provisoire ne peut être ordonnée en cas d'impossibilité ou d'inexigibilité du renvoi :

- si la personne concernée a été condamnée à une peine privative de liberté de longue durée ou a fait l'objet d'une mesure pénale spécifique ;
- si elle attend de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics, les met en danger ou représente une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ;
- si l'impossibilité d'exécuter le renvoi est due au comportement de la personne concernée (art. 83, al. 7, LEI).

L'admission provisoire n'est pas non plus ordonnée ou prend fin si l'intéressé fait l'objet d'une décision d'expulsion pénale entrée en force (art. 83, al. 9, LEI). Conséquence : la personne séjourne en Suisse sans statut relevant du droit des étrangers.

Dans un premier temps, il ne sera plus possible d'ordonner une admission provisoire si elle a pris fin parce que l'intéressé s'est rendu dans son État d'origine ou de provenance (art. 84, al. 4, let. c, P-LEI). Dans ce cas, une nouvelle admission provisoire ne pourra être ordonnée qu'au plus tôt trois ans après la fin de la précédente (al. 9^{bis}). Si des obstacles à l'exécution du renvoi subsistent, la personne concernée restera donc en Suisse sans statut de séjour en droit des étrangers jusqu'à l'expiration de cette période de trois ans.

Cette règle s'appliquera également aux requérants d'asile et aux personnes à protéger (al. 9^{ter}). Si un requérant d'asile s'est rendu sans autorisation dans son État d'origine ou de provenance pendant sa procédure d'asile, aucune admission provisoire ne lui sera accordée pendant trois ans à compter de son retour en Suisse. En conséquence, si sa demande d'asile fait l'objet d'une décision négative ou d'une décision de non-entrée en matière entrées en force et que son renvoi ne peut être exécuté, il séjournera en Suisse sans statut relevant du droit des étrangers. Il en ira de même pour les réfugiés qui, pour des motifs d'exclusion de l'asile, n'ont pas obtenu l'asile. Ces personnes devront toutefois se voir accorder les droits prévus par la Convention relative au statut des réfugiés, dans le cadre des obligations qui incombent à la Suisse en vertu du droit international.

Si une personne à protéger se rend illégalement dans son État d'origine ou de provenance, la protection provisoire dont elle bénéficie prendra également fin (art. 79, let. e, P-LAsi). Là non plus, aucune admission provisoire ne lui sera accordée pendant trois ans à compter de son retour en Suisse, si l'exécution de son renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée. Aucune admission provisoire ne sera ordonnée non plus si une procédure d'asile suspendue reprend après la fin de la protection provisoire et que la demande d'asile donne lieu à un rejet ou à une non-entrée en matière.

Art. 84, al. 4, 4^{bis} et 5

En vertu du droit en vigueur, l'admission provisoire prend fin lorsque l'intéressé quitte définitivement la Suisse, séjourne plus de deux mois à l'étranger sans autorisation ou obtient une autorisation de séjour (art. 84, al. 4, LEI). L'OERE précise déjà quand le départ est considéré comme définitif. C'est le cas, par exemple, lorsque l'intéressé dépose une demande d'asile dans un autre État, qu'il voit son séjour réglé dans un autre État ou qu'il s'est annoncé auprès des autorités et a quitté la Suisse (art. 26a, let. a, b et f, OERE).

Pour des raisons de sécurité juridique, tous les motifs qui mettent fin à une admission provisoire seront désormais explicitement inscrits au niveau de la loi.

Ad al. 4, let. a

Le départ considéré comme définitif lorsque l'intéressé dépose une demande d'asile dans un autre État met déjà fin à l'admission provisoire (art. 84, al. 4, LEI en relation avec l'art. 26a, let. a, OERE). Pour des raisons de sécurité juridique, le dépôt d'une demande dans un autre État sera désormais inscrit de manière spécifique au niveau de la loi en tant que motif mettant fin à l'admission provisoire.

Ad al. 4, let. b

En vertu du droit en vigueur, l'admission provisoire prend fin lorsque l'intéressé obtient une autorisation de séjour (art. 84, al. 4, LEI) ou quitte définitivement la Suisse, le départ étant considéré comme définitif lorsque l'intéressé voit son séjour réglé dans un autre État (art. 84, al. 4, LEI en relation avec l'art. 26a, let. b, OERE). Ce motif mettant fin à l'admission provisoire sera également défini de manière spécifique au niveau de la loi.

