

Recommandations du HCR concernant la modification des ordonnances d'exécution (OASA, OERE, OA 2) relatives à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration et à la loi sur l'asile (modification du statut de l'admission à titre provisoire)

I. Introduction

Le HCR remercie la possibilité de prendre position dans le cadre de la procédure de consultation ouverte le 22 février 2023 sur le projet du Conseil fédéral concernant les modifications prévues des ordonnances d'exécution (OASA, OWAL, OA 2) de la loi sur les étrangers et l'intégration et de la loi sur l'asile (adaptations du statut de l'admission provisoire).

Le HCR salue l'orientation des modifications prévues. Le HCR soutient particulièrement la facilitation de l'accès au marché du travail par la levée de l'obligation d'autorisation pour les personnes titulaires d'une autorisation de séjour octroyée en raison de motifs personnels graves (art. 31 al. 3 et 4 P-OASA) ainsi que l'exemption de l'obligation d'annonce d'une activité lucrative dans certains cas (art. 65 al. 7 et 8 P-OASA). En outre, le HCR approuve la mention explicite de la violence domestique comme possible motif donnant droit à un changement de canton (art. 67a, al. 1 P-OASA). Il est également positif que l'évaluation de la dépendance à l'aide sociale soit basée sur la situation dans le nouveau canton de résidence (art. 67a al. 4 P-OASA). Sur la base de son mandat de droit international, le HCR souhaite soumettre des recommandations sur quelques points et espère qu'elles seront prises en compte dans la suite du processus législatif.

Par le passé, le HCR s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur d'une réforme de l'admission provisoire ou de son remplacement par un statut de protection positif et souhaite réitérer cette recommandation dans le cadre de la présente prise de position.¹ Récemment, l'activation du statut de protection S pour la première fois a remis en évidence les problèmes liés à l'admission provisoire. Le HCR recommande de saisir l'occasion pour entreprendre une réforme en profondeur. En particulier, l'expérience acquise lors de l'application du statut de protection S devrait être mise à profit/utilisée pour réexaminer la modification législative de la LEI de décembre 2021 concernant les dispositions relatives au voyage. En particulier, il serait opportun de mettre à profit l'expérience acquise lors de l'application du statut de protection S afin de revoir

¹ Voir par exemple HCR, Prise de position sur les modifications de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), restrictions pour les voyages à l'étranger et adaptations du statut de l'admission provisoire (ci-après : Prise de position du HCR sur la LEI), novembre 2019, p. 4 et suivantes, avec d'autres références, disponible en allemand sur : https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/11/20191122_UNHCR-Stellungnahme-zu-%C3%84nderungen-AIG.pdf.

la modification législative de la LEI prévue de décembre 2021 concernant les dispositions relatives au voyage.

II. Facilitation de l'accès au marché du travail

L'intégration sur le marché du travail joue un rôle central dans le processus d'intégration des personnes en quête de protection en Suisse. Pourtant, les personnes admises à titre provisoire sont confrontées à des obstacles considérables. La procédure de leur recrutement est notamment lié à un surcroît de travail pour les employeurs et employeuses et à des incertitudes quant à leur statut temporaire.²

Par conséquent, le HCR salue l'objectif de la modification de l'ordonnance visant à faciliter l'accès à l'emploi des personnes admises à titre provisoire. Parmi les modifications prévues par l'ordonnance, le HCR soutient en particulier la levée de l'obligation d'une autorisation pour les personnes titulaires d'une autorisation de séjour octroyée pour des raisons personnelles graves (art. 31 al. 3 et 4 P-OASA) et l'exemption de l'obligation d'annonce dans certains cas (art. 65 al. 7 et 8 P-OASA).

La levée de l'obligation d'autorisation entraîne également l'élimination de l'examen de l'adéquation des conditions de travail. Le HCR recommande donc de veiller à ce que les informations sur les normes minimales et les droits des travailleurs restent accessibles aux travailleurs et travailleuses, par exemple par l'intermédiaire de services qui accompagnent les personnes concernées dans leur intégration sur le marché du travail.

Le rapport explicatif indique qu'avec la levée de l'obligation d'annonce, les mesures d'insertion et de réinsertion professionnelles ne seraient plus enregistrées dans SYMIC.³ Ces données restent toutefois pertinentes, car elles permettent de documenter les progrès initiaux des personnes admises à titre provisoire et des personnes réfugiées en matière d'intégration sur le marché du travail. Les données peuvent d'ailleurs être intégrées dans le suivi de la réalisation du troisième et du quatrième objectif de l'Agenda Intégration Suisse.⁴ Le HCR suggère de considérer la possibilité de collecter ces données de manière alternative, par exemple par le biais de sondages.

