



Berne, le 20 mars 2026

Modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers et de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative : intégration et activité lucrative de groupes spécifiques de personnes

Rapport explicatif pour la procédure de consultation



Condensé

Le Conseil fédéral entend continuer à encourager les personnes relevant du domaine de l'asile et du domaine des étrangers à exercer une activité lucrative tout en améliorant de manière ciblée leur intégration. À cette fin, les personnes bénéficiant d'une protection provisoire seront par exemple suivies plus étroitement par les structures d'intégration existantes.

Le mandat d'intégration en faveur des bénéficiaires d'une protection provisoire est inscrit au niveau de l'ordonnance. Les cantons auront la possibilité de financer des mesures d'intégration à l'aide des contributions fédérales avant même qu'une décision ait été rendue sur une demande de protection. L'utilisation des contributions versées par la Confédération pour l'encouragement de l'intégration sera par ailleurs précisée et, en cas de levée du statut de protection S, la manière dont il convient de procéder avec les éventuels fonds qui n'auront pas été utilisés sera réglementée de manière contraignante. L'accès au marché du travail sera également autorisé aux personnes dont la demande de protection est en cours de traitement. Comme les requérants d'asile, elles pourront donc exercer une activité lucrative après avoir quitté les centres de la Confédération. Cette mesure comble une lacune du droit en vigueur.

Les cantons qui se voient attribuer des requérants d'asile dans le cadre de la procédure étendue auront désormais accès à des contributions fédérales pour des mesures d'intégration plus poussées. L'encouragement proposé se limite actuellement aux offres de formation, notamment linguistique. À l'avenir, toutes les mesures d'encouragement de la première intégration seront possibles, par exemple des évaluations du potentiel ou des programmes visant à promouvoir l'aptitude à suivre une formation ou l'employabilité. Ces différentes mesures permettront de mieux tenir compte des perspectives de séjour respectives de chaque groupe et de renforcer l'Agenda Intégration Suisse.

Étant donné que l'intégration dans le marché du travail des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire dépend de leur degré d'employabilité, il est précisé qu'une employabilité « suffisante » est nécessaire pour que la personne puisse être annoncée au service public de l'emploi.

Ce projet de modification est aussi l'occasion de pérenniser le projet pilote de préapprentissage d'intégration (PAI).

Enfin, pour garantir que les victimes présumées et les témoins de la traite des êtres humains puissent participer à l'ensemble des mesures d'enquête ou de la procédure judiciaire, la possibilité est créée de leur délivrer une autorisation de séjour pour la durée prévisible de ces démarches.

Table des matières

Sommaire

1	Contexte	4
1.1	Nécessité d'agir et objectifs	4
1.1.1	Encourager les bénéficiaires d'une protection provisoire à exercer une activité lucrative.....	4
1.1.2	Mesures destinées à l'intégration professionnelle des requérants d'asile en procédure étendue.....	5
1.1.3	Réglementation des conditions de séjour des victimes et des témoins de la traite d'êtres humains.....	5
1.1.4	Pérennisation du programme pilote de préapprentissage d'intégration	6
1.2	Solution retenue	7
2	Présentation du projet	8
2.1	Inscription dans l'OIE du mandat d'intégration en faveur des personnes à protéger	8
2.2	Activité lucrative des personnes dont la demande de protection provisoire est en cours d'examen	9
2.3	Extension des mesures d'intégration possibles avant la décision d'asile ou l'octroi de la protection provisoire	10
2.4	Précision de la notion d'employabilité au sens du service public de l'emploi.....	10
2.5	Pérennisation du programme pilote de préapprentissage d'intégration	11
2.6	Octroi d'une autorisation de séjour aux victimes et aux témoins de la traite d'êtres humains lorsque la procédure pénale dure plus de deux ans	11
3	Commentaire des dispositions.....	12
3.1	Considérations générales	12
3.2	Modification de l'OIE	12
3.3	Modification de l'OASA	14
4	Conséquences sur les finances et le personnel de la Confédération et des cantons	15
5	Aspects juridiques	16
5.1	Constitutionnalité	16
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	16

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

1.1.1 Encourager les bénéficiaires d'une protection provisoire à exercer une activité lucrative

Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a activé pour la première fois le 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 ; LAsi²). Ce dernier a décidé, le 9 novembre 2022, le 1^{er} novembre 2023, le 4 septembre 2024 et le 8 octobre 2025, de le maintenir. Le statut S reste ainsi applicable jusqu'au 4 mars 2027 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, dans le cadre du programme « Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S » (programme S), en leur versant une contribution financière de 250 francs par mois (soit 3000 francs par an) pour encourager l'intégration de chaque bénéficiaire du statut S sans autorisation de séjour. Le Conseil fédéral a régulièrement prolongé la durée du programme S, mis en œuvre sous la forme d'un programme dit d'importance nationale selon l'art. 58, al. 3, de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI³). Les cantons misent sur les mesures éprouvées des programmes d'intégration cantonaux (PIC) et de l'Agenda Intégration Suisse, qui s'attachent autant à fournir un soutien qu'à imposer des exigences (principe « encourager et exiger »). De 2022 à décembre 2025, la Confédération a versé aux cantons des contributions de près de 713 millions pour l'intégration des bénéficiaires de la protection provisoire. En 2024, ces fonds ont été consacrés à hauteur de 55 % à la promotion linguistique et à hauteur de 33 % à des mesures visant à améliorer l'employabilité et l'aptitude à suivre une formation. Les sommes restantes ont été investies principalement dans des mesures d'information, de conseil et d'évaluation du potentiel. Par rapport à 2022 et 2023, une part plus importante des contributions a été allouée à des mesures de renforcement de l'employabilité et de l'aptitude à suivre une formation.