Ad al. 4, let. c

Le droit en vigueur dispose que l'admission provisoire prend également fin lorsque le départ est définitif du fait que l'intéressé s'est rendu dans son État d'origine ou de provenance sans visa de retour en Suisse valable ni passeport pour étrangers (cf. art. 84, al. 4, LEI en relation avec l'art. 26a, let. d, OERE). Ce motif sera désormais, lui aussi, inscrit expressément dans la loi. En conséquence, l'admission provisoire prendra fin si l'intéressé s'est rendu sans autorisation dans son État d'origine ou de provenance. En revanche, elle ne prendra pas fin si le SEM a auparavant autorisé ce voyage pour que l'intéressé prépare son départ définitif et autonome et son retour dans son pays (cf. art. 59d, al. 2, P-LEI) ni si la personne concernée est en mesure de rendre vraisemblable qu'elle s'est vue contrainte de se rendre dans son État d'origine ou de provenance, par exemple pour rendre visite à ses parents gravement malades. La même règle s'applique par analogie aux réfugiés reconnus qui se sont rendus dans leur État d'origine ou de provenance (art. 62, al. 1^{bis}, LAsi).

Ad al. 4, let. d

En vertu du droit en vigueur, l'admission provisoire prend fin lorsque l'intéressé séjourne plus de deux mois à l'étranger sans autorisation (art. 84, al. 4, LEI). Cette règle sera maintenue dans la LEI, mais cette dernière prévoira un motif explicite qui met fin à l'admission provisoire pour les voyages effectués illégalement dans l'État d'origine ou de provenance (cf. commentaire de l'art. 84, al. 4, let. c, P-LEI supra). Par conséquent, les voyages dans l'État d'origine ou de provenance doivent être exclus des séjours à l'étranger faits sans autorisation en ce que ces derniers constituent un motif mettant fin à l'admission provisoire. L'expression « séjour à l'étranger » sera donc remplacée par « séjour dans un État autre que l'État d'origine ou de provenance ».

Un séjour de ce type sera considéré comme illégal s'il a lieu sans document de voyage valable ni visa de retour en Suisse. Si le voyage a été préalablement autorisé et que la personne concernée reste dans un autre État plus longtemps que la durée autorisée, l'admission provisoire prendra également fin deux mois après l'expiration de la durée de validité du document de voyage ou du visa de retour. La contradiction qui existe actuellement avec la règle inscrite dans l'OERE sera ainsi supprimée. En effet, le droit en vigueur met également fin à l'admission provisoire lorsque l'intéressé reste à l'étranger au-delà de la durée de validité de son visa de retour ou de son document de voyage, ce qui est considéré comme un départ définitif (art. 84, al. 4, LEI en relation avec l'art. 26a, let. e, OERE).

Ad al. 4, let. e

Cette lettre correspond en substance à la réglementation en vigueur : l'admission provisoire prend fin en cas de départ définitif de l'intéressé, ce qui est le cas lorsqu'il déclare son départ de Suisse et quitte le territoire (art. 26a, let. f, OERE). Pour des raisons de sécurité juridique, cette disposition sera également inscrite de manière spécifique dans la LEI en tant que motif mettant fin à l'admission provisoire.

Ad al. 4^{bis}

Les réfugiés admis à titre provisoire étant soumis à des règles spéciales pour se rendre dans leur État d'origine ou de provenance ou dans un autre État (art. 59c LEI), il convient d'indiquer expres-

sément que les sanctions visées à l'al. 4, let. c et d, ne s'appliquent pas à cette catégorie de personnes.

Si un réfugié reconnu se rend dans son État d'origine ou de provenance sans autorisation, sa qualité de réfugié lui est en principe retirée – sauf s'il est en mesure de rendre vraisemblable qu'il a été contraint de se rendre dans ledit État (art. 63, al. 1^{bis}, LAsi). Par contre, si un réfugié reconnu a l'interdiction de se rendre dans un autre État et qu'il s'y rend sans autorisation, l'asile qui lui a été accordé sera révoqué (art. 63, al. 2, let. b, LAsi ; cf. également commentaire de l'art. 59d, *digression : voyages de réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile ou bénéficiant d'une admission provisoire*).

Ad al. 5

La teneur de cet alinéa est modifiée pour des raisons d'exhaustivité. En effet, il conviendra désormais d'examiner l'exigibilité d'un retour non pas seulement dans l'État de provenance de l'intéressé, mais dans son État d'origine ou de provenance.

