



Berne, le 26 février 2025

Encourager les bénéficiaires du statut de protection S à exercer une activité lucrative et faciliter l'admission des ressortissants d'États tiers formés en Suisse : modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, de la loi sur l'asile, de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative et de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers ;

Ouverture de la procédure de consultation

Condensé

Le Conseil fédéral veut encourager les personnes à protéger à exercer une activité lucrative et faciliter l'accès au marché suisse du travail pour les ressortissants d'États tiers formés en Suisse. Le présent projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20), de la loi sur l'asile (LAsi ; RS 142.31), de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201) et de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205) vise à modifier les dispositions relatives à l'exercice d'une activité lucrative par les ressortissants d'États tiers. À cet effet, il prévoit d'instaurer une obligation d'annoncer les personnes à protéger au service public de l'emploi (SPE), de créer un droit de changer de canton pour celles qui exercent une activité lucrative, de soumettre l'exercice d'une activité lucrative par tout bénéficiaire du statut de protection S (ci-après statut S) à une obligation d'annonce et non plus à une obligation d'obtenir une autorisation, et d'étendre aux personnes à protéger l'obligation de participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle. En outre, il vise à mettre en œuvre la décision de renvoi du Conseil fédéral relative à l'objet 22.067, dont l'objectif est de faciliter l'accès au marché suisse du travail pour les étrangers formés en Suisse. Enfin, il prévoit de rendre prolongeables les programmes d'intégration cantonaux.

Contexte

Le présent projet propose diverses modifications juridiques qui visent à faciliter l'accès des ressortissants d'États tiers au marché suisse du travail. L'arrêté du 20 septembre 2024 du Conseil fédéral a pour objectif l'élaboration d'un projet destiné à la consultation comprenant diverses mesures qui visent à encourager les bénéficiaires du statut S à exercer une activité lucrative. Au niveau de la loi, ces mesures consistent à instaurer, d'une part, une obligation d'annoncer les personnes à protéger au SPE et, d'autre part, un droit de changer de canton pour celles qui exercent une activité lucrative. Au niveau de l'ordonnance, il est prévu, d'une part, de soumettre l'exercice d'une activité lucrative par tout bénéficiaire du statut S à une obligation d'annonce et non plus à une obligation d'obtenir une autorisation et, d'autre part, d'étendre aux personnes à protéger l'obligation de participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle. Le projet vise en outre à créer la possibilité de prolonger les programmes d'intégration cantonaux via une convention entre la Confédération et les cantons.

Le 19 décembre 2023, le Parlement a renvoyé au Conseil fédéral le projet de modification de la LEI « Admission facilitée pour les étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse » (objet 22.067), mettant en œuvre la motion Dobler (17.3067) « Si la Suisse paie la formation coûteuse de spécialistes, ils doivent aussi pouvoir travailler ici ». En exécution de la décision de renvoi du Parlement, le Conseil fédéral propose deux mesures visant à faciliter l'admission sur le marché du travail en Suisse des étrangers diplômés d'une école supérieure suisse et des titulaires d'un postdoctorat achevé en Suisse, lorsque l'activité lucrative revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant.

Contenu du projet

La modification de la LAsi vise à faciliter le changement de canton pour les bénéficiaires du statut S qui exercent une activité lucrative. Elle fait écho à la réglementation en vigueur sur le changement de canton pour les personnes admises à titre provisoire.

Pour permettre aux bénéficiaires du statut S d'avoir un meilleur accès aux offres du SPE, le projet prévoit en outre d'inscrire dans la LEI l'obligation pour les autorités cantonales d'aide sociale d'annoncer à ce service les personnes qui, parmi lesdits bénéficiaires, sont sans emploi. Cette obligation s'applique déjà aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire.

Les modifications d'ordonnances proposées visent notamment à soumettre l'exercice d'une activité lucrative par tout bénéficiaire du statut S à une obligation d'annonce et non plus à une obligation d'obtenir une autorisation. Ce changement permet de mettre en œuvre la motion 23.3968 « Statut de protection S. Faciliter l'accès au marché du travail », déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil national. Cette mise en œuvre nécessite de modifier les art. 53, 64 et 65 ss OASA.

Le projet prévoit également d'ajouter, à l'art. 10 OIE, les bénéficiaires du statut S aux catégories de personnes pouvant être tenues de participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle.

Enfin, dans la mesure où la mise en œuvre des programmes d'intégration cantonaux est concernée, la possibilité de prolonger la durée des conventions-programmes liant Confédération et cantons doit être inscrite à l'art. 14 OIE.

En vue de la mise en œuvre définitive de la décision de renvoi au Conseil fédéral de l'objet 22.067, le projet propose également de modifier la LEI afin que les étrangers diplômés d'une école supérieure suisse (tertiaire B) ou ayant achevé un postdoctorat en Suisse ne soient plus soumis à l'examen de l'ordre de priorité lors de leur admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative qui revêt un intérêt scientifique et économique prépondérant à la fin de leur formation. Ils bénéficieront également d'une admission en Suisse pendant un délai de six mois à compter de la fin leur formation ou de leur formation continue pour trouver un emploi. Le droit actuel prévoit déjà une réglementation identique pour les étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse (tertiaire A).

Sommaire

1	Contexte	5
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés.....	5
1.2	Solutions étudiées et solution retenue.....	7
1.3	Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral	11
2	Présentation du projet.....	11
2.1	Réglementation proposée	11
2.2	Mise en œuvre	14
3	Commentaire des dispositions.....	14
3.1	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)	14
3.2	Loi sur l'asile (LAsi)	16
3.3	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)	18
3.4	Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE).....	20
4	Conséquences	22
4.1	Conséquences pour la Confédération	22
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes	24
4.3	Conséquences économiques	25
4.4	Conséquences sanitaires et sociales	25
5	Aspects juridiques.....	25
5.1	Constitutionnalité.....	25
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	26
5.3	Forme de l'acte à adopter	26
5.4	Frein aux dépenses.....	26

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Encourager les bénéficiaires du statut S à exercer une activité lucrative

Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a activé pour la première fois le statut de protection S (ci-après statut S) pour les personnes en provenance d'Ukraine¹. Le statut S n'est pas limité dans le temps et reste donc en vigueur jusqu'à sa levée par le Conseil fédéral (art. 76 de la loi sur l'asile ; LAsi ; RS 142.31). Or ce dernier a décidé, le 9 novembre 2022, le 1^{er} novembre 2023, puis le 4 septembre 2024, de le maintenir. Le statut S reste en vigueur jusqu'au 4 mars 2026 au minimum, à moins que la situation en Ukraine change radicalement d'ici là.

En parallèle, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) soutient les cantons en leur versant une contribution financière de 250 francs par mois (soit 3000 francs par an) pour chaque bénéficiaire du statut S. Le programme S a également été prolongé au fur et à mesure. Le Conseil fédéral considère que des efforts supplémentaires sont nécessaires concernant l'intégration professionnelle des personnes à protéger. Son objectif est que le taux d'activité des bénéficiaires du statut S passe à 45 % d'ici fin 2025 (il visait les 40 % pour la fin 2024). Au 30 octobre 2024, 66 998 personnes bénéficiaient du statut S et, parmi elles, 41 041 étaient en âge de travailler ; le taux d'activité était alors de 28,8 %.

