



---

## Rapport explicatif

**Dispositions d'exécution relatives à la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes)**

**Modification des actes suivants :**

- **Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) ;**
- **Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) ;**
- **Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI) ;**
- **Ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers).**

**La mise en œuvre des mesures concernant les personnes en quête d'emploi (modification de l'OSE) fait l'objet d'un commentaire distinct**

**La modification de l'ordonnance sur le commerce itinérant fait l'objet d'un projet distinct et n'est par conséquent pas traitée dans le présent document.**

---

## Table des matières

1	Contexte.....	3
2	Présentation des modifications d'ordonnances.....	3
2.1	Annnonce des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi.....	3
2.2	Communication des données en cas de versement de prestations complémentaires 6	
2.3	Modification de l'ordonnance sur l'assurance-chômage.....	7
2.4	Modification de l'ordonnance sur le personnel fédéral .....	7
3	Commentaires des dispositions.....	7
3.1	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).....	7
3.2	Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE).....	10
3.3	Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI) .....	11
3.4	Révision de l'ordonnance sur le personnel fédéral (OPers).....	11
4	Conséquences financières .....	11
4.1	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).....	11
4.2	Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE).....	12
4.3	Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI) .....	12
4.4	Révision de l'ordonnance sur le personnel fédéral (OPers).....	12

## 1 Contexte

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 121a de la Constitution (Cst.), le Parlement a adopté plusieurs modifications légales le 16 décembre 2016, en particulier dans la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Certaines de ces modifications nécessitent une concrétisation au niveau des ordonnances.

La mise en œuvre des modifications légales requiert des modifications dans les ordonnances suivantes :

- mesures concernant les demandeurs d'emploi (obligation de communiquer les postes vacants ; art. 21a nLEtr) : modification de l'ordonnance sur le service de l'emploi (OSE) ;
- obligation d'annoncer les postes vacants conformément à l'OSE : modification de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (art. 22 OPers) ;
- annonce au service public de l'emploi des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire qui sont en quête d'emploi (art. 53, al. 6, nLEtr) : modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) ;
- échange de données portant sur le versement de prestations complémentaires (art. 97, al. 3, let. f, et al. 4, nLEtr, art. 26a de la nouvelle loi sur les prestations complémentaires) : modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) ;
- libération des conditions relatives à la période de cotisation en vue d'une indemnité de chômage (art. 14, al. 3, de la nouvelle loi sur l'assurance-chômage, nLACI) : modification de l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI) ;
- conditions d'octroi de l'autorisation de pratiquer le commerce itinérant (art. 4, al. 2, let. e, et 3<sup>bis</sup>, de la loi fédérale sur le commerce itinérant) : modification de l'ordonnance sur le commerce itinérant. Cette modification fait l'objet d'un projet distinct et n'est par conséquent pas traitée dans le présent document.

Les autres modifications légales ne nécessitent pas de modifications d'ordonnances : les dispositions légales sont suffisamment claires et les autorités d'exécution peuvent les mettre en œuvre sans qu'il faille édicter des dispositions d'exécution supplémentaires.

La mise en œuvre des mesures concernant les personnes en quête d'emploi (modification de l'OSE) fait l'objet d'un commentaire distinct.

## 2 Présentation des modifications d'ordonnances

### 2.1 Annonce des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi

À la faveur de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., il a également été décidé d'optimiser la coopération entre l'aide sociale et le service public de l'emploi, afin de mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre indigène. Par conséquent, les réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire qui sont en quête d'emploi doivent être annoncés au service public de l'emploi (art. 53, al. 6, nLEtr). L'objectif est de les intégrer dans le marché suisse du travail le plus rapidement et le plus durablement possible. La mise en œuvre de cette disposition requiert une modification de l'OIE.

D'après la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE), le service public de l'emploi est ouvert aux demandeurs d'emploi suisses, mais aussi aux demandeurs d'emploi étrangers qui séjournent en Suisse et sont autorisés à exercer une activité lucrative (obligation de placer et impartialité visées à l'art. 26, al. 2, LSE) – groupe dont font également partie les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire.

Les personnes qui remplissent toutes les conditions du droit à l'indemnité prévues par la loi sur l'assurance-chômage (LACI) ou qui sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation prévues à l'art. 14 LACI, d'une manière générale, plein accès aux prestations du service public de l'emploi.

Le projet d'ordonnance régit l'annonce des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire qui dépendent de l'aide sociale, sont employables et recherchent un emploi mais qui ne remplissent pas les conditions du droit à l'indemnité selon la LACI et n'ont par conséquent pas droit aux prestations de l'assurance-chômage. Il ne suffit donc pas qu'ils soient sans emploi pour qu'il y ait obligation de les annoncer. Le projet d'ordonnance s'applique aux personnes dont l'objectif principal est de devenir indépendant sur le plan économique.