Art. 85, al. 3, 4 et 7 à 8

Les al. 3, 4 et 7 à 8 feront désormais l'objet d'articles distincts (cf. art. 85b P-LEI : changement de canton et 85c P-LEI : regroupement familial). La restriction en matière de contrôle prévue à l'al. 4 en vigueur sera abrogée, puisque le nouveau droit au changement de canton sous certaines conditions qui est proposé (cf. art. 85b P-LEI) ne justifie plus de restreindre, comme c'est le cas jusqu'à présent, le droit d'être entendu et le droit à une procédure judiciaire garantis par la Constitution. La décision du SEM relative au changement de canton pourra donc désormais faire l'objet d'un recours auprès du TAF (art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral¹⁸). Les recours pourront être formés par les personnes concernées comme par les cantons.

Art. 85a, al. 1, 2 et 3^{bis}

Ad al. 1 et 2

Ces alinéas précisent qu'il s'agit d'une activité lucrative salariée. Pour ce qui concerne l'activité lucrative indépendante, voir l'al. 3^{bis}.

Ad al. 3^{bis}

Il convient de préciser au niveau de la loi que l'obligation d'annonce s'applique également en cas d'activité lucrative indépendante. Il existe déjà une réglementation correspondante au niveau de l'ordonnance (art. 65, al. 3, OASA). L'expression *activité lucrative* désigne une activité salariée ou indépendante (art. 11, al. 2, LEI).

Art. 85b Changement de canton

Étant donné que, depuis le 1^{er} janvier 2019, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus peuvent exercer une activité lucrative dans toute la Suisse et qu'il suffit d'annoncer cette activité (art. 85a LEI ; suppression de la procédure d'autorisation), la réglementation restrictive à laquelle est actuellement soumis le changement de canton (point 1.1.1.3) est devenue un obstacle sur le plan pratique. C'est pourquoi, conformément à la motion de la CIP-E (point 1.1.1.2), il est prévu de créer, au niveau de la loi, un droit au changement de canton pour faciliter l'exercice d'une activité lucrative dans certains cas. Les motifs qui justifient actuellement un changement de canton, à savoir la préservation de l'unité de la famille et une menace grave pesant sur la personne admise à titre provisoire ou sur d'autres personnes, seront maintenus (art. 85, al. 3, LEI et art. 21 OERE en relation avec l'art. 22, al. 2, OA 1).

Le droit en vigueur dispose déjà que le SEM rend une décision définitive au sujet du changement de canton après avoir entendu les cantons concernés (art. 85, al. 3, LEI). Dans ce contexte, il convient également de se demander si le changement de canton lié à l'exercice d'une activité lucrative dans un autre canton ne pourrait pas être facilité plus tôt par une modification d'ordonnance, sans changer la loi. Il faut toutefois préciser qu'une telle solution ne donnerait toujours aucun droit au changement de canton aux personnes concernées et que le SEM resterait tenu d'entendre les

21 RS 837.0
21 RS 412.10
21 FF 2016 981

cantons. En outre, les personnes concernées ne pourraient en principe pas recourir contre un refus de changement de canton (art. 85, al. 4, LEI ; exception : non-respect de l'unité de la famille).

Ad al. 1

Cet alinéa correspond sur le principe à la réglementation en vigueur à l'art. 85, al. 3, LEI, en vertu de laquelle toute demande de changement de canton doit être soumise au SEM. Le droit au changement de canton proposé rend superflue la consultation des cantons concernés prévue jusqu'ici, laquelle doit donc être supprimée.

Ad al. 2

Les motifs qui justifient actuellement un changement de canton, à savoir la préservation de l'unité de la famille et une menace grave pesant sur la personne admise à titre provisoire ou sur d'autres personnes, seront maintenus (art. 85, al. 3, LEI et art. 21 OERE en relation avec l'art. 22, al. 2, OA 1). La pratique du SEM a montré qu'il y avait menace grave dans une situation médicale extraordinaire, nécessitant par exemple un accès rapide à des services médicaux spécifiques non disponibles dans le canton de résidence de l'intéressé. En pratique, toutefois, il est rare qu'un changement de canton soit justifié par ce genre de situation. L'al. 2 précisera désormais qu'il doit y avoir une menace grave *pour la santé*.

