



Berne, 1^{er} mai 2024

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)

Rapport explicatif



Aperçu

Le 17 décembre 2021, le Parlement a décidé de modifier la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Cette modification comporte des restrictions en matière de voyages à l'étranger et des modifications du statut de l'admission à titre provisoire (20.063, nLEI, FF 2021 2999). L'objectif est d'encourager l'intégration des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail en facilitant le changement de canton. En outre, de nouvelles règles ont été créées pour les voyages à l'étranger effectués par des personnes admises à titre provisoire, des personnes bénéficiant d'une protection provisoire et des requérants d'asile.

Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a décidé d'activer pour la première fois le statut de protection S en faveur des personnes qui fuient les combats en Ukraine. Les personnes titulaires d'un passeport biométrique ukrainien peuvent séjourner dans l'espace Schengen sans visa pendant 90 jours sur une période de 180 jours. En parallèle à l'introduction du statut de protection S, le Conseil fédéral a donc décidé une modification d'ordonnance qui prévoit que les personnes en provenance d'Ukraine qui ont obtenu le statut de protection S pourraient voyager à l'étranger sans autorisation de voyage et revenir en Suisse. Cette mesure correspond à la réglementation appliquée par l'UE pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine. La modification du 17 décembre 2021 de la LEI prévoit pour sa part que les personnes qui ont obtenu une protection provisoire ne sont en principe pas autorisées à voyager dans leur État d'origine ou de provenance ou dans un autre État. Des exceptions sont cependant possibles (art. 59d, al. 2 et art. 59e, al. 3, nLEI). Il y a donc contradiction entre la modification de la LEI et la réglementation en vigueur pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine. Cette situation particulière n'était pas prévisible au moment de l'adoption de la modification de la loi en décembre 2021. Compte tenu de l'exemption de visa dont bénéficient les titulaires d'un passeport biométrique ukrainien, les possibilités de voyager dont disposent les personnes en provenance d'Ukraine qui ont obtenu une protection provisoire doivent être maintenues jusqu'à nouvel ordre. C'est pourquoi les modifications de la LEI doivent entrer en vigueur de manière échelonnée : réglementation visant à faciliter le changement de canton (art. 85b nLEI) d'abord, nouvelles règles décidées pour les voyages à l'étranger ultérieurement. Le Conseil fédéral déterminera la suite de la procédure au printemps 2024.

Le présent projet vise à procéder aux modifications d'ordonnances nécessaires à l'entrée en vigueur partielle des modifications légales. Il s'agit notamment de préciser les conditions contenues au niveau de l'ordonnance en vertu desquelles les personnes admises à titre provisoire peuvent changer de canton. Le changement de canton des personnes qui bénéficient du statut S ne fait pas l'objet de la modification de la LEI et ne fait donc pas partie des modifications d'ordonnances proposées. En outre, deux autres modifications d'ordonnances sont proposées afin de faciliter l'accès au marché du travail.

Ouverte par le Conseil fédéral le 22 février 2023, la procédure de consultation s'est terminée le 29 mai 2023. Une large majorité des participants a approuvé, sur le principe, les modifications proposées. Néanmoins, des réserves ont parfois été émises, notamment au sujet de la règle qui vise à faciliter le changement de canton en cas d'activité lucrative si le trajet pour se rendre au travail n'est pas raisonnablement exigible (art. 67a, al. 2, AP-OASA). D'après l'avant-projet, le trajet pour se rendre au travail n'est pas considéré comme raisonnablement exigible si sa durée dépasse deux heures pour l'aller comme pour le retour. Plusieurs participants à la consultation exigent que cette durée soit ramenée à une heure au plus. L'UDC rejette explicitement le projet : elle fait valoir que, en ne proposant la mise en œuvre que d'une partie du

projet de modification de la LEI, le Conseil fédéral se trouve en porte-à-faux avec le choix du Parlement, qui avait adopté l'ensemble du projet le 17 décembre 2021.

Table des matières

1	Contexte	5
2	Procédure de consultation	6
2.1	Résultats	6
2.2	Modification apportée au projet fondée sur la consultation	8
2.3	Modifications apportées en sus après la consultation	8
3	Présentation du projet	8
4	Commentaire des dispositions	9
4.1	Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)	9
4.2	Modification de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)	15
4.3	Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)	15
5	Conséquences en matière de finances et de personnel	15
6	Aspects juridiques	16

Commentaire

1 Contexte

Le 17 décembre 2021, le Parlement a décidé de modifier¹ la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration.

Cette modification prévoit notamment 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 (art. 85b nLEI) – 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 douze 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.

En outre, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger doivent se voir interdire de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance (art. 59d nLEI). Ce genre de voyage ne pourra être autorisé, 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.

En outre, les dispositions actuellement prévues au niveau de l'ordonnance pour les voyages que les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger effectuent dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance sont ancrées au niveau de la loi pour des raisons de transparence (art. 59e nLEI). Ces personnes ont en principe l'interdiction de voyager mais des dérogations exceptionnelles sont possibles. Les personnes qui se rendent sans autorisation dans leur État d'origine ou de provenance ou dans un autre État peuvent être sanctionnées (art. 84, al. 4, 84a, 120, al. 1, let. h, et 122d nLEI; art. 53, let. d, et 79, let. e, nLAsi).

Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a décidé d'activer pour la première fois le statut de protection S en faveur des personnes qui fuient les combats en Ukraine. Les personnes titulaires d'un passeport biométrique ukrainien peuvent séjourner dans l'espace Schengen sans visa pendant 90 jours sur une période de 180 jours. Dans le cadre d'une modification de l'ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers² (ODV), le Conseil fédéral a donc décidé que les personnes en provenance d'Ukraine qui ont obtenu le statut de protection S pourraient voyager à l'étranger et retourner en Suisse (art. 9, al. 8, ODV). Cette mesure correspond à la réglementation appliquée par l'UE pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine³. La modification du 17 décembre 2021 de la LEI prévoit pour sa part que les personnes qui ont obtenu une protection provisoire ne sont en principe pas autorisées à voyager dans leur État d'origine ou de provenance ou dans un autre État. Des exceptions sont cependant possibles (art. 59d, al. 2 et 59e, al. 3, nLEI). Il y a donc contradiction entre la modification de la nLEI et la réglementation en vigueur pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine. Cette situation particulière n'était pas prévisible au moment de l'adoption de la modification de la loi en décembre 2021. Compte tenu de l'exemption de visa dont bénéficient les titulaires d'un passeport biométrique ukrainien, les possibilités de voyager dont disposent les personnes en provenance d'Ukraine qui ont obtenu une protection provisoire doivent être maintenues

¹ FF 2021 2999

² RS 143.5

³ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

jusqu'à nouvel ordre. C'est pourquoi les modifications de la LEI doivent entrer en vigueur de manière échelonnée. Dans un premier temps, il s'agira de mettre en œuvre la réglementation visant à faciliter le changement de canton (art. 85b nLEI). Les nouvelles règles décidées pour les voyages à l'étranger ne doivent pas entrer en vigueur pour le moment. Comme les règles relatives aux voyages à l'étranger effectués par des personnes à protéger figurent dans les mêmes dispositions que celles applicables aux personnes admises à titre provisoire et aux requérants d'asile, elles ne peuvent pas être mises en vigueur séparément. Le Conseil fédéral déterminera au printemps 2024 la suite de la procédure concernant les restrictions en matière de voyages à l'étranger.

Par conséquent, seules les modifications législatives sans lien avec les dispositions relatives aux personnes à protéger doivent être mises en vigueur pour le moment. Parmi ces modifications figure notamment la disposition qui prévoit que les personnes admises à titre provisoire ont le droit de changer de canton si cela facilite l'exercice d'une activité lucrative (art. 85b nLEI). L'objet du présent projet est de procéder aux modifications de l'OASA, de l'OERE et de l'OA 2 qui sont nécessaires pour mettre en vigueur ces dispositions légales.

2 Procédure de consultation

2.1 Résultats

Le 22 février 2023, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation 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). Cette procédure s'est terminée le 29 mai 2023. Au total, 59 prises de position ont été remises par 25 cantons, quatre partis politiques, cinq associations faïtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie au niveau national ainsi que par l'Association des services cantonaux de migration (ASM), la Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration des migrants et des étrangers (CDI), le Tribunal administratif fédéral (TAF) et 17 autres milieux intéressés. Cinq autres organisations concernées ont expressément renoncé à prendre position.

En résumé, une large majorité des participants à la consultation soutiennent les grandes lignes du projet.

Tous les cantons qui se sont prononcés sont favorables au projet sur le principe. Néanmoins, des réserves ont été émises au sujet de certaines règles, notamment celles qui visent à faciliter les changements de canton (art. 67a AP-OASA). Ainsi, quelques cantons souhaitent une interprétation plus large de la notion de santé (cf. art. 67a, al. 1, AP-OASA), qui prend aussi en compte, par exemple, une menace grave pour la santé en raison de souffrances psychiques (par ex. BS, NE, NW, SG, SH, TI, VS). De plus, certains critiquent le fait que, s'agissant du changement de canton dans le cadre d'une activité lucrative, le caractère raisonnable du trajet pour se rendre au travail soit déterminé selon les critères de l'assurance-chômage (art. 67a, al. 2, AP-OASA ; par ex. GR, NE, SH, TI, VS). Ils proposent d'appliquer par analogie la disposition applicable au calcul du droit à un logement à l'extérieur contenue dans les ordonnances cantonales sur l'octroi de subsides de formation (bourses), qui fixent un trajet de 60 minutes au plus (par ex. GR, SH, TI, VS). Certains cantons veulent aussi que soit précisée la marge d'appréciation des cantons dans l'examen des demandes de changement de canton qui ne constituent pas un droit (art. 67a, al. 5, AP-OASA) et

de ne pas le laisser à leur entière discrétion (par ex. GR, NW, VS ; avis similaire : BL, SH).