L'annonce au service public de l'emploi doit s'appuyer sur une évaluation de l'employabilité de l'intéressé. Les personnes à annoncer sont tenues de posséder les compétences et ressources nécessaires à l'exercice d'une activité lucrative (connaissances linguistiques suffisantes, par ex.). L'évaluation de l'employabilité inclut également une estimation des perspectives individuelles sur le marché du travail. La réglementation de la procédure jusqu'à l'annonce des personnes concernées incombe aux cantons.

Les participants à la consultation sont, de manière générale, favorables à ce que seuls les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire employables soient annoncés au service public de l'emploi. S'agissant de l'établissement de rapports, ils souhaitent, par contre, pouvoir utiliser autant que possible les systèmes fédéraux d'information existants. Dans la mesure du possible, les données relatives à l'annonce et au placement des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire devraient être collectées et exploitées à l'aide du système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (PLASTA) ou d'autres banques de données nationales. Pour cette raison, les prescriptions sur les rapports cantonaux ont été atténuées par rapport au projet mis en consultation.

Tous les services publics actifs dans le domaine coordonnent leurs activités avec celles des autorités dont relève le marché du travail (art. 56, al. 1, OSE). La nouvelle obligation d'annoncer les personnes concernées vise à renforcer la coopération entre les autorités cantonales ou communales compétentes en matière d'aide sociale pour les réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire.

À l'échelon cantonal, il existe depuis longtemps différentes formes de coopération entre le service public de l'emploi et l'aide sociale. Afin d'améliorer cette coopération, le SECO, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique, l'Association des offices suisses du travail, la Conférence suisse des institutions d'action sociale et l'Initiative des villes pour la politique sociale ont élaboré, dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII), un document de travail sur la collaboration entre l'aide sociale et l'assurance-chômage<sup>1</sup>. Daté du 23 janvier 2017, ce document définit la notion d'employabilité en fonction de caractéristiques individuelles utiles sur le marché de l'emploi (compétences et ressources des demandeurs d'emploi) et de la demande sur le marché du travail (perspectives d'emploi individuelles). Il fixe également le cadre pour réglementer la procédure et la coopération entre les membres de la CII.

Un relevé approfondi des compétences ou une évaluation approfondie du potentiel sont particulièrement indiqués pour les personnes qui sont au début de leur processus d'intégration. En effet, cette démarche sert à recenser, chez les demandeurs d'emploi, les compétences et ressources utiles sur le marché du travail. Elle est particulièrement appropriée pour évaluer les perspectives à long terme sur le marché du travail et définir une stratégie d'insertion *ad hoc*. Le développement d'instruments de relevé des compétences et d'évaluation du potentiel est prévu dans le programme de travail de la CII<sup>2</sup>. Cependant, il convient de préciser que seul un nombre restreint de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire entrent en ligne de compte pour une annonce au service public de l'emploi durant cette phase précoce du processus d'intégration. Selon les statistiques du SEM, le taux d'occupation des réfugiés

---

<sup>1</sup> <http://www.iiz.ch/fr-ch/dynasite.cfm?dsmid=120741>

<sup>2</sup> [http://www.iiz.ch/mm/IIZ-Arbeitsprogramm\\_2017\\_2018\\_WEB\\_VERSION.pdf](http://www.iiz.ch/mm/IIZ-Arbeitsprogramm_2017_2018_WEB_VERSION.pdf)

reconnus et des personnes admises à titre provisoire oscille entre 2 et 4 %<sup>3</sup> une année après leur entrée en Suisse. Ce taux croît toutefois significativement au fil du temps.

Les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire peuvent être contraints à participer à une mesure d'intégration (art. 6 OIE). Les dispositions légales prévoient en outre la limitation des prestations d'aide sociale si une personne ne fait manifestement pas d'efforts pour améliorer sa situation (en refusant le travail convenable qui lui a été attribué, par ex.). L'annonce et l'échange de données doivent respecter les dispositions sur la protection des données (art. 83, al. 1, let. d, de la loi sur l'asile, LAsi). Une expertise a été établie sur le sujet dans le cadre de la CII<sup>4</sup>.

Selon une étude publiée en 2014<sup>5</sup>, quelque 6000 personnes relevant du domaine de l'asile sont enregistrées chaque année auprès du service public de l'emploi. Il s'agit en grande majorité de personnes qui, par l'exercice d'une activité lucrative, ont déjà bénéficié de prestations de l'assurance-chômage. Leur encadrement par le service public de l'emploi est assuré même sans le nouvel art. 53, al. 6, LEtr.