Un groupe d'évaluation du statut S a été mis sur pied en juin 2022. Dans les rapports qu'il a rendus en novembre 2022² et en juin 2023³, cet organe est notamment arrivé à la conclusion que les bases juridiques en vigueur avaient fait leurs preuves, que l'activation du statut S était indispensable pour soulager le système d'asile et qu'il y avait un besoin de coordination étroite au sein de l'espace Schengen. Il a remis son rapport final en juin 2024⁴, dans le cadre d'un mandat de suivi, concluant alors que le statut S était une mesure efficace, mais qu'il fallait redoubler d'efforts en matière d'intégration professionnelle. C'est pourquoi, le 20 septembre 2024, le Conseil fédéral a confié plusieurs mandats au Département fédéral de justice et police (DFJP). Ce dernier s'est ainsi vu attribuer la tâche de réaliser un examen approfondi des diverses dispositions légales relatives au statut S et à l'admission provisoire, mais aussi d'élaborer un projet destiné à la consultation comprenant des mesures légales qui favorisent l'intégration professionnelle des bénéficiaires du statut S, ce projet devant permettre de faciliter

¹ FF 2022 586

² Disponible sous www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 01.12.22 : Ukraine : le groupe d'évaluation du statut S présente ses premières conclusions

³ Disponible sous www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 29.06.23 : Ukraine : le statut S a fait ses preuves, selon le groupe d'évaluation

⁴ Disponible sous www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 20.09.24 : Le statut de protection S, une mesure efficace selon le groupe d'évaluation

l'accès des personnes à protéger à une activité lucrative. Au niveau de la loi, les mesures prévues consistent à instaurer, d'une part, une obligation d'annoncer les personnes à protéger au service public de l'emploi (SPE) et, d'autre part, un droit de changer de canton pour celles qui exercent une activité lucrative. Au niveau de l'ordonnance, il est prévu, d'une part, de soumettre l'exercice d'une activité lucrative par tout bénéficiaire du statut S à une obligation d'annonce et non plus à une obligation d'obtenir une autorisation et, d'autre part, de mettre les personnes à protéger dans l'obligation de participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle.

Faciliter l'admission des ressortissants d'États tiers formés en Suisse (mise en œuvre de l'objet 22.067)

Le Conseil fédéral a adopté le 19 octobre 2022 son message portant sur une modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.2)⁵. Ce projet mettait en œuvre la motion (17.3067) Dobler « Si la Suisse paie la formation coûteuse de spécialistes, ils doivent aussi pouvoir travailler ici ». Le Conseil fédéral avait proposé le rejet de la motion, mais celle-ci a été adoptée en 2019 par le Parlement. Fin 2023, le Parlement a renvoyé au Conseil fédéral ce projet de modification de la LEI (objet 22.067). Lors des débats parlementaires du 12 septembre 2023, le Conseil des États a estimé qu'il existait des doutes quant à la compatibilité de la solution proposée par le Conseil fédéral avec l'art. 121a Cst. (gestion de l'immigration)⁶. Le 19 décembre 2023, le Conseil national a adhéré à la décision de renvoi⁷. La décision de renvoi du Parlement demande au Conseil fédéral de proposer des simplifications conformes à la Constitution fédérale pour l'admission des étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse. Il mentionne qu'il pourra s'agir notamment de « simplifications administratives, d'une amélioration de la prévisibilité dans la procédure d'autorisation et d'une prolongation du délai prévu à l'art. 21, al. 3, LEI. ». Lors des débats au Conseil des États à la session d'automne 2023, le rapporteur de la commission a indiqué que la décision de renvoi comportait une énumération indicative des nouvelles possibilités de mise en œuvre de l'objet 22.067. Le Conseil fédéral était libre de définir un peu différemment les catégories de personnes concernées par la mise en œuvre de l'objet 22.067, voire de décider qu'aucune modification n'était nécessaire au niveau de la loi, mais d'apporter des améliorations au niveau de l'ordonnance⁸.

Conjointement, la motion Atici (22.4105) « Lutter contre la pénurie de personnel qualifié en tirant parti de tous les diplômés de la formation professionnelle supérieure », a été adoptée par le Conseil national le 25 septembre 2023⁹. Elle a les mêmes objectifs que la motion Dobler (17.3067), mais vise à faciliter l'admission sur le marché du travail des ressortissants de pays tiers titulaires d'un diplôme suisse de formation professionnelle

⁵ FF 2022 2706

⁶ BO 2023 E 707

⁷ BO 2023 N 2447

⁸ BO 2023 E 707

⁹ BO 2023 N 1930

supérieure (tertiaire B). Le Conseil national avait déjà formulé la même demande lors des débats sur le projet de modification de la LEI (objet 22.067). La motion Atici (22.4105) a donc été rejetée par le Conseil des États le 13 mars 2024 au motif que ces objectifs pourront être pris en considération dans le cadre des travaux relatifs au renvoi de l'objet (22.067) au Conseil fédéral¹⁰.

La modification proposée de l'art. 21, al. 3, AP-LEI constitue la deuxième et dernière étape de la mise en œuvre de la décision de renvoi de l'objet 22.067.

Comme première étape de réalisation, le DFJP a décidé de modifier l'ordonnance du DFJP concernant l'approbation (OA-DFJP ; RS 142.201.1) et les directives du SEM. Les modifications proposées concernent les diplômés des hautes écoles (tertiaire A), des écoles supérieures suisses (tertiaire B) et des postdoctorants. La modification de l'OA-DFJP prévoit la suppression de la procédure d'approbation auprès du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) pour l'octroi des autorisations de séjour en Suisse en vue de l'exercice d'une activité lucrative des titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse (tertiaire A). En outre, la modification des directives prévoit une simplification des procédures administratives et un assouplissement des critères d'examen des demandes d'autorisations de séjour pour l'exercice d'une activité lucrative en Suisse des diplômés des hautes écoles suisses (tertiaire A), des écoles supérieures suisses (tertiaire B) et des postdoctorants. Ces mesures entreront en vigueur le 1^{er} avril 2025.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Encourager les bénéficiaires du statut S à exercer une activité lucrative

Les mesures qui visent à encourager les bénéficiaires du statut S à exercer une activité lucrative doivent correspondre aux mesures d'intégration professionnelle déjà en place pour les personnes admises à titre provisoire. Bien que le statut S et l'admission provisoire présentent des différences, notamment dans la procédure d'admission¹¹, l'objectif est d'encourager l'intégration professionnelle des deux catégories de personnes concernées : qui dit moins d'obstacles administratifs dit un accès plus simple et plus rapide au marché du travail pour les intéressés. C'est pourquoi l'objectif est d'aligner le statut S sur l'admission provisoire dans les dispositions relatives à l'intégration professionnelle. Au niveau de la loi, il est donc prévu que, parmi les bénéficiaires du statut S, les sans-emploi soient eux aussi annoncés, sous certaines conditions, au SPE par les autorités cantonales d'aide sociale et les actifs aient le droit, également sous certaines conditions, de changer de canton. Au niveau de l'ordonnance, le projet prévoit la mise en œuvre de la motion 23.3968, qui demande que soit facilité l'accès des bénéficiaires du statut S au marché du travail (l'obligation d'obtenir une autorisation laissant la place à une obligation d'annoncer les personnes), et l'extension auxdits bénéficiaires de l'obligation de participer à des programmes d'intégration ou de réintégration professionnelle. Enfin, l'introduction de la possibilité de prolonger les conventions-pro-

¹⁰ BO 2024 E 223

¹¹ Concernant les différences, voir le rapport de juin 2024 du groupe d'évaluation du statut S sur son nouveau mandat (disponible sous www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 20.09.24 : Le statut de protection S, une mesure efficace selon le groupe d'évaluation, p. 25 s.)

grammes liant Confédération et cantons doit permettre de réduire la charge administrative occasionnée par la mise en œuvre des programmes d'intégration cantonaux (PIC).

Admission facilitée pour les ressortissants d'États tiers formés en Suisse (mise en œuvre de l'objet 22.067)

Conformément à la décision de renvoi de l'objet 22.067 adoptée par le Parlement le 19 décembre 2023 (cf. pt 1.1)¹², le DFJP a examiné plusieurs variantes qui ont été rejetées :

a) Prolongation du délai de séjour de six mois pour la recherche d'un emploi à la fin de la formation pour les diplômés d'une haute école (modification de l'art. 21, al. 3, LEI)

L'examen de cette mesure est mentionné dans la décision de renvoi du Parlement au Conseil fédéral du projet 22.067. Néanmoins, une telle modification n'aurait que peu d'effet dans la pratique, car il n'est pas constaté, en pratique, que le délai actuel est insuffisant. Cet état de fait ressort également du message du 19 octobre 2022 sur la modification de la LEI (objet 22.067)¹³.