Au 31 décembre 2025, le taux d'emploi des bénéficiaires d'une protection provisoire était, à l'échelle nationale, de 46 % pour ceux arrivés en Suisse en 2022 et de 36 % pour l'ensemble du groupe. Le Conseil fédéral considère que des efforts supplémentaires sont nécessaires concernant l'intégration professionnelle des personnes à protéger. Aussi a-t-il décidé le 28 mai 2025 de relever à 50 % le taux d'activité cible des personnes bénéficiant d'une protection provisoire arrivées en Suisse en 2022. Le présent projet prévoit plusieurs modifications d'ordonnances destinées à accélérer et améliorer l'intégration dans le marché du travail de bénéficiaires d'une protection provisoire (voir ch. 2.1 à 2.3). Des mesures visant à encourager la première intégration (par ex. renforcement de l'employabilité et de l'aptitude à suivre une formation) pourront être décidées déjà pendant l'examen de la demande d'octroi d'une protection provisoire ; de leur côté, les personnes concernées pourront exercer une activité lucrative.

Le 28 mai 2025, le Conseil fédéral a par ailleurs décidé d'inscrire au niveau de l'ordonnance le mandat d'intégration en faveur des bénéficiaires d'une protection provisoire, de sorte que les prescriptions de l'Agenda Intégration Suisse s'appliqueront aussi aux bénéficiaires d'une protection provisoire, qu'elles possèdent ou non une autorisation de séjour. Il s'agit aussi d'éviter des doublons dans la mise en œuvre des PIC et du programme S et de poser comme principe

¹ FF 2022 586

² RS 142.31

³ RS 142.20

que des mesures d'intégration sont également nécessaires pour les personnes bénéficiant d'une protection provisoire. Enfin, des règles sont prévues concernant le devenir, après la levée de la protection provisoire, des contributions restantes qui ont été versées dans le cadre du programme S.

Au bout de cinq ans (donc au plus tôt à partir de mars 2027), les personnes à protéger obtiennent une autorisation de séjour (permis B), dont la durée de validité court jusqu'à la levée du statut S. Pour les personnes à protéger qui *possèdent* un permis de séjour, les cantons recevront un forfait d'intégration unique, déduction faite des paiements déjà effectués dans le cadre du programme S. L'encouragement spécifique de l'intégration des personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour devra donc être financé à l'aide des forfaits que la Confédération verse aux cantons conformément à l'art. 58, al. 2, LEI (et non plus sur les fonds du programme S).

1.1.2 Mesures destinées à l'intégration professionnelle des requérants d'asile en procédure étendue

Les cantons sont autorisés à utiliser les contributions fédérales également pour promouvoir la première intégration des requérants d'asile en procédure étendue dont il est vraisemblable qu'ils seront autorisés à rester en Suisse. Les expériences faites ces dernières années avec l'Agenda Intégration Suisse et à l'occasion de la mise en œuvre de mesures d'intégration en faveur des réfugiés ukrainiens en Suisse et dans d'autres pays européens montrent que l'encouragement de l'intégration doit commencer le plus tôt possible pour une intégration réussie. Les premières semaines et les premiers mois sont décisifs. La recherche parle d'une fenêtre propice à l'intégration qu'il y a lieu de mettre à profit selon une approche dite de la « double intention » (*dual intent*). Dans son rapport de décembre 2019 « Migration. Conséquences à long terme de l'intégration » en réponse au postulat 16.3790 du Groupe de l'Union démocratique du centre, le Conseil fédéral a confirmé suivre cette approche (voir p. 15), se référant aux recommandations en ce sens de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE).

L'encouragement de l'intégration vise par conséquent à renforcer la capacité de retour tout en permettant une intégration aussi rapide que possible en Suisse dans l'hypothèse où le séjour se prolonge. Le but est que les personnes acquièrent rapidement des compétences linguistiques et suivent une formation ou prennent un emploi, ce qui leur permettra notamment d'être plus vite autonomes financièrement et de ne plus dépendre de l'aide sociale. L'intégration professionnelle sert également à maintenir et à développer des compétences, et donc la capacité de retour. La volonté de rentrer dépend en premier lieu de la situation dans le pays d'origine et n'est pas directement diminuée par l'intégration professionnelle.

L'efficacité de l'approche de la double intention est avérée dans le cas des personnes à protéger provenant d'Ukraine, comme le relève le groupe d'évaluation du statut S (voir rapport du 24 septembre 2024), qui indique également qu'après trois ans au moins de séjour en Suisse, le taux d'activité des personnes à protéger est plus élevé que celui des autres réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.

1.1.3 Réglementation des conditions de séjour des victimes et des témoins de la traite d'êtres humains

Aux termes de l'art. 14, par. 1, de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains⁴, les Parties délivrent un titre de séjour renouvelable à une victime de la traite des êtres humains lorsque l'autorité compétente estime que son séjour est nécessaire en raison de sa situation

⁴ RS 0.311.543

personnelle ou de sa coopération avec les autorités compétentes aux fins d'une enquête ou d'une procédure pénale. Les Parties veillent à ce que les autorités concernées collaborent entre elles ainsi qu'avec les organisations ayant un rôle de soutien, afin de permettre d'identifier les victimes dans un processus prenant en compte la situation spécifique des femmes et des enfants victimes et, dans les cas appropriés, de délivrer des permis de séjour (art. 10, par. 1, de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains). En droit national, la protection et le séjour de victimes et de témoins de la traite d'êtres humains sont réglés à l'art. 30, al. 1, let. e, LEI et à l'art. 36 de l'ordonnance du 24 octobre 2027 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA⁵). Concrètement, l'autorité cantonale compétente en matière d'étrangers délivre à la victime ou au témoin une autorisation de séjour de courte durée (permis L) pour la durée probable de l'enquête policière ou de la procédure judiciaire (art. 36, al. 2, OASA). L'octroi de cette autorisation de courte durée est soumis à l'approbation du SEM (art. 85, al. 2, OASA en relation avec l'art. 5, let. g, de l'ordonnance du DFJP concernant l'approbation [OA-DFJP]⁶). Une prolongation du séjour peut être autorisée en présence d'un cas individuel d'une extrême gravité (art. 36, al. 6, en relation avec l'art. 31 OASA). Pour définir cette disposition, le Conseil fédéral est parti de l'hypothèse d'un délai de deux ans pour arriver au terme d'une procédure pénale, ce qui n'est toutefois pas toujours le cas.