Le nombre de personnes supplémentaires qui devront, à l'avenir, être annoncées en tant que demandeurs d'emploi s'évalue à partir de l'immigration annuelle ainsi que de l'effectif des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire qui sont déjà présents en Suisse. L'évaluation suivante repose sur la statistique de l'année 2016 en matière d'asile, sur des enquêtes par échantillonnage réalisées par le SEM et sur des analyses émanant de pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

*Immigration annuelle dans le domaine de l'asile* : en 2016, environ 12 000 personnes ont été reconnues comme réfugiés ou admises en Suisse à titre provisoire. Parmi elles, 60 % étaient en âge de travailler. Une enquête par échantillonnage a révélé<sup>6</sup> que quelque 70 % de ces dernières avaient le potentiel pour s'intégrer professionnellement ou suivre une formation complémentaire à moyen terme, c'est-à-dire dans un délai de deux à cinq ans.

Si ces chiffres se maintiennent, il y a donc lieu de s'attendre à ce que, sur l'effectif qui entre chaque année en Suisse dans le domaine de l'asile, entre 3000 et 5000 personnes doivent être annoncées à moyen ou long terme. De manière générale, il faut noter que le nombre de demandes d'asile, de décisions d'asile positives et d'admissions provisoires connaît de fortes fluctuations.

*Effectif dans le domaine de l'asile* : la statistique 2016 du SEM en matière d'asile faisait état d'environ 40 000 réfugiés et personnes admises à titre provisoire en âge de travailler mais n'exerçant pas d'activité lucrative<sup>7</sup>. Il s'agissait là d'effectifs. Sur la base de l'enquête par échantillonnage précitée, le nombre de personnes ayant un potentiel suffisant pour s'intégrer

---

<sup>3</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2017/08.html> (état : août 2017).

<sup>4</sup> [http://www.iiz.ch/mm/IIZ\\_Datenschutz\\_Datenaustausch-Final\\_DE.pdf](http://www.iiz.ch/mm/IIZ_Datenschutz_Datenaustausch-Final_DE.pdf) (en allemand uniquement ; résumé en français : [http://www.iiz.ch/mm/IIZ\\_Datenschutz\\_Datenaustausch-Zusammenfassung\\_Final\\_FR.pdf](http://www.iiz.ch/mm/IIZ_Datenschutz_Datenaustausch-Zusammenfassung_Final_FR.pdf))

<sup>5</sup> B,S,S (2014). *Reintegration von arbeitslosen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen*, p. 3. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/va-flue/studie-reintegr-va-flue-d.pdf> (en allemand uniquement)

<sup>6</sup> Mesures d'accompagnement de l'art. 121a Cst. : renforcement des mesures d'intégration en faveur des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Rapport du Conseil fédéral élaboré en réponse au postulat Tornare (14.3523) du 19 juin 2014 « Intégration des migrants dans le marché du travail suisse », 18 décembre 2015, p. 17.

[https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev\\_aug\\_integrationsber-br-flue-le-hre-f.pdf](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_integrationsber-br-flue-le-hre-f.pdf)

<sup>7</sup> La statistique 2016 du SEM en matière d'asile mentionnait quelque 32 000 réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire sans activité lucrative et titulaires d'une autorisation de séjour (permis B). S'y ajoutaient 20 000 réfugiés reconnus titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C). Dans ce dernier groupe, le nombre de personnes n'exerçant pas d'activité lucrative ne peut donner lieu qu'à une estimation. En l'occurrence, le SEM table sur environ 8000 personnes en quête d'emploi.

dans le marché du travail à moyen terme peut être évalué, de manière prudente, à 25 000 environ – soit quelque 5000 personnes par an sur une période de cinq ans.

Ces estimations permettent de tabler sur une hausse annuelle, à moyen terme, d'environ 8000 demandeurs d'emploi annoncés auprès du service public de l'emploi qui n'auront pas droit aux prestations de l'assurance-chômage. Une partie de participants à la consultation estiment que ces chiffres sont trop élevés. En Suisse, on ne dispose encore d'aucune étude ou évaluation sur les facteurs de succès de la collaboration en matière d'asile entre les services publics de l'emploi et les services sociaux. Des estimations et analyses coûts-bénéfices précises ne pourront donc être livrées que dans quelques années. Une étude récente de l'Institut allemand de recherche économique parvient à la conclusion que deux tiers des réfugiés enregistrés en Allemagne justifient d'un diplôme de fin de scolarité ou d'une formation complémentaire. Le « potentiel d'intégration » est jugé plus élevé en raison du jeune âge du groupe cible, des compétences cognitives relevées et de l'aspiration réelle à la formation<sup>8</sup>.

