

Position du HCR sur les mesures pour 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

1 Introduction

Le HCR, l'Agence des Nations Unies pour les Réfugiés, est reconnaissant de l'opportunité, sur la base de son mandat international¹, de s'exprimer dans le cadre de la consultation ouverte le 26 février 2025 sur les modifications de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), de la loi sur l'asile (LASI), de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)². Ces modifications visent notamment à encourager les bénéficiaires du statut de protection S à exercer une activité lucrative et à faciliter l'admission des ressortissant-e-s d'États tiers formé-e-s en Suisse.

L'intégration professionnelle des personnes réfugiées permet non seulement à la société d'accueil de bénéficier de leur potentiel et de leurs compétences.³ Elle permet aussi aux réfugié-e-s de construire leur vie indépendamment de l'aide sociale et de développer un sentiment d'appartenance à la communauté du pays d'accueil. C'est pourquoi les États se sont également engagés, dans la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (Convention de 1951), à accorder aux personnes réfugiées qui séjournent légalement sur leur territoire l'accès au marché du travail.

Le HCR accueille favorablement l'objectif des modifications proposées visant à aligner la protection temporaire (statut S) sur l'admission provisoire (statut F) en ce qui concerne les dispositions relatives à l'intégration professionnelle. En même temps, le HCR souhaite rappeler que le besoin de protection des personnes admises provisoirement (statut F) et des personnes au bénéfice d'une protection temporaire (statut S) n'est généralement pas différent de celui des personnes réfugiées reconnues. Le HCR plaide depuis longtemps pour une réforme de l'admission provisoire et de la protection temporaire, afin d'établir un statut de protection subsidiaire, avec des droits comparables à ceux des personnes réfugiées reconnues⁴. Le groupe d'évaluation mandaté par le Conseil fédéral pour examiner la mise en

¹ Voir en particulier l'article 35 de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (Convention de Genève - CGR), UNTS, vol. 189, p. 137, entrée en vigueur pour la Suisse le 21 avril 1955 (RS 0.142.30), disponible sur: <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1951/en/39821>. Voir également l'article II du Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967, UNTS, vol. 606, p. 267, disponible sur: <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1967/en/41400>; et le paragraphe 8, alinéa (a) du Statut du HCR, paragraphe 1, Résolution 428 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, Annexe, UN Doc. A/1775, 1950, disponible sur: <https://www.refworld.org/legal/constinstr/unga/1950/en/72586>

² DFJP, 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, février 2025, disponible sous: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2025/1/cons_1/doc_9/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2025-1-cons_1-doc_9-fr-pdf-a.pdf

³ Conseil fédéral, Vue d'ensemble de la promotion du potentiel de la main-d'œuvre en Suisse (mise en œuvre de l'art. 121a Cst.), mars 2024, p. 50-57, disponible sous: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/86664.pdf>

⁴ Selon le HCR, les formes de protection subsidiaire devraient être accordées aux personnes nécessitant une protection internationale, mais ne répondant pas aux critères de la définition de réfugié au sens de l'article 1 A (2) de la Convention de 1951 ou aux conditions de reconnaissance en tant qu'apatrides énoncées à l'article 1 (1) de la Convention relative au statut des apatrides. Le HCR considère toutes les personnes ayant besoin d'une protection internationale qui, en cas de retour dans leur pays d'origine, seraient exposées au risque de graves violations des droits humains contre lesquelles leur pays d'origine ne peut ou ne veut pas les protéger. Voir aussi: Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection, EC/55/SC/CRP.16, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), juin 2005, disponible sous: <https://www.refworld.org/reference/annualreport/unhcr/2005/en/58155>; HCR, UNHCR-Empfehlungen zur Anwendung des

œuvre du statut de protection S a également recommandé, dans son rapport final⁵, une révision des dispositions régissant l'admission provisoire et le statut S. D'ici sa réalisation, il est d'autant plus important que la mise en œuvre des modifications législatives proposées dans la pratique n'aboutisse pas à des différences de traitement.

La facilitation de l'admission des ressortissant-e-s d'États tiers formé-e-s en Suisse, pourrait également s'appliquer aux personnes réfugiées qui se trouvent en Suisse avec un permis de séjour étudiant. Néanmoins, étant donné que cette proposition ne présente, dans le cas d'espèce, aucun aspect spécifique au droit des réfugié-e-s, le HCR renonce à commenter cette disposition.