Le SEM a constaté des différences dans les pratiques des cantons. Certains délivrent des autorisations de séjour au lieu des autorisations de courte durée normalement prévues. Une précision de la disposition permettra d'harmoniser plus efficacement encore les intérêts en jeu, à savoir les exigences de la procédure pénale, les besoins des victimes et des témoins et les normes internationales de la Convention du Conseil de l'Europe. Le Conseil fédéral propose donc une adaptation qui permettra de prolonger le séjour des victimes ou des témoins pour la durée prévisible de l'enquête policière ou de la procédure pénale lorsque les investigations ou les démarches judiciaires durent plus de deux ans et que la présence des personnes en Suisse est nécessaire. Les pratiques des cantons s'en trouveront également unifiées (cf. art. 36, al. 2 – 2^{ter} P-OASA).

1.1.4 Pérennisation du programme pilote de préapprentissage d'intégration

Le programme pilote de préapprentissage d'intégration (PAI) vise à mobiliser plus fortement le potentiel de la main-d'œuvre présente en Suisse en préparant des jeunes et des jeunes adultes arrivés ici tardivement à suivre une formation professionnelle. La phase pilote du PAI (2018 à 2024) a fait l'objet d'une évaluation externe par la Haute école pédagogique de Berne, qui a présenté son rapport final⁷.

Il ressort de l'évaluation que 83 % des participantes et participants qui commencent un préapprentissage d'intégration le mènent à son terme et 70 % d'entre eux enchaînent directement avec une formation professionnelle initiale. Les résultats de la première volée montrent que parmi celles et ceux qui se sont lancés dans un apprentissage sanctionné par une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP), 86 % ont décroché leur diplôme (sur une période d'observation de trois ans).

Un sondage mené auprès des entreprises a en outre révélé qu'elles sont très satisfaites des personnes qu'elles ont suivies pendant un préapprentissage. Le programme PAI est soutenu et mis en œuvre par la Confédération (SEM) en partenariat avec les cantons (formation professionnelle) et les associations professionnelles intéressées. Seize associations de branche

⁵ RS 142.201

⁶ RS 142.201.1

⁷ www.admin.ch -> Départements -> DFJP -> Secrétariat d'État aux migrations -> Intégration & naturalisation -> Préapprentissage d'intégration -> Documents -> Rapport final Évaluation nationale du PAI

et organisations du monde du travail et différentes associations économiques cantonales y participent actuellement.

Il s'agit à présent de pérenniser le programme, selon le souhait également exprimé par le Parlement. Transmise au Conseil fédéral en 2021, la motion 21.3964 CSEC-E « Comblar les lacunes de l'Agenda Intégration Suisse. Garantir l'égalité des chances pour tous les jeunes en Suisse » demandait notamment de perpétuer le PAI et de prévoir des mesures permettant de mieux atteindre le groupe cible grâce à une information préalable systématique et des offres de conseil et d'analyse du potentiel. Au vu des nouvelles conventions conclues avec les cantons à partir de 2024 et des mesures adoptées pour améliorer l'information et le conseil à de potentiels participants, le Parlement a accepté de classer la motion lors de la session d'automne 2025.

1.2 Solution retenue

Les modifications proposées concernent l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers (OIE)⁸ et l'OASA.

Un des buts de cette révision est d'inscrire dans l'OASA un mandat d'intégration en faveur des bénéficiaires d'une protection provisoire sans autorisation de séjour et des personnes qui demandent une protection provisoire (art. 21b P-OEI). Le mandat d'intégration concernant les bénéficiaires d'une protection provisoire qui possèdent une autorisation de séjour est quant à lui précisé (art. 14a, al. 1 et 3, P-OIE).

Sont en outre définies les modalités du remboursement des contributions versées par la Confédération aux cantons dans le cadre du programme S pour l'encouragement de l'intégration des personnes à protéger sans autorisation de séjour en cas de levée de la protection provisoire (art. 19, al. 4, P-OIE). Pour le remboursement des contributions versées pour les personnes à protéger titulaires d'un permis de séjour, ce sont les règles prévues pour les programmes d'intégration cantonaux selon l'art. 19, al. 3, OIE qui s'appliquent.

Autoriser la prise d'emploi déjà pendant la procédure d'examen de la demande de protection provisoire s'inscrit dans la droite ligne de l'objectif que s'est donné le Conseil fédéral d'encourager plus fortement les personnes à protéger à exercer une activité lucrative (art. 53, al. 3, P-OASA). Les dispositions, alignées sur celles qui valent pour les requérants d'asile pendant la durée de la procédure d'asile, mettent en œuvre dans le même temps l'approche dite de la double intention : l'accès au marché du travail est non seulement gage d'une intégration rapide pour le cas où le séjour en Suisse est appelé à se prolonger, il permet aussi de maintenir les qualifications ou d'en acquérir de nouvelles dans la perspective d'un retour au pays.

