



22 octobre 2019

Modification des ordonnances d'exécution des normes procédurales et systèmes d'information

Rapport de synthèse sur les résultats de la consultation

Mise en vigueur partielle de la modification du 14 décembre 2018 de la loi sur les étrangers et l'intégration (18.026 ; Normes procédurales et systèmes d'information)

Table des matières

1	Contexte	3
2	Aperçu du rapport de synthèse	3
3	Remarques générales sur les avant-projets	4
4	Remarques sur différents thèmes	4
4.1	Limitation à douze mois de l'obligation faite aux employeurs de rembourser les frais de détachement (art. 22a OASA et 1a Odét).....	4
4.2	Autorisation pouvant être octroyée à un réfugié pour voyager dans un Etat pour lequel une interdiction de voyage a été prononcée par le SEM (art. 9a ODV)	5
4.3	Nouveau système du SEM destiné à la mise en œuvre des retours (eRetour) (art. 12 et Annexe 1 OERE)	7
4.4	Vidéosurveillance des bâtiments gérés par le SEM dans le cadre de la procédure d'asile (art. 17 OA 1)	7
4.5	Autres modifications.....	8
5	Conséquences en matière de finances et de personnel	8
6	Liste des organismes ayant répondu	9

1 Contexte

Le 14 décembre 2018, le Parlement a adopté la modification de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) qui tient compte des derniers développements dans le domaine de la migration. La mise en œuvre de cette modification s'effectuera en trois fois. Les premières dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2019 tandis que les suivantes le seront au début de l'année 2020. Enfin, l'entrée en vigueur des dispositions liées à la suppression du système d'information sur les documents de voyage (ISR) reste encore indéterminée.

Les avant-projets envoyés en consultation étaient au nombre de six : une modification de l'OASA, une de l'OERE, une de l'OA 1, une de l'OVIS, une de l'ordonnance SYMIC et une de l'ordonnance sur les documents de voyage.

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation le 1^{er} mai 2019. Elle a duré jusqu'au 22 août 2019. 23 cantons, le TAF, 3 partis politiques, 4 associations faitières et 15 organisations ont répondu, soit un total de 44 prises de position.

Onze participants (GR, TF, TPF, TFB, PDC, KID, EFS, USAM, SVZ, VKG et SVR) ont expressément renoncé à se prononcer.

2 Aperçu du rapport de synthèse

Les participants qui acceptent le projet dans son ensemble seront réputés accepter toutes les dispositions, à l'exception de celles qu'ils rejettent expressément. A l'inverse, les participants qui rejettent le projet dans son ensemble sont réputés rejeter toutes les dispositions, sauf celles qu'ils acceptent expressément. Enfin, les participants qui n'expriment ni leur acceptation ni leur rejet sur l'ensemble du projet sont réputés se prononcer uniquement sur les dispositions sur lesquelles ils prennent position.

Le présent rapport est un résumé des résultats de la procédure de consultation, tout d'abord de manière générale (ch. 3) puis par thèmes (ch. 4). Les commentaires concernant les conséquences en matière de finance et de personnel sont présentés au ch. 5.

La liste des participants qui ont répondu figure au ch. 6. Pour plus de détails, il est renvoyé aux avis originaux¹.

¹ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFJP.

3 Remarques générales sur les avant-projets

De manière générale, les modifications d'ordonnances ont été bien accueillies par les participants à la consultation. Les prises de positions portent principalement sur la limitation à douze mois de l'obligation faite aux employeurs de rembourser les frais de détachement (ch. 4.1), l'autorisation pouvant être octroyée à un réfugié pour voyager dans un Etat pour lequel une interdiction de voyage a été prononcée par le SEM (ch. 4.2), le système eRetour destiné à la mise en œuvre des retours (ch. 4.3) et la vidéosurveillance des bâtiments gérés par le SEM dans le cadre de la procédure d'asile (ch. 4.4).

La grande majorité des cantons (AG, AI, AR, FR, GE, GL, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, VD, VS, UR) approuvent de manière générale les modifications proposées. Quelques cantons (BL, LU, ZG et ZH) ainsi que le TAF limitent leur prise de position à certaines modifications.

Le PLR, l'USAM, l'USS et l'UVS soutiennent dans l'ensemble les modifications proposées. L'UDC prend position uniquement sur la disposition relative aux autorisations de voyage pour réfugiés et l'UPS uniquement sur celles relatives à la limitation de l'obligation de remboursement des employeurs. Le PSS est à quant à lui sceptique à l'égard des modifications.