Ad al. 3

La réglementation relative au changement de canton visée à l'art. 22 OA 1 a été initialement créée pour les requérants d'asile (FF 1996 II 54 s.), mais elle s'applique également aux personnes admises à titre provisoire à travers une référence inscrite dans l'OERE. La situation des requérants d'asile étant particulièrement différente de celle des personnes admises à titre provisoire en ce qui concerne la possibilité d'exercer une activité lucrative et les exigences en matière d'intégration, il convient également de prescrire des conditions différentes en matière de changement de canton. Le changement de canton des personnes admises à titre provisoire sera désormais défini au niveau de la loi. En ce qui concerne l'intégration professionnelle, un droit au changement de canton sera créé pour les personnes qui exercent une activité lucrative en dehors de leur canton de résidence, si les conditions suivantes sont réunies :

- l'intéressé ne perçoit des prestations de l'aide sociale ni pour lui ni pour les membres de sa famille ;
- l'horaire de travail ou le trajet pour se rendre au travail ne permettent pas d'exiger raisonnablement qu'il reste dans son canton de résidence, ou les rapports de travail existent depuis au moins 12 mois ;
- il n'existe aucun motif de sécurité et d'ordre publics ou de sûreté intérieure ou extérieure entraînant un refus d'accorder l'admission provisoire à l'intéressé (al. 4).

Ne sont en particulier pas considérés comme raisonnablement exigibles un trajet très long pour se rendre au travail, un trajet impossible ou très difficile à accomplir avec les transports publics ou une navette effectuée régulièrement entre le lieu de résidence et le lieu de travail pour travailler de nuit ou en équipe ou lorsque les horaires de travail sont irréguliers ou longs. Les critères déterminants seront fixés au niveau de l'ordonnance.

La condition selon laquelle les rapports de travail doivent exister depuis au moins 12 mois découle de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité¹⁹, étant donné qu'il existe un droit à l'indemnité de chômage à partir d'une période minimale de cotisation de 12 mois au cours des deux années (délai-cadre applicable à la période de cotisation) qui précèdent la première inscription.

Si la personne admise à titre provisoire met fin par elle-même aux rapports de travail après avoir changé de canton, les prestations de l'aide sociale peuvent, en vertu du droit en vigueur, être réduites voire supprimées (art. 86, al. 1, LEI en relation avec l'art. 83, al. 1, let. e, LAsi).

Elle a également la possibilité de changer de canton pour suivre une formation professionnelle initiale. Cette dernière est définie dans la loi fédérale sur la formation professionnelle²⁰ (LFP). Elle fait suite à l'école obligatoire ou à une qualification équivalente et dure de deux à quatre ans

¹⁹ RS 412.10

(art. 15 ss LFPr). Toute personne admise à titre provisoire qui possède un contrat d'apprentissage conformément à l'art. 14 LFPr peut donc également demander à changer de canton, dans la mesure où les conditions visées aux let. a et b sont remplies.

Ad al. 4

Dans les trois cas de figure donnant droit au changement de canton qui sont visés aux al. 2 et 3, aucun des motifs de levée de l'admission provisoire mentionnés à l'art. 83, al. 7, let. a ou b, LEI ne doit exister. Cette règle correspond à celles qui définissent le droit au changement de canton des titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement (art. 37, al. 2 et 3, LEI). Il ne doit pas y avoir, là non plus, de motifs de révocation au sens d'une condamnation à une peine privative de liberté de longue durée, d'une atteinte grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics, d'une mise en danger de ces derniers ou d'une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Ad al. 5

Cet alinéa définit le changement de canton d'un *réfugié* admis à titre provisoire. Ce changement se fonde sur le droit au changement de canton du titulaire d'une autorisation de séjour (art. 37, al. 2, LEI). Un réfugié admis à titre provisoire a donc le droit de changer de canton s'il n'est pas au chômage et qu'il n'existe pas de motif de révocation au sens de l'art. 62, al. 1, LEI. Ces règles tiennent compte des exigences de la CR (art. 26), selon laquelle la réglementation relative au changement de canton doit être la même pour les réfugiés que « la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances ». Dans la CR, les termes « dans les mêmes circonstances » impliquent que l'intéressé doit remplir toutes les conditions (et notamment celles qui ont trait à la durée et aux conditions de séjour ou de résidence) qu'il devrait remplir s'il n'était pas un réfugié pour pouvoir exercer le droit en question (art. 6 CR). C'est ainsi qu'un arrêt du TAF (ATAF-2012/2) selon lequel la réglementation relative au changement de canton des titulaires d'une autorisation d'établissement devait s'appliquer ici se voit également transposé dans la loi. La réglementation proposée tient compte du fait que les admissions provisoires avec qualité de réfugié sont plus proches du statut de l'autorisation de séjour que de celui de l'autorisation d'établissement (voir explications complémentaires aux points 1.1.1.3 et 1.2.1).

