



# Circulaire

---

**Destinataires :**

- Autorités des migrations des cantons ainsi que des villes de Berne, Bienne, Lausanne et Thoune, et de la Principauté de Liechtenstein
- Autorités cantonales du marché du travail

**Destinataires des copies :**

- Secrétariat général de la CCDJP
- Secrétariat général de la CDAS
- CSIAS
- CDI
- ACS
- Secrétariat général de la COPMA
- UVS

**Lieu, date :**

Berne-Wabern, le 2 février 2021

---

## **Commentaires et observations générales à propos de l'aide sociale et de l'obligation d'approbation en cas de versement d'une aide sociale au sens de l'Ordonnance du DFJP concernant l'approbation (OA-DFJP)<sup>1</sup>**

Madame, Monsieur,

Le 7 juin 2019, le Conseil fédéral a adopté le rapport « Compétences de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers ». Sur mandat du Conseil fédéral, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a examiné, au nom du Département fédéral de justice et police (DFJP) et avec le concours d'un groupe d'experts, un grand nombre d'options visant à restreindre l'aide sociale octroyée aux ressortissants de pays tiers. Lors de sa séance du 15 janvier 2020, le Conseil fédéral a pris acte des résultats de ce rapport et chargé le DFJP (SEM) de mettre en œuvre et évaluer de manière approfondie six mesures.

La présente circulaire porte sur deux desdites mesures décidées par le Conseil fédéral le 15 janvier 2020 :

---

<sup>1</sup> RS 142.201.1

La première mesure a consisté à compléter l'OA-DFJP<sup>2</sup>. Désormais, la prolongation de l'autorisation de séjour d'un ressortissant d'un État tiers requiert l'approbation du SEM lorsque cette personne fait partie d'un ménage ayant obtenu des prestations d'aide sociale durant les trois dernières années précédant la date d'échéance du titre de séjour pour un montant égal ou supérieur à 50 000 francs s'agissant d'un ménage d'une seule personne, ou à 80 000 francs s'agissant d'un ménage de plusieurs personnes. Cette disposition complémentaire est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (art. 4, let. g, OA-DFJP).

La seconde mesure charge le SEM d'élaborer, en concertation avec l'Association des services cantonaux de migration (ASM), l'Union des villes suisses (UVS), la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et d'autres institutions concernées, un commentaire ou des recommandations portant sur, d'une part, les principes à respecter dans la procédure relevant du droit des étrangers en lien avec le versement de prestations d'aide sociale et, d'autre part, les modalités de l'approbation de l'octroi de l'aide sociale.

Pour mettre en œuvre cette deuxième mesure, qui concerne la notion de l'aide sociale dans le droit des étrangers et de l'intégration, le SEM a constitué un groupe d'experts issus d'horizons divers, au sein duquel étaient représentées la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), l'ASM, la CDAS, la CSIAS, la Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration (CDI) et l'Association des communes suisses (AVS). La Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) a été associée à la phase finale des travaux. Élaboré sur une base consensuelle, le présent commentaire vise à améliorer la collaboration entre les autorités concernées dans le cadre de leurs compétences et tâches légales et à développer une compréhension commune et des lignes directrices pour la pratique.

## **Commentaires**

Dans le cadre de l'exécution du droit des étrangers, on peut distinguer trois domaines d'aide sociale.

### **1. Premier domaine : aide sociale couvrant les besoins de base**

L'aide sociale couvrant les besoins de base vise à garantir les conditions minimales d'existence d'une personne et ne poursuit pas d'autres objectifs spécifiques tels que l'intégration, la formation et la formation continue, le soutien aux familles, etc. Elle est octroyée indépendamment de la cause du dénuement. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les prestations d'aide sociale sont à caractère non contributif et doivent être versées en fonction des besoins (ATF 2C\_13/2019 du 31.10.2019). Cette définition légale de l'aide sociale, qui s'appuie sur les art. 2 et 3 de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS)<sup>3</sup>, détermine depuis longtemps la pratique cantonale en la matière. Elle peut être reprise dans le domaine du droit des étrangers. En outre, elle est conforme à l'inventaire de l'aide sociale établi par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

---

<sup>2</sup> Modification du 1<sup>er</sup> janvier 2021 ; RS 142.201.1

<sup>3</sup> RS 851.1

Les normes de la CSIAS<sup>4</sup> sont déterminantes pour fixer le montant de l'aide sociale destinée à couvrir les besoins de base de la personne concernée (minimum vital d'existence).