Une minorité des milieux intéressés (ASM, CCDJP, CP et FER) approuvent de manière générale les modifications proposées. D'autres (AOST, AsyLex, CRS, FEPS, OSAR, ODAE et Sosf et HCR) se prononcent uniquement sur les modifications qui les concernent, en particulier celle relative aux autorisations de voyage pour réfugiés. En revanche, l'EPER n'est pas satisfaite des modifications d'ordonnances.

Plusieurs participants demandent de nouveaux accès à SYMIC, notamment les cantons de ZH et de SG pour leur police cantonale, le canton de SO pour les autorités migratoires et le canton de ZH pour les autorités cantonales et communales du travail et les bureaux de coordination en matière d'asile et de réfugiés. CSCSP demande aussi l'accès à certaines données de SYMIC (identité et mesures de contrainte) afin de réaliser, pour l'ensemble de la Suisse, un monitoring de la privation de liberté efficace et complet concernant les personnes placées en détention administrative relevant du droit des étrangers. Enfin, IG Binational demande la création d'un service de médiateur (Ombudsman) et d'un droit à toutes les personnes figurant dans la base de données SYMIC de consulter ces données afin que celles qui sont incorrectes puissent être corrigées.

4 Remarques sur différents thèmes

4.1 Limitation à douze mois de l'obligation faite aux employeurs de rembourser les frais de détachement (art. 22a OASA et 1a Odét)

BS, GL, TI et ZH rejettent la limitation de l'obligation de rembourser les frais de détachement à douze mois car les travailleurs détachés séjournant en Suisse plus de 12 mois n'y déplacent pas le centre de leurs intérêts et continuent à avoir des frais à l'étranger. ZH est d'avis que la limitation à 12 mois risque d'encourager les employeurs à prolonger la durée du détachement et que les services transfrontaliers ne sont pas destinés à être fournis à long terme et propose la suppression de « long terme ». Pour TI, cette limitation n'est justifiée que pour réduire les coûts liés au détachement incombant aux entreprises Si la disposition devait être

maintenu, BS, TI et ZH proposent de fixer la limitation à 24 mois. SO quant à lui propose de maintenir l'obligation de rembourser après douze mois mais uniquement pour les frais de logement.

PSS est d'accord sur le principe de la limitation mais, à la place d'une limite de temps fixe, propose comme critère décisif, le transfert définitif du centre des intérêts en Suisse.

TI et AOST estiment que, pour assurer une mise en œuvre efficace et efficiente, il est nécessaire de distinguer clairement entre la composante salariale et le remboursement des frais au moyen d'une définition ancrée dans l'ordonnance. TG est également d'avis que le rapport entre salaire convenu et remboursement des frais n'est pas clair et demande la reformulation des dispositions ou, du moins, de remplacer le titre (« Dauer des Auslagensatzes bei langfristigen Entsendungen »).

VD craint que la distinction entre le statut de travailleur détaché et celui de travailleur en Suisse ne se complexifie et relève que d'autres questions risquent de se poser, en lien notamment avec le changement du centre de vie d'un travailleur détaché (par exemple, l'intégration de ce dernier au système de sécurité sociale suisse après 12 mois).

SH estime que la formulation « a séjourné plus de douze mois sans interruption en Suisse » laisse une trop grande marge d'appréciation et doit être précisée dans l'ordonnance ou les directives.

BS et GL s'opposent à l'exception prévue pour les travailleurs détachés dont le salaire minimum est fixé par une CCT ou un CTT, les frais étant les mêmes pour tous les travailleurs détachés.

4.2 Autorisation pouvant être octroyée à un réfugié pour voyager dans un Etat pour lequel une interdiction de voyage a été prononcée par le SEM (art. 9a ODV)

Raisons majeures

GL considère que les raisons majeures doivent être plus restrictives, restreintes et concrètes (par ex. baptême au lieu de naissance). Pour VS, les motifs doivent être clairement définis. Pour SO, les raisons doivent être effectivement limitées aux événements les plus significatifs (naissance, mariage, décès). UDC considère que les critères pour l'octroi des autorisations de voyage pour réfugiés sont trop laxistes. Le PLR critique le critère du « maintien des relations familiales » compte tenu du risque de voyage dans le pays d'origine, d'autant plus que qu'elles peuvent être aujourd'hui entretenues sans risque via Internet.

A l'inverse, USS, AsyLex, HCR, ODAE, FEPS, OSAR, Sosf et CRS estiment que la liste des raisons majeures est trop restrictive et doit être élargie. Sosf estime que la mise en œuvre devrait conduire à la restriction la plus légère possible de la liberté de voyager.