Parmi les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale qui ont participé à la consultation, le Centre, les VERT-E-S et le PS se rallient, sur le principe, au projet. Les VERT-E-S considèrent que les propositions de modification vont dans le bon sens. Selon le Centre, les ajustements proposés vont faciliter l'intégration professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire et réduire leur dépendance à l'aide sociale, tout en allégeant la charge administrative des employeurs concernés. De plus, le Centre salue expressément le fait que les modifications, en plus de n'avoir aucune conséquence financière négative, allégeront même dans une certaine mesure la charge administrative pesant sur les autorités cantonales d'exécution. Pour le PS, les changements proposés sont encore trop timides ; à ses yeux, des améliorations plus ambitieuses s'imposent au niveau de l'admission provisoire. L'UDC rejette le projet sous sa forme actuelle ; elle veut que la modification de la LEI du 17 décembre 2021 soit mise en œuvre dans son intégralité et de manière cohérente. À ses yeux, le Conseil fédéral ne propose la mise en œuvre que d'une partie du projet accepté et se trouve de ce fait en porte-à-faux avec la décision du Parlement.

Les associations faitières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie (USS, ACS, USAM, UVS, Travail.Suisse) soutiennent elles aussi le projet. Elles considèrent notamment que les modifications permettront de simplifier les démarches administratives auxquelles doivent faire face les employeurs qui souhaitent engager des personnes admises à titre provisoire.

Le TAF est lui aussi plutôt favorable aux modifications proposées.

Enfin, une large majorité des autres milieux intéressés approuvent les grandes lignes du projet. Néanmoins, nombre d'entre eux ont formulé des remarques et des suggestions. L'OSAR et AvenirSocial souscrivent aux assouplissements ponctuels en faveur de l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire, qu'ils considèrent cependant nettement insuffisants pour une amélioration durable de la situation de ces personnes. Pour l'AOST, les nouvelles règles accroissent la sécurité juridique et constituent une bonne base pour les discussions avec les acteurs concernés par l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile. Elle souligne cependant que, selon la manière dont les offices cantonaux de l'emploi collaborent avec leurs homologues chargés des migrations, ces règles risquent d'être difficiles à exécuter. S'agissant des assouplissements en matière de changement de canton (art. 67a AP-OASA), certains participants à la consultation disent se féliciter des nouveaux droits en la matière prévus par la révision de la LEI (art. 85b nLEI), tout en soulignant que les conditions applicables demeurent trop restrictives (par ex. OSAR, AvenirSocial, FIZ ; avis similaire : AIS, AsyL, SFM). Certains d'entre eux souhaitent en particulier une interprétation plus large de la notion de santé (cf. art. 67a, al. 1, AP-OASA), qui prenne aussi en compte, par exemple, une menace grave pour la santé en raison de souffrances psychiques (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR ; avis similaire : par ex. AsyL, Caritas, CRS). En outre, plusieurs autres milieux intéressés critiquent le fait que le caractère raisonnable du trajet pour se rendre au travail soit déterminé selon les critères de l'assurance-chômage ; ils demandent de fixer à une heure au plus la durée d'un trajet considéré comme raisonnable (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR, CRS ; avis similaire : AsyL, Caritas, HCR).

Par ailleurs, plusieurs participants à la consultation se sont exprimés au sujet de l'entrée en vigueur échelonnée de la modification de la LEI du 17 décembre 2021, expressément soutenue par nombre d'entre eux (par ex. GR, JU, NW, SH, CDI, USS, les VERT-E-S, PS, AIS, AsyL, AvenirSocial, Caritas, CSP, FIZ, OSEO, OSAR,

CRS). À ce sujet, quelques participants (par ex. PS, USS, AIS, AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR) s'opposent globalement à l'interdiction de voyager faite aux personnes admises à titre provisoire. Certaines voix soulignent aussi qu'il faut profiter de l'occasion pour analyser les expériences faites avec la liberté de voyager accordée aux personnes à protéger afin de réévaluer la situation des personnes admises à titre provisoire et d'y apporter des améliorations fondamentales (par ex. AvenirSocial, FIZ, OSEO, OSAR ; avis similaire : SH, CDI, Travail.Suisse, les VERT-E-S, PS, Asyl, Caritas, CSP, CFM). BE souhaite que les nouvelles dispositions contenues à l'art. 59d LEI entrent en vigueur dans les meilleurs délais. L'UDC rejette elle aussi une entrée en vigueur échelonnée ; elle veut que la modification de la LEI du 17 décembre 2021 soit mise en œuvre dans son intégralité et de manière cohérente.

2.2 Modification apportée au projet fondée sur la consultation

L'art. 67a, al. 2, let. a, et al. 5, P-OASA a été modifié sur la base des résultats de la consultation (cf. ch. 2.1). Désormais, le trajet pour se rendre au travail n'est plus considéré comme raisonnable lorsqu'il dépasse 90 minutes pour l'aller comme pour le retour et il peut alors donner le droit de changer de canton. En outre, la réglementation pertinente est précisée de sorte que l'autorisation d'un changement de canton en cas d'accord des deux cantons constitue clairement un cas de figure à part entière dans le cadre duquel un changement de canton est admis.

2.3 Modifications apportées en sus après la consultation

À l'issue de la consultation, quatre autres dispositions de l'OASA (art. 29, al. 2, art. 30, al. 2, art. 32, al. 2, et art. 36a, al. 3) ont été modifiées à la suite de la levée de l'obligation d'obtenir une autorisation d'exercer une activité lucrative pour les personnes qui ont obtenu une autorisation de séjour pour cas individuel d'une extrême gravité (art. 31, al. 3 et 4, P-OASA). Cette modification des renvois n'affecte en rien la teneur de la disposition. De plus, l'expression « mesure d'intégration » a été remplacée par « mesure d'intégration ou de réintégration professionnelle » à l'art. 65, al. 5, OASA.

