



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 commerce itinérant.**

Juin 2017



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) ;
- 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. 26 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) ;
- conditions d'octroi de l'autorisation de pratiquer le commerce itinérant (art. 4, al. 2, let. e, et 3^{bis}, de la loi fédérale sur le commerce itinérant) : modification de l'ordonnance sur le commerce itinérant ;
- 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) ;

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 rapport explicatif distinct.

2 Présentation de l'avant-projet

2.1 Annonce des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire qui sont sans emploi au service public de l'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, en vertu de la LACI, ont rempli leur obligation de payer des cotisations ou bien sont dispensées d'en payer ont, 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 et n'ont pas droit aux prestations de l'assurance-chômage, sont employables et recherchent un emploi. 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 indépendantes sur le plan économique.

L'évaluation de l'employabilité doit être précédée d'un relevé de compétences. 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, qui sont tenus d'établir chaque année un rapport sur la mise en œuvre et les résultats de cette obligation d'annoncer les postes vacants.

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'échelle cantonale, 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-chômage¹. 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). Le relevé de compétences effectué au préalable sert à recenser, chez les demandeurs d'emploi, les compétences et ressources utiles sur le marché du travail. Ce relevé est essentiel pour pouvoir évaluer l'employabilité des personnes et définir une stratégie d'insertion ad hoc. Le document de travail servira de base à l'élaboration de recommandations et d'outils pratiques.

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 CII².

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

² 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)



Selon une étude publiée en 2014³, 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. 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.

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 révélé⁴ que quelque 70 % de ces dernières avaient le potentiel pour s'intégrer professionnellement 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 terme.

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 lucrative⁵. 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 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 à 10 000 demandeurs d'emploi annoncés auprès du service public de l'emploi, dont la plupart n'aura pas droit aux prestations de l'assurance-chômage.

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

³ 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-v-a-flue-d.pdf> (en allemand uniquement)

⁴ 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_integration/ber-br-flue-le-hre-f.pdf

⁵ 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.



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.

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 complémentaires⁶.

La modification de la LEtr (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes) 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)⁷, à l'exclusion de celles allouées par les cantons (art. 97, al. 3, let. f, et 4, nLEtr et art. 26a nLPC). 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 2016⁸ 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. Le DFJP se charge de la coordination.

⁶ 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

⁷ RS **831.30**

⁸ Objet 13.030 ; message : FF **2016** 2665 ; texte accepté au vote final : FF **2016** 8633



3 Commentaires des dispositions

3.1 Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)⁹

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)¹⁰ est entrée en vigueur le 1^{er} 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 Confédération¹¹. 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 ».

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

Art. 82, al. 6^{bis} à 8

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. 6^{bis} à 6^{ter}

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]¹²). 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 ALCP¹³. Partant, celui-ci ne pourra plus 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

⁹ RS 142.201

¹⁰ RS 419.1

¹¹ FF 2013 3265 3266

¹² RS 142.112.681

¹³ ATF 135 II 265, consid. 3.7 ; ATF 141 II 401, consid. 6.2.3



la modification de la LEtr qui s'est déroulée en 2014¹⁴. Ces données peuvent s'avérer utiles pour déterminer si les conditions de séjour sont toujours remplies. En effet, les ressortissants d'États tiers, qu'ils soient rentiers, étudiants ou admis en vue d'un traitement médical, sont soumis à la condition des moyens financiers suffisants (cf. art. 27 ss LEtr). Il en va de même pour ceux qui exerçant une activité lucrative, leur autorisation de courte durée ou de séjour pouvant 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, 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 5 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 certaines données relatives aux étrangers auxquelles les prestations complémentaires au sens de l'art. 3, al. 1, LPC suivantes sont allouées :

- les prestations complémentaires annuelles ;
- le remboursement des frais de maladie et d'invalidité (par ex. traitement dentaire, cure balnéaire et moyens auxiliaires) d'une certaine importance.

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). Cependant, seules les données relatives aux étrangers qui ne perçoivent pas de prestations complémentaires sont concernées par la communication prévue à l'art. 82, al. 6^{bis}, P-OASA, c'est-à-dire uniquement les cas de l'art. 14, al. 6, LPC.

Le montant du remboursement des frais de maladie et d'invalidité est limité (cf. art. 14, al. 3 à 5, LPC). En principe, le montant maximum remboursé pour une personne seule vivant à domicile est de 24 999 francs (lorsqu'elle n'a pas droit à des prestations complémentaires) ou de 25 000 francs (lorsqu'elle a droit à des prestations complémentaires) ; la différence est la part d'excédent de revenus (au minimum 1 franc).

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

¹⁴ Par ex. BL, BS, GL, GR, TG, ZH, ASM, PDC. Rapport sous: 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).



domicile qui ont droit à une allocation pour impotent de l'AI ou de l'assurance-accidents).