Les modifications proposées créent de plus la base légale pour que les cantons puissent allouer les contributions fédérales également à l'intégration professionnelle des personnes dont la demande d'octroi d'une protection est en cours d'examen (art. 21b, al. 2, P-OEI et art. 14a, al. 3, OIE). Cette possibilité est aussi donnée aux cantons pour l'encouragement spécifique de l'intégration des requérants d'asile (art. 15a P-OIE et art. 14a, al. 3, OIE). Cette extension des mesures d'intégration à l'ensemble du catalogue prévu à l'art. 14a, al. 3, OIE vise à promouvoir l'activité lucrative des personnes concernées et à accélérer leur intégration pour le cas où leur séjour se prolongerait.

Enfin, les autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers pourront délivrer une autorisation de séjour temporaire lorsque la procédure pour traite d'êtres humains dure plus de deux ans et que la présence de la victime ou des témoins en Suisse est nécessaire (art. 36, al. 2^{bis}, P-OASA).

⁸ RS 142.205

2 Présentation du projet

Le présent projet s'inscrit, en ce qui concerne l'intégration des bénéficiaires d'une protection provisoire, dans le prolongement du projet envoyé en consultation du 26 février au 2 juin 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 »⁹. Parmi les demandes exprimées par les participants à la procédure, les plus importantes sont reprises dans les modifications d'ordonnance proposées ici, à savoir l'ancrage juridique du mandat d'intégration en faveur des bénéficiaires d'une protection provisoire sans autorisation de séjour (ch. 2.1), l'accès au marché du travail des personnes dont la demande de protection est en cours d'examen (ch. 2.2), l'extension des mesures d'intégration possibles avant l'octroi de la protection provisoire (ch. 2.3) et une précision de la notion d'employabilité au sens du service public de l'emploi (ch. 2.4).

2.1 Inscription dans l'OIE du mandat d'intégration en faveur des personnes à protéger

La LEI ne prévoit pas explicitement de mandat d'intégration en faveur des personnes à protéger qui ne possèdent pas d'autorisation de séjour. Afin de permettre tout de même à ces personnes de participer pleinement à la vie économique et sociale en Suisse, le Conseil fédéral a adopté le programme S le 13 avril 2022 (voir ch. 1.1.1). Faute toutefois de base légale, le programme S ne peut pas encore être intégralement transposé dans les programmes d'intégration cantonaux ni dans l'Agenda Intégration Suisse, de sorte que les cantons ne perçoivent pas de forfait d'intégration de la Confédération pour les personnes à protéger *sans* autorisation de séjour.

Au bout de cinq ans (donc en l'occurrence à partir de mars 2027 au plus tôt), les personnes à protéger obtiennent une autorisation de séjour, dont la durée de validité court jusqu'à la levée du statut S (art. 74, al. 2, LAsi en relation avec l'art. 46 de l'ordonnance 1 sur l'asile, OA 1¹⁰). Conformément à l'art. 15, al. 1, OEI, la Confédération verse aux cantons pour ces personnes un forfait d'intégration unique, déduction faite des montants déjà versés au titre du programme S. L'encouragement spécifique de l'intégration des personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour ne relèvera donc plus du programme S, mais sera financé à l'aide des forfaits que la Confédération verse aux cantons conformément à l'art. 58, al. 2, LEI.

Le mandat d'intégration défini dans la loi en faveur des personnes à protéger comporte aussi des lacunes s'agissant de celles qui possèdent une autorisation de séjour. Elles ne peuvent par exemple pas bénéficier des mesures visant à promouvoir la première intégration conformément à l'art. 14a OIE, dont les groupes cibles sont énumérés de manière exhaustive.

Afin d'atteindre l'objectif visé par l'ensemble des mesures d'intégration, un mandat d'intégration en faveur des personnes à protéger sans autorisation de séjour est inscrit dans l'OIE (voir art. 21b P-OIE), tandis que celui concernant les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour est précisé (voir art. 14a, al. 1 et 3, OIE).

Sont en outre définies les modalités du remboursement des contributions versées par la Confédération aux cantons dans le cadre du programme S pour l'encouragement de l'intégration des personnes à protéger sans autorisation de séjour en cas de levée de la protection provisoire (art. 19, al. 4, P-OIE).

⁹ Documents de la consultation disponibles sous : www.fedlex.admin.ch -> Procédures de consultation -> Procédures de consultation terminées -> 2025 -> DFJP -> Procédure de consultation 2025/1

¹⁰ RS 142.311

2.2 Activité lucrative des personnes dont la demande de protection provisoire est en cours d'examen

Pendant les trois premiers mois qui suivent leur entrée en Suisse, les personnes à protéger n'ont pas le droit d'exercer d'activité lucrative (art. 75, al. 1, LAsi). Cette interdiction temporaire de travailler est identique à celle qui vaut pour les requérants d'asile (art. 43, al. 1, LAsi ; FF 1996 II 1, p. 83). Depuis la restructuration du domaine de l'asile visant à accélérer les procédures d'asile en 2019, la règle est que les requérants d'asile ont l'interdiction de travailler pendant leur séjour dans un centre fédéral, dont la durée ne doit pas dépasser 140 jours (art. 24, al. 4, LAsi).

Des conditions moins sévères ont été instaurées en 2022 en vertu de l'art. 75, al. 2, LAsi avec l'inscription à l'art. 53 OASA d'une autorisation de travailler dès l'octroi de la protection provisoire. Le libellé de l'art. 53 OASA ne vise toutefois que les personnes qui ont déjà obtenu la protection provisoire. Une disposition fait défaut concernant la prise d'emploi de personnes en attente d'une décision à leur demande de protection provisoire.

Le 22 octobre 2025, le Conseil fédéral a remplacé l'obligation d'obtenir une autorisation pour l'exercice d'une activité lucrative pour les bénéficiaires d'une protection provisoire par une simple obligation de déclaration (décision en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2025¹¹; fait partie du projet selon le ch. 2).