L'intégration professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire est régie par le principe de la primauté de la formation sur le travail. Ce principe tient notamment compte du fait que les personnes relevant du domaine de l'asile sont en moyenne plus jeunes que la population suisse. Ainsi, 40 % des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus qui sont entrés en Suisse ces dernières années ont moins de 18 ans, tandis que 10 % seulement ont plus de 40 ans. Dans ce contexte, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a adopté, le 23 juin 2016, en accord avec le SEM et le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, une déclaration sur l'intégration professionnelle des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse ; cette déclaration inclut le domaine de l'asile.

Pour réussir leur intégration professionnelle, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire doivent, dans un premier temps, devenir employables. Il faut en outre garder à l'esprit que, vu leur âge, la priorité est qu'ils entament, à moyen terme, une formation professionnelle initiale ou une formation de niveau supérieur.

Pour cette raison, le Conseil fédéral a notamment décidé, le 18 décembre 2015, de lancer un programme pilote de préapprentissage d'intégration et d'encouragement précoce de la langue. Ce programme vise entre autres à préparer chaque année, à partir de 2018, 800 à 1000 réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire à une formation professionnelle initiale.

En outre, la Confédération et les cantons ont lancé au printemps 2017 l'Agenda Intégration Suisse. Celui-ci doit clarifier comment la Confédération et les cantons peuvent améliorer et organiser plus efficacement l'intégration professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire en aménageant de manière plus efficiente les offres de l'encouragement de l'intégration et de la formation.

## **2.2 Communication des données en cas de versement de prestations complémentaires**

Afin que les autorités migratoires cantonales puissent mieux contrôler le séjour en Suisse des étrangers admis sans activité lucrative mais bénéficiaires de prestations complémentaires et, le cas échéant, qu'elles puissent prendre les mesures adéquates, il faut qu'elles aient accès aux informations relatives aux versements de prestations complémentaires<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2017). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen. [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.563710.de/di-wkompakt\\_2017-123.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.563710.de/di-wkompakt_2017-123.pdf).

<sup>9</sup> Dans son rapport de 2014, la CdG-N avait invité le Conseil fédéral à examiner cette question : « Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes ». Rapport de la Commission de gestion du Conseil national relatif à l'avis du Conseil fédéral du 13 août 2014 ; FF 2014 761 762

La modification de la LEtr prévoit l'échange de données entre les autorités migratoires cantonales et les organes chargés de fixer et de verser les prestations complémentaires au sens de la loi sur les prestations complémentaires (LPC)<sup>10</sup> (art. 97, al. 3, let. f, et 4, nLEtr et art. 26a nLPC). Sont exclues de l'échange de données, les prestations complémentaires allouées par les cantons en vertu de l'art. 2, al. 2, LPC. La mise en œuvre de ces dispositions requiert une modification de l'OASA.

Il est nécessaire de préciser au niveau de l'OASA le but poursuivi par l'échange de données, le champ d'application personnel et matériel, les données à communiquer ainsi que le délai dans lequel cette communication doit avoir lieu.

Une autre modification du 16 décembre 2016<sup>11</sup> de la LEtr (Intégration) ajoute la vérification des conditions du regroupement familial en Suisse comme but de la communication des données aux autorités migratoires (art. 26a nLPC). En raison d'une date d'entrée en vigueur différente, cette condition ne figure pas dans le présent projet.

### **2.3 Modification de l'ordonnance sur l'assurance-chômage**

La modification de l'art. 14, al. 3 de la loi sur l'assurance-chômage prévoit comme condition supplémentaire à l'octroi d'indemnité de chômage qu'un Suisse ou qu'un ressortissant de l'UE/AELE de retour en Suisse après un séjour à l'étranger de plus d'un an ait exercé un emploi soumis à cotisation durant au moins six mois en Suisse. Cette condition est précisée au niveau de l'ordonnance : seules les activités soumises à cotisation exercées durant le délai-cadre sont prises en compte pour la période de cotisation. En outre, la même règle s'applique pour les étrangers titulaires d'un permis d'établissement non-ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'AELE.

### **2.4 Modification de l'ordonnance sur le personnel fédéral**

L'ordonnance sur le service de l'emploi (RS 823.111) prévoit une obligation de communiquer les postes vacants dans les genres de professions où le taux de chômage est supérieur à la moyenne. L'ordonnance sur le service de l'emploi s'applique aussi à l'administration fédérale, de sorte que l'adaptation de cette ordonnance impose de compléter l'art. 22 OPers.

## **3 Commentaires des dispositions**

### **3.1 Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)<sup>12</sup>**

***Art. 23, titre, al. 1, phrase introductive, à 3, art. 24, art. 38, titre et phrase introductive, art. 50, phrase introductive, et art. 56, al. 3***

Ces modifications sont purement formelles et concernent uniquement les versions en langues française et italienne.