À noter que la modification proposée de l'art. 21, al. 3, AP-LEI prévoit désormais d'appliquer aussi aux titulaires d'un diplôme d'une école supérieure (tertiaire B) et aux post-doctorants le délai de six mois de séjour en Suisse à la fin de leur formation pour la recherche d'une activité lucrative qui revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant.

b) Définir au niveau de l'ordonnance des critères d'interprétation larges de l'examen du respect de l'ordre de priorité de l'art. 21, al. 3, LEI (définition large des notions « d'intérêts scientifiques et économiques prépondérants »)

La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF) laisse une marge de manœuvre pour l'interprétation de la notion « d'intérêts scientifiques et économiques prépondérants » contenue à l'art. 21, al. 3, LEI. Une codification dans l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201) d'une interprétation large de ces notions, dans le cadre fixé par la jurisprudence du TAF, pourrait créer une sécurité juridique supplémentaire lors de l'interprétation de ces notions par les autorités cantonales compétentes. Néanmoins, cette réglementation ne s'adresserait qu'aux étrangers diplômés d'une haute école (tertiaire A). Par conséquent, cette solution ne permettrait pas de mettre en œuvre complètement la volonté du Conseil national lors des débats sur le traitement du projet 22.067 et la motion Atici (22.4105) qui visent une facilitation des critères d'octroi d'une autorisation de séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative aussi pour les titulaires étrangers d'un diplôme d'une école supérieure en suisse (tertiaire B)¹⁴.

¹² BO 2023 E 707

¹³ Cf. message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Admission facilitée pour les étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse), cf. pt 2.2.2. ; FF 2022 2706.

¹⁴ BO 2023 N 583

Actuellement, les critères pour l'examen des notions « d'intérêts scientifique et économique prépondérants » découlant de la jurisprudence du TAF sont explicités dans les directives du SEM. Dans ce cadre, il existe une marge de manœuvre en vue de l'interprétation de ces notions par les autorités compétentes. Par conséquent, les directives du SEM seront modifiées au 1^{er} avril 2025 afin d'utiliser cette marge de manœuvre. Cette modification s'inscrit dans le cadre de la première phase de mise en œuvre de la décision de renvoi de l'objet 22.067 (cf. pt 1.1).

c) Introduction de nombres maximums distincts pour les étrangers titulaires d'un diplôme de degrés tertiaire A, B et les postdoctorants dans l'OASA

Cette solution a déjà été examinée dans le cadre du message du 19 octobre 2022 relatif à la modification de la LEI (projet 22.067)¹⁵ pour les titulaires d'un diplôme d'une haute école (tertiaire A). Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a toujours rejeté l'idée de prévoir des nombres maximums distincts pour certains secteurs, notamment à cause des problèmes d'exécution considérables que cela engendrerait et pour éviter que l'attribution des contingents ne perde en flexibilité. Depuis que le système d'admission binaire existe, le Conseil fédéral a uniquement introduit, lorsque cela s'est avéré nécessaire, des nombres maximums spécifiques pour certains pays sur la base d'accords bilatéraux (par ex., pour les nouveaux membres de l'UE, à la faveur de l'introduction progressive de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, ou dans le cadre de la solution transitoire après la sortie du Royaume-Uni de l'UE). La position exprimée par le Conseil fédéral dans son message de 2022 conserve toute sa pertinence.

d) Garantir, avant la fin de la formation, l'octroi d'une autorisation de séjour pour exercer une activité lucrative après l'obtention du diplôme

Cette solution irait à l'encontre de la réglementation actuelle des conditions d'admission prévues par la LEI pour l'octroi d'une autorisation de séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative en Suisse. D'une part, la LEI impose, pour l'examen de l'octroi d'une autorisation de séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative salariée, le dépôt d'une demande par l'employeur (art. 18, al. 1, let. b, LEI). Or, avant la fin de la formation, le futur employeur n'est généralement pas connu. En outre, il ne peut être garanti que la personne concernée remplisse effectivement toutes les conditions d'admission au terme de la formation, (art. 18 ss LEI) et qu'il n'existe pas de motifs de révocation, en particulier ceux liés au respect de l'ordre et de la sécurité publics (art. 62, al. 1, let. a à c et e, LEI).

e) Création d'une dérogation aux conditions d'admission afin de faciliter l'admission en Suisse des personnes ayant achevées une formation tertiaire (nouvel art. 30, al. 1, let. m, LEI), avec maintien des contingents

¹⁵ Cf. message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Admission facilitée pour les étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse), pt 1.2.3, FF 2022 2706.

Selon l'avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 24 avril 2024, intitulé « Constitutionnalité du projet mettant en œuvre l'initiative parlementaire Barrile : 19.464 Regroupement familial. Supprimer toute discrimination subie en raison du droit interne »¹⁶, des assouplissements de la législation actuelle sont compatibles avec l'art. 121a Cst. pour autant qu'ils concernent un nombre limité de personnes. Or, la notion de « nombre limité de personnes » est une notion juridique qui est indéterminée, qui est controversée au Parlement et qui suscite de nombreuses questions. Cette variante serait similaire à celle déjà proposée par le Conseil fédéral dans son message du 19 octobre 2022 relatif à la modification de la LEI (projet 22.067)¹⁷, à la différence que ces cas d'application seraient soumis aux nombres maximums. Néanmoins, cette variante est rejetée car, d'une part, elle est trop proche de la solution déjà proposée par le Conseil fédéral et d'autre part, elle pourrait aussi soulever des controverses quant au fait de savoir si cette modification porte ou non sur un nombre limité de personnes et si des contingents doivent effectivement être fixés ou non dans ce cas. En effet, le seuil à partir duquel il faut admettre qu'une modification législative concerne ou non un « nombre limité de personnes » n'a pas (encore) été défini au niveau politique.

f) Admission des étrangers titulaires d'un diplôme suisse d'une haute école (tertiaire A), d'une école supérieure (tertiaire B) et les postdoctorants lorsque l'activité lucrative envisagée à la fin de la formation constitue une activité lucrative qualifiée en lien avec le diplôme obtenu

Selon le droit actuel, seuls les diplômés d'une haute école suisse (tertiaire A) dérogent à l'ordre de priorité (art. 21, al. 3 LEI). Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Elle faisait suite à l'initiative parlementaire Neiryck (08.407) « Faciliter l'admission et l'intégration des étrangers diplômés d'une haute école suisse ». Lors des débats parlementaires sur l'objet 22.067, seul le Conseil national a proposé d'élargir la législation actuelle pour qu'une admission facilitée soit possible lorsque l'activité lucrative envisagée à la fin de la formation constitue une activité lucrative qualifiée en lien avec le diplôme obtenu¹⁸. En effet, lors des débats ultérieurs au Conseil des États ou à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États, un tel élargissement n'a plus été discuté. Contrairement à la solution proposée par le présent projet de modification de l'art. 21, al. 3, AP-LEI, qui permet elle aussi d'assouplir les conditions d'admission sur le marché du travail à la fin de la formation, la mise en œuvre de cette variante (qui supprimerait l'exigence d'un intérêt scientifique ou économique prépondérant) représenterait un élargissement trop important des conditions d'admission, dont les conséquences sont difficilement chiffrables.

¹⁶ Rapport disponible sous www.parlement.ch > 19.464 > Autres rapports > rapports publics des commissions

¹⁷ Cf. pt 1.2.3 ; FF 2022 2706.

¹⁸ BO 2023 N 584

1.3 Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁹ ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027²⁰. Les modifications qu'il est prévu d'apporter à la LAsi et à la LEI sont néanmoins nécessaires à l'exécution des mandats confiés par le Parlement au Conseil fédéral dans le cadre de l'objet 22.067. Elles répondent en outre à deux objectifs du Conseil fédéral : assurer une politique d'asile et d'intégration cohérente et mettre à profit les possibilités offertes par l'immigration en encourageant les bénéficiaires du statut S à exercer une activité lucrative.