Cette aide est à distinguer des prestations d'aide d'urgence destinées à garantir, conformément à la Constitution fédérale, la couverture des besoins élémentaires pour survivre d'une manière conforme aux exigences de la dignité humaine (ATF 131 I 166, p. 171 ss).

## **2. Deuxième domaine : prestations en matière d'intégration, de santé et de soutien aux familles**

Le second volet de l'aide sociale économique comprend les prestations dans les domaines de l'intégration, de la santé et du soutien aux familles. Sont comprises les mesures de soutien qui ne visent pas seulement à couvrir les besoins existentiels d'une personne mais qui poursuivent en outre des objectifs en matière d'intégration, de santé et de politique familiale, entre autres, et servent ainsi à prévenir la pauvreté. S'agissant des ressortissants étrangers, il s'agit en particulier de mesures destinées à intégrer ces personnes à long terme dans le marché du travail afin qu'elles puissent quitter l'aide sociale. L'encouragement de l'intégration est un objectif du droit des étrangers et de l'intégration. Par ailleurs, l'art. 4 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI<sup>5</sup>) oblige les étrangers à engager leur responsabilité individuelle en vue de s'intégrer.

Ce volet de l'aide sociale inclut notamment les mesures et prestations ci-après :

### a) Mesures dans le domaine de l'intégration professionnelle et sociale

En font partie :

- les coûts de formation et de formation continue, y compris l'encouragement des compétences linguistiques et de base ainsi que les moyens de subsistance nécessaires pendant la durée de la mesure ;
- les suppléments d'intégration ;
- les mesures d'intégration dans le marché du travail, y compris les moyens de subsistance nécessaires pendant la durée de la mesure.

### b) Mesures dans le domaine de la politique de la santé

En font partie, pour l'essentiel :

- les frais de santé, y compris les réductions de primes prévues par la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) ;
- les frais liés à un handicap.

### c) Mesures dans le domaine de la politique familiale

En fait partie, pour l'essentiel :

- le soutien aux familles accordé en vertu des dispositions cantonales en matière de politique sociale.

..

---

<sup>4</sup> [Normes CSIAS](#)

<sup>5</sup> RS 142.20

### **3. Troisième domaine : autres prestations sociales**

N'entrent pas dans la catégorie de l'aide sociale économique les prestations que l'OFS regroupe sous la notion d'« aide sociale au sens large ».

Tous les cantons versent des prestations complémentaires et des contributions d'entretien. En 2019, dix cantons (BE, LU, SZ, OW, NW, BL, AR, AI, TG, NE) ne versaient que ces deux prestations. À l'autre bout de l'échelle, le canton de Vaud accordait huit prestations d'aide sociale au sens large, et Zoug, Genève et le Tessin en accordaient chacun six différentes. Les prestations complémentaires se répartissent en allocations de vieillesse et d'invalidité, aides aux chômeurs, allocations familiales et aides au logement.

### **4. Mesures de protection de l'enfant et de l'adulte**

Les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte se distinguent des autres mesures vu qu'elles sont régies par le code civil (CC<sup>6</sup>) au niveau fédéral. L'autorité compétente (autorité de protection de l'enfant et de l'adulte [APEA] ou tribunal) y recourent lorsque le bien de l'enfant ou de l'adulte est menacé et que les père et mère n'y remédient pas d'eux-mêmes (ni avec l'aide du service social compétent, d'un autre organisme ou de leurs proches) ou sont hors d'état de le faire (principe de subsidiarité au sens des art. 307 et 389 CC). Ces mesures sont caractérisées par le principe de l'indépendance de toute faute.

En font partie, pour l'essentiel :

- les mesures de protection de l'enfant au sens des art. 273, 306, 307 à 312, 314a<sup>bis</sup>, 318, 324, 325 et 327a CC ;
- les mesures de protection de l'adulte au sens des art. 392 à 398, 403 et 426 ss CC.

