



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP  
Secrétariat d'Etat aux migrations SEM

**Mise en œuvre de l'art. 121a Cst., gestion de l'immigration  
(Modification de la loi fédérale sur les étrangers)**

**Rapport sur les résultats de la procédure  
de consultation  
du 11 février au 28 mai 2015**

**Décembre 2015**

---

# Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>4</b>
1.1	Aperçu des participants à la procédure de consultation avec abréviations .....	4
<b>2</b>	<b>Procédure de consultation et analyse des résultats</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Remarques générales des participants à la consultation</b>	<b>9</b>
3.1	Liens avec l'accord sur la libre circulation des personnes et les accords bilatéraux I.....	9
3.2	Approbation de la démarche adoptée par le Conseil fédéral .....	11
3.3	Critique du projet mis en consultation.....	11
3.4	Modèles de gestion de l'immigration proposés .....	12
3.5	Répercussions économiques .....	14
3.6	Répercussions dans les domaines de la formation, du perfectionnement, de la science et de la recherche .....	15
3.7	Promotion du potentiel de la main-d'œuvre indigène et autres mesures d'accompagnement.....	15
3.8	Mise en œuvre .....	16
3.9	Répercussions sur les mesures d'accompagnement.....	17
<b>4</b>	<b>Prises de position sur les questions de la lettre d'accompagnement</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Prises de position sur les modifications proposées de la LEtr</b>	<b>18</b>
5.1	<b>Nombres maximums et contingents .....</b>	<b>18</b>
5.1.1	Primauté de l'ALCP sur la LEtr (art. 2, al. 2, AP-LEtr) .....	18
5.1.2	Détermination des nombres maximums (art. 17a, al. 1, AP-LEtr).....	18
5.1.3	Adaptation des nombres maximums par le Conseil fédéral (art. 17a, al. 1, AP-LEtr) .....	20
5.1.4	Nombres maximums pour les autorisations de courte durée (art. 17a, al. 2, let. a, AP-LEtr) .....	20
5.1.5	Nombres maximums pour les autorisations frontalières (art. 17a, al. 2, let. d, AP-LEtr) .....	21
5.1.6	Nombres maximums pour l'admission provisoire, l'octroi de l'asile et l'octroi d'une protection provisoire (art. 17a, al. 2, et art. 83, al. 1, AP-LEtr ; art. 60, al. 1, et art. 66, al. 1, AP-LEtr) .....	21
5.1.7	Répartition des nombres maximums en contingents (art. 17a, al. 5 et 6, art. 17c AP-LEtr) .....	23
5.1.8	Détermination des nombres maximums et des contingents (art. 17b, AP-LEtr).....	23
<b>5.2</b>	<b>Commission de l'immigration (art. 17d, AP-LEtr).....</b>	<b>24</b>
<b>5.3</b>	<b>Admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative.....</b>	<b>24</b>
5.3.1	Activité lucrative salariée (art. 18, let. c et d, AP-LEtr) .....	24
5.3.2	Nombres maximums et contingents pour les séjours en vue de l'exercice d'une activité lucrative indépendante (art. 19, let. c à e, AP-LEtr).....	25
5.3.3	Abrogation de l'article relatif aux mesures de limitation (art 20 AP-LEtr) .....	25
5.3.4	Préférence nationale (art. 21, al. 2, let. c à e, et al. 2 <sup>bis</sup> , AP-LEtr).....	25
5.3.5	Conditions de rémunération et de travail (art. 22, al. 2, AP-LEtr) .....	27
5.3.6	Conditions à l'admission d'un frontalier en vue de l'exercice d'une activité lucrative (art. 25, al. 1, 1 <sup>bis</sup> et 2, AP-LEtr) .....	27
5.3.7	Conditions d'admission d'un prestataire de services transfrontaliers (art. 26 AP-LEtr) .....	28
<b>5.4</b>	<b>Admission en vue d'un séjour sans exercice d'une activité lucrative .....</b>	<b>28</b>
5.4.1	Remarques générales .....	28

5.4.2	Formation et perfectionnement (art. 27, al. 1 <sup>bis</sup> , LEtr).....	28
5.4.3	Rentiers et traitement médical (art. 28, al. 2, et art. 29, al. 2, AP-LEtr).....	28
<b>5.5</b>	<b>Dérogations aux conditions d'admission (art. 30, al. 1, phrase introductive).</b>	<b>28</b>
<b>5.6</b>	<b>Regroupement familial et enfants placés en vue d'une adoption (art. 42, al. 2<sup>bis</sup>, art. 43, al. 1<sup>bis</sup>, art. 44, al. 2, art. 45, al. 2, et art. 48, al. 1<sup>bis</sup>, AP-LEtr).....</b>	<b>29</b>