Enfin, soumettre l'exercice d'une activité lucrative par toute personne à protéger à une obligation d'annonce et non plus à une obligation d'obtenir une autorisation permettra de donner suite à la motion 23.3968 « Statut de protection S. Faciliter l'accès au marché du travail », déposée le 17 août 2023 par la Commission des institutions politiques du Conseil national. Suivant la recommandation du Conseil fédéral, le Conseil national et le Conseil des États ont adopté cette motion – le 19 décembre 2023 et le 13 mars 2024, respectivement. Cette dernière peut donc être classée.

2 Présentation du projet

2.1 Réglementation proposée

Les modifications proposées concernent la LAsi, la LEI, l'OASA et l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205)²¹. Elles visent à faciliter l'admission des ressortissants d'États tiers formés en Suisse et des bénéficiaires du statut S sur le marché du travail et, ainsi, à réduire la dépendance des personnes concernées vis-à-vis de l'aide sociale. Les modifications réglementaires prévues sont des changements à part entière et non des dispositions d'exécution des modifications législatives.

2.1.1. Annonce au SPE des bénéficiaires du statut S qui sont sans emploi (art. 53, al. 5, P-LEI)

Depuis le 1^{er} juillet 2018, les autorités cantonales d'aide sociale sont tenues d'annoncer au SPE les personnes admises à titre provisoire et réfugiés reconnus qui sont sans emploi et aptes à intégrer le marché du travail (art. 53, al. 5, LEI). Cette obligation a été instaurée par la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) pour optimiser la collaboration entre les services d'aide sociale et le SPE. Elle permet de mieux exploiter le potentiel offert par la main-d'œuvre présente en Suisse, l'objectif étant d'intégrer rapidement et durablement ces catégories de personnes dans le marché suisse du travail.

¹⁹ FF 2024 525

²⁰ FF 2024 1440

²¹ RS 142.205

Actuellement, l'obligation d'annoncer les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus au SPE permet aux unes et aux autres d'accéder aux prestations de conseil et de placement et, si nécessaire, aux mesures relatives au marché du travail (MMT) que propose ce service. Le projet prévoit d'étendre cette obligation d'annonce aux bénéficiaires du statut S qui sont aptes à intégrer le marché du travail. L'accompagnement assuré par le SPE permettra d'augmenter le taux d'activité de cette catégorie de personnes. La pratique a déjà été ajustée pour encourager l'intégration professionnelle de ces personnes : la circulaire du 1^{er} janvier 2024 sur le programme S²² prévoyait – mesure alors inédite – que les bénéficiaires du statut S qui n'avaient pas d'emploi et étaient aptes à intégrer le marché du travail devaient être annoncés au SPE par les autorités cantonales d'aide sociale. Le projet vise à inscrire cette pratique dans la loi.

Selon l'OIE, l'obligation d'annonce ne s'applique qu'aux personnes dont l'employabilité a été établie à la suite d'une évaluation (art. 9, al. 2, OIE). Les cantons règlent la procédure (art. 9, al. 1, OIE), c'est-à-dire les détails de celle-ci et les compétences en matière d'évaluation de l'employabilité. En outre, ils rendent compte chaque année au SEM des compétences et du mode opératoire concernant l'évaluation de l'employabilité, ainsi que du nombre d'annonces et du nombre de placements (art. 9, al. 3, OIE). Ces dispositions réglementaires doivent aussi s'appliquer aux bénéficiaires du statut S et devront être modifiées ultérieurement, au niveau de l'ordonnance, sous la forme de dispositions d'exécution.

2.1.2. Changement de canton des bénéficiaires du statut S (art. 75a P-LAsi)

Le SEM n'autorise un bénéficiaire du statut S à changer de canton que si les deux cantons concernés y consentent, à la suite d'une revendication du principe de l'unité de la famille ou en cas de menace grave pesant sur l'intéressé ou sur d'autres personnes (art. 44 en relation avec l'art. 22, al. 2, l'ordonnance 1 sur l'asile [RS 142.311 ; OA 1]). Auparavant, ces critères s'appliquaient aussi aux personnes admises à titre provisoire. Mais, depuis le 1^{er} juin 2024, de nouvelles dispositions sont en vigueur qui facilitent le changement de canton, pour exercer une activité lucrative, des personnes admises à titre provisoire et, ainsi, favorisent leur intégration professionnelle (art. 85b LEI en relation avec l'art. 67a OASA). Aussi le projet prévoit-il d'accorder aux bénéficiaires du statut S le droit de changer de canton, pour exercer une activité lucrative, à des conditions analogues à celles qui s'appliquent aux personnes admises à titre provisoire. Cette modification de la loi nécessitera une modification des dispositions d'exécution de l'art. 44 OA 1 et de l'art. 67a OASA.

2.1.3. Admission facilitée pour les ressortissants d'États tiers formés en Suisse (mise en œuvre de l'objet 22.067; art. 21, al. 3, P-LEI)

Contrairement aux variantes examinées et rejetées (cf. pt 1.2), la modification proposée de l'art. 21, al. 3, AP-LEI permettra une facilitation effective de l'accès au marché du travail des étrangers titulaires d'un diplôme d'une école supérieure (tertiaire B) ou

²² La circulaire III du SEM prévoit aussi cette pratique. Disponible sous www.sem.admin.ch. > [Intégration & naturalisation](#) > [Encouragement de l'intégration](#) > Programme S

d'un postdoctorat, en supprimant l'examen de l'ordre de priorité aussi pour ces derniers. En outre, elle permettra de traiter de manière identique les étrangers ressortissants d'États tiers diplômés des degrés tertiaires A ou B et les postdoctorants, ce qui correspond aux souhaits exprimés par le Parlement dans sa décision de renvoi de l'objet 22.067. Cette modification permet aussi de prendre en compte les débats parlementaires relatifs à la motion Atici (22.4105, cf. pt 1) et vise la mise en œuvre complète de la décision de renvoi au Conseil fédéral relative à l'objet 22.067 et de la motion Dobler (17.3067).

2.1.4. Soumission à annonce, et non plus à autorisation, de l'activité lucrative exercée par une personne à protéger (mise en œuvre de l'objet 23.3968 ; art. 53 et 65 à 65c OASA)

L'art. 75 LAsi soumet à autorisation l'exercice d'une activité lucrative, mais prévoit aussi la possibilité pour le Conseil fédéral de déroger à cette règle en édictant des conditions moins sévères quant à l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger (art. 75, al. 2, LAsi). Les dérogations de ce genre peuvent être prévues directement au niveau de l'ordonnance, comme ici dans l'OASA. Il ne s'agit donc pas d'éventuelles dispositions d'exécution.

Concrètement, le projet prévoit de transformer l'obligation faite aux personnes à protéger d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative en une obligation d'annonce analogue à celle qui s'applique aux personnes admises à titre provisoire (cf. art. 85a LEI). Cette mesure impose en premier lieu une modification de l'art. 53 OASA, qui régit l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger : il est prévu que cette disposition renvoie désormais aux art. 65 à 65c OASA, qui portent notamment sur l'annonce du début d'une activité lucrative exercée par une personne admise à titre provisoire, un réfugié ou un apatride. Les règles mentionnées seront modifiées par souci de cohérence. Par analogie, le changement d'emploi des bénéficiaires du statut S (art. 64 OASA) doit aussi être soumis à annonce.

2.1.5. Extension de l'obligation de participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle aux bénéficiaires du statut S ; introduction de la possibilité de prolonger les PIC (art. 10, al. 1, et 14, al. 2, OIE)

La modification qu'il est prévu d'apporter à l'art. 10, al. 1, OIE étend aux bénéficiaires du statut S qui touchent l'aide sociale la possibilité d'être tenu de participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle. Les prestations qu'ils perçoivent de l'aide sociale pourront être réduites s'ils ne s'acquittent pas de cette obligation (art. 10, al. 2, OIE). L'extension de cette dernière aux personnes à protéger vise à accroître leur responsabilité individuelle en matière d'intégration et à améliorer leur employabilité.