Selon le canton, les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte sont financées par différents services et décomptés différemment. Il est donc difficile de procéder à des comparaisons et de classer globalement ces mesures au sein de l'aide sociale.

### **5. Obligation des autorités de communiquer en lien avec l'aide sociale**

Lorsqu'une aide sociale économique des premier et deuxième domaines est octroyée à des étrangers, le service social compétent est tenu d'en informer l'autorité migratoire. Les services sociaux communaux et cantonaux signalent aux autorités migratoires cantonales tout versement de prestations d'aide sociale des premier et deuxième domaines conformément à l'art. 82b de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA<sup>7</sup>).

Concernant les spécificités des prestations financières que les pouvoirs publics versent en lien avec les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte, voir le chiffre 6.3.

Les prestations du troisième domaine (« aide sociale au sens large » selon l'OFS) n'étant pas imputées sur les coûts de l'aide sociale, il n'existe en l'occurrence pas d'obligation de communiquer au sens de l'art. 82b OASA.

---

<sup>6</sup> RS 210

<sup>7</sup> RS 142.201

### *Remarque*

L'octroi de prestations complémentaires peut avoir des conséquences en matière de droit des étrangers même si ces prestations ne relèvent pas de l'aide sociale économique (voir ch. 6.4). Il existe en l'occurrence une procédure d'annonce spécifique (art. 82d OASA).

## **6. Exécution et collaboration entre les autorités en lien avec le versement de l'aide sociale à des étrangers**

La pratique constante des autorités migratoires en matière de droit des étrangers consiste à toujours respecter le principe de proportionnalité lors de l'examen de chaque cas d'espèce et de tenir compte de la situation personnelle de l'étranger concerné (et, en particulier, de l'intérêt des enfants). L'annonce du versement de l'aide sociale vise à ce que les autorités migratoires disposent en temps utile des informations pertinentes – ou susceptibles de l'être – pour l'appréciation des procédures relevant du droit des étrangers. Par conséquent, l'annonce est à distinguer de la mesure relevant du droit des étrangers, la première ne déclenchant pas automatiquement la seconde. Les informations transmises à l'autorité migratoire lors de l'annonce servent plutôt à peser les intérêts en présence lors de l'appréciation d'un cas.

### **6.1 Premier domaine : aide sociale couvrant les besoins de base**

L'aide sociale destinée à couvrir les besoins de base (voir ch. 1) est déterminante et pertinente pour évaluer et ordonner des mesures relevant du droit des étrangers.

Dans ses décisions, l'autorité compétente en matière d'étrangers tient compte, conformément au principe de proportionnalité, des prestations d'aide sociale destinées à couvrir les besoins de base et procède, au cas par cas, à une pesée des intérêts en tenant compte de toutes les circonstances déterminantes. Par exemple, lorsque l'aide sociale est consentie en lien avec une crise économique, une pandémie, une catastrophe naturelle ou une maladie, ces circonstances doivent être prises en considération lors de l'examen de mesures relevant du droit des étrangers. Il en va de même lorsque ces prestations sociales doivent être versées en raison d'une absence de volonté de s'intégrer. Voir à ce sujet la jurisprudence du Tribunal fédéral citée plus haut et les directives I *Domaine des étrangers* du SEM<sup>8</sup>.

Les prestations d'aide sociale au sens de l'art. 81 LAsi<sup>9</sup>, qui sont indemnisées par des forfaits globaux versés par la Confédération, ne doivent pas être annoncées.

Lors de l'annonce du versement de l'aide sociale relevant du premier domaine, il est recommandé d'indiquer, dans la mesure du possible, les motifs d'octroi.

### *Remarque*

Lorsque l'aide sociale est consentie en lien avec la pandémie du COVID-19, il est important de le signaler. L'autorité chargée de verser l'aide sociale doit l'indiquer clairement lors de l'annonce du versement.

---

<sup>8</sup> [I. Domaine des étrangers \(admin.ch\)](#)

<sup>9</sup> Loi sur l'asile ; RS 142.31

## **6.2 Deuxième domaine : prestations en matière d'intégration, de santé et de soutien aux familles**

Dans ce domaine, il faut prévenir toute incitation malvenue et éviter que des prestations de soutien de ce type ne puissent pas être versées, ce qui compromettrait d'importants objectifs sociopolitiques.