AsyLex et OSAR estiment que le SEM doit autoriser le voyage pour les raisons majeures énumérées. AsyLex considère que le SEM peut autoriser pour d'autres raisons majeures.

LU, CCDJP et ASM estiment que les raisons majeures sont en partie formulées de manière imprécise et sujettes à interprétation.

Limitation du cercle familial

PSS, USS, AsyLex, HCR, ODAE, OSAR, Sosf et CRS critiquent le cercle familial restreint. PSS, AsyLex, FEPS et Sosf estiment faut tenir compte des personnes, hors cadre familial, avec lesquelles il existe des liens personnels étroits. Pour l'UDC, seuls les frères et sœurs naturels doivent être considérés comme des membres de la famille et une autorisation ne doit pas être octroyée pour des motifs concernant les membres de la famille du conjoint.

Pratique

AG, SO, VS et ZG souhaitent une pratique restrictive en matière d'autorisation. L'UDC exige que les motifs importants mentionnés soient interprétés de la manière la plus restrictive possible. CCDJP et ASM soutiennent une pratique stricte. GE souhaite que les autorisations soient accordées avec une certaine souplesse. HCR appelle à une mise en œuvre et une pratique conforme au droit international ainsi qu'à un système d'exception souple et étendu. SO dénonce que la pratique soit fondée sur celle en matière d'interdiction d'entrée.

Examen préliminaire

SG et SO rejettent un examen (matériel) préliminaire de la demande par les autorités cantonales. CCDJP et ASM estiment que ce n'est pas aux offices cantonaux des migrations de procéder à un examen des faits et de la plausibilité mais au SEM qui doit assurer une pratique uniforme. VS propose en revanche que l'autorité cantonale compétente joigne en toute occasion son appréciation sur la validité des faits présentés à l'appui de la demande car elles ont souvent l'accès à des informations utiles à la prise de décision de l'autorité fédérale.

Exigences de preuve

UDC estime que les exigences relatives à la motivation de la demande doivent être décrites plus clairement, que les réfugiés doivent réfuter de manière suffisante le soupçon d'un voyage vers le pays d'origine et que des preuves appropriées doivent être fournies. USS et Sosf estiment que les exigences de preuves ne doivent pas être trop strictes.

Durée limitée

SO, PSS, ODAE, USS, Sosf et OSAR critiquent la durée maximale fixe de 30 jours. USS et Sosf proposent trois mois comme pour les visas. L'UDC propose que cette durée soit réduite à 14 jours. Pour AsyLex, il faut renoncer à une durée maximale

Délai de traitement

AsyLex estime qu'il faut fixer un délai pour le traitement des demandes. OSAR souhaite ajouter la précision « en principe » afin qu'une demande puisse être aussi déposée plus tôt que six semaines avant le voyage prévu et estime qu'il faut limiter la durée de la procédure de décision pour éviter de rendre le voyage impossible. ODAE exige l'introduction d'un délai de traitement contraignant et court pour les autorités. HCR est d'avis qu'il manque des délais de traitement pour les autorités cantonales et le SEM pour éviter qu'un voyage ne soit empêché.

Critères pour prononcer une interdiction de voyager

OSAR et CRS estiment qu'il faut définir des critères transparents pour qu'une interdiction de voyager puisse être prononcée. Pour ODAE, il est nécessaire de clarifier l'approche adoptée par le SEM pour définir ces pays de transit et les pays voisins et d'établir des critères clairs et transparents pour éviter de laisser une trop grande marge de manœuvre aux autorités. HCR émet des réserves quant à l'absence de concrétisation du « soupçon fondé » sur la base duquel le SEM peut prononcer une interdiction de voyager.

Mise en œuvre

Certains participants (par ex. ODAE, HCR) critiquent la mise en œuvre pratique de la disposition sur les autorisations de voyage pour réfugiés.

CP estime que faute de moyens de contrôle étendus, il semble peu probable que la disposition relative aux autorisations de voyages suffise à empêcher des cas de tricherie de la part de réfugiés désirant se rendre dans leur pays d'origine.

4.3 Nouveau système du SEM destiné à la mise en œuvre des retours (eRetour) (art. 12 et Annexe 1 OERE)

SO considère que la durée de conservation des données est trop courte et propose, en cas de maintien, de la prolonger à 20 ans.

TG, CCDJP et ASM demandent que les autorités migratoires cantonales aient accès (A) aux données du ch. V. de l'annexe I « Conseil et octroi de l'aide au retour » afin que les événements liés au retour volontaire soient directement visibles.