La loi fédérale sur la formation continue (LFCo)<sup>13</sup> est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. En tant que loi-cadre, elle définit le contexte général des dispositions existantes sur la formation continue dans la législation spéciale de la Confédération<sup>14</sup>. Les modifications de la LEtr engendrées par l'entrée en vigueur de la LFCo sont terminologiques et concernent principalement les versions française et italienne ; cette adaptation est nécessaire pour adapter l'OASA à la LEtr dans laquelle le terme « perfectionnement » a été remplacé par « formation continue » et celui de « perfectionnement professionnel » par « formation professionnelle continue ».

---

<sup>10</sup> RS 831.30

<sup>11</sup> Objet 13.030 ; message : FF 2016 2665 ; texte accepté au vote final : FF 2016 8633

<sup>12</sup> RS 142.201

<sup>13</sup> RS 419.1

<sup>14</sup> FF 2013 3265 3266

Les dispositions de l'OASA concernées doivent être modifiées en conséquence.

**Art. 82, al. 8 à 11**

Les organes chargés de fixer et de verser les prestations complémentaires ont l'obligation de communiquer aux autorités migratoires l'octroi de prestations complémentaires. Cette communication intervient de manière spontanée, à savoir sans que les autorités migratoires n'aient à en faire la demande.

**Al. 8 à 9**

La communication des données relatives aux étrangers bénéficiaires de prestations complémentaires a pour but de permettre aux autorités migratoires de vérifier les conditions de séjour en Suisse de ceux-ci, qu'ils soient ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE ou d'États tiers :

- Les *ressortissants des États membres de l'UE et de l'AELE* n'exerçant pas d'activité lucrative bénéficient d'un droit de séjour en Suisse pour autant qu'ils disposent de moyens financiers suffisants (art. 24, par. 1, Annexe I de l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation [ALCP]<sup>15</sup>). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF), l'étranger qui bénéficie de prestations complémentaires au sens de la LPC ne dispose pas de moyens financiers suffisants au sens de l'art. 24, par. 1, Annexe I ALCP<sup>16</sup>. Partant, celui-ci ne peut pas se prévaloir d'un droit de séjour.
- L'extension du champ d'application aux *ressortissants d'États tiers* tient compte des avis exprimés par certains participants dans le cadre de la procédure de consultation relative à la modification de la LEtr qui s'est déroulée en 2014<sup>17</sup>. En effet, ces données peuvent s'avérer utiles pour déterminer si les conditions de séjour sont toujours remplies. Les ressortissants d'États tiers, qu'ils soient rentiers, étudiants ou admis en vue d'un traitement médical, sont soumis à la condition qu'il dispose des moyens financiers suffisants (cf. art. 27 ss LEtr). Il en va de même pour ceux qui exerçant une activité lucrative, car leur autorisation de courte durée ou de séjour peut être assortie de conditions (cf. art. 32, al. 2 et 33, al. 2 LEtr) et révoquée en cas de non-respect de ces conditions (art. 62, al. 1, let. d, LEtr).

Cependant il faut noter que le risque d'abus semble relativement restreint s'agissant des ressortissants d'États tiers. En effet, ceux qui ont le statut de réfugié ou d'apatride sont soumis à un délai de carence de cinq ans (art. 5 LPC) et le versement à leur égard de prestations complémentaires ne peut avoir aucune influence sur leur séjour en Suisse. Les autres sont soumis à un délai de carence de dix ans, période pendant laquelle il y a de forte chance qu'ils aient obtenu une autorisation d'établissement (séjour de dix ans, respectivement de cinq ans en cas de bonne intégration ; cf. art. 34, al. 2 et 4, LEtr) et, partant, ne doivent plus faire l'objet d'une communication en cas de perception de prestations complémentaires (cf. commentaire de l'al. 7 ci-dessous).

La communication porte sur les données suivantes :

- les prestations complémentaires annuelles (art. 3, al. 1, let. a LPC). Les dépenses reconnues comprennent aussi le montant forfaitaire annuel pour l'assurance obligatoire des soins (art. 10, al. 3, let. d LPC) pour toutes les personnes.

---

<sup>15</sup> RS 142.112.681

<sup>16</sup> ATF 135 II 265, consid. 3.7 ; ATF 141 II 401, consid. 6.2.3

<sup>17</sup> Par ex. BL, BS, GL, GR, TG, ZH, ASM, PDC. Rapport sous: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultations > Procédures de consultation terminées > 2014 > Département fédéral de justice et police (DFJP) > Modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) et de l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP).



- le remboursement des frais de maladie et d'invalidité (par ex. traitement dentaire, cure balnéaire et moyens auxiliaires) d'une certaine importance (art. 3, al. 1, let. b LPC).