Art. 85c Regroupement familial

À l'heure actuelle, le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire est réglementé par l'art. 85, al. 7 à 8, LEI. Pour des raisons de systématique et pour améliorer la lisibilité, ces alinéas seront transférés dans un nouvel art. 85c P-LEI. Le contenu de ces dispositions ne sera pas modifié. Les réfugiés admis à titre provisoire ne seront toutefois plus mentionnés, puisqu'ils seront soumis aux mêmes règles en matière de regroupement familial.

Art. 120, al. 1, let. h

La LEI en vigueur contient déjà des dispositions pénales pour les infractions commises intentionnellement ou par négligence qui sont punies d'une amende (art. 120 LEI), telles que les contraventions à l'obligation de déclarer son arrivée ou son départ et les changements d'emploi ou de canton non autorisés (art. 120, al. 1, let. a, b et c, LEI). À ces infractions passibles d'une amende s'ajouteront désormais les voyages à l'étranger effectués sans autorisation.

Tous les voyages accomplis dans l'État d'origine ou de provenance seront considérés comme des voyages à l'étranger non autorisés. Ne sont pas concernés ceux que le SEM aura auparavant autorisés à titre exceptionnel et au cas par cas pour que l'intéressé prépare son départ définitif et autonome et son retour dans son pays (art. 59d P-LEI). Seront également considérés comme des voyages à l'étranger non autorisés et passibles d'une amende les voyages accomplis dans un État autre que celui d'origine ou de provenance sans l'autorisation préalable du SEM (art. 59e P-LEI). La mesure s'appliquera aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger, que d'autres sanctions aient déjà été prononcées ou non. Par exemple, une personne admise à titre provisoire qui se sera rendue sans autorisation dans son État d'origine ou de provenance pourra en même temps voir son admission prendre fin (art. 84, al. 4, let. c, P-LEI) et être punie d'une amende.

Art. 122d Refus d'établir des documents de voyage et d'octroyer un visa de retour en Suisse

Si un requérant d'asile, une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger s'est rendu sans autorisation dans un État autre que son État d'origine ou de provenance, le SEM aura

la possibilité de refuser pendant trois ans à compter du retour de l'intéressé en Suisse de lui établir un document de voyage ou de lui octroyer un visa de retour en Suisse.

Toutefois, afin de tenir compte de manière adéquate du principe de proportionnalité, il appartiendra au SEM de décider au cas par cas si cette sanction administrative doit être prononcée.

Art. 126e Dispositions transitoires relatives à la modification du...

Ad al. 1

Si un requérant d'asile, une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger dépose une demande de document de voyage ou de visa de retour en Suisse avant l'entrée en vigueur des présentes modifications de la LEI et que la demande n'est pas encore traitée, l'ancien droit restera applicable (art. 59 LEI et art. 4, 7 et 9 ODV). En revanche, s'il dépose sa demande après l'entrée en vigueur des modifications proposées de la LEI, les nouvelles dispositions des art. 59, 59d et 59e P-LEI s'appliqueront.

Ad al. 2

Pour des raisons de sécurité juridique et en vertu du principe de la non-rétroactivité des dispositions pénales, les nouvelles sanctions prévues pour les voyages à l'étranger non autorisés (art. 84, al. 4, en relation avec les art. 83, al. 9^{bis} et 9^{ter}, 120, al. 1, let. h, et 122d P-LEI et art. 79, al. 1, let. e, P-LAsi) ne s'appliqueront qu'aux voyages accomplis après l'entrée en vigueur des présentes modifications de la LEI.

2.2 Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)

Art. 61, al. 1

Il sera désormais spécifié au niveau de la loi que l'activité lucrative que peuvent exercer les personnes concernées est une activité lucrative salariée.