Dans cette prise de position, le HCR commente les changements législatifs proposés en lien avec les mesures encourageant l'exercice d'une activité lucrative spécifiquement pour les bénéficiaires du statut de protection S. Il se concentre principalement sur les aspects pertinents relatifs à leur mise en œuvre, dans l'éventualité où les changements législatifs seraient acceptés tels que proposés dans la procédure de consultation. En particulier, il souhaite souligner l'importance de fournir un soutien adéquat aux personnes réfugiées, afin de favoriser une intégration durable sur le marché du travail.

2 Exercice d'une activité lucrative pour les bénéficiaires du statut de protection S

Les réfugié-e-s d'Ukraine ayant obtenu le statut de protection S ont accès au marché du travail sans période d'attente⁶. Le taux d'activité des personnes âgées de 18 à 65 ans au 31 mars 2025 était de 31 %. En prenant en considération uniquement le groupe de personnes arrivées entre mars et juin 2022, le taux d'emploi s'élevait de 37.7% fin novembre 2024⁷.

Des obstacles à l'emploi des personnes réfugiées d'Ukraine avaient déjà été relevés par des enquêtes menées par le HCR en Suisse⁸. Ces problématiques continuent de persister comme le relève le dernier rapport du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) sur l'intégration professionnelle des femmes réfugiées d'Ukraine⁹. Compte tenu du niveau d'éducation élevé d'un grand nombre de réfugié-e-s

Schutzstatus S für Flüchtlinge aus der Ukraine, novembre 2022, disponible sous: <https://www.unhcr.org/ch/media/20221101-unhcr-stellungnahme-zu-s-status-pdf>; HCR, Stellungnahme zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme, novembre 2019, p. 4, disponible sous: <https://www.unhcr.org/ch/media/20191122-unhcr-stellungnahme-zu-aenderungen-aig-pdf>

⁵ Département fédéral de justice et police (DFJP), Groupe d'évaluation du statut S, Rapport sur son nouveau mandat du juin 2024, septembre 2024, p. 34-35, disponible sous: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/89857.pdf>; HCR, Rapport intermédiaire consacré au Statut S: des conclusions encourageantes, décembre 2022, disponible sous: <https://www.unhcr.org/ch/fr/actualites/rapport-intermediaire-consacre-au-status-s-des-conclusions-encourageantes>

⁶ Le Conseil fédéral a supprimé le délai d'attente de trois mois pour l'exercice d'une activité lucrative (art. 53, al. 1, OASA révisée).

⁷ En prenant en considération uniquement le groupe des personnes arrivées entre mars et juin 2022, le taux d'emploi s'élevait de 37.7 % fin novembre 2024. Voir: SEM, Effectif des personnes avec protection provisoire (permis S) avec activité lucrative, avril 2025, disponible sous: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/statistik/asylstatistik/2025/03/6-24-Effectif-S-activ-f-2025-03.xlsx.download.xlsx/6-24-Effectif-S-activ-f-2025-03.xlsx>; SEM, Fiche d'information: Données relatives à l'emploi et à l'intégration sur le marché du travail des personnes bénéficiant du statut de protection S, janvier 2025 disponible sous: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/integration/foerderung/programm-s/fs-daten-erwerb-status-s.pdf.download.pdf/fs-daten-erwerb-status-s-f.pdf>

⁸ Le HCR a mené des enquêtes et consultations auprès des personnes réfugiées d'Ukraine en 2023 et 2025. Voir aussi: HCR, Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine in Switzerland, décembre 2023, p. 21-22, disponible sous: <https://www.unhcr.org/ch/media/20231213-survey-intentions-and-perspectives-refugees-ukraine-switzerland-pdf>; HCR, Comment les personnes réfugiées venant d'Ukraine voient-elles leur avenir en Suisse?, décembre 2023, disponible sous: <https://www.unhcr.org/ch/fr/actualites/comment-les-personnes-refugiees-venant-dukrairie-voient-elles-leur-avenir-en-suisse>; HCR, Participatory Assessments - Un dialogue d'égal à égal, mai 2023, disponible sous: <https://www.unhcr.org/ch/fr/actualites/participatory-assessments-un-dialogue-degal-egal>

⁹ SECO, Berufsintegration geflüchteter Frauen aus der Ukraine. Arbeitsmarktstudie, mars 2025, disponible sous: https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen/Dienstleistungen/Publikationen/Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktforschung/wp_56_berufsintegration_frauen_ukraine.pdf.download.pdf/wp_56_berufsintegration_frauen_ukraine.pdf

d'Ukraine (environ 70 % ont un diplôme d'enseignement supérieur), il semble possible d'atteindre à la fois un taux d'activité plus élevé et une activité professionnelle mieux adaptée aux qualifications.