3 Présentation du projet

Les modifications proposées concernent l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative⁴ (OASA), l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers⁵ (OERE) et l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement⁶ (OA 2).

Ces modifications doivent notamment servir à concrétiser la nouvelle réglementation relative au changement de canton (art. 85b nLEI). Il faut par exemple préciser dans l'OASA sous quelles conditions le trajet pour se rendre au travail ou l'horaire de travail ne permettent pas d'exiger raisonnablement d'une personne admise à titre provisoire qu'elle reste dans son canton de résidence (art. 67a P-OASA).

Les employeurs citent souvent la charge administrative comme raison pour laquelle ils n'engagent pas de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire⁷. Deux

⁴ RS 142.201

⁵ RS 142.281

⁶ RS 142.312

⁷ Rapport « Amélioration de l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail » du délégué aux réfugiés et à l'économie E. Gnesa, SEM 2018

autres modifications de l'OASA sans lien avec la modification de la LEI sont donc proposées dans le but de faciliter les procédures administratives dans ce domaine.

D'une part, l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative indépendante ou salariée doit être levée lors de l'octroi d'une autorisation pour cas individuel d'une extrême gravité (art. 31, al. 3 et 4, P-OASA). Les personnes qui obtiennent une autorisation pour cas de rigueur (permis B) doivent pouvoir entamer une activité lucrative sans avoir à requérir au préalable une autorisation.

D'autre part, des dispositions sont proposées afin d'alléger la charge administrative à laquelle les employeurs et les prestataires de mesures d'insertion ou de réinsertion professionnelle doivent faire face dans ce domaine. Ainsi, l'obligation d'annonce doit être supprimée lorsqu'une personne admise à titre provisoire, un réfugié ou un apatride entend exercer une activité lucrative dans le cadre de mesures contrôlées par les autorités si cette activité vise l'insertion ou la réinsertion professionnelle et si le salaire mensuel brut n'excède pas 600 francs (art. 85a LEI, en relation avec l'art. 65, al. 7 et 8, P-OASA). Doivent aussi être exemptées de cette obligation les personnes qui suivent des mesures préparant à une formation professionnelle initiale.

La modification de l'art. 11 OERE met en œuvre, au niveau de l'ordonnance, la modification de la LEI concernant le changement de canton des personnes admises à titre provisoire. Il y a lieu de supprimer l'art. 24 OERE, car les dispositions d'exécution sur le regroupement familial figurent toutes dans l'OASA (art. 74 et 74a OASA). Par ailleurs, il faut adapter en conséquence un renvoi contenu dans l'OA 2 à la disposition légale modifiée.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Art. 29, al. 2 et 3 (nouveau)

L'al. 2 doit être modifié pour tenir compte de la levée de l'obligation d'obtenir une autorisation d'exercer une activité lucrative lors de l'octroi d'une autorisation pour cas individuel d'une extrême gravité (art. 31, al. 3 et 4, P-OASA). Jusqu'ici, cet article comportait un renvoi à l'art. 31, al. 3, OASA, qui portait sur l'autorisation d'exercer une activité salariée ; la disposition en question ayant été abrogée, sa teneur sera reprise ici. Quant à l'al. 3, il reprend le texte de l'art. 31, al. 4, OASA en vigueur jusqu'ici, qui régit l'autorisation d'exercer une activité lucrative indépendante. Ces modifications n'affectent en rien la teneur de la disposition en vigueur jusqu'ici.

Art. 30, al. 2

L'al. 2 doit être modifié pour tenir compte de la levée de l'obligation d'obtenir une autorisation d'exercer une activité lucrative lors de l'octroi d'une autorisation pour cas individuel d'une extrême gravité (art. 31, al. 3 et 4, P-OASA). Cette modification des renvois n'affecte en rien la teneur de la disposition (cf. également art. 29, al. 2 et 3, P-OASA).

Art. 31, al. 3 et 4

Les al. 3 et 4 règlent l'autorisation d'exercer une activité lucrative indépendante ou salariée pour les personnes qui ont obtenu une autorisation de séjour pour cas

individuel d'une extrême gravité (p. ex. personnes admises à titre provisoire ou victimes de violence domestique).

Le 1^{er} janvier 2019, l'obligation d'autorisation à laquelle étaient soumises les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus pour exercer une activité lucrative a été remplacée par une simple obligation d'annonce. Depuis, les personnes titulaires d'une autorisation pour cas de rigueur (autorisation de séjour) doivent surmonter des obstacles administratifs plus importants car elles ont encore besoin d'une autorisation. Qui plus est, les titulaires d'une autorisation de séjour qui ont le droit d'exercer une activité lucrative et les personnes admises à titre provisoire sont considérées comme des travailleurs en Suisse (art. 21, al. 2, let. c et d, LEI).