ZH est d'avis que la catégorie FLUPO n'a pas lieu d'être et doit être fusionnée avec la catégorie KAPO. Le canton demande d'autres accès supplémentaires.

Le TAF constate qu'il n'a pas de droit d'accès au système eRetour. Il suppose que ces données seront mises à sa disposition dans le cadre de toute procédure de recours.

PSS estime nécessaire que les principes du traitement des données et de la sécurité des données soient fixés dans l'ordonnance à l'art. 12, al. 3 et non dans un règlement de traitement du SEM. Il estime également que pour protéger les droits des personnes concernées, la seule alternative à la destruction est le transfert anonyme aux Archives fédérales.

AsyLex estime que l'accès aux données octroyé aux tiers mandatés est trop étendu. L'organisation demande d'ajouter un champ pour la représentation légale mandatée et de ramener la durée de conservation des données à cinq ans.

4.4 Vidéosurveillance des bâtiments gérés par le SEM dans le cadre de la procédure d'asile (art. 17 OA 1)

AG, CCDJP, ASM suggèrent d'examiner si une transmission serait également possible lors d'une opération de sécurité et propose d'étendre l'autorisation d'utiliser la vidéosurveillance aux autorités cantonales.

UVS propose d'informer également sur la durée de la conservation des enregistrements vidéo.

AsyLex estime que, s'agissant des lieux non-soumis à la vidéosurveillance, la disposition est formulée de manière vague et doit par conséquent être concrétisée. De plus, elle doit être complétée s'agissant du stockage des enregistrements vidéos. Il n'est pas précisé si la vidéosurveillance est instantanée ou non.

HCR, ODAE, OSAR et CRS estiment que les modalités de la surveillance ne sont pas assez précises et que les spécifications et normes techniques modernes en matière de stockage, de cryptage et d'accès aux données soient respectées afin de garantir la protection des données. ODAE demande à ce que les dispositions relatives au stockage des enregistrements vidéo soient complétées et précisées. HCR estime que ces exigences doivent être explicitement mentionnées dans l'ordonnance et considère qu'il faut s'assurer que la pièce dans laquelle les données sont physiquement stockées est effectivement verrouillée et qu'elle n'est accessible qu'à un personnel strictement limité et explicitement autorisé.

CRS est d'avis que ce qu'on entend par « atteinte » soit précisé dans l'ordonnance.

Certains participants (par ex. AsyLex, OSAR, ODAE, CRS et HCR) demandent que la protection de la vie privée soit préservée, que la protection des données soit assurée et que le principe de la proportionnalité soit respecté.

HCR est d'avis que les enregistrements sonores devraient être également interdit dans les endroits où la vidéosurveillance l'est et que des précautions plus poussées semblent néces-

saïres. Il estime également que les dispositions relatives à l'accès aux données en cas d'enquêtes administratives manquent.

4.5 Autres modifications

Saisie systématique de données biométriques pour certaines catégories de personnes

PSS propose que la saisie systématique de données des demandeurs de visas C et D détenteurs de documents de voyage ne soit autorisée que s'il existe un doute considérable quant à l'identité véritable de la personne concernée.

AsyLex conteste la saisie systématique des données biométriques de certaines catégories de personnes qui.

Suppression du système d'information sur les documents de voyage (ISR)

Le TAF constate qu'il n'a pas de droit d'accès aux données utilisées dans le cadre de l'établissement de documents de voyage et d'autorisation de retour.

AG, CCDJP et ASM approuvent la suppression du système ISR si les requêtes des autorités de police par le biais du SYMIC pourront être exécutées aussi rapidement et simplement qu'auparavant.

Données relatives à la procédure d'annonce en vue de l'exercice d'une activité lucrative de courte durée

LU, GL considèrent que la durée de conservation des données de la procédure d'annonce dans le SYMIC est trop courte. LU propose par exemple 5 ans.

AG et ASM suggèrent de modifier cette disposition car elle ne correspond pas à la pratique, l'annonce se faisant quasiment toujours par voie électronique.

5 Conséquences en matière de finances et de personnel

Autorisation pouvant être octroyée à un réfugié pour voyager dans un Etat pour lequel une interdiction de voyage a été prononcée par le SEM

LU est d'avis que l'examen de la demande d'autorisation de voyage devrait occasionner des dépenses pour les cantons.

Le TAF estime que, en fonction du nombre de décisions générales rendues et des autorisations de voyage accordées ou refusées, il faut s'attendre à des recours supplémentaires, ce qui aura probablement un impact sur sa charge de travail.