Le HCR salue la décision du Conseil fédéral de fixer désormais l'objectif à un taux d'activité à 45 %, respectivement à 50 % pour les personnes réfugiées d'Ukraine arrivées en 2022, d'ici la fin de 2025¹⁰. Il est appréciable que plusieurs mesures aient été prises dans ce domaine durant les deux dernières années¹¹ et que les autorités, ainsi que le secteur privé, reconnaissent les personnes réfugiées comme un potentiel de main-d'œuvre à encourager¹².

Ensuite, le HCR souhaite souligner quelques points concernant les modifications législatives proposées et les aspects à prendre en compte lors de leur mise en œuvre.

a. Obligation d'annonce au service public de l'emploi (SPE)

Le changement proposé prévoit que les autorités cantonales d'aide sociale soient tenues d'annoncer au SPE les personnes bénéficiant du statut de protection S sans emploi et aptes à intégrer le marché du travail (article 53, al. 5, LEI).

Le HCR accueille favorablement ce changement qui vise à soutenir les bénéficiaires du statut de protection S en recherche d'emploi. Cela contribue à atteindre les objectifs de l'Agenda Intégration Suisse, notamment dans le domaine de l'intégration sur le marché du travail, pour ce groupe de personnes également¹³. Néanmoins, l'obligation d'annonce à elle seule est insuffisante pour garantir un suivi et un soutien efficace aux personnes concernées.

Premièrement, il convient d'analyser le profil des personnes ayant effectivement accès à l'accompagnement du SPE et le soutien dont elles disposent en dehors de ces services. En effet, il est possible de s'inscrire au SPE uniquement si certaines conditions sont remplies, comme avoir atteint un minimum de connaissances dans une langue nationale ou disposer d'une solution de garde pour ses enfants. Les critères peuvent varier en fonction du canton¹⁴. Dans ses discussions avec les personnes réfugiées, le HCR a également observé que dans certaines situations, les jeunes adultes ayant dépassé l'âge de la scolarité obligatoire n'étaient pas systématiquement référé-e-s à des offres de soutien pour la recherche d'une offre d'apprentissage.

Lorsque les bénéficiaires du statut de protection S ne peuvent pas (encore) accéder aux offres d'accompagnement du SPE, il faudrait garantir un accompagnement via les structures d'encouragement de l'intégration. Il est très important que toutes les personnes bénéficiant du statut S puissent bénéficier d'une évaluation du potentiel. Cela permettra d'assurer un accompagnement global et une prise en compte des besoins en termes d'apprentissage de la langue et de formation continue, au-delà du potentiel d'intégration sur le marché du travail. À l'heure actuelle, on constate des différences cantonales dans la coordination entre les différentes structures susceptibles de remplir cette

¹⁰ Conseil fédéral, Le Conseil fédéral entend améliorer encore l'intégration professionnelle des bénéficiaires du statut S, mai 2025, disponible sous: <https://www.news.admin.ch/fr/newsb/wOP8w2N2zIMRvR6WEIp3w>

¹¹ Conseil fédéral, Le Conseil fédéral renforce les mesures d'intégration professionnelle des bénéficiaires du statut S, mai 2024, disponible sous: [news.admin.ch/fr/nsb?id=100970](https://www.news.admin.ch/fr/nsb?id=100970); SEM, Fiche d'information: Mesures visant à accroître la participation au marché du travail des personnes bénéficiant du statut de protection S, janvier 2025, disponible sous: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/integration/foerderung/programm-s/fs-daten-erwerb-status-s.pdf.download.pdf/fs-daten-erwerb-status-s-f.pdf>

¹² Voir note 2.