Ce système peut entraîner des situations contradictoires car les personnes admises à titre provisoire qui ont obtenu une autorisation de séjour pour cas de rigueur ont désormais besoin d'une autorisation pour exercer une activité lucrative, alors qu'elles n'étaient auparavant soumises qu'à une simple obligation d'annonce. Les autorisations pour cas de rigueur sont en grande majorité délivrées à des personnes admises à titre provisoire.

Pour éliminer ces contradictions, l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative doit être levée pour les personnes qui ont obtenu une autorisation de séjour pour cas individuel d'une extrême gravité. Par contre, les autres conditions d'octroi de l'autorisation de séjour telles que la situation financière et les critères d'intégration doivent continuer à être examinées (art. 31, al. 1, OASA).

La grande majorité des personnes qui ont obtenu une autorisation de séjour pour cas de rigueur vit déjà depuis plusieurs années en Suisse. Elles possèdent donc les connaissances nécessaires pour trouver leurs marques sur le marché de l'emploi et n'ont pas besoin d'un suivi de la part des autorités. Généralement, les personnes qui obtiennent une autorisation pour cas individuel d'une extrême gravité exercent déjà une activité lucrative, car elles doivent déjà remplir les critères d'intégration, notamment celui de la participation à la vie économique (art. 31, al. 1, let. a, OASA en rel. avec l'art. 58a, al. 1, let. d, LEI). Les conditions d'engagement des personnes admises à titre provisoire ont déjà été examinées, puisque les employeurs concernés – ou, en cas d'activité indépendante, les intéressés eux-mêmes – sont soumis à une obligation d'annonce concernant l'exercice d'une activité lucrative. De plus, les conditions salariales et les conditions de travail de toutes les personnes qui exercent une activité lucrative doivent faire l'objet d'une vérification axée sur les risques. Cette vérification incombe en particulier aux organes cantonaux de surveillance du marché du travail.

Art. 32, al. 2

L'al. 2 doit être modifié pour tenir compte de la levée de l'obligation d'obtenir une autorisation d'exercer une activité lucrative lors de l'octroi d'une autorisation pour cas individuel d'une extrême gravité (art. 31, al. 3 et 4, P-OASA). Cette modification des renvois n'affecte en rien la teneur de la disposition (cf. art. 29, al. 2 et 3, P-OASA).

Art. 36a, al. 3

L'al. 3 doit être modifié pour tenir compte de la levée de l'obligation d'obtenir une autorisation d'exercer une activité lucrative lors de l'octroi d'une autorisation pour cas individuel d'une extrême gravité (art. 31, al. 3 et 4, P-OASA). Cette modification des renvois n'affecte en rien la teneur de la disposition (cf. art. 29, al. 2 et 3, P-OASA).

Art. 53a

La réglementation en vigueur prévoit que les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger qui participent à un programme d'occupation sont soumis aux conditions fixées dans ledit programme. Cette réglementation doit être reprise sans modification matérielle. Pour préciser les choses, la parenthèse dans le titre doit néanmoins mentionner l'art. 30, al. 1, let. I, LEI (personnes admises à titre provisoire) et l'art. 75, al. 4, LAsi (personnes à protéger). En outre, la parenthèse renvoie désormais à l'art. 43, al. 4, LAsi (requérants d'asile).

Art. 65, al. 4, 5, 7 (nouveau) et 8 (nouveau)

Comme les autres demandeurs d'emploi, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus font l'objet d'un suivi étroit dans le cadre de leur intégration sur le marché du travail. Cette mesure correspond aux objectifs de l'Agenda Intégration Suisse, dont les points clés sont définis à l'art. 14a de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)⁸. Des dispositions similaires concernant le suivi des demandeurs d'emploi figurent également dans l'assurance-chômage (semestre de motivation SEMO visé à l'art. 64a, al. 1, let. c, de la loi sur l'assurance-chômage⁹; LACI), dans l'assurance-invalidité (mesures de réadaptation visées aux art. 7d, 14a, 15 et 16 [sans les formations visées dans la loi du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle¹⁰; LFPr], 17 [sans les formations visées dans la LFPr], 18 à 18b et 18d de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité¹¹, LAI), dans l'aide sociale et dans la formation professionnelle.

Ad al. 4

La possibilité de faire annoncer une activité lucrative par un tiers ne doit plus être restreinte aux programmes d'intégration cantonaux visés à l'art. 14 OIE. Elle doit également être ouverte à d'autres mesures mises en œuvre sur mandat des autorités en vue d'une intégration ou réintégration professionnelle. Entre autres exemples, les programmes d'intégration mis en œuvre dans le cadre de l'encouragement spécifique de l'intégration et de l'aide sociale cantonale ou communale ainsi que les mesures de l'assurance-invalidité (AI) ou de l'assurance-chômage (AC).

Ad al. 5

L'expression « mesure d'intégration » est remplacée par celle, plus précise, de « mesure d'intégration ou de réintégration professionnelle », également utilisée à l'al. 4, let. a, à l'al. 7, let. a, et à l'al. 8. Fruit d'une très large consultation à laquelle ont participé le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), la nouvelle formulation décrit plus précisément les mesures qui font l'objet d'une annonce.