Ceci vaut en particulier pour les mesures de soutien, qui en soi appartiennent au premier domaine de l'aide sociale destinée à couvrir les besoins de base et qui sont versées dans le cadre de mesures d'intégration sociale ou professionnelle. Entrent par exemple dans ce cadre les frais couvrant les besoins vitaux durant un apprentissage ou un perfectionnement professionnel ou encore les frais de garde extrafamiliale des enfants en cas de participation à des mesures d'intégration ou de formation.

L'insertion ou la réinsertion professionnelles après la naissance d'un enfant doit être planifiée le plus tôt possible en tenant compte des ressources individuelles et du contexte. La conciliation entre une activité professionnelle et les obligations familiales doit être examinée avec la personne bénéficiaire, en tenant toujours compte du bien de l'enfant. Une activité professionnelle ou la participation à une mesure d'intégration est attendue au plus tard lorsque l'enfant a un an (voir le chiffre C.6.4. des normes de la CSIAS en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les prestations relevant du deuxième domaine font partie de l'aide sociale au regard du droit des étrangers (art. 62, al. 1, let. e, ou 63, al. 1, let. c, LEI). Il en découle que ces mesures doivent être signalées aux autorités migratoires en vertu de l'art. 97, al. 3, let. d, LEI en relation avec l'art. 82, al. 5, OASA, et ce, indépendamment de leur objectif en matière de politique d'intégration, de santé ou de protection de la famille.

Dans ce deuxième domaine, il est donc important que les annonces aux autorités migratoires soient accompagnées, dans la mesure du possible, d'une appréciation ou d'un commentaire du service social, pour autant que la protection des données le permette. Grâce à ces informations, les autorités migratoires peuvent mieux classer et évaluer les prestations de soutien du deuxième domaine (par ex., situation personnelle et comportement de l'intéressé, participation aux mesures). Lors de l'examen relevant du droit des étrangers, les échanges entre les autorités migratoires et les services sociaux revêtent une grande importance et la collaboration existante doit être approfondie. Les autorités migratoires et les services sociaux ayant différentes compétences et tâches, il peut arriver, en pratique, qu'elles évaluent et apprécient différemment certains cas. Il faut alors veiller à ce que ces divergences ne conduisent pas à des décisions contradictoires dans un cas d'espèce.

## **6.3 Mesures de protection de l'enfant et de l'adulte**

Les APEA et les tribunaux signalent certaines mesures relevant du domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte aux autorités migratoires cantonales conformément à l'art. 82f OASA indépendamment des coûts d'aide sociale qui résultent desdites mesures. Selon le canton, les autorités migratoires reçoivent les décisions complètes ou seulement des extraits. Afin que l'autorité migratoire cantonale puisse décider d'éventuelles conséquences en matière de droit des étrangers à partir de la connaissance complète et actuelle des faits et des circonstances personnelles de l'intéressé et au regard du principe de proportionnalité, il peut être nécessaire de demander des compléments d'information. Pour en savoir plus, se référer aux

recommandations du 18 novembre 2018 concernant la mise en œuvre de l'obligation de communiquer entre les APEA et les autorités migratoires conformément à l'art. 82f OASA (voir annexe).

Conformément au droit cantonal, différents services financent les mesures de droit civil dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte, les décomptes variant également d'un canton à l'autre. Suivant la réglementation cantonale, ces mesures sont toujours, parfois ou jamais imputées sur les coûts d'aide sociale.

Lorsque la mesure s'inscrit dans le cadre de l'aide sociale en vertu du droit cantonal déterminant, l'autorité compétente est soumise à l'obligation de communiquer conformément aux art. 97, al. 3, let. d, LEI et 82b OASA. Ces dispositions ne prévoient aucune exception concernant l'obligation de communiquer, laquelle s'applique donc aussi aux cas dans lesquels l'aide sociale est versée en raison d'une mesure de droit civil en matière de protection de l'enfant et de l'adulte.