Lors de la consultation sur le projet mentionné sous le ch. 2¹², la Conférence suisse des délégués à l'intégration (CDI) et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)¹³ ont demandé la levée de l'insécurité juridique concernant l'accès au marché du travail des personnes dont la demande de protection provisoire n'a pas encore fait l'objet d'une décision.

Au moment de l'entrée en vigueur de l'art. 75 LAsi, le législateur partait de l'idée que les personnes demandant une protection provisoire l'obtiendraient rapidement. Or la complexité du traitement des demandes a augmenté depuis l'activation du statut S en mars 2022, car il faut davantage de temps pour déterminer si les conditions d'octroi de la protection provisoire sont réunies ou si la personne a déjà une autre solution de protection. À la fin de décembre 2025, un total de 4898 personnes étaient en attente d'une décision concernant l'octroi de la protection provisoire. L'absence de dispositions légales concrètes concernant les personnes dont la demande n'a pas encore été traitée constitue une lacune qui ne devrait pas leur porter préjudice. En outre, dans le chapitre 4 de la loi sur l'asile (à partir de l'art. 66), le terme « personne à protéger » est utilisé pour désigner alternativement les personnes dont la demande est en cours d'examen et celles qui ont déjà obtenu la protection provisoire.

Compte tenu du caractère indifférencié du terme « personnes à protéger » dans la LAsi et de l'alignement sur la réglementation de l'art. 43, al. 1, LAsi qui vaut pour les requérants d'asile, il y a lieu de considérer que l'art. 75, al. 1, LAsi s'applique tant aux personnes qui ont déjà obtenu la protection provisoire qu'à celles dont la demande est en cours d'examen.

L'ajout d'un alinéa à l'art. 53 OASA (voir art. 53, al. 3, P-OASA) comble la lacune existante en créant la base légale pour l'exercice d'une activité lucrative par les personnes dont la demande de protection est en cours d'examen. Ce nouvel alinéa se fonde sur l'art. 75, al. 2, LAsi. Les personnes concernées sont traitées de la même manière que les requérants d'asile, c'est-à-dire qu'elles sont autorisées à exercer une activité lucrative sitôt qu'elles ont quitté les centres de la Confédération (voir art. 43, al. 1, LAsi et art. 52 OASA). L'exercice d'une activité lucrative

¹¹ RO 2025 669

¹² Documents de la consultation disponibles sous : www.fedlex.admin.ch -> Procédures de consultation -> Procédures de consultation terminées -> 2025 -> DFJP -> Procédure de consultation 2025/1

¹³ L'avis de la CCDJP incluait les co-rapports des secrétariats généraux de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).

par des personnes en attente d'une décision restera soumis à autorisation. L'autorisation pourra être octroyée aux mêmes conditions que pour les requérants d'asile (voir art. 52 OASA).

2.3 Extension des mesures d'intégration possibles avant la décision d'asile ou l'octroi de la protection provisoire

Lors de la consultation sur le projet « 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 »¹⁴, la CCDJP¹⁵ et la CDI ont aussi demandé que les mesures de première intégration concernant la formation et l'employabilité puissent également être mises en œuvre pour les requérants d'asile (permis N) attribués à un canton en procédure étendue avant qu'ait été rendue la décision d'asile. Actuellement, les contributions fédérales ne peuvent être utilisées que pour des mesures d'encouragement de l'intégration portant sur la langue et la formation ainsi que pour promouvoir les compétences linguistiques et la formation dans la petite enfance (art. 15, al. 5, en relation avec l'art. 14a, al. 3, let. c et e, OIE). Les auteurs de ces prises de position estiment qu'une plus grande flexibilité est souhaitable concernant les personnes qui ont déjà été attribuées à un canton en procédure étendue et dont il est vraisemblable qu'elles seront autorisées à rester en Suisse. Le Conseil fédéral propose donc que ce groupe soit dorénavant éligible à toutes les mesures d'intégration prévues à l'art. 14a, al. 3, OIE (et pas seulement à celles portant sur la langue et la formation selon l'art. 14a, al. 3, let. c et e, OIE ; voir art. 15a P-OIE). Les cantons pourront ainsi utiliser les fonds fédéraux pour soutenir activement ces personnes dans leur recherche d'un emploi ou d'une place d'apprentissage. Cette possibilité est également prévue pour les personnes en attente d'une décision à leur demande de protection provisoire (voir art. 21b, al. 2, P-OIE).

Il y a lieu de relever qu'il n'est pas alloué de moyens financiers supplémentaires pour mettre en œuvre l'extension proposée des mesures d'intégration possibles. Les cantons décident en toute autonomie de la manière dont ils entendent utiliser les forfaits qui leur sont versés en vertu de l'art. 58, al. 2, LEI (art. 14, al. 4, OIE).

2.4 Précision de la notion d'employabilité au sens du service public de l'emploi

Leur annonce au service public de l'emploi permet aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire d'avoir plus facilement accès aux prestations des ORP (conseil, placement et, le cas échéant, mesures relatives au marché du travail conformément à l'art. 59d de la loi sur l'assurance-chômage, LACI¹⁶; voir art. 53, al. 5, LEI). Il appartiendra aux cantons de définir la forme précise et les modalités de mise en œuvre de l'obligation d'annonce. Il est essentiel que les services cantonaux concernés s'entendent sur les détails de la procédure, les compétences et la manière de procéder pour évaluer l'employabilité des intéressés. Une collaboration interinstitutionnelle est nécessaire pour déterminer s'il existe une obligation d'annonce dans un cas concret.