Ad al. 7 (nouveau)

L'exercice d'une activité lucrative dans le cadre de mesures d'insertion et de réinsertion professionnelle ne doit plus être soumis à l'obligation d'annonce lorsque la personne concernée a été placée par un prestataire mandaté par une autorité ou par un service étatique (cf. al. 4 et 8). Les prestataires concernés sont soumis à la surveillance des pouvoirs publics et la légalité de leurs offres a été vérifiée. Cette disposition permet

⁸ RS 142.205

⁹ RS 837.0

¹⁰ RS 412.10

¹¹ RS 831.20

notamment de garantir que les offres des prestataires de mesures d'insertion et de réinsertion professionnelle ne font pas concurrence au secteur privé et que l'intégration professionnelle des personnes qui ne sont pas encore aptes à intégrer le marché du travail est effectivement encouragée (let. a). En outre, les autorités compétentes du canton où est situé le lieu de travail ont dû donner leur approbation de principe à l'exercice de l'activité (let. b). En l'espèce, il suffit que l'autorité mandante (par ex. bureau de l'intégration, autorité compétente en matière d'aide sociale, assurance-chômage) communique de manière transparente les offres d'intégration professionnelle faisant l'objet d'un soutien. À cet effet, elle établit une liste que peut consulter l'autorité compétente en matière de marché du travail (let. b). En outre, il doit s'agir d'une activité lucrative dont la rémunération est inférieure au salaire mensuel brut de 600 francs ou d'une mesure de préparation à la formation professionnelle initiale (let. c).

Toutes les mesures destinées aux adolescents et aux jeunes adultes (16 à 25 ans) qui préparent à une formation professionnelle initiale (transition I) sont soumises à une surveillance étatique. En font notamment partie les offres de formation transitoire visées à l'art. 12 LFPr, les semestres de motivation visés à l'art. 64a, al. 1, let. c, LACI, les mesures préparatoires de l'AI visées aux art. 15 à 17 LAI et le programme fédéral de préapprentissage d'intégration (financé conformément à l'art. 58, al. 2, LEI). La surveillance étatique sera assumée par les services compétents de l'AC, de l'AI et de la formation professionnelle. Par contre, l'obligation d'annonce doit continuer à s'appliquer à tous les autres adolescents et jeunes adultes âgés de 16 à 25 ans qui suivent une formation professionnelle initiale et sont liés par un contrat d'apprentissage selon l'art. 14 LFPr (let. c).

Dans ce type de cas, l'inscription dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) n'est plus nécessaire car les indemnités versées dans le cadre des mesures d'insertion et de réinsertion professionnelle n'ont pas d'influence sur la fixation et l'octroi des forfaits globaux versés aux cantons pour les indemniser de leurs frais liés à l'aide sociale. Depuis le 1^{er} janvier 2023, ces forfaits ne sont pas déduits pour les personnes dont le salaire mensuel brut est inférieur ou égal à 600 francs (art. 23 et 27 OA 2). Pour certaines mesures de préparation à une formation professionnelle, ce montant sera légèrement dépassé (art. 12 LFPr). C'est pourquoi la let. c prévoit une exception à ce titre.

La modification proposée aura des répercussions sur la statistique relative au taux de personnes relevant du domaine de l'asile qui exercent une activité lucrative. Cette statistique est établie au moyen des activités professionnelles actives annoncées que les autorités cantonales inscrivent dans le SYMIC. Avec la levée de l'obligation d'annonce pour les personnes qui suivent des mesures d'insertion et de réinsertion professionnelle, il n'est plus nécessaire d'annoncer les activités concernées aux autorités cantonales. Ces activités ne sont donc plus saisies comme activités lucratives dans le SYMIC. Selon des estimations statistiques, la levée de l'obligation d'annonce pour ces personnes affectées sur le premier marché du travail entraîne une réduction du taux de personnes qui exercent une activité lucrative selon le SYMIC de près de 5 % (pour un taux moyen de personnes qui exercent une activité lucrative de 50 %). L'exercice d'une activité lucrative n'est pas soumis à l'obligation lorsque le salaire brut perçu est inférieur à 600 francs. Il s'agit par conséquent de personnes qui restent généralement dépendantes du soutien des pouvoirs publics malgré leur activité lucrative.

Il faut également tenir compte du fait que la mise en œuvre des mesures d'insertion et de réinsertion professionnelle a pour principal objectif la réalisation des objectifs de

l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Ces objectifs prévoient, d'une part, que la moitié des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire adultes doit être durablement intégrée sur le marché du travail après sept ans et, d'autre part, que deux tiers des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire âgés de 16 à 25 ans suivent une formation professionnelle initiale dans un délai de cinq ans. Le suivi de l'AIS permet de vérifier la réalisation des objectifs. Il n'est pas nécessaire d'inscrire dans le SYMIC les affectations réalisées dans le cadre de mesures d'insertion et de réinsertion professionnelle dont le salaire mensuel brut est inférieur ou égal à 600 francs car, d'une part, les données AVS peuvent être utilisées pour ce faire et, d'autre part, l'accent est mis sur la sortie durable de l'aide sociale. Les bases de calcul et la méthode appliquées étant différentes, il n'est déjà plus possible de comparer directement le taux d'emploi selon le SYMIC avec le taux d'emploi selon l'Office fédéral de la statistique.