Dans un tel cas, l'annonce ne doit en principe pas conduire à une mesure relevant du droit des étrangers. En raison des différents systèmes de décompte cantonaux, le fait d'appliquer une mesure relevant du droit des étrangers uniquement en raison de l'annonce violerait le principe de l'égalité de traitement. L'obligation de communiquer sert donc à compléter l'image d'ensemble indispensable à un examen correct et complet conforme au droit des étrangers; elle ne justifie pas à elle seule qu'une mesure soit prise.

Lorsque l'aide sociale est versée uniquement au titre de la protection de l'enfant ou de l'adulte, il est recommandé de toujours prendre contact avec l'APEA – si cela n'a pas déjà été fait en vertu de l'art. 82f OASA – afin de coordonner la suite de la procédure. En cas de mesure relevant du droit des étrangers, le bien de l'enfant doit être pris en considération de manière appropriée.

#### **6.4 Troisième domaine : autres prestations sociales**

Le versement de prestations complémentaires peut avoir des conséquences en matière de droit des étrangers (voir ch. 5) et conduire au retrait du permis de séjour d'une personne bénéficiant de la libre circulation des personnes ou justifier le rejet d'une demande de regroupement familial déposée par un ressortissant d'un État tiers. Ces cas sont soumis à une obligation de communiquer spécifique (art. 82d OASA).

### **7. Procédure d'approbation auprès du SEM**

Lorsque des prestations d'aide sociale sont allouées et que le bénéficiaire fait partie d'un ménage ayant atteint le seuil fixé à l'art. 4, let. g, OA-DFJP, à savoir 50 000 francs s'agissant d'un ménage d'une seule personne ou 80 000 francs s'agissant d'un ménage à plusieurs personnes durant les trois années précédant la date d'échéance du titre de séjour, l'autorité migratoire cantonale soumet la prolongation du titre de séjour pour approbation au SEM. Les prestations de soutien appartenant au premier domaine (chiffres 1 et 6.1) sont déterminantes pour cette procédure d'approbation. Dans le cadre de celle-ci, le SEM vérifie, au cas par cas, si la prolongation peut être approuvée, en se fondant sur le droit fédéral et la jurisprudence du Tribunal fédéral. Pour en savoir plus, se référer aux dispositions relatives à la procédure d'annonce et aux directives du SEM relatives au domaine des étrangers (art. 99 LEI, art. 85 et 86 OASA).

## 8. Perspectives

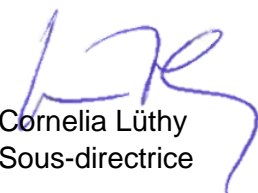
Pour l'heure, il n'est pas possible d'estimer le nombre de personnes qui seront concernées par la procédure d'approbation (chiffre 7). Par conséquent, il n'est pas non plus possible de fournir d'indications quant aux coûts qui en résulteront. Aussi est-il prévu d'évaluer périodiquement la nouvelle procédure d'approbation en collaboration avec les autorités concernées. Il en ira de même avec l'application pratique de la notion d'aide sociale telle que définie dans le droit des étrangers en lien avec l'obligation de communiquer des services sociaux. À cette fin, le SEM consultera à nouveau les milieux représentés dans le groupe d'experts susmentionné et la COPMA.

Enfin, nous vous rendons attentifs à un autre mandat d'examen (mandat du groupe de pilotage Agenda Intégration Suisse du 12 octobre 2020, Nouveau système de financement de l'asile, recommandation 6). La CDAS examine, en concertation avec la CSIAS, comment les coûts d'aide sociale découlant de la participation à des mesures d'intégration et de formation pourraient être délivrés de l'obligation de remboursement. Vu que ce mandat se recoupe avec le présent commentaire, la CDAS se charge de coordonner la terminologie et la cohérence entre les deux mandats.

La Division Admission Séjour du Domaine de direction Immigration et intégration se tient à votre disposition pour toute question.

En vous remerciant de votre précieuse collaboration, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées. Prenez soin de vous.

Secrétariat d'État aux migrations SEM

  
Cornelia Lüthy  
Sous-directrice

### **Annexe :**

Recommandations pour la mise en œuvre de l'obligation de communiquer entre les APEA et les autorités migratoires conformément à l'art. 82f OASA

[Recommandations obligation de communiquer APEA-  
autorites migratoires 82f OASA novembre 2018.pdf \(kokes.ch\)](#)