Les prestations complémentaires allouées par les cantons allant au-delà de la 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 invalidité¹⁵. 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. 6^{bis}, 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. 7

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 telles¹⁶. Quant aux personnes admises à titre provisoire (permis F), 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.

Al. 8

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 8 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.

¹⁵ RS **831.301**

¹⁶ ATF **135** II 265, consid. 3.7; ATF 141 II 401, consid. 6.2.3



Un délai de trois mois se justifie en raison de l'absence d'information sur le nombre d'étrangers bénéficiaires de prestations complémentaires.

3.2 Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)¹⁷

Art. 10a

Ad 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 des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi au service public de l'emploi. Cette évaluation doit porter notamment sur les compétences et les ressources des intéressés.

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.

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

La notion d'employabilité constitue une base essentielle pour réglementer 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.

Ad 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.).

¹⁷ RS 142.205



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 et le profil des personnes annoncées au service public de l'emploi (âge, sexe, etc.).

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. Enfin, les cantons indiqueront les mesures qu'ils ont prises en faveur de l'intégration du groupe cible, le mode de financement de ces mesures et l'autorité ayant assuré ce dernier.

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

L'art. 14, al. 3, LACI a été modifié comme suit :

Formulation actuelle	Nouveau contenu <i>en italique</i>
³ Les Suisses de retour au pays après un séjour de plus d'un an dans un pays non-membre de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation durant une année, à condition qu'ils justifient de l'exercice d'une activité salariée à l'étranger. Il en va de même des ressortissants des États membres de la Communauté européenne ou de l'AELE dont l'autorisation d'établissement n'est pas échue. Le Conseil fédéral détermine en outre à quelles conditions les étrangers non-ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou de l'AELE dont l'autorisation d'établissement n'est pas échue sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation après un séjour à l'étranger de plus d'un an.	³ Les Suisses de retour au pays après un séjour de plus d'un an dans un pays non-membre de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation durant une année, à condition qu'ils justifient de l'exercice d'une activité salariée à l'étranger <i>ainsi que de l'exercice en Suisse d'une activité soumise à cotisation pendant six mois au minimum.</i> ¹⁸ Il en va de même des ressortissants des États membres de la Communauté européenne ou de l'AELE dont l'autorisation d'établissement n'est pas échue. Le Conseil fédéral détermine en outre à quelles conditions les étrangers non-ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou de l'AELE dont l'autorisation d'établissement n'est pas échue sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation après un séjour à l'étranger de plus d'un an.

Objectif de l'adaptation

L'objectif du législateur était de réduire l'attrait de l'immigration en Suisse par l'adoption d'une condition supplémentaire en vue de percevoir des indemnités de chômage.

¹⁸ Ces modifications de la LACI sont adaptées dans le cadre des modifications de la LEtr.



Précision nécessaire dans l'ordonnance

Le texte législatif ne stipule pas clairement si le fait que les personnes concernées puissent justifier de l'exercice d'une activité soumise à cotisation pendant au moins six mois durant leur délai-cadre (y compris avant leur départ à l'étranger) est suffisant, ou si l'activité soumise à cotisation d'une durée de six mois au minimum dont ils peuvent justifier doit avoir été exercée après leur retour en Suisse.

Puisqu'il s'agit d'une règle en relation avec le droit à l'indemnité de chômage, l'adaptation est à effectuer dans l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI).

Concrétisation dans l'OACI

Art. 13 OACI Formulation actuelle	Art. 13 OACI Nouvelle formulation (<i>en italique</i>)	Motif de l'adaptation
Art. 13 Libération des conditions relatives à la période de cotisation (art. 14, al. 2, LACI)	Art. 13 Libération des conditions relatives à la période de cotisation (art. 14, al. 2 -LACI)	La version actuelle renvoie expressément à l'art. 14, al. 2, LACI. Aujourd'hui déjà, ce renvoi n'est pas complet. L'art. 13, al. 1, OACI précise une disposition de l'art. 14, al. 1, LACI, l'art. 13, al. 1 ^{bis} , OACI une de l'art. 14, al. 2, LACI et l'art. 13, al. 2, OACI une autre de l'art. 14, al. 3, LACI. Étant donné que tous les al. de l'art. 14, LACI sont concrétisés dans l'art. 13 OACI, il est désormais proposé de ne renvoyer à l'art. de la LACI dans son ensemble et non plus aux différents alinéas de ce dernier.
al. 1 Définition de la maternité au sens de l'art. 14, al. 1, LACI	al. 1 Inchangé	
al. 1 ^{bis} Définition de « raison semblable » au sens de l'art. 14, al. 2, LACI	al. 1 ^{bis} Inchangé	