¹³ SEM, Circulaire III. Programme «Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S» (Programme S), janvier 2025, disponible sous: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/integration/foerderung/programm-s/rundschreiben-3-programm-s.pdf.download.pdf/rundschreiben-3-programm-s-f.pdf>

¹⁴ SEM, Rapport Programme S: Actualisation 2024. Mise en œuvre des mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S au printemps 2024, octobre 2024, p.19, disponible sous: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/integration/foerderung/programm-s/rapport-programm-s-2024.pdf.download.pdf/rapport-programm-s-2024-f.pdf>

tâche¹⁵. Le HCR se réjouit que cette thématique ait été prise en compte par les autorités fédérales et cantonales et ait fait l'objet de la Deuxième journée d'impulsion nationale consacrée à l'intégration professionnelle des personnes réfugiées¹⁶.

Deuxièmement, il est essentiel de garantir la qualité de l'accompagnement au sein du SPE. Le personnel du SPE devrait recevoir des formations adéquates sur les besoins spécifiques du public de l'asile. Il est notamment crucial que l'accompagnement vise à aider la personne concernée à exercer une activité lucrative lui permettant de s'affranchir durablement de l'aide sociale, plutôt que d'enchaîner des emplois peu qualifiés et précaires.

Troisièmement, pour certaines personnes réfugiées, le travail indépendant peut représenter la meilleure voie d'entrée sur le marché du travail¹⁷. Cependant, il n'existe actuellement aucune mesure spécifique promouvant les initiatives entrepreneuriales des réfugié-e-s dans la politique d'intégration suisse. De plus, l'accès aux services financiers peut être limité pour les personnes réfugiées dépendantes de l'aide sociale ou ayant le statut de protection S. Les échanges dans les groupes de discussion organisés par le HCR avec des réfugié-e-s d'Ukraine ont démontré que certain-e-s avaient une entreprise en Ukraine et seraient motivé-e-s à créer leur propre entreprise en Suisse. Or, ces personnes manquent d'information et de soutien. À cet égard, il serait souhaitable d'examiner dans quelle mesure les personnes réfugiées pourraient bénéficier de mesures de soutien à l'activité indépendante. Le SPE pourrait également collaborer avec des organisations spécialisées dans l'incubation d'entreprise¹⁸.

Au vu de ce qui précède, des priorités fixées dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle¹⁹, ainsi que des recommandations formulées lors de la Deuxième rencontre nationale consacrée à l'intégration des réfugiés sur le marché du travail²⁰, le HCR recommande d'inscrire la coordination entre les autorités compétentes dans la loi.

Le HCR propose d'ajouter l'alinéa 6 suivant à l'art. 53 LEI:

Art. 53, al. 6, LEI

Les autorités cantonales d'aide sociale, les services chargés de l'encouragement à l'intégration, les services préposés à la formation et les services publics de l'emploi coordonnent leurs offres de soutien pour que les réfugiés reconnus, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger reçoivent un accompagnement adapté à leur profil et à leur potentiel.

¹⁵ Ibid, p.20-22

¹⁶ Coopération interinstitutionnelle, Programme de travail de la CII nationale pour 2025, mars 2025, p. 6, disponible sous: https://www.iiz.ch/?action=get_file&language=fr&id=56&resource_link_id=2f1

¹⁷ Voir: UNHCR and Impact Hub, Global Roadmap for Refugee Entrepreneurship, disponible sous: <https://www.unhcr.org/media/global-roadmap-refugee-entrepreneurship>; Impact Hub, Mapping Refugee & Migrant Entrepreneurship Ecosystems in Europe, janvier 2021, disponible sous: https://impacthub.net/wp-content/uploads/2023/10/Mapping_Refugee_Migrant_Entrepreneurship_in-Europe_Final.pdf

¹⁸ Par exemple: IFJ Start-Up support, disponible sous: <https://www.ifj.ch/incorporate/support>; SINGA Switzerland, disponible sous: <https://singaswitzerland.ch/>; Capacity Zurich, disponible sous: <https://www.capacityzurich.ch/>; Friup, disponible sous: <https://www.friup.ch/>