Ces frais sont remboursés tant aux bénéficiaires de prestations complémentaires (art. 14, al. 3 à 5, LPC) qu'aux personnes qui n'ont pas droit à une prestation complémentaire annuelle car le calcul de celle-ci s'est soldé par un excédent de revenus (art. 14, al. 6, LPC ; cf. ATF 142 V 457, consid. 4). Conformément au texte de l'art. 26a, 2<sup>ème</sup> phrase LPC, seules les données relatives aux étrangers qui ne perçoivent pas de prestations complémentaires sont concernées par la communication prévue à l'art. 82, al. 8, P-OASA. Il s'agit des personnes qui, en raison de revenus excédentaires, n'ont pas droit à une prestation complémentaire annuelle, mais ont droit au remboursement des frais de maladie et d'invalidité en vertu de l'art. 14, al. 6, LPC)

Conformément à l'art. 26a, 2<sup>ème</sup> phrase LPC, la communication doit avoir lieu pour les cas d'une certaine importance afin d'éviter un flux de données trop important. Il est dès lors proposé de communiquer les données relatives à un étranger dès que le montant total du remboursement dépasse 6000 francs par année civile. Ainsi, les personnes vivant dans un home ou un hôpital ne sont pas concernées par cette communication tandis que celles vivant à domicile le sont, en raison des coûts plus importants qu'ils représentent (jusqu'à 90 000 francs pour les personnes vivant à domicile qui ont droit à une allocation pour impotent de l'AI ou de l'assurance-accidents).

Les prestations complémentaires allouées par les cantons selon l'art. 2, al. 2, LPC ne doivent pas faire l'objet d'une telle communication.

La communication doit intervenir dans un délai de vingt jours ; un tel délai permet d'assurer une transmission rapide des données afin que les mesures de droit des étrangers requises puissent également être effectuées avec célérité. Ce délai commence à courir le lendemain du premier versement mensuel d'une prestation complémentaire annuelle ou du remboursement lorsque le montant total de celui-ci dépasse 6000 francs par année civile.

Le changement de canton est réglé à l'art. 54a de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité<sup>18</sup>. Dans un tel cas, les organes chargés de fixer et de verser des prestations complémentaires du nouveau canton de domicile sont également soumis à l'obligation de communiquer prévue à l'art. 82, al. 8, P-OASA. Dans ce cas, dès que ces organes effectuent le premier versement mensuel qui, nouvellement, leur incombe, ils doivent en informer les autorités migratoires de leur canton. Il en va de même pour le remboursement lorsque celui-ci dépasse 6000 francs pour l'année civile au cours de laquelle le changement de canton est intervenu.

#### *Al. 10*

La communication doit se limiter aux données relatives aux étrangers titulaires d'une autorisation de courte durée (permis L) ou de séjour (permis B). En effet, l'autorisation d'établissement (permis C) ne peut être révoquée que si l'étranger ou une personne dont il a la charge dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale. Or, les prestations complémentaires ne sont pas considérées comme telles<sup>19</sup>. Quant aux personnes admises à titre provisoire (permis F), ainsi que les réfugiés reconnus et les apatrides (permis B) elles ne doivent pas non plus faire l'objet d'une communication. En effet, l'octroi de prestations complémentaires n'a aucune incidence sur leur séjour en Suisse. D'une part, les réfugiés et les apatrides reconnus bénéficient d'un droit à l'octroi d'un permis de séjour (art. 60, al. 1, LAsi et art. 31, al. 1 LEtr) et, d'autre part, au vu du délai de carence de cinq ans auquel ils sont soumis (art. 5 LPC), il y a peu de risque d'abus.

De plus, il n'y a pas lieu de traiter moins favorablement les réfugiés avec asile et les apatrides reconnus de ceux qui sont admis provisoirement. Une telle exclusion du champ d'application

---

<sup>18</sup> RS 831.301

<sup>19</sup> ATF 135 II 265, consid. 3.7; ATF 141 II 401, consid. 6.2.3

de l'art. 82, al. 8 à 9 permet aussi de limiter l'échange de données aux données utiles et éviter de créer un flux de données trop conséquent qui ne servirait à rien en pratique. La limitation de l'échange de données au strict minimum permet aussi de prendre en considération de manière indirecte les remarques formulées dans le cadre de la consultation quant aux coûts difficilement quantifiables de la mise en place du système.