Le projet prévoit en plus d'inscrire au niveau de l'ordonnance la possibilité de prolonger les programmes cantonaux d'intégration (PIC) en cours (art. 14, al. 2, AP-OIE). Cette modification vise à limiter la charge de travail administratif assumée par la Confédération et les cantons en cas de prolongation des PIC, dont la durée est normalement de quatre ans. Un PIC pourra ainsi être prolongé sans que la Confédération et les cantons aient besoin de passer par une procédure de dépôt de programmes laborieuse. En

règle générale, la durée de la prolongation ne devrait pas dépasser celle déjà convenue pour le programme.

Ces deux modifications ne constituent ni l'une ni l'autre des dispositions d'exécution.

2.2 Mise en œuvre

Les changements proposés au niveau de la loi nécessitent de modifier les ordonnances d'exécution. Ainsi, à l'art. 9 OIE, les bénéficiaires du statut S doivent venir s'ajouter aux deux catégories de personnes qui doivent déjà être annoncées au SPE, à savoir les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi (cf. pt 2.1). La mise en œuvre du changement de canton des bénéficiaires du statut S aux fins d'exercer une activité lucrative impose de compléter les art. 44 OA 1 et 67a OASA. Toutefois, ces modifications (par ricochet) ne sont pas prévues dans le cadre du présent projet ; elles viendront s'inscrire à la suite de l'adoption, par le Parlement, des modifications législatives proposées dans le projet.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

3.1.1 Annonce au SPE des bénéficiaires du statut S qui sont sans emploi

Art. 53, al. 5

Les autorités cantonales d'aide sociale devront désormais annoncer au SPE non seulement les réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire qui sont sans emploi, mais aussi les bénéficiaires du statut S qui sont dans la même situation. Les personnes de cette catégorie pourront ainsi accéder plus facilement aux prestations du SPE.

Cette modification en impose une autre, au niveau de l'ordonnance. L'art. 9 OIE en vigueur dispose que les cantons règlent la procédure d'annonce et que l'obligation d'annonce ne s'applique qu'aux personnes employables. Il régit aussi le compte rendu annuel des cantons au SEM. Il devra être modifié (cf. pt 2.2) pour s'appliquer également aux bénéficiaires du statut S.

3.1.2 Admission facilitée pour les ressortissants d'États tiers formés en Suisse (mise en œuvre de l'objet 22.067)

Art. 21, al. 3

Dans sa version actuelle, l'art. 21, al. 3, LEI prévoit une dérogation à l'examen de l'ordre de priorité uniquement pour les diplômés d'une haute école (tertiaire A). Sont comprises comme des hautes écoles suisses (tertiaire A²³) : les hautes écoles universitaires, soit les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales (EPF)

²³ www.swissuniversities.ch > thèmes > enseignement et études

ainsi que les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques (art. 2, al. 2, let. b de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles [LEHE²⁴]).

Les étrangers titulaires d'un diplôme d'une école supérieure (tertiaire B) et les postdoctorants, sont soumis à l'examen de l'ordre de priorité et ne peuvent être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative en Suisse que s'il est démontré qu'aucun travailleur en Suisse ni aucun ressortissant des États membres de l'UE ou de l'AELE correspondant au profil n'a pu être recruté.

Dans la pratique, cette condition représente le principal frein à leur admission sur le marché du travail.

Par conséquent, l'art. 21, al. 3, AP-LEI propose d'exclure de l'examen de l'ordre de priorité aussi les ressortissants d'état tiers titulaires d'un diplôme d'une école supérieure (tertiaire B) et les postdoctorants lors de l'examen de l'octroi d'une autorisation de séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative en Suisse à la fin de leur formation.

Tout comme les titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse (tertiaire A), ils pourront désormais aussi bénéficier d'une admission temporaire en Suisse durant un délai de six mois après la fin de leur formation pour y rechercher un emploi (art. 21, al. 3, P-LEI).

Par écoles supérieures (tertiaire B) il faut comprendre les écoles du degré tertiaire non universitaire. Ces études s'adressent principalement aux détenteurs d'un certificat fédéral de compétences, d'une formation scolaire générale supérieure ou d'une qualification équivalente (art. 26, al. 2, de la loi fédérale sur la formation professionnelle [LFPr]²⁵ et art. 2, al. 2, de l'ordonnance du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche concernant les conditions minimales de reconnaissance des filières de formation et des études post-diplômes des écoles supérieures)²⁶. Les écoles supérieures dispensent des formations professionnelles supérieures qui visent à transmettre et à faire acquérir les qualifications indispensables à l'exercice d'une activité professionnelle complexe ou impliquant des responsabilités élevées (art. 26, al. 1, LFPr). Les diplômés qui en ressortent sont ainsi considérés comme des travailleurs qualifiés au sens de l'art. 23, al. 1, LEI, lorsque leur emploi est en lien étroit avec le diplôme obtenu. À titre d'exemples, les diplômés sont hôteliers-restaurateurs, droguistes, économistes d'entreprise, techniciens en technique des bâtiments²⁷.

Le doctorat est une formation du troisième degré dont les aspects formels sont réglés dans l'ordonnance du Conseil des hautes écoles sur la coordination de l'enseignement

²⁴ RS. 414.20.

²⁵ RS 412.10

²⁶ RS 412.101.61

²⁷ Pour plus de détails, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI publie une liste des débouchés des écoles supérieures : cf. [Diplômes des écoles supérieures](#).

dans les hautes écoles suisses²⁸. L'admission à un doctorat relève de la responsabilité des hautes écoles suisses. Les écoles polytechniques fédérales de Lausanne et de Zurich ont par ailleurs adopté des ordonnances sur le doctorat²⁹. Il représente le diplôme le plus élevé d'une haute école suisse (tertiaire A). Les titulaires de ce titre peuvent viser une carrière scientifique et un poste à responsabilité dans le domaine de la recherche, de l'enseignement ou de la gestion des hautes écoles. C'est pourquoi cette catégorie de diplômés remplit également le critère d'admission lié aux qualification personnelles de la LEI (art. 23, al.1).

Les autres conditions d'admission en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour pour l'exercice d'une activité lucrative en Suisse restent inchangées (art. 18 à 20 et 22 à 24 LEI). Tout comme les titulaires étrangers d'un diplôme d'une haute école (tertiaire A), les titulaires étrangers d'un diplôme suisse d'une école supérieure (tertiaire B) ou d'un postdoctorat restent également soumis aux mesures de limitation prévues pour l'octroi des autorisations de séjour de courte durée et de séjour initiales (art. 32 et 33 LEI) délivrées en vue de l'exercice d'une activité lucrative (art. 20 LEI et art. 19, 19b, 20 et 20b et annexes I et II de l'OASA. Les contingents des cantons n'ont jamais été entièrement utilisés au cours des dernières années³⁰. Néanmoins, en cas d'épuisement des contingents cantonaux, les cantons peuvent solliciter des unités de contingent supplémentaires issues de la réserve fédérale (art. 20, al. 3, LEI). Ces dernières années, la réserve fédérale n'a par ailleurs jamais été épuisée.

3.2 Loi sur l'asile (LAsi)

Art. 75a Changement de canton pour les personnes exerçant une activité lucrative

Le projet prévoit d'accorder aux bénéficiaires du statut S le droit de changer de canton, pour exercer une activité lucrative, aux mêmes conditions que les personnes admises à titre provisoire. Chacune de ces dernières a le droit de changer de canton si elle ne dépend pas de l'aide sociale et que les rapports de travail existent depuis au moins 12 mois ou que l'horaire de travail ou le trajet pour se rendre au travail ne permettent pas d'exiger raisonnablement que la personne reste dans son canton de résidence (art. 85b, al. 3, LEI).

Les motifs prévus par le droit en vigueur pour changer de canton, à savoir le maintien de l'unité de la famille et la menace grave pesant sur l'intéressé ou sur d'autres personnes, resteront inscrits au niveau de l'ordonnance (OA 1).