L'art. 36a, al. 3, ne s'applique pas aux titulaires du statut de protection S, car ceux-ci – contrairement aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés reconnus – n'ont pas besoin de demander une autorisation pour exercer une activité lucrative.

Ad al. 8 (nouveau)

Les autorités peuvent procéder elles-mêmes à une annonce lorsqu'elles souhaitent mettre en œuvre directement des mesures d'insertion et de réinsertion professionnelle. Cette disposition concerne tout particulièrement les organes d'exécution de l'AI, mais pas uniquement.

Art. 67a Changement de canton des personnes admises à titre provisoire

Les motifs qui justifient un changement de canton pour une personne admise à titre provisoire sont mentionnés de manière exhaustive à l'art. 85b, al. 2 et 3, nLEI. Lorsque les conditions requises sont réunies, la personne concernée a désormais le droit de changer de canton. Les dispositions d'exécution doivent être réglées dans l'OASA. Dans le cas des personnes admises à titre provisoire, l'art. 21 OERE renvoyait jusqu'à présent à l'art. 22, al. 2, OA 1, qui règle le changement de canton des requérants d'asile.

Ad al. 1

Une personne admise à titre provisoire a le droit de changer de canton en cas de menace grave pour sa santé ou celle d'autres personnes (art. 85b, al. 2, let. b, nLEI). La violence domestique grave est désormais explicitement citée dans l'OASA comme exemple d'une telle menace pour la santé. Les cas de violence domestique doivent être prouvés ou, du moins, rendus vraisemblables (par ex. au moyen de rapports médicaux, de rapports d'hébergements d'urgence ou de dénonciations pénales). La personne concernée a le droit de changer de canton uniquement si ce changement permet, par la distance géographique, de protéger sa santé ou celle d'autres personnes. En pareils cas, un changement de canton vise à garantir la sécurité de la personne concernée. Il faut alors également vérifier si la personne qui exerce la violence domestique remplit encore les conditions d'octroi d'une admission provisoire.

Outre la violence domestique grave, d'autres menaces pour la santé physique ou psychique peuvent, en vertu de l'art. 85b, al. 2, let. b, nLEI, donner droit à un changement de canton.

Pour une prise en compte appropriée du cas d'espèce, la notion de menace grave pour la santé ne sera pas définie plus précisément et de manière exhaustive dans l'ordonnance.

Ad al. 2 et 3

Un changement de canton est également autorisé lorsqu'une personne admise à titre provisoire exerce une activité lucrative de durée indéterminée dans un autre canton ou y suit une formation professionnelle initiale. Non seulement, l'intéressé ne doit pas dépendre de l'aide sociale (art. 85b, al. 3, let. a, nLEI) mais ses rapports de travail doivent exister depuis au moins douze mois ou l'horaire de travail ou le trajet pour se rendre au travail ne doivent pas permettre d'exiger raisonnablement qu'il reste dans son canton de résidence (art. 85b, al. 3, let. b, nLEI). Le changement de canton ne requiert pas un taux d'occupation particulier (p. ex. au moins 80 %). Par contre, la personne concernée doit disposer d'un revenu suffisamment élevé pour ne pas avoir à faire appel à l'aide sociale dans le nouveau canton (art. 85b, al. 3, let. a, nLEI).

L'al. 2 énumère de manière non exhaustive les circonstances dans lesquelles un trajet ne peut pas être considéré comme raisonnablement exigible, par exemple lorsqu'il dépasse 90 minutes de porte à porte pour l'aller comme pour le retour. Enfin, un trajet n'est pas raisonnablement exigible lorsque la personne dépend des transports publics pour se rendre au travail et le lieu de travail n'est pas ou n'est que difficilement accessible en transports publics.

L'al. 3 précise dans quelles situations l'horaire de travail ne permet pas d'exiger raisonnablement que la personne admise à titre provisoire reste dans son canton de résidence. Là encore, il s'agit d'une liste non exhaustive. Tel est notamment le cas lorsque la personne dépend des transports publics pour se rendre au travail et les transports publics ne circulent pas au début ou à la fin de l'horaire de travail. De même, on ne peut pas raisonnablement exiger de la personne concernée qu'elle reste dans son canton de résidence lorsqu'elle doit être disponible pour des missions confiées à court terme. Exemple : un service de piquet durant lequel l'intéressé peut être amené à réparer une machine de nuit.

Si un changement de canton a été autorisé au motif que le trajet pour se rendre au travail ou l'horaire de travail est déraisonnable (art. 85b, al. 3, nLEI en rel. avec l'art. 67a, al. 2 et 3, P-OASA) et si les rapports de travail sont résiliés après quelques jours ou semaines seulement par la personne admise à titre provisoire ou par l'employeur à la suite d'une faute commise par l'employé, les prestations sociales peuvent être diminuées (art. 86, al. 1, LEI en relation avec l'art. 83, al. 1, let. e, LAsi).

Ad al. 4

La situation future dans le nouveau canton doit désormais être déterminante pour juger de la dépendance de l'aide sociale. Par conséquent, l'évaluation se fonde sur la date du changement de canton et non sur la situation dans le canton de résidence de l'intéressé. Un extrait établi par les autorités cantonales ayant actuellement compétence pour l'octroi de l'aide sociale doit permettre de déterminer la dépendance à l'aide sociale (selon l'aide sociale en matière d'asile en vigueur) et, le cas échéant, une dépendance à l'aide sociale dans le nouveau canton.