#### *Al. 11*

Les autorités migratoires doivent communiquer aux organes chargés de fixer et de verser les prestations complémentaires, la non-prolongation ou la révocation éventuelles de l'autorisation de courte durée ou de séjour (art. 97, al. 4, nLEtr). Ce nouvel alinéa 11 précise que cette communication doit intervenir dans un délai de vingt jours dès l'entrée en force de la décision. En effet, dès que la décision est entrée en force, l'étranger ne séjourne plus de manière légale en Suisse et la légalité du séjour est justement l'une des conditions à remplir pour le versement de prestations complémentaires (cf. art. 5, al. 1, nLPC).

#### **Art. 91b**

Il s'avère nécessaire de prévoir une disposition transitoire en lien avec la modification de l'art. 82 OASA afin que les données relatives aux étrangers (permis L ou B) bénéficiaires de prestations complémentaires annuelles avant l'entrée en vigueur de cette modification et qui continuent à en bénéficier par la suite puissent également faire l'objet d'une communication aux autorités migratoires. Ceci afin de pouvoir vérifier les conditions de séjour de tous les étrangers bénéficiaires de telles prestations au moment de l'entrée en vigueur de la modification.

Un délai de six mois se justifie en raison de l'absence d'information sur le nombre d'étrangers bénéficiaires de prestations complémentaires. La prolongation du délai de trois mois à six mois permet d'éviter un engorgement au niveau du traitement des cas et tient compte de l'avis exprimé par la Conférence des caisses cantonales de compensation lors de la consultation.

### **3.2 Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)<sup>20</sup>**

#### **Art. 10a**

##### *Al. 1*

Les cantons règlent les modalités de la procédure et les compétences relatives à l'évaluation de l'employabilité qui conduit à l'annonce au service public de l'emploi des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi. Cette évaluation doit porter notamment sur les compétences et les ressources des intéressés ainsi que sur les perspectives qui s'ouvrent à eux sur le marché du travail.

Les cantons peuvent charger un autre service que les autorités visées à l'art. 53, al. 6, LEtr, à savoir les autorités cantonales d'aide sociale, d'effectuer l'annonce. En pratique, l'intégration professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire est prise en charge par différents organismes étatiques (encouragement cantonal de l'intégration, aide sociale communale, par ex.). Pour éviter la paperasserie, ces organismes peuvent annoncer eux-mêmes les intéressés au service public de l'emploi.

##### *Al. 2*

En matière de placement sur le marché du travail, il est prévu d'annoncer uniquement les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire qui sont employables. Au besoin, des mesures efficaces seront prises en faveur de l'intégration professionnelle. Si un réfugié reconnu ou une personne admise à titre provisoire a le potentiel pour entamer une formation professionnelle initiale ou pour suivre une formation complémentaire, le principe de la primauté de la formation sur le travail (voir ch. 2.1 ci-dessus relatif à la déclaration de la CDIP) veut que

---

<sup>20</sup> RS 142.205

cette personne ne soit pas annoncée comme demandeur d'emploi.

La notion d'employabilité constitue une base essentielle pour régler la collaboration entre les organes cantonaux chargés de l'intégration professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Elle va au-delà de l'aptitude au placement visée à l'art. 15, al. 1, LACI, puisqu'elle englobe aussi bien des facteurs et des caractéristiques utiles sur le marché de l'emploi (compétences linguistiques et professionnelles, compétences personnelles et sociales, par ex.) que des connaissances du marché suisse du travail. De plus, elle inclut l'évaluation de la demande sur le marché de l'emploi. Les exigences sur ce dernier étant en constante évolution, la notion d'employabilité reste dynamique. Il faut donc, pour qu'elle se concrétise, que les services concernés travaillent ensemble et sur la base de critères objectifs – constat dont le fondement est le document de travail sur la collaboration entre l'aide sociale et l'assurance-chômage (voir point 1.1). Le relevé, à l'aide d'outils adéquats, des compétences utiles sur le marché du travail constitue un élément essentiel de l'évaluation de l'employabilité.

#### *Al. 3*

Pour pouvoir évaluer les effets de l'art. 53, al. 6, LEtr, un suivi sommaire et approprié sera mis en place. Si possible, les relevés ou ensembles de données existants seront utilisés (système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail, par ex.).

En vertu de l'al. 1, les cantons peuvent mettre en pratique la procédure et les compétences comme ils l'entendent. Pour que les cantons puissent être comparés dans le cadre du suivi, chacun d'eux devra exposer les compétences et modalités portant sur l'évaluation de l'employabilité. Il devra également enregistrer le nombre d'annonces.

Pour estimer l'efficacité des annonces, le nombre de personnes qui auront pu être placées par le service public de l'emploi sera lui aussi enregistré.

### **3.3 Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI)**

L'alinéa 2 établit que les citoyens suisses ou les ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'AELE qui sont de retour en Suisse doivent avoir accompli une activité soumise à cotisation en Suisse pendant six mois au moins durant le délai-cadre pour la période de cotisation. L'alinéa 3 établit que cette règle s'applique également aux non-ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'AELE.