² Prise de position du HCR sur la LEI, p. 24; UNHCR, Intégration sur le marché du travail : Le point de vue des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire en Suisse, décembre 2014, en particulier p. 9 et 26 ss., disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5b222e394>.

³ DFJP, Rapport explicatif relatif au projet de consultation sur la modification des ordonnances d'exécution (OASA, OERE, OA 2) de la loi sur les étrangers et l'intégration et à la loi sur l'asile (modification du statut de l'admission à titre provisoire) (ci-après : rapport explicatif), février 2023, p. 7 s.

⁴ Voir les informations sur le site internet du SEM concernant l'Agenda Intégration Suisse, suivi et indicateurs, disponibles sur : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/kantonale-programme/monitoring.html>.

III. Facilitation du changement de canton

a. Menace grave pour la santé (art. 67a al. 1 P-OASA)

Selon le rapport explicatif sur la modification de la LEI, le SEM considère dans sa pratique qu'il y a une menace grave lorsqu'une situation médicale exceptionnelle nécessite un accès rapide à des prestations médicales spécifiques qui ne sont pas disponibles dans le canton de résidence. La modification de l'art. 85b al. 2 let. b nLEI précise en ce sens, qu'il doit s'agir d'une menace grave pour la *santé*.⁵ Le HCR salue le fait que la violence domestique est citée comme exemple d'une telle menace pour la santé dans le projet d'ordonnance à l'art. 67a al. 1 P-OASA. Néanmoins, dans le contexte décrit ci-dessus, il serait opportun d'inclure une définition de la notion de santé dans l'OASA ou de faire référence à une définition existante. Il serait recommandable de se baser sur une notion globale de la santé, comme par exemple celle établie par l'Organisation mondiale de la Santé.⁶

b. Exigibilité du trajet ou des horaires de travail (art. 67a al. 2 et 3 P-OASA)

Le HCR salue le fait que, selon le rapport explicatif, il a été délibérément décidé de ne pas lier le droit au changement de canton à un taux d'occupation particulier.⁷ Cela facilite notamment l'entrée sur le marché du travail des personnes qui ne peuvent pas (dans un premier temps) occuper un poste plus qualifié, par exemple en raison de conditions liées à la garde des enfants ou à un manque d'offres d'emploi.

En ce qui concerne le caractère raisonnablement exigible du trajet entre le domicile et le lieu de travail, le projet d'art. 67a al. 2 let. a P-OASA se réfère aux dispositions de l'art. 16 al. 2 let. f LACI et fixe une durée de deux heures par trajet. Le HCR ne voit cependant pas en quoi le transfert de ce délai dans le domaine de réglementation de l'OASA se justifie. La disposition de la LACI régit les cas dans lesquels les personnes assurées ne sont pas autorisés à refuser une offre d'emploi en raison de la distance entre le domicile et le lieu de travail (obligation de réduire le dommage, cf. art. 16 al. 1 LACI).

En revanche, le refus d'une demande de changement de canton constitue une restriction de la liberté de mouvement. L'évaluation d'une éventuelle restriction de ce droit, par exemple en lien avec la durée raisonnable d'un déplacement, doit donc se fonder

⁵ DFJP, Rapport explicatif relatif au projet de consultation sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et sur l'intégration (LEI), restrictions aux voyages à l'étranger et adaptations du statut de l'admission provisoire, p. 15 s.

⁶ Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé du 22 juillet 1946, entré en vigueur pour la Suisse le 7 avril 1948 (SR 0.810.1), préambule, § 2: «La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social [...]»; UN General Assembly, Constitution of the World Health Organization, 22 July 1946, United Nations, Treaty Series, vol. 14, p. 185, disponible sur: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2014/v14.pdf>.

⁷ Rapport explicatif, p. 9.

sur les dispositions relatives à la restriction des droits fondamentaux. Cela implique notamment que la proportionnalité d'un refus de changement de canton doit pouvoir être examinée au cas par cas. Or, fixer la durée raisonnable d'un trajet à deux heures, sans tenir compte des circonstances particulières, ne peut satisfaire à ces principes.

C'est pourquoi le HCR recommande de modifier l'art. 67a al. 2 let. a P-OASA afin de tenir compte des circonstances particulières des cas individuels, telles que les conditions liées à la garde des enfants.

Le HCR recommande:

- d'inclure une définition de la notion de santé dans l'OASA, ou de se référer à une définition existante, en se basant sur une notion globale de la santé;
- de renoncer à la durée stricte de deux heures stipulé dans l'art. 67a al. 2 P-OASA, et de prévoir à la place une prise en compte des cas particuliers.

Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein
Mai 2023