Art. 79, let. e

Le droit en vigueur dispose déjà que la protection provisoire prend fin lorsque la personne à protéger a transféré son centre de vie dans un autre pays, a renoncé à la protection provisoire, a obtenu une autorisation d'établissement ou est sous le coup d'une décision entrée en force d'expulsion pénale (art. 79 LAsi). Afin que l'interdiction faite aux personnes à protéger de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance puissent effectivement être appliquée (art. 59d P-LEI), cette disposition prévoira désormais que la protection provisoire prend également fin lorsque la personne à protéger s'est rendue dans son État d'origine ou de provenance. Cette règle correspond à celle qui s'applique aux personnes admises à titre provisoire (art. 84, al. 4, let. c, P-LEI). La protection provisoire ne prendra donc pas fin si le SEM a auparavant autorisé ce voyage à titre exceptionnel pour que l'intéressé prépare son départ définitif et autonome et son retour dans son pays (art. 59d P-LEI). Elle ne prendra pas fin non plus si la personne concernée est en mesure de rendre vraisemblable qu'elle s'est vue contrainte de se rendre dans son État d'origine ou de provenance, par exemple pour rendre visite à ses parents gravement malades.

3 Conséquences en matière de finances et de personnel

3.1 Mise en œuvre de la motion de la CIP-E

3.1.1 Conséquences pour les finances au niveau fédéral

Les demandes de changement de canton déposées par des personnes admises à titre provisoire en vertu des nouvelles dispositions proposées continueront à être traitées par le SEM. Il n'y a pas besoin de ressources financières supplémentaires à cet effet. Néanmoins, il faut s'attendre à ce que l'élargissement de la possibilité de recourir contre les décisions relatives au changement de canton engendre un certain surcroît de travail. Le nombre de recours qui pourraient être adressés au TAF est toutefois impossible à évaluer.

La suppression des obstacles à l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire par une facilitation du changement de canton vise à réduire la dépendance à l'aide sociale de cette catégorie de personnes. Cette mesure aura une incidence sur l'indemnisation forfaitaire des cantons par la Confédération au cours des sept premières années de séjour en Suisse de la per-

sonne concernée. Si ce n'est qu'au-delà de ces sept années que la personne s'intègre sur le marché du travail et qu'elle peut ainsi quitter l'aide sociale, ce seront les cantons et les communes qui verront leurs dépenses diminuer.

3.1.2 Conséquences pour le personnel au niveau fédéral

Les demandes de changement de canton continueront à être traitées par le SEM. Les modifications apportées aux conditions requises ne nécessitent pas de personnel supplémentaire. Par contre, il se pourrait que le TAF ait besoin de davantage de personnel en raison de la possibilité nouvellement créée de recourir auprès de lui dans le cadre d'un changement de canton. Le nombre de recours qui pourraient être adressés au TAF est toutefois impossible à évaluer.

3.1.3 Conséquences pour les finances et le personnel au niveau cantonal

Les modifications proposées n'ont pas de conséquences sur les finances et le personnel des cantons. Faciliter le changement de canton aux personnes admises à titre provisoire pour qu'elles exercent une activité lucrative permettra également de réduire les coûts de l'aide sociale pour les cantons. Il n'est toutefois pas possible de quantifier l'ampleur de ce phénomène. Le changement de canton pourrait être lié à la perception d'une aide sociale dans le nouveau canton si l'activité lucrative n'est pas durable, mais, en vertu de la modification proposée, ce sera d'abord l'assurance-chômage qui s'appliquera dans ce cas. En effet, les personnes concernées auront payé les cotisations d'assurance nécessaires. Au total, les cantons n'auront pas de dépenses supplémentaires à supporter.

3.2 Mise en œuvre de la motion Pfister

3.2.1 Conséquences pour les finances et le personnel au niveau fédéral

Dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Pfister, une nouvelle réglementation sera inscrite dans la LEI en vertu de laquelle les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger auront l'interdiction de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance. Le SEM ne pourra autoriser ces voyages aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger qu'au cas par cas, si cela est nécessaire pour que l'intéressé prépare son départ autonome et définitif et son retour dans son pays (art. 59d P-LEI). De même, les voyages dans un État autre que l'État d'origine ou de provenance seront en principe interdits. Le Conseil fédéral définira toutefois par voie d'ordonnance les conditions limitatives auxquelles ils pourront être autorisés pour des raisons personnelles particulières, à titre exceptionnel et au cas par cas, pour les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger. Les requérants d'asile ne pourront être autorisés à se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance que si la procédure d'asile ou de renvoi le requiert effectivement, par exemple afin d'obtenir des documents de voyage de leur pays (art. 59e P-LEI). Lorsque le SEM autorisera un tel voyage, les personnes concernées recevront un document de voyage ou un visa de retour en Suisse.