### **3.4 Révision de l'ordonnance sur le personnel fédéral (OPers)**

#### *Art. 22, al. 4*

Dans le contexte de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (gestion de l'immigration), le Parlement a adopté le 16 décembre 2016 différentes modifications législatives, entre autres celle de la loi sur les étrangers (LEtr, RS 142.20). Dû à cette modification, l'ordonnance sur le service de l'emploi (RS 823.111), laquelle prévoit une obligation de communiquer les postes vacants pour les genres de professions où le taux de chômage est supérieur à la moyenne, doit être adaptée. L'ordonnance sur le service de l'emploi s'applique aussi à l'administration fédérale, de sorte que l'adaptation de cette ordonnance impose de compléter l'art. 22 OPers.

## **4 Conséquences financières**

### **4.1 Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)**

L'obligation de communiquer incombant aux organes chargés de fixer et de verser des prestations complémentaires (art. 97, al. 3, let. f, LEtr) et aux autorités migratoires (art. 97, al. 4, LEtr) entraînera vraisemblablement une légère augmentation de leur charge de travail. Cependant, compte tenu du but poursuivi par ces communications, à savoir l'amélioration de

l'application de l'ALCP (vérification du droit de séjourner des ressortissants d'États membre de l'UE ou de l'AELE en Suisse) et la vérification des conditions de séjour des ressortissants d'États tiers en Suisse, il sera possible de faire des économies au niveau de l'octroi de prestations complémentaire au sens de la LPC.

#### **4.2 Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)**

Le financement du service public de l'emploi est régi par l'ordonnance sur l'indemnisation des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage (ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI). Une augmentation des demandeurs d'emploi annoncés estimée à 8000 unités par an entraînerait un accroissement des frais administratifs du service public de l'emploi d'environ 6,4 millions de francs par an.

Les cantons règlent la procédure d'annonce entre l'aide sociale et le service public de l'emploi. Lorsqu'une personne est depuis longtemps dans le processus d'intégration et est de ce fait suivie par les services sociaux communaux et cantonaux, il suffit, en règle générale, d'évaluer sommairement son employabilité. L'employabilité des personnes annoncées doit être concrétisée par le service public de l'emploi. Les coûts de cette clarification sont estimés à 400 francs par cas.

Un relevé approfondi des compétences ou une évaluation approfondie du potentiel sont particulièrement indiqués pour les personnes qui sont au début de leur processus d'intégration. Parfois, les services communaux et cantonaux compétents y procèdent déjà aujourd'hui en vue d'élaborer des plans d'intégration personnalisés. Selon les dernières estimations cantonales, les coûts d'un relevé ou d'une évaluation approfondis s'élèvent à environ 1500 francs par cas<sup>21</sup>. L'Agenda Intégration Suisse prévoit d'introduire à grande échelle ces démarches au début et, si nécessaire, au cours du processus d'intégration afin de pouvoir définir des mesures d'intégration spécifiques appropriées au cas par cas. L'objectif consiste notamment à encourager et accompagner les personnes, en fonction de leur potentiel, jusqu'à ce qu'elles puissent accéder au marché du travail.

Il faut mettre en parallèle les dépenses liées à l'annonce, au conseil et au placement des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, d'une part, et l'intérêt économique de l'intégration professionnelle, d'autre part. Selon les estimations, la réussite du placement sur le marché du travail permet d'économiser entre 35 000 et 50 000 francs par cas et par an. Si le renforcement de la collaboration entre l'aide sociale et le service public de l'emploi permet d'intégrer sur le marché du travail 800 personnes de plus chaque année (10 % des personnes annoncées), les économies réalisées dans les prestations de transfert étatiques atteindront au moins 28 millions de francs par an. Ces économies échoiront avant tout à la Confédération, aux cantons ou aux communes, en fonction de la durée du séjour.

#### **4.3 Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI)**

Les modifications législatives n'ont de répercussions financières ni pour la Confédération, ni pour l'assurance-chômage, ni pour les cantons.

#### **4.4 Révision de l'ordonnance sur le personnel fédéral (OPers)**

Les modifications législatives n'ont pas de répercussions financières pour la Confédération.

---

<sup>21</sup> Conférence des gouvernements cantonaux (2017). Indemnisation de la Confédération pour l'intégration des AP/R, l'hébergement et l'encadrement des MNA et la préparation à la formation professionnelle initiale des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse ([http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Zuwanderung\\_und\\_Integration/KdK\\_Fachbericht-inkl-Anhang-FR.pdf](http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Zuwanderung_und_Integration/KdK_Fachbericht-inkl-Anhang-FR.pdf)).