Système eRetour

AG, CCDJP et ASM s'attendent à ce qu'une grande partie de la saisie des données soit déléguée aux cantons, ce qui, contrairement à ce qui est avancé dans le rapport explicatif, aura des conséquences en matière de personnel pour les cantons.

CCDJP et ASM estiment que les effets de ces adaptations sur les ressources (flux personnels/travaux et adaptation des interfaces aux solutions informatiques cantonales) doivent par conséquent rester ouverts et précisent que la budgétisation pour 2020 est déjà achevée dans les cantons.

Frais de raccordement aux systèmes C-VIS et ORBIS

OW est d'avis que ces frais doivent être mis à la charge de la Confédération et non des communes car il s'agit de l'exécution de tâches dans le domaine des étrangers et non de tâches cantonales. De plus, aucune estimation des frais n'est faite.

ASM plaide pour une compensation aux communes pour ces frais de raccordement.

6 Liste des organismes ayant répondu

Cantons

Kanton Aargau, Regierungsrat	AG
Kanton Appenzell Innerrhoden, Regierungsrat	AI
Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat	AR
Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat	BL
Kanton Basel-Stadt, Regierungsrat	BS
Canton de Fribourg, Conseil d'État Kanton Freiburg, Staatsrat	FR
République et canton de Genève, Conseil d'État	GE
Kanton Glarus, Regierungsrat	GL
Kanton Graubünden, Regierungsrat	GR
Canton du Jura, Conseil d'État	JU
Kanton Luzern, Regierungsrat	LU
République et canton de Neuchâtel, Conseil d'État	NE
Kanton Nidwalden, Regierungsrat	NW
Kanton Obwalden, Regierungsrat	OW
Kanton St. Gallen, Regierungsrat	SG
Kanton Schaffhausen, Regierungsrat	SH
Kanton Solothurn, Regierungsrat	SO
Kanton Thurgau, Regierungsrat	TG
Repubblica e Cantone Ticino, il Consiglio di Stato	TI
Kanton Uri, Regierungsrat	UR
Canton de Vaud, Conseil d'État	VD
Canton du Valais, Conseil d'État Kanton Wallis, Staatsrat	VS
Kanton Zug, Regierungsrat	ZG
Kanton Zürich, Regierungsrat	ZH

Les tribunaux de la Confédération suisse

Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht	BVGer
Tribunal administratif fédéral	TAF
Tribunale amministrativo federale	TAF

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

FDP.Die Liberalen	FDP
PLR.Les Libéraux-Radicaux	PLR
PLR.I Liberali-Radicali	PLR
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP
Parti socialiste suisse	PSS
Partito socialista svizzero	PSS
Schweizerische Volkspartei	SVP
Union Démocratique du Centre	UDC
Unione Democratica di Centro	UDC

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Schweizerischer Städteverband	SSV
Union des villes suisses	UVS
Unione delle città svizzere	UCS

Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Schweizerischer Arbeitgeberverband	SAV
Union patronale Suisse	UPS
Unione svizzera degli imprenditori	USI
Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB
Union syndicale suisse	USS
Unione sindacale svizzera	USS
Schweizerischer Gewerbeverband	SGV
Union suisse des arts et métiers	USAM
Unione svizzera delle arti e mestieri	USAM

Autres milieux concernés

AsyLex	AsyLex
Centre Patronal	CP
Fédération des Entreprises Romandes	FER

Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz Entraide des Eglises protestantes de Suisse Aiuto delle chiese evangeliche svizzere	HEKS EPER ACES
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	KKJPD CCDJP CDDJP
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund Fédération des Églises protestantes de Suisse Federazione delle Chiese protestanti della Svizzera	SEK FEPS FCPS
Schweizerische Flüchtlingshilfe Organisation suisse d'aide aux réfugiés Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati	SFH OSAR OSAR
Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali	SKJV CSCSP CSCSP
Solidarité sans frontières	Sosf
Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers Osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri	SBAA ODAE ODAS
Verein Binationaler Partnerschaften und Familien	IG Binational
Schweizerisches Rotes Kreuz Croix-Rouge suisse Croce Rossa Svizzera	SRK CRS CRS
UNHCR Büro für die Schweiz und Lichtenstein Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour la Suisse et le Liechtenstein Ufficio per la Svizzera e il Liechtenstein dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati	UNHCR HCR ACNUR
Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden Association des services cantonaux de migration Associazione dei servizi cantonali di migrazione	VKM ASM ASM
Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden Association des offices suisses du travail Associazione degli uffici svizzeri del lavoro	VSAA AOST AUSL

* * *