Le SEM s'appuie déjà sur les dossiers de demande que lui envoient les autorités cantonales compétentes en matière de migration pour se prononcer sur l'octroi d'un document de voyage ou d'un visa de retour en Suisse, qu'il se charge ensuite d'établir (art. 14 et 15 ODV). Ces mécanismes seront maintenus dans le cadre des modifications proposées (art. 59, 59d et 59e, P-LEI). Puisqu'il s'agit d'un processus existant, le nombre de demandes ne devrait pas augmenter ; au contraire, il devrait diminuer du fait du durcissement de la réglementation. Il y a donc lieu de considérer que la nouvelle réglementation proposée n'aura pas de conséquences pour les finances ou le personnel de la Confédération et qu'elle pourra de ce fait être mise en œuvre sans incidence sur les coûts.

L'inscription des règles relatives à l'établissement d'un visa de retour en Suisse au niveau de la loi (art. 59 P-LEI) n'a pas non plus de conséquences en termes de finances ou de personnel, puisque c'est le droit en vigueur.

Des sanctions seront prévues pour les personnes qui se rendent sans autorisation dans leur État d'origine ou de provenance ou dans un autre État (art. 83, al. 9^{bis} et 9^{ter}, 84, al. 4, let. c et d, 120, al. 1, let. h, et 122d P-LEI, art. 79, let. e, P-LAsi). Elles devraient elles aussi pouvoir être mises en œuvre sans incidence sur les coûts. Ni les cas où l'admission provisoire prend fin ou n'est pas ordonnée (art. 83, al. 9^{bis} et 9^{ter}, P-LEI), ni le refus d'établir des documents de voyage et d'octroyer un visa de retour en Suisse (art. 122d P-LEI) n'auront de conséquences sur les finances ou le personnel de la Confédération. L'extinction de l'admission provisoire lorsque l'intéressé se rend

sans autorisation dans son État d'origine ou de provenance ou qu'il séjourne plus de deux mois sans autorisation dans un autre État (art. 84, al. 4, let. c et d, P-LEI) devrait également pouvoir être mise en œuvre par la Confédération sans avoir d'incidence sur les coûts. En effet, l'admission provisoire prend déjà fin lorsque l'intéressé séjourne plus de deux mois à l'étranger sans autorisation (art. 84, al. 4, LEI). Il en va de même pour l'extinction de la protection provisoire lorsque l'intéressé se rend sans autorisation dans son État d'origine ou de provenance (art. 79, let. e, P-LAsi) : la protection provisoire peut déjà prendre fin en vertu du droit en vigueur. C'est le cas, par exemple, si la personne est sous le coup d'une expulsion pénale (art. 79, let. d, LAsi).

3.2.2 Conséquences pour les finances et le personnel au niveau cantonal

La législation en vigueur oblige déjà les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger à se présenter physiquement au service cantonal compétent en matière de migration pour déposer une demande de voyage à l'étranger. Ledit service transmet la demande au SEM, accompagnée, le cas échéant, des documents qui lui sont annexés. Ces mécanismes seront maintenus dans le cadre des modifications proposées (art. 59, 59d et 59e P-LEI). Puisqu'il s'agit d'un processus existant, le nombre de demandes ne devrait pas augmenter. Il y a donc lieu de considérer que la nouvelle réglementation proposée n'aura pas de conséquences pour les finances ou le personnel des cantons et qu'elle pourra de ce fait être mise en œuvre sans incidence sur les coûts.

Il est en outre proposé de créer une nouvelle disposition pénale (amende) en cas de voyage à l'étranger non autorisé (art. 120, al. 1, let. h, P-LEI). La mise en application de cette nouvelle infraction ne devrait pas avoir de conséquences notables pour les cantons en termes de finances ou de personnel.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²¹ (message sur le programme de la législature 2015 à 2019), ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²². Le Conseil fédéral a néanmoins été chargé, dans le cadre de la motion de la CIP-E (point 1.1.1), de présenter un projet de loi comportant des modifications ponctuelles afin d'éliminer les obstacles les plus importants à l'intégration dans le marché du travail des personnes qui restent en Suisse à long terme. La motion Pfister (point 1.1.2) sera mise en œuvre en même temps que la motion de la CIP-E. Son auteur demande que soient modifiées les bases légales de façon à interdire de manière générale aux personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur pays de provenance ou d'origine, comme c'est le cas pour les réfugiés reconnus.