al. 2 Les étrangers établis qui sont de retour en Suisse après un séjour de plus d'un an à l'étranger sont, après leur retour, libérés durant une année des conditions relatives à la période de cotisation, dans la mesure où ils peuvent prouver qu'ils ont exercé à l'étranger une activité salariée correspondant à la période de cotisation prévue à l'art. 13, al. 1, LACI.	nouvel al. 2 <i>Les étrangers établis, non-ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne ou de l'AELE, qui sont de retour en Suisse après un séjour de plus d'un an à l'étranger sont, après leur retour, libérés durant une année des conditions relatives à la période de cotisation, dans la mesure où ils peuvent prouver qu'ils ont exercé à l'étranger une activité salariée et qu'ils ont exercé en Suisse une activité soumise à cotisation pendant six mois au minimum durant leur délai-cadre.</i>	Pour des motifs de transparence, il est établi que seules les périodes d'emploi effectuées durant le délai-cadre sont prises en compte. Selon l'art. 14, al. 3, phrase 3, LACI, le Conseil fédéral établit en outre les conditions sous lesquelles les étrangers non-ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne ou de l'AELE et dont l'autorisation d'établissement n'est pas échue peuvent, après un séjour à l'étranger de plus d'un an, être libérés des conditions relatives à la période de cotisation. Cette disposition spéciale doit être complétée par la nouvelle condition relative à la justification de l'exercice d'une activité soumise à cotisation durant six mois.
--	---	--

3.4 Ordonnance sur le commerce itinérant

Dans le cadre de la révision partielle de la LEtr, le Parlement a décidé lors de la session d'automne 2016 de préciser la loi fédérale sur le commerce itinérant (RS 943.1 ; loi ci-après). Selon le nouvel art. 4, al. 3^{bis}, de la loi, l'autorisation pour les commerçants itinérants peut être refusée ou retirée si le requérant a perturbé l'ordre public, en particulier s'il a occupé illégalement des terrains privés ou publics. Il n'est pas rare que des voyageurs, souvent étrangers, occupent des terrains sans l'accord du propriétaire ou enfreignent des lois environnementales lors de travaux de construction ou d'entretien. La nouvelle disposition doit à l'avenir permettre, dans de tels cas, de retirer ou de refuser l'autorisation, même en l'absence d'une condamnation pénale au sens de l'art. 4, al. 1, de la loi. Une concrétisation de cette disposition au niveau de l'ordonnance n'est pas nécessaire.



De plus, la nouvelle let. e de l'art. 4, al. 2, de la loi prévoit qu'à l'avenir, le consentement écrit du propriétaire d'un terrain doit être remis avec la demande d'autorisation dans le cas où le requérant souhaite garer son véhicule pour la nuit sur le terrain concerné. Cette nouvelle réglementation implique de préciser l'art. 7 de l'ordonnance sur le commerce itinérant.

Art. 7

Ad al. 1, let. e

La nouvelle let. e de l'al. 1 reprend essentiellement le contenu modifié de l'art. 4, al. 2, let. e, de la loi. Cette précision de l'ordonnance a pour but de consigner également dans l'ordonnance l'ensemble des documents à remettre par le requérant de la demande. De plus, il convient de clarifier que l'expression « dans le cas où » utilisée dans l'article de loi se rapporte au souhait du requérant de garer son véhicule pour la nuit sur le terrain du propriétaire. Cette condition seule suffit pour que le requérant ait l'obligation de fournir le consentement écrit du propriétaire. Aucune autre condition supplémentaire ne rentre en ligne de compte à cet égard.

Le terme de « propriétaire » n'est pas à interpréter au sens strict de la loi. Pour des raisons pratiques, le consentement d'un titulaire d'un droit de jouissance, comme un locataire ou un tenancier satisfait également aux exigences de la disposition de l'ordonnance. En outre, l'obligation de remettre le consentement est en vigueur tant pour les terrains privés que publics. Toutefois, les aires de stationnement ou de transit sont dispensées de cette obligation. Ces aires sont spécialement prévues pour le séjour de la population itinérante, c'est pourquoi il paraît inapproprié d'exiger un consentement écrit supplémentaire de la commune concernée.

4 Conséquences financières

4.1 Communication de données

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 Collaboration entre l'aide sociale et le service public de l'emploi

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). Si les annonces de demandeurs d'emploi augmentent de 8000 unités par an (estimation), les frais administratifs du service public de l'emploi s'accroîtront d'environ 6,4 millions de francs par an. S'y ajouteront les coûts du recensement des compétences qui servira à évaluer l'employabilité des intéressés. Une partie de ce recensement est d'ores et déjà réalisée par les services cantonaux ou communaux compétents. Avec



8000 personnes par an, les coûts seraient de l'ordre de 12 millions de francs pour les cantons, selon les dernières estimations¹⁹.

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.

¹⁹ 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).