L'art. 9, al. 2, OIE est précisé pour parler d'une « employabilité suffisante ». Il est ainsi clairement établi que seules seront annoncées les personnes qui satisfont à ce prérequis. Le but est de garantir que cette aptitude soit évaluée au cas par cas, en tenant compte de la situation régionale du marché du travail, des capacités et des qualifications de la personne, ainsi que de ses compétences personnelles, comme le sens des responsabilités et la motivation. Il s'agit également d'éviter des procédures en double ou des annonces inutiles.

¹⁴ Disponible sous : www.fedlex.admin.ch -> Procédures de consultation -> Procédures de consultation terminées -> 2025 -> DFJP -> Procédure de consultation 2025/1

¹⁵ L'avis de la CCDJP incluait les co-rapports des secrétariats généraux de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).

¹⁶ RS 837.0

Comme indiqué ci-dessus, une coopération interinstitutionnelle étroite est ici cruciale : les autorités d'aide sociale, les services chargés de l'encouragement de l'intégration et le service public de l'emploi doivent déterminer ensemble ce qui constitue une « employabilité suffisante » et les modalités de prise en charge par le service de l'emploi.

Il existe une certaine latitude quant à la manière dont doit se faire cette appréciation, qui peut être étayée par différents types de justificatifs, comme des certificats de langues, des bilans de compétences ou des attestations de participation à des programmes de qualification chapeautés par l'Agenda Intégration Suisse. Afin de garantir une intégration efficace dans le marché du travail, la notion d'« employabilité suffisante » continuera d'être concrétisée à la faveur d'un dialogue continu entre les autorités compétentes, le plus important étant de parvenir à une définition commune.

Les documents-cadres sur la collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale ainsi que les recommandations élaborées par le SEM et le SECO pour renforcer la collaboration entre les services publics de l'emploi, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration fournissent des pistes à cette fin.

À l'avenir, les bénéficiaires d'une protection provisoire devront aussi être annoncés au service public de l'emploi. Pour mettre en œuvre cette obligation d'annonce, il y a lieu de modifier la loi (art. 53, al. 5, LEI). Le Conseil fédéral a d'ores et déjà mené la consultation¹⁷ et adoptera le message à l'intention du Parlement en 2026.

2.5 Pérennisation du programme pilote de préapprentissage d'intégration

La modification proposée de l'OIE (voir art. 21a OIE) transforme l'actuel programme pilote de préapprentissage d'intégration en un programme fédéral permanent. Cette mesure non seulement pérennisera son financement, mais elle garantira aussi son développement en fonction de l'évolution des besoins, en collaboration avec les associations professionnelles intéressées, les organisations du monde du travail et les cantons. Les six années de la phase pilote montrent qu'il est essentiel que le contenu des différents apprentissages soit axé sur un domaine professionnel spécifique pour que les participantes et les participants puissent ensuite se lancer dans une formation professionnelle initiale. Le SEM a déjà procédé aux adaptations demandées dans la motion de la CSEC-E concernant le contenu du programme fédéral (faciliter l'accessibilité, proposer des conseils adaptés aux besoins) et lancé, en collaboration avec les partenaires du programme, des « mesures en amont ».

2.6 Octroi d'une autorisation de séjour aux victimes et aux témoins de la traite d'êtres humains lorsque la procédure pénale dure plus de deux ans

L'autorité cantonale en matière d'étrangers du canton dans lequel l'infraction a été commise délivre à la victime ou au témoin d'un cas de traite une autorisation de séjour de courte durée pour la durée probable de l'enquête policière ou de la procédure judiciaire (art. 36, al. 2, OASA). L'autorisation de courte durée est octroyée pour un séjour de durée limitée d'une année au plus. Sa durée de validité peut être prolongée jusqu'à une durée totale de deux ans (art. 32, al. 1 et 3, LEI). Les témoins et les victimes de la traite d'êtres humains peuvent, sous certaines conditions, être autorisés à exercer une activité lucrative (art. 36, al. 4, OASA). À l'avenir, les autorités cantonales compétentes en matière de migrations pourront délivrer une autorisation de séjour temporaire lorsque la procédure pour traite d'êtres humains dure plus de deux ans et que la présence de la victime et des témoins en Suisse est nécessaire. La modification proposée permet de clarifier les conditions régissant le séjour de victimes ou de témoins dont la collaboration est requise aux fins d'une procédure pénale pour traite d'êtres humains en cours depuis plus de deux ans (voir art. 36, al. 2 – ^{2bis} P-OASA ; voir aussi le ch. 3.3).

¹⁷ Documents de la consultation disponibles sous : www.fedlex.admin.ch -> Procédures de consultation -> Procédures de consultation terminées -> 2025 -> DFJP -> Procédure de consultation 2025/1

3 Commentaire des dispositions

3.1 Considérations générales

Les précisions relatives à l'encouragement de l'intégration des personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour sont intégrées dans l'art. 14a OIE. Un nouvel article est créé dans l'OIE, l'art. 21b, pour l'encouragement de l'intégration des personnes à protéger sans autorisation de séjour et des personnes qui demandent une protection provisoire.

Conformément à la systématique actuelle, les nouvelles dispositions relatives au remboursement des contributions financières versées par la Confédération aux cantons pour l'encouragement spécifique de l'intégration des personnes à protéger sans autorisation de séjour sont placées dans l'art. 19 OIE.

Les adaptations concernant l'encouragement spécifique de l'intégration des requérants d'asile figurent dans le nouvel art. 15a OIE.

Les conditions de l'exercice d'une activité lucrative par les personnes dont la demande d'octroi de la protection provisoire est en cours d'examen seront définies à l'art. 53, al. 3, OASA. Concrètement, la nouvelle disposition renvoie à l'art. 52 OASA et indique que les règles de l'exercice d'une activité lucrative par les requérants d'asile, c'est-à-dire des personnes en attente d'une décision d'asile, s'appliquent aussi aux personnes en attente du traitement de leur demande de protection provisoire.