²⁸ RS 414.205.1

²⁹ RS 414.110.422.2, RS 414.133.1

³⁰ Fin octobre 2024, les contingents applicables aux travailleurs ressortissants d'États tiers étaient épuisés à 67 % pour les permis B et à 59 % pour les permis L. Quant aux contingents distincts destinés aux ressortissants du Royaume-Uni, ils ont été relativement peu sollicités (20 % pour les permis B et 16 % pour les permis L).

Pour mettre en œuvre ces modifications, il est prévu de créer une nouvelle disposition dans la LAsi. Il n'est pas possible, du point de vue de la technique législative, de simplement modifier la réglementation en vigueur dans l'OA 1, car la création d'un droit au changement de canton doit s'inscrire dans la loi.

Al. 1

La réglementation sur le changement de canton visée à l'art. 22 OA 1 a été initialement créée pour les requérants d'asile (FF 1996 II 54 s.), mais une référence inscrite dans cette ordonnance l'étend aux personnes à protéger. Le statut des requérants d'asile et celui des personnes à protéger diffèrent fortement : l'exercice d'une activité lucrative et l'intégration ne sont pas le but premier du séjour des requérants d'asile, alors que l'intégration professionnelle est explicitement demandée et encouragée pour les personnes à protéger. De ce fait, les conditions à remplir pour changer de canton doivent aussi être différentes entre ces deux groupes de personnes. Initialement identique, la réglementation qui s'applique aux personnes admises à titre provisoire a d'ailleurs été modifiée par la décision de l'Assemblée fédérale du 17 décembre 2021 (en vigueur depuis le 1^{er} juin 2024³¹). Il est ainsi prévu que les bénéficiaires du statut S soient soumis aux mêmes conditions que les personnes admises à titre provisoire.

Afin d'encourager l'intégration professionnelle, le projet prévoit la création d'un droit au changement de canton lorsque la personne à protéger exerce une activité lucrative de durée indéterminée ou suit une formation professionnelle initiale en dehors de son canton de résidence. Ce droit est soumis aux deux conditions suivantes : la personne ne perçoit des prestations de l'aide sociale ni pour elle ni pour les membres de sa famille ; l'horaire de travail ou le trajet pour se rendre au travail ne permettent pas d'exiger raisonnablement qu'elle reste dans son canton de résidence ou bien les rapports de travail existent depuis au moins douze mois. Si ces conditions sont remplies, le SEM autorise le changement de canton.

Ne sont en particulier pas considérés comme raisonnablement exigibles un trajet très long pour se rendre au travail, un trajet impossible ou difficile à accomplir avec les transports publics ou une navette effectuée régulièrement entre le lieu de résidence et le lieu de travail pour travailler de nuit ou en équipe ou lorsque les missions sont confiées à court terme. Les critères déterminants doivent être fixés au niveau de l'ordonnance, comme pour les personnes admises à titre provisoire (art. 67a OASA).

Si le bénéficiaire du statut S met fin par sa faute aux rapports de travail après avoir changé de canton, les prestations de l'aide sociale peuvent, en vertu du droit en vigueur, être réduites voire supprimées (art. 82, al. 2, LEI en relation avec l'art. 83, al. 1, let. e, LAsi).

Al. 2

La personne n'aura le droit de changer de canton aux termes de l'al. 1 qu'en l'absence des motifs de révocation du statut S mentionnés à l'art. 78 LAsi, ce qui correspond à l'approche réglementaire adoptée pour le droit au changement de canton des titulaires

³¹ RO 2024 188

d'une autorisation de séjour ou d'établissement (art. 37, al. 2 et 3, LEI) et des personnes admises à titre provisoire (art. 85b, al. 4, LEI).

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

Art. 53 Personnes à protéger

(art. 30, al. 1, let. I, LEI et art. 75, al. 2, LAsi)

Al. 1

Dans l'exercice de la délégation de compétence visée à l'art. 75, al. 2, LAsi, l'art. 53, al. 1, AP-OASA prévoit la possibilité pour les bénéficiaires du statut S d'exercer une activité lucrative salariée ou indépendante une fois la protection provisoire obtenue (et aussi longtemps que cette protection dure), sans avoir besoin d'une autorisation préalable. L'obligation en vigueur d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative (art. 75 LAsi en relation avec l'art. 40, al. 2, LEI) doit donc être remplacée, pour les personnes à protéger, par une obligation d'annonce. Comme il l'a déjà fait en supprimant le délai d'attente³², le Conseil fédéral fixe ainsi des conditions moins sévères quant à l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger.

Al. 2

Le projet prévoit de soumettre à annonce le début et la fin de toute activité lucrative ainsi que tout changement d'emploi pour les bénéficiaires du statut S. Ce remplacement de l'obligation d'obtenir une autorisation par une obligation d'annonce fait notamment écho aux règles applicables aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés reconnus en matière d'activité lucrative (art. 85a LEI et art. 61 LAsi). À cet effet, l'art. 53, al. 2, AP-OASA dispose que le début et la fin de toute activité lucrative ainsi que tout changement d'emploi sont soumis à annonce. En conséquence, la réglementation en vigueur sur l'obligation d'annonce, qui s'applique aux personnes admises à titre provisoire, aux réfugiés et aux apatrides (art. 64, al. 3, et art. 65 à 65c AP-OASA), est étendue aux personnes à protéger.

L'expression *activité lucrative* désigne une activité salariée ou indépendante (art. 11, al. 2, LEI et art. 1a et 2 OASA).

Art. 64 Changement d'emploi

(art. 30, al. 1, let. I, 31, al. 3, et 85a LEI; art. 43, 61 et 75, al. 2, LAsi)

Titre

Il est prévu que le titre qui suit celui de cette disposition soit complété par la norme de délégation de l'art. 75, al. 2, LAsi. Cette norme permet au Conseil fédéral de fixer des

³² RO 2022 167

conditions moins sévères quant à l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger.

Al. 2

Si l'exercice d'une activité lucrative par une personne à protéger est soumis à annonce et non plus à autorisation, l'obligation d'obtenir une autorisation pour changer d'emploi devient sans objet. L'al. 2 (changement d'emploi) peut donc être abrogé.

Al. 3

Les personnes à protéger viennent compléter l'énumération des catégories de personnes dont le changement d'emploi est soumis à annonce. Les bénéficiaires du statut S n'auront donc plus besoin d'une autorisation pour changer d'emploi. Ils devront simplement être annoncés auprès de l'autorité cantonale compétente, désignée par le canton du lieu de travail. Les art. 65 à 65c AP-OASA s'appliquent par analogie à l'obligation d'annonce.

Art. 65 *Annonce du début d'une activité lucrative exercée par une personne admise à titre provisoire, un réfugié, une personne à protéger ou un apatride*
(art. 31, al. 3, et 85a LEI ; art. 61 et 75, al. 2, LAsi)

Titre

Dans le titre, le projet consiste à mentionner les personnes à protéger en plus des personnes admises à titre provisoire, des réfugiés et des apatrides.

Il est également prévu que le titre qui suit celui de cette disposition soit complété par la norme de délégation de l'art. 75, al. 2, LAsi. Cette norme permet au Conseil fédéral de fixer des conditions moins sévères quant à l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger.

Al. 1

Les personnes à protéger viennent compléter l'énumération des catégories de personnes qui peuvent exercer une activité lucrative dès que celle-ci a été annoncée. Les bénéficiaires du statut S pourront donc exercer une activité lucrative dès lors qu'elle a été annoncée à l'autorité cantonale compétente.

L'expression *activité lucrative* désigne aussi bien une activité salariée qu'une activité indépendante (art. 11, al. 2, LEI et art. 1a et 2 OASA). En revanche, la participation à des programmes d'occupation visée à l'art. 43, al. 4, LAsi n'est pas considérée comme une activité lucrative et n'est donc pas soumise à annonce.

L'art. 65, al. 2 à 7, OASA s'applique par analogie.

Art. 65a *Annonce de la fin d'une activité lucrative exercée par une personne admise à titre provisoire, un réfugié, une personne à protéger ou un apatride*
(art. 31, al. 3, et 85a LEI ; art. 61 et 75, al. 2, LAsi)

Titre

Le projet prévoit de mentionner, dans le titre, les personnes à protéger en plus des personnes admises à titre provisoire, des réfugiés et des apatrides.