¹⁹ Collaboration interinstitutionnelle, Programme de travail de la CII nationale pour 2025, mars 2025, disponible sous: https://www.iiz.ch/?action=get_file&language=fr&id=56&resource_link_id=2f1; SEM et SECO, Communication. Mesures visant à promouvoir l'intégration sur le marché du travail des personnes relevant du domaine de l'asile en 2025, mars 2025, disponible sous: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/arbeitsmarkt/foerderung-arbeitsmarktintegration.pdf/download.pdf/foerderung-arbeitsmarktintegration-f.pdf>

²⁰ SEM, Communiqué de presse. La Confédération et les cantons formulent des recommandations en matière d'intégration professionnelle des réfugiés, mai 2025, disponible sous: news.admin.ch/fr/news/21Wlmx1-GFIE3ZSCQeDb

b. Changement de canton

Avec le changement proposé de l'article 75a LAsi, les bénéficiaires du statut de protection S devraient désormais avoir le droit de changer de canton, au même titre que les personnes admises provisoirement, si elles exercent une activité professionnelle à durée indéterminée dans un autre canton ou si elles y suivent une formation professionnelle de base. Pour que l'autorisation de changement de canton soit accordée, les personnes concernées ne doivent pas recevoir d'aide sociale pour elles-mêmes ou les membres de leur famille. De plus, la relation de travail doit exister depuis au moins douze mois, ou bien il ne doit pas être raisonnable d'exiger que la personne continue à résider dans le canton de résidence en raison du trajet ou des horaires de travail.

Le HCR accueille positivement l'introduction du droit au changement de canton pour les bénéficiaires du statut de protection S exerçant une activité professionnelle. Néanmoins, il renvoie à sa prise de position dans le cadre de la procédure de consultation sur le changement de canton pour les personnes admises provisoirement²¹. Le HCR rappelle notamment que le refus d'une demande de changement de canton constitue une restriction de la liberté de mouvement. L'évaluation de la situation, notamment en ce qui concerne la durée raisonnable d'un trajet de travail, doit se faire conformément aux dispositions relatives à la restriction des droits fondamentaux. Cela implique, en particulier, qu'une évaluation de la proportionnalité du refus de changement de canton doit être possible au cas par cas.

De plus, il faudra veiller à une pratique uniforme concernant la mise en œuvre des dispositions d'exécution (art. 44 OA 1 et art. 67a OASA) afin de ne pas créer de différences de traitement entre les personnes admises à titre provisoire et les bénéficiaires du statut de protection S.

c. Obligation d'annonce de l'activité lucrative

À l'heure actuelle, le début et tout changement d'activité lucrative des bénéficiaires du statut de protection S sont soumis à l'obligation d'autorisation de la part des autorités cantonales du marché du travail. Ceci retarde le processus de recrutement et constitue un frein pour les employeur-se-s à engager des bénéficiaires du statut de protection S. En plus de la charge administrative, la demande d'autorisation est aussi liée à des frais dans certains cantons²², ce qui peut ultérieurement dissuader les employeur-se-s.

Le changement proposé prévoit de modifier les articles 53 et 65 à 65c OASA de façon à supprimer l'obligation d'autorisation et la remplacer par une obligation d'annonce. Le HCR accueille favorablement la suite donnée à la motion 23.3968, déposée le 17 août 2023 par la Commission des institutions politiques du Conseil national («Statut de protection S. Faciliter l'accès au marché du travail²³»), et que cet obstacle administratif soit levé.

d. Obligation de participer à des mesures d'intégration

Selon la modification proposée à l'article 10, al. 1, OIE, les prestations que les bénéficiaires du statut de protection S perçoivent de l'aide sociale pourront également être réduites s'ils ne s'acquittent pas de l'obligation de participer à des mesures d'intégration décidées par les services sociaux (voir article 10, al. 2, OIE). Ce changement vise à renforcer et ancrer dans la loi cet instrument contraignant

²¹ HCR, UNHCR Empfehlungen zur Änderung der Ausführungsverordnungen (VZAE, VVWAL, AsylV 2) zum AIG – Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme, mai 2023, disponible sous: <https://www.unhcr.org/ch/media/unhcr-stellungnahme-zu-anderung-der-ausfuhrungsverordnungen-vzae-vvwal-asylv-2-zum-aig>

²² Voir par exemple: Zentralplus, Kanton verlangt Gebühr für Angestellte aus der Ukraine, juin 2024, disponible sous: <https://www.zentralplus.ch/arbeiten/kanton-verlangt-gebuehr-fuer-angestellte-aus-der-ukraine-2655753/>

²³ Voir Staatspolitische Kommission, Motion 23.3968 Schutzstatus S – Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, 17. August 2023, disponible sous: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20233968>

d'encouragement à l'intégration, dont l'utilisation a été mentionnée pour la première fois aux cantons via la circulaire II du Programme S²⁴.