3.2 Modification de l'OIE

Art. 9, al. 2

Les personnes selon les art. 53, al. 5, LEI et 9, al. 1, OIE qui pourront être annoncées au service public de l'emploi devront justifier d'une employabilité *suffisante*, établie sur la base d'une évaluation.

Art. 14a, al. 1 et 3

Les dispositions visant à encourager la première intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus s'appliqueront également aux personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour. Cette réglementation découle de l'art. 58, al. 2, LEI, qui mentionne, outre les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus, cette catégorie de personnes comme groupe cible pour le versement des contributions financières de la Confédération.

Art. 15, al. 5

Cet alinéa est abrogé. Les dispositions qu'il contenait sont insérées dans le nouvel art. 15a OIE.

Art. 15a Utilisation du forfait d'intégration pour les requérants d'asile en procédure étendue

À la suite de cette modification, le forfait versé par la Confédération pourra être utilisé pour financer toutes les mesures prévues à l'art. 14a, al. 3, OIE afin d'encourager l'intégration des requérants d'asile. Les cantons pourront par exemple procéder à des évaluations du potentiel ou renforcer l'aptitude à suivre une formation et l'employabilité également des requérants d'asile dont la demande est traitée en procédure étendue. Le montant des contributions versées par la Confédération en vertu de l'art. 15, al. 1, OIE demeure inchangé. S'agissant d'une disposition potestative, les cantons détermineront eux-mêmes dans quels cas des mesures d'intégration supplémentaires sont indiquées avant même que la décision d'asile ne soit rendue.

Cette disposition se fonde sur l'art. 53a, al. 1, LEI, qui charge le Conseil fédéral de déterminer les bénéficiaires de l'encouragement de l'intégration, après avoir consulté les cantons et les associations faîtières de communes.

Art. 19 Titre et al. 4

Titre

Le titre ne se limite plus au remboursement des seules contributions financières allouées aux programmes d'intégrations cantonaux. L'art. 19, al. 4, P-OIE concrétise ce changement en prévoyant le remboursement également des contributions versées dans le cadre de programmes et de projets d'importance nationale (art. 58, al. 3, LEI).

Al. 4

L'art. 19 OIE fixe les conditions du remboursement des contributions versées par la Confédération aux programmes d'intégration cantonaux en vertu de l'art. 58, al. 2, LEI. La disposition en vigueur ne tient pas suffisamment compte des circonstances particulières du statut de la protection provisoire.

Le texte de l'ordonnance prévoit le remboursement des contributions versées pour des personnes à protéger sans autorisation de séjour qui n'ont pas été utilisées au moment où le Conseil fédéral décide de lever la protection provisoire. Les éventuels frais de démantèlement demeurent réservés. À partir de la date de la décision de lever le statut de protection S, seules seront encore versées dans le cadre du Programme S existant des contributions fédérales destinées au démantèlement du programme. Le lancement de nouvelles mesures n'est pas autorisé. Le démantèlement doit se faire rapidement, de manière ordonnée. Les modalités et les délais relatifs au remboursement et à l'utilisation des éventuels fonds restants seront fixés au plus tard lorsque le Conseil fédéral décide la levée de la protection provisoire.

Art. 21a Programme fédéral de préapprentissage d'intégration

Al. 1

L'actuel programme pilote sera transformé en un programme fédéral permanent (programme d'importance nationale au sens de l'art. 58, al. 3, LEI). Le financement du préapprentissage d'intégration sera ainsi pérennisé. Le préapprentissage d'intégration prépare les participants de manière ciblée à une formation professionnelle initiale, mais ne délivre pas de diplôme proprement dit. Son contenu se fonde sur l'art. 12 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)¹⁸.

Al. 2

Les préapprentissages d'intégration sont axés sur un domaine professionnel spécifique.

Al. 3

Cet alinéa souligne le caractère de partenariat du programme et définit les compétences. Le préapprentissage d'intégration est soutenu par la Confédération, les milieux économiques (associations professionnelles) et les cantons. La Confédération est responsable du cofinancement, des bases, des conditions-cadres et des recommandations, tandis que les organisations du monde du travail ou les associations professionnelles définissent les profils de compétences recherchés dans les entreprises et les écoles. Les cantons (autorités chargées de la formation professionnelle) sont quant à eux responsables de la mise en œuvre, de l'assurance qualité et, aussi, du cofinancement.

Al. 4

¹⁸ RS 412.10

Les cantons participent au financement du programme.

Al. 5

Les préapprentissage d'intégration sont désormais un programme et une offre bien établis. De nombreuses entreprises sont actives dans plusieurs cantons et veulent pouvoir être sûres que le préapprentissage d'intégration répond à certaines normes. Une dénomination visible peut donc être utile pour ces entreprises.

Art. 21b *Encouragement de l'intégration des personnes à protéger sans autorisation de séjour et des personnes qui demandent une protection provisoire (art. 53a et 58, al. 3, LEI)*

Titre

Le titre précise quels sont les groupes de personnes concernées et renvoie aux art. 53a et 58, al. 3, LEI. Ces dispositions de la LEI réglementent les contributions versées par la Confédération pour l'encouragement de l'intégration.

Al. 1

Cette disposition se réfère expressément aux personnes à protéger *sans* autorisation de séjour. Les art. 58 LEI et 11 OIE prévoient le versement de contributions en faveur de deux types d'initiatives : les programmes d'intégration cantonaux d'une part, et les programmes et projets d'importance nationale d'autre part. Actuellement, la Confédération finance les mesures d'intégration en faveur des personnes à protéger sans autorisation de séjour via des contributions à des programmes et des projets d'importance nationale (art. 58, al. 3, LEI, art. 21 OIE) dans le cadre du programme S.