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

L'une des stratégies du Conseil fédéral est la *Stratégie pour le développement durable* (cf. message sur le programme de la législature 2015 à 2019). L'objectif à moyen terme de cette stratégie est, en particulier, la sécurité sociale et donc l'octroi de la protection nécessaire aux personnes devant être protégées et leur intégration rapide (objectif 7.4). Les modifications législatives demandées dans le cadre de la motion de la CIP-E afin d'éliminer les obstacles les plus importants à l'intégration professionnelle des personnes qui restent en Suisse à long terme permettent de servir cet objectif.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet de modification de la LEI se fonde sur l'art. 121, al. 1, Cst., qui donne à la Confédération la compétence de légiférer en matière d'entrée en Suisse, de sortie, de séjour et d'établissement des étrangers ainsi que d'octroi de l'asile. Il est conforme à la Constitution.

²¹ RS 837.0

²¹ RS 412.10

²¹ FF 2016 981

²² FF 2016 4999

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

5.2.1 Mise en œuvre de la motion de la CIP-E

Les modifications relatives à la mise en œuvre de la motion de la CIP-E sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse.

5.2.2 Mise en œuvre de la motion Pfister

Les modifications relatives à la mise en œuvre de la motion Pfister sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse.

Contrairement aux réfugiés reconnus, les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger n'ont pas droit à l'établissement d'un document de voyage ou d'un visa de retour en Suisse au sens des traités internationaux (cf. art. 28 CR). En conséquence, il appartient à chaque État de décider s'il convient ou non d'autoriser les personnes concernées à se rendre à l'étranger.

Toutefois, afin de tenir compte de manière adéquate du principe de proportionnalité, les voyages effectués dans l'État d'origine ou de provenance ne mettront pas fin à l'admission ou à la protection provisoires si la personne concernée est en mesure de rendre vraisemblable qu'ils ont relevé d'une contrainte (art. 84, al. 4, let. c, P-LEI et art. 79, let. e, P-LAsi). Ainsi, les dispositions de la convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²³ ainsi que des autres conventions internationales seront également respectées.

5.3 Relation avec le droit de l'Union européenne

5.3.1 Mise en œuvre de la motion de la CIP-E

Le présent projet est notamment conforme à l'art. 26 de la directive 2011/95/UE²⁴ (directive qualification ; ne lie pas la Suisse), qui prévoit que les États membres autorisent les bénéficiaires d'une protection internationale à exercer une activité salariée ou non salariée, immédiatement après que la protection a été octroyée. Les États doivent en outre faciliter l'accès de ces personnes à l'exercice d'une activité lucrative (par. 3). Le droit proposé de changer de canton dans certaines circonstances répond directement à cette exigence et vise une amélioration de l'intégration des personnes à protéger (cf. point 1.2.1). L'objectif est une meilleure intégration des personnes visées, notamment sur le marché du travail (cf. point 1.2.1).

5.3.2 Mise en œuvre de la motion Pfister

La nouvelle réglementation relative à l'interdiction de principe de se rendre dans le pays d'origine pour les requérants d'asile et les personnes à protéger sera inscrite dans la loi formelle, ce qui renforcera la sécurité juridique. Cette réglementation est conforme au droit de l'Union européenne.

Le principe de l'extinction de la protection ou de l'admission provisoires en cas de voyages effectués dans le pays d'origine ou de provenance malgré une interdiction conduit à un séjour en Suisse « sans statut » durant trois ans. Ces personnes reçoivent uniquement l'aide d'urgence. Cela est conforme à la directive qualification (art. 29, par. 2), qui prévoit une limitation des prestations d'assistance sociale aux prestations de base si elles sont octroyées dans la même mesure et aux mêmes conditions qu'aux ressortissants des États membres. En outre, l'admission ou la protection provisoires ne prennent fin que si la personne concernée n'est pas en mesure de rendre vraisemblable qu'elle s'est vue contrainte de se rendre dans son État d'origine ou de provenance.

Si un requérant d'asile, une personne à protéger ou une personne admise à titre provisoire se rend sans autorisation dans un pays autre que son État d'origine ou de provenance, le SEM peut refuser de lui établir un document de voyage. Pour les personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire, cette restriction est conforme à l'art. 25, par. 2, de la directive qualification, qui prévoit que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public peuvent conduire au non-octroi d'un document de voyage. Étant donné que la directive qualification ne lie pas la Suisse, la réglementation proposée doit être considérée comme étant admissible, de sorte qu'une adaptation à cette directive n'est pas nécessaire.

²³ RS 0.101

²⁴ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection. JO L 337 du 20.12.2011, p. 9