Il est également prévu que le titre qui suit celui de cette disposition fasse référence à l'art. 75, al. 2, LAsi, qui permet au Conseil fédéral de fixer des conditions moins sévères quant à l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger.

Texte normatif

L'énumération des différentes catégories de personnes doit permettre de définir dans le texte normatif le champ d'application de l'article en termes de personnes. L'art. 65, al. 2 à 4 et 6, s'applique par analogie à l'annonce de la fin d'une activité lucrative exercée par une personne à protéger.

Art. 65b Saisie et transmission des données annoncées
(art. 31, al. 3, et 85a LEI ; art. 61 et 75, al. 2, LAsi)

Titre

Il est prévu que le titre qui suit celui de cette disposition fasse référence à l'art. 75, al. 2, LAsi, qui permet au Conseil fédéral de fixer des conditions moins sévères quant à l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger.

Art. 65c Contrôle des conditions de rémunération et de travail
(art. 31, al. 3, et 85a LEI ; art. 61 et 75, al. 2, LAsi)

Titre

Il est prévu que le titre qui suit celui de cette disposition fasse référence à l'art. 75, al. 2, LAsi, qui permet au Conseil fédéral de fixer des conditions moins sévères quant à l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger.

3.4 Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Art. 10

Al. 1

L'art. 10 OIE renforce la responsabilité individuelle des étrangers en ce qui concerne leur intégration. Il prévoit que les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire qui bénéficient de l'aide sociale peuvent être obligés à participer à des programmes d'intégration ou d'occupation. Si, sans motif valable, ils ne s'acquittent pas de cette obligation, les prestations qu'ils perçoivent de l'aide sociale peuvent être réduites (art. 10, al. 2, OIE). La participation à des programmes d'occupation n'est pas considérée comme une activité lucrative au sens de l'art. 11 LEI. Elle est censée prévenir les effets négatifs de l'absence d'occupation, permettre aux intéressés de structurer leur quotidien et maintenir leur aptitude au retour et à la réintégration (cf. art. 43, al. 4, LAsi ; FF 2014 7771, 7858).

Il est d'abord prévu de remplacer « programme d'intégration ou d'occupation », formulation en vigueur, par « mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle », qui figure déjà à l'art. 65, al. 5, OASA. Les programmes d'occupation s'adressent en premier lieu aux personnes dont la procédure d'asile est en cours (permis N) ; ils servent à structurer le quotidien des participants (pendant leur séjour dans un centre fédéral pour requérants d'asile, par ex.) et non à les intégrer dans le marché du travail. L'utilisation de l'expression « programmes d'occupation » n'est donc pas pertinente dans le contexte de l'art. 10 OIE. Quant à l'expression « programmes d'intégration », qui figure dans la disposition en vigueur, elle inclut les mesures spécifiques de l'encouragement cantonal de l'intégration, telles qu'elles sont actuellement prévues dans le cadre des programmes cantonaux d'intégration (PIC) ; toutefois, pour favoriser l'intégration ou la réintégration professionnelle, il existe aussi, au niveau cantonal, des mesures prises par d'autres autorités, comme le SPE et les autorités d'aide sociale. Enfin, l'art. 65, al. 5, OASA utilise déjà la formulation « mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle », qui englobe toutes les mesures de ce type qui sont proposées par les autorités ou par les services mandatés par ces dernières. L'art. 10 AP-OIE doit couvrir l'ensemble de la marge de manœuvre qui existe à l'échelon cantonal en matière d'intégration ou de réintégration professionnelle, d'où la modification proposée.

Le projet prévoit également d'étendre aux bénéficiaires du statut S qui n'ont pas d'autorisation de séjour et touchent l'aide sociale la possibilité d'être tenu de participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle.

L'intégration professionnelle doit aussi être encouragée en permettant aux personnes à protéger qui n'ont pas d'autorisation de séjour de profiter des structures et mesures des PIC et des dispositifs cantonaux de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, le 13 avril 2022, de verser aux cantons une contribution limitée à la durée de la protection. Les contributions que la Confédération alloue aux cantons pour encourager l'intégration professionnelle et sociale sont versées dans le cadre d'un programme d'importance nationale (art. 58, al. 3, LEI)³³. Le programme de soutien aux bénéficiaires du statut S (programme S) s'appuie en grande partie sur les PIC existants et sur les procédures qui s'y rapportent.

Art. 14 Programmes d'intégration cantonaux

Al. 2

Depuis 2014, la Confédération œuvre à l'encouragement spécifique de l'intégration dans le cadre des PIC, dont la durée est généralement de quatre ans. En 2021, dans le sillage du lancement de l'AIS, une prolongation de deux ans de la phase 2018-2021 des PIC a été décidée à titre exceptionnel. Cette prolongation (PIC 2022-2023 et PIC 2^{bis}) a permis à la Confédération et aux cantons de transférer l'AIS dans les structures des PIC et de commencer à expérimenter sa mise en œuvre. L'art. 14 OIE ne prévoyant pas de prolongation des PIC, il a fallu, pour les PIC 2^{bis}, d'une durée de deux

³³ La législation ne permet pas de verser un forfait d'intégration pour les personnes à protéger qui n'ont pas d'autorisation de séjour (art. 58, al. 2, LEI).

ans, et malgré des bases pratiquement inchangées, lancer un processus de dépôt de programmes qui fut laborieux pour la Confédération et les cantons. L'introduction de la possibilité de prolonger une convention-programme en cours a pour but de limiter la charge de travail administratif assumée par la Confédération et les cantons en cas de prolongation, car il n'y aura alors pas besoin de déposer de nouveaux programmes.

4 Conséquences

Allègement de la charge financière de la Confédération et des cantons grâce à l'augmentation du nombre de bénéficiaires du statut S exerçant une activité lucrative

L'augmentation du taux d'activité des bénéficiaires du statut S devrait permettre à la Confédération et aux cantons d'économiser sur l'aide sociale accordée ou sur son subventionnement. Chaque fois qu'une personne vient s'ajouter aux 25-60 ans qui exercent une activité lucrative leur procurant un revenu brut de plus de 600 francs par mois, les contributions de la Confédération liées au forfait global baissent de 18 709 francs chaque année (état 2025).

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1. Annonce au SPE des bénéficiaires du statut S qui sont sans emploi

Les modifications proposées n'ont pas de conséquences directes pour la Confédération en matière de finances ni en matière de personnel.

Elles entraînent toutefois des coûts supplémentaires pour l'assurance-chômage (AC). Ceux-ci ne peuvent pas être chiffrés à l'avance, car le nombre de bénéficiaires du statut S qui s'annonceront au SPE de par l'obligation qui leur en sera désormais faite est impossible à estimer. L'AC est financée principalement par les cotisations des employés et des employeurs. S'y ajoute une participation annuelle de la Confédération et des cantons, censée couvrir environ la moitié des coûts du SPE et des MMT. La contribution fédérale à l'AC, qui doit compenser une partie des dépenses que l'AC consacre aux tâches des pouvoirs publics en rapport avec le SPE, est supprimée pour les années 2025 et 2026³⁴.

4.1.2. Changement de canton des bénéficiaires du statut S

Les demandes de changement de canton déposées par des bénéficiaires du statut S en vertu des dispositions proposées continueront à être traitées par le SEM. Il n'y a pas besoin de ressources supplémentaires à cet effet en matière de finances ni en matière de personnel.

Néanmoins, il faut s'attendre à ce que l'élargissement de la possibilité de recourir contre les décisions relatives au changement de canton engendre un certain surcroît de travail pour le personnel du Tribunal administratif fédéral (TAF). Le nombre de recours qui pourraient être adressés au TAF est impossible à évaluer. Toutefois, il ne

³⁴ FF 2024 558

faut pas tabler sur une augmentation significative du nombre de demandes de changement de canton ni, donc, de recours devant le TAF, car le cercle de personnes concernées est restreint par rapport à l'ensemble de la population suisse (fin octobre 2024, le pays comptait 41 041 bénéficiaires du statut S en âge de travailler) et les exigences en matière de changement de canton restent relativement élevées.