Ad al. 5

La LEI mentionne les cas dans lesquels l'intéressé a le droit de changer de canton (art. 85b nLEI). Un changement de canton pour d'autres motifs est exclu. Toutefois, si les deux cantons approuvent le changement, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) peut alors modifier l'affectation initiale décidée conformément à la clé de répartition et affecter la personne concernée au nouveau canton même si elle ne peut en principe pas prétendre à ce changement.

Art. 74 Renvoi entre parenthèses, titre et al. 3

À l'heure actuelle, le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire est régi par l'art. 85, al. 7 et 8, LEI. Pour des raisons de systématique et pour améliorer la lisibilité, ces alinéas ont été transférés sans changement dans l'art. 85c nLEI nouvellement créé. Les renvois qui figurent dans cette disposition doivent être ajustés sans qu'il n'en résulte de modification matérielle.

Art. 74a Renvoi entre parenthèses, titre et al. 2

À l'heure actuelle, le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire est régi par l'art. 85, al. 7 et 8, LEI. Pour des raisons de systématique et pour améliorer la lisibilité, ces alinéas ont été transférés sans changement dans l'art. 85c nLEI nouvellement créé. Le renvoi entre parenthèses dans le titre et le renvoi à la LEI dans l'al. 2 doivent être adaptés à la nouvelle systématique. À l'al. 2, le renvoi à l'art. 85, al. 7^{bis}, LEI peut être supprimé car il découle déjà du nouveau renvoi entre parenthèses.

4.2 Modification de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)

Art. 21

Comme le changement de canton pour les personnes admises à titre provisoire est désormais régi par l'art. 85b nLEI et par l'art. 67a P-OASA (cf. commentaire relatif à l'art. 67a), le renvoi aux art. 21 et 22 OA 1 ne doit plus concerner que la répartition entre les cantons.

Art. 24

Les dispositions relatives au regroupement familial des personnes admises à titre provisoire (art. 85, al. 7 et 8, LEI) sont désormais réglées dans un article distinct (art. 85c nLEI).

Concernant la procédure, la disposition en vigueur renvoie à l'art. 74 OASA. Outre cet article, l'art. 74a OASA s'applique déjà.

Comme les dispositions d'exécution sur le regroupement familial figurent toutes dans l'OASA (art. 74 et 74a OASA), cette disposition peut être abrogée.

4.3 Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)

Art. 53, let. d

Comme les dispositions relatives au regroupement familial des personnes admises à titre provisoire figurent désormais à l'art. 85c nLEI, le renvoi doit être ajusté. Rien ne change sur le plan matériel.

5 Conséquences en matière de finances et de personnel

Conformément au message¹² concernant la modification de la LEI (ch. 6.1 et 6.2 relatifs à la modification du statut de l'admission provisoire), les modifications légales concernant le changement de canton n'ont de conséquences majeures ni pour la

¹² FF 2020 7237

Confédération ni pour les cantons en termes de finances et de personnel. Toute charge supplémentaire en matière de traitement des demandes pourrait donc être absorbée dans le cadre des ressources allouées. La suppression des obstacles à l'intégration sur le marché du travail (art. 31, 65 et 67a OASA) doit également permettre de diminuer la dépendance à l'aide sociale et se répercutera positivement sur les coûts de l'aide sociale.

Le nouvel art. 67a OASA comporte les dispositions d'exécution de l'art. 85b nLEI, lequel régit le changement de canton pour les personnes admises à titre provisoire. Comme il se contente d'apporter des précisions à l'article de loi, il n'a pas de conséquences supplémentaires en matière de finances et de personnel. Comme jusqu'à présent, les demandes de changement de canton doivent être traitées par le SEM.

Les modifications proposées à l'art. 31, al. 3 et 4 et à l'art. 65, al. 4, 7 et 8, P-OASA entraînent une réduction modérée des charges administratives pour les autorités cantonales d'exécution. À cela deux raisons : d'une part, il est devenu superflu de saisir et traiter dans le SYMIC certaines annonces en vue de l'exercice d'une activité lucrative dans le cadre de programmes d'intégration ; d'autre part, il n'est plus nécessaire de délivrer des autorisations aux personnes titulaires d'une autorisation pour cas de rigueur qui entament une activité lucrative salariée ou indépendante. Il n'y a donc pas lieu de s'attendre à des conséquences sur les finances ou l'état du personnel de la Confédération.

Les autres modifications d'ordonnances n'ont pas d'incidences en termes de finances et de personnel (cf. art. 53a, 74 et 74a OASA / art. 21 et 24 OERE / art. 53, let. d, OA 2).

6 Aspects juridiques

Le projet se fonde sur l'art. 121, al. 1, de la Constitution (Cst.)¹³, 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. Le présent projet porte essentiellement sur les dispositions d'exécution nécessaires pour mettre en œuvre la modification du 17 décembre 2021 de la LEI.

Pour le reste, nous renvoyons aux explications fournies dans le message¹⁴ concernant la modification de la LEI (ch. 7 relatif aux modifications du statut de l'admission provisoire).

¹³ RS 101

¹⁴ FF 2020 7237