L'intégration est un processus graduel et bidirectionnel qui implique un effort réciproque tant de la part des personnes réfugiées que des sociétés d'accueil. Si les sanctions dans le domaine de l'aide sociale peuvent aider les autorités à atteindre des objectifs et contraindre directement ou indirectement une personne à accomplir des devoirs administratifs, ces sanctions entraînent souvent des atteintes aux droits fondamentaux. Par exemple, dans ce cas, elles peuvent porter atteinte au droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (article 12 de la Constitution fédérale). La proportionnalité doit donc être examinée et une pesée des intérêts doit être effectuée, y compris, dans le cas d'une unité familiale, en prenant en considération l'intérêt supérieur de l'enfant²⁵.

Il convient également de rappeler que les personnes bénéficiant du statut S reçoivent déjà un montant d'aide sociale inférieur que les personnes réfugiées reconnues et les ressortissant-e-s suisses. Une pénalisation financière supplémentaire de ces personnes pourrait conduire à des effets contre-productifs. Vivre dans une situation de précarité financière rend difficile pour les personnes concernées de se concentrer sur l'atteinte d'objectifs en matière d'intégration. Le HCR recommande de séparer autant que possible l'assistance administrative de l'aide sociale et l'encouragement à l'intégration. Il préconise également d'utiliser des instruments de contraintes, telles que des sanctions, uniquement en dernier recours. En outre, les besoins spécifiques des personnes réfugiées et leurs circonstances personnelles, notamment leur santé psychosociale et leur situation familiale, devraient être prises en compte.

3 Recommandations

Le HCR recommande de:

- Continuer les travaux en vue d'une révision des dispositions régissant l'admission provisoire et le statut de protection S, afin d'établir un statut de protection subsidiaire, avec des droits comparables à ceux des personnes réfugiées reconnues;
- Ajouter un alinéa 6 à l'art. 53 LEI afin d'inscrire dans la loi le principe de coordination entre les autorités cantonales d'aide sociale, les services chargés de l'encouragement à l'intégration, les services préposés à la formation et les services publics de l'emploi pour garantir à toutes les personnes réfugiées une évaluation du potentiel qui prend en compte les besoins spécifiques et un accompagnement vers un emploi durable (cf. point a. ci-dessus);
- Mettre en œuvre les dispositions d'exécution des modifications de loi proposées de façon uniforme et ainsi éviter des différences de traitement entre les personnes admises provisoirement et les bénéficiaires du statut de protection S;

²⁴ SEM, Circulaire II, Programme «Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S» (Programme S), janvier 2024, p. 5, disponible sous: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/integration/foerderung/programm-s/rundschreiben-2-programm-s.pdf.download.pdf/rundschreiben-2-programm-s-f.pdf>

²⁵ Akkaya, Gülcan, Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe – Ein Leitfadens für die Praxis, Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKRM) und der Hochschule Luzern Soziale Arbeit, 2015, p.60-64, disponible sous: https://skmr.ch/assets/publications/Publikation_Akkaya_Grund-Menschenrechte.ISBN_978-3-906036-20-5_7332c0fe-d7fa-4021-ad0e-a196f3206cde-compressed.pdf

- Garantir une formation adéquate du personnel du SPE relatif à l'accompagnement des personnes du domaine de l'asile;
- Examiner dans quelle mesure les personnes réfugiées pourraient bénéficier de mesures de soutien à l'activité indépendante via le SPE;
- Assurer une évaluation individuelle de la proportionnalité lors de l'examen d'une demande de changement de canton;
- Faire preuve de précaution dans l'utilisation de sanctions dans le domaine de l'aide sociale et garantir une pesée des intérêts. Les besoins spécifiques des personnes réfugiées et, en particulier, l'intérêt supérieur de l'enfant doivent être pris en considération.

Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein
Mai 2025