L'art. 58, al. 2, LEI ne prévoit pas en revanche le versement de contributions pour les personnes à protéger sans autorisation de séjour. Une adaptation de la LEI serait donc nécessaire pour pouvoir transposer intégralement le programme S dans les programmes d'intégration cantonaux.

La nouvelle disposition prévoit donc que les dispositions relatives aux programmes d'intégration cantonaux (art. 14 OIE) et à l'encouragement de la première intégration (art. 14a OIE) s'appliquent à la conception de programmes et de projets d'importance nationale (art. 21 OIE) destinés aux personnes à protéger sans autorisation de séjour, sauf disposition contraire dans les conventions de programmes. De cette manière, les dispositions des programmes d'intégration cantonaux et les objectifs de l'Agenda Intégration Suisse s'appliqueront aussi au renforcement des mesures d'intégration en faveur des personnes à protéger sans autorisation de séjour. Parallèlement, il est possible de fixer des objectifs qui s'écartent des conventions de programmes conclues pour mettre en œuvre les programmes d'intégration cantonaux, par exemple concernant des taux d'activité spécifiques.

Al. 2

Les moyens financiers du programme S pourront également être utilisés pour les personnes dont la demande d'octroi d'une protection provisoire est en cours d'examen. Les dispositions de l'art. 14a, al. 3, P-OIEr s'appliquent par analogie.

3.3 Modification de l'OASA

Art. 36, al. 2 à 2^{ter}

Al. 2

Comme c'est le cas aujourd'hui, l'autorité compétente en matière d'étrangers du canton dans lequel l'infraction a été commise délivre une autorisation de séjour de courte durée – pendant deux ans au plus – pour la durée probable de l'enquête policière ou de la procédure judiciaire.

Al. 2^{bis}

Si l'enquête policière ou la procédure judiciaire dure plus de deux ans, l'autorité délivre ensuite une nouvelle autorisation de séjour pour la durée prévisible de l'enquête ou de la procédure. L'octroi de l'autorisation est soumis à l'approbation du SEM. Si la présence de la victime ou des témoins de la traite d'êtres humains n'est plus nécessaire pour l'enquête ou la procédure judiciaire, l'autorité cantonale ne prolonge pas l'autorisation de séjour ou la révoque.

Al. 2^{ter}

Cette disposition règle la compétence de délivrer l'autorisation de courte durée ou l'autorisation de séjour lorsque des enquêtes policières sont menées dans plusieurs cantons. Son libellé se fonde sur la réglementation de l'art. 36, al. 2, deuxième phrase, en vigueur.

Art. 53, al. 3

Al. 3

Les dispositions de l'art. 52 OASA relatives à l'exercice d'une activité lucrative par les requérants d'asile vaudront aussi pour les personnes à protéger pendant la procédure d'octroi du statut de protection S. L'art. 43, al. 1 à 3, LAsi s'applique. La prise d'emploi par des personnes dont la demande d'octroi d'une protection provisoire n'a pas encore été traitée sera, comme pour les requérants d'asile, soumise à autorisation. L'autorité cantonale compétente vérifie la demande de l'employeur et s'assure en particulier que les conditions de salaire et de travail et la priorité des travailleurs déjà présents en Suisse sont respectées. Les autorités cantonales peuvent ainsi garantir à ce groupe de personnes un accès au marché du travail conformément à la loi avant qu'intervienne la décision sur un droit de séjour temporaire en Suisse. Cette disposition se fonde sur l'art. 75, al. 2, LAsi, qui permet au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions moins strictes que celles de l'art. 75, al. 1, LAsi en matière d'activité lucrative.

4 Conséquences sur les finances et le personnel de la Confédération et des cantons

Les adaptations prévues en matière d'intégration des bénéficiaires d'une protection provisoire n'ont pas d'incidence directe sur les ressources financières et le personnel nécessaires à la mise en œuvre du programme S et des programmes d'intégration cantonaux, car il n'est alloué de moyens financiers supplémentaires. De plus, les fonds qui n'auront pas été utilisés pour encourager l'intégration des personnes à protéger, avec ou sans autorisation de séjour, devront être remboursés à la Confédération. L'accès facilité au marché du travail des personnes en attente d'une décision à leur demande de protection provisoire et l'intensification des mesures d'intégration sont en revanche susceptibles de contribuer à réduire les coûts de l'aide sociale. Les coûts liés à l'octroi d'une autorisation de travailler aux personnes dont la demande d'une protection provisoire est en cours resteront dans des proportions raisonnables au vu du faible nombre de cas. Ils sont largement compensés par les économies résultant de l'introduction, en décembre 2025, d'une simple obligation de déclarer l'exercice d'une activité lucrative pour les titulaires du statut de protection S.

La modification de l'art. 9, al. 2, OIE n'aura vraisemblablement pas non plus d'incidences en termes de finances ou de personnel. Les autorités compétentes se concertent aujourd'hui

déjà pour mettre en œuvre l'obligation d'annonce selon l'art. 53, al. 5, LEI en relation avec l'art. 9 OIE.

Les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du préapprentissage d'intégration sont inscrits au budget / plan financier du SEM. Les engagements jusqu'en 2027 sont couverts via le crédit d'engagement pour l'encouragement de l'intégration. Une demande de nouveau crédit d'engagement pour la période 2028 à 2031 sera soumise au Conseil fédéral à l'automne 2026.

Les modifications apportées à la réglementation relative au séjour des victimes et des témoins de la traite d'êtres humains n'ont pas de conséquences sur les finances ou sur le personnel. Elles pourraient même permettre de réaliser des économies puisque la possibilité pour les victimes d'exercer une activité lucrative allègera la charge financière qui pèse sur les pouvoirs publics.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 121, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), 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.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.