L'aplanissement des obstacles à l'intégration professionnelle des bénéficiaires du statut S par une facilitation du changement de canton vise à réduire la dépendance de cette catégorie de personnes vis-à-vis de l'aide sociale. Cette mesure aura une incidence positive à la fois sur les coûts de l'aide sociale des cantons et, si l'on considère l'indemnisation forfaitaire de ces derniers par la Confédération, sur les finances fédérales.

4.1.3. Admission facilitée pour les ressortissants d'États tiers formés en Suisse (mise en œuvre de l'objet 22.067)

La modification proposée vise à simplifier l'accès au marché du travail pour les ressortissants étrangers titulaires d'un diplôme d'une école supérieure en Suisse (tertiaire B) ou d'un postdoctorat achevé en Suisse. L'examen de ces demandes relève de la compétence des autorités cantonales (art. 1 OA-DFJP ; RS 142.101.1).

Par conséquent, il n'y a pas de conséquences financières ni en personnel pour la Confédération.

4.1.4. Soumission à annonce, et non plus à autorisation, d'une activité lucrative exercée par une personne à protéger

Le projet n'a pas de conséquences en matière de personnel pour la Confédération.

Soumettre l'exercice d'une activité lucrative par tout bénéficiaire du statut S à une obligation d'annonce à la place d'une obligation d'obtenir une autorisation n'a pas de conséquences directes pour la Confédération en matière de finances ni en matière de personnel, hormis les coûts de développement informatique. Ces derniers devraient rester faibles, puisqu'il sera possible de s'appuyer sur le processus électronique – déjà en place – d'annonce des réfugiés reconnus (permis B), des réfugiés admis à titre provisoire et des personnes admises à titre provisoire (permis F). Les coûts de l'aide sociale diminueront indirectement si le remplacement de l'obligation d'obtenir une autorisation par une obligation d'annonce permet d'augmenter le taux d'activité des bénéficiaires du statut S. Cet effet n'est toutefois pas quantifiable, car le taux d'activité dépend aussi d'autres facteurs.

4.1.5. Extension de l'obligation de participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle aux bénéficiaires du statut S; introduction de la possibilité de prolonger les PIC

Les mesures visant à faciliter l'accès au marché du travail n'engendreront pas de coûts supplémentaires, car elles seront mises en œuvre dans le cadre du programme S. La possibilité de modifier la durée des programmes (art. 14 AP-OIE) n'aura pas non plus de conséquences financières directes pour la Confédération. Que ce soit pour prolonger une convention-programme passée avec un canton ou pour en conclure une nouvelle, il faudra demander un crédit d'engagement.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

4.2.1. Annonce au SPE des bénéficiaires du statut S qui sont sans emploi

Que ce soit en matière de finances ou de personnel, il n'y a pas lieu de s'attendre, pour les cantons, à des conséquences autres que celles mentionnées au pt 4.1.

4.2.2. Changement de canton des bénéficiaires du statut S

Faciliter le changement de canton des bénéficiaires du statut S qui exercent une activité lucrative permet d'encourager ces personnes à s'intégrer durablement dans le marché du travail. Après cinq ans de séjour en Suisse, cela fait également baisser les coûts de l'aide sociale pour les cantons. Il n'est toutefois pas possible de quantifier l'ampleur de cette baisse. Le changement de canton pourrait déboucher sur le versement d'une aide sociale dans le nouveau canton si l'activité lucrative n'est pas durable, mais, de par la modification proposée, ce serait d'abord l'AC qui serait alors sollicitée. En effet, les personnes concernées auront payé les cotisations d'assurance nécessaires. Au total, les cantons n'auront pas de dépenses supplémentaires à supporter.

4.2.3 Admission facilitée pour les ressortissants d'États tiers formés en Suisse (mise en œuvre de l'objet 22.067)

Les autorités cantonales ont la compétence d'approuver l'octroi d'une autorisation de séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative des ressortissants étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse (tertiaire A), d'une école supérieure suisse (tertiaire B) ou d'un un postdoctorat achevé en Suisse.

La modification de l'art. 21, al. 3, AP-LEI entraîne un assouplissement des conditions d'admission sur le marché du travail pour les demandes déposées par des ressortissants étrangers titulaires d'un diplôme d'une école supérieure suisse (tertiaire B) ou d'un un postdoctorat achevé en Suisse. Il faut donc s'attendre à une légère hausse du nombre de demandes déposées. Cette hausse est difficilement chiffrable. Elle devrait toutefois être modérée car tous les diplômés d'une école supérieure (tertiaire B) ou les titulaires d'un postdoctorat en Suisse ne souhaiteront pas y rester à l'issue de leur formation. De plus, ils devront encore satisfaire aux autres conditions d'admission prévues par la LEI et notamment exercer une activité lucrative qui revêt un intérêt économique et scientifique prépondérant. Ils continueront également d'être soumis aux contingents. Pour la période comprise entre 2021 et 2023, le SEM a octroyé entre 1275 et 1462 autorisations de séjour et de courte durée des titulaires d'un doctorat ou d'un postdoctorat. Le SEM ne dispose pas de statistiques sur le nombre d'étrangers au bénéfice d'un diplôme obtenu dans une école supérieure en Suisse (tertiaire B).

4.2.4. Soumission à annonce, et non plus à autorisation, d'une activité lucrative exercée par une personne à protéger

Le remplacement de l'obligation d'obtenir une autorisation par une obligation d'annonce pour une activité lucrative exercée par un bénéficiaire du statut S entraînera globalement une réduction des charges de personnel pour les autorités cantonales, puisque le processus d'octroi des autorisations sera supprimé et que le traitement des

annonces mobilisera nettement moins de personnel que ce processus. Pour les communes, les modifications n'ont pas de conséquences en matière de finances ni de personnel.

4.2.5. Extension de l'obligation de participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle aux bénéficiaires du statut S ; introduction de la possibilité de prolonger les PIC

Enfin, la possibilité d'obliger les personnes à participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle et la possibilité de prolonger les conventions-programmes en cours entre la Confédération et les cantons n'entraînent pas de charges supplémentaires en matière de personnel ni en matière de finances pour les cantons et les communes.

4.3 Conséquences économiques

L'encouragement de l'intégration professionnelle des bénéficiaires du statut S accroîtra leur taux d'activité, ce qui aura une incidence positive sur l'économie. Faciliter l'octroi de permis de travail pour les étrangers titulaires d'un diplôme du degré tertiaire B et pour les postdoctorants peut atténuer ponctuellement les difficultés de recrutement de personnel qualifié et, ainsi, apporter une contribution positive à l'économie.

4.4 Conséquences sanitaires et sociales

L'encouragement de l'intégration professionnelle des bénéficiaires du statut S favorisera aussi leur intégration dans la société suisse, ce qui aura une incidence positive sur leur acceptation par cette dernière.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

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

Admission facilitée pour les ressortissants d'États tiers formés en Suisse (mise en œuvre de l'objet 22.067)

Le projet concerne une modification d'une condition d'admission sur le marché du travail en Suisse des ressortissants d'états tiers titulaires d'une formation du degré tertiaire B et les postdoctorants et est fondé sur l'art. 121, al. 1, Cst., qui donne la compétence législative à la Confédération en matière d'octroi de l'asile et en matière de séjour et d'établissement des étrangers.

Le projet est compatible avec l'art. 121a Cst., car l'octroi des autorisations initiales de courte durée ou de séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative sont notamment soumises à la réglementation actuelle des mesures de limitation (art. 20 LEI).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet n'a aucun lien avec les obligations internationales de la Suisse. Par ailleurs, les modifications de lois et d'ordonnances proposées sont conformes au droit européen.

5.3 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

5.4 Frein aux dépenses

Le présent projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique ou de nouvelles dépenses périodiques supérieures aux seuils fixés.