## 1 Introduction

### 1.1 Aperçu des participants à la procédure de consultation avec abréviations

<b>Cantons et conférences gouvernementales</b>	
<b>CdC</b>	Conférence des gouvernements cantonaux
<b>CGNO</b>	Conférence des Gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest
<b>CGSO</b>	Conférence des gouvernements de Suisse occidentale
<b>AG</b>	Canton d'Argovie, Conseil d'Etat
<b>AR</b>	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Conseil d'Etat
<b>BE</b>	Canton de Berne, Conseil d'Etat
<b>BL</b>	Canton de Bâle-Campagne, Conseil d'Etat
<b>BS</b>	Canton de Bâle-Ville, Conseil d'Etat
<b>FR</b>	Etat de Fribourg, Conseil d'Etat
<b>GE</b>	République et canton de Genève, Conseil d'Etat
<b>GL</b>	Canton de Glaris, Conseil d'Etat
<b>GR</b>	Canton des Grisons, Conseil d'Etat
<b>JU</b>	République et canton du Jura, Gouvernement
<b>NE-1</b>	République et canton de Neuchâtel, Conseil d'Etat
<b>NE-2</b>	République et canton de Neuchâtel, Parlement
<b>NW</b>	Canton de Nidwald, Conseil d'Etat
<b>OW</b>	Canton d'Obwald, Conseil d'Etat
<b>SG</b>	Canton de Saint-Gall, Conseil d'Etat
<b>SH</b>	Canton de Schaffhouse, Conseil d'Etat
<b>SO</b>	Canton de Soleure, Conseil d'Etat
<b>SZ</b>	Canton de Schwyz, Conseil d'Etat
<b>TG</b>	Canton de Thurgovie, Conseil d'Etat
<b>TI</b>	République et canton du Tessin, Conseil d'Etat
<b>UR</b>	Canton d'Uri, Conseil d'Etat
<b>VD</b>	Canton de Vaud, Conseil d'Etat
<b>VS</b>	Canton du Valais, Conseil d'Etat
<b>ZG</b>	Canton de Zoug, Conseil d'Etat
<b>ZH</b>	Canton de Zurich, Conseil d'Etat

<b>Partis politiques de l'Assemblée fédérale</b>	
<b>PBD</b>	Parti bourgeois-démocratique suisse
<b>PDC</b>	Parti démocrate-chrétien suisse
<b>PLR</b>	PLR Suisse / Les Libéraux-Radicaux
<b>PVL</b>	Parti vert/libéral suisse
<b>PES</b>	Parti écologiste suisse
<b>MCG</b>	Mouvement citoyen genevois
<b>PS</b>	Parti socialiste suisse
<b>UDC</b>	Union démocratique du centre

<b>Autres milieux intéressés</b>	
<b>Employeurs Banques</b>	Association patronale des banques en Suisse
<b>AITI</b>	Associazione Industrie Ticinesi
<b>Employés Suisses</b>	
<b>Arbeitgeberverband Basel</b>	
<b>Arbeitsintegration Schweiz</b>	
<b>ASEH</b>	Association suisse des écoles hôtelières
<b>OSE</b>	Organisation des Suisses de l'étranger
<b>ASPS</b>	Association Spitex privée Suisse
<b>AEPR</b>	Associations économiques et patronales romandes
<b>constructionsuisse</b>	Organisation nationale de la construction
<b>BBGR</b>	Bergbahnen Graubünden
<b>Caritas</b>	Caritas Suisse
<b>CCIG</b>	Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève
<b>Cc-TI</b>	Camera di Commercio Ticino
<b>CP</b>	Centre Patronal
<b>CPIH</b>	Convention patronale de l'industrie horlogère suisse
<b>Coop</b>	Société coopérative Coop
<b>CSME</b>	Conseil de Surveillance du Marché de l'emploi Département de la sécurité et de l'économie République et Canton de Genève
<b>CSP</b>	Centre social protestant
<b>CURAVIVA Suisse</b>	Association des homes et institutions sociales suisses
<b>CVCI</b>	Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie
<b>JDS</b>	Juristes démocrates de Suisse
<b>economiesuisse</b>	Fédération des entreprises suisses
<b>CFM</b>	Commission fédérale pour les questions de migration
<b>CEPF</b>	Conseil des Ecoles polytechniques fédérales
<b>FER</b>	Fédération des entreprises romandes
<b>FIMM</b>	Forum pour l'intégration des migrantes et migrants
<b>FHM</b>	Fédération des médecins suisses
<b>Forum des PME</b>	
<b>Gastro-AR</b>	GastroSuisse Appenzellerland AR
<b>Gastro-BL</b>	GastroSuisse Baselland
<b>Gastro-BE</b>	GastroSuisse Bern
<b>Gastro-FR</b>	GastroSuisse Fribourg
<b>Gastro-GL</b>	GastroSuisse Glarnerland
<b>Gastro-LU</b>	GastroSuisse Luzern
<b>Gastro-Meilen</b>	GastroSuisse Meilen
<b>Gastro-NE</b>	GastroSuisse Neuchâtel
<b>Gastro-OW</b>	GastroSuisse Obwalden
<b>Gastro-SZ</b>	GastroSuisse Schwyz
<b>Gastro-SG</b>	GastroSuisse Sankt Gallen
<b>Gastro-TI</b>	GastroSuisse Ticino
<b>Gastro-UR</b>	GastroSuisse UR
<b>Gastro-VS</b>	GastroSuisse Valais
<b>Gastro-VS-2</b>	GastroSuisse Valais
<b>Gastro-ZH</b>	GastroSuisse Zürich
<b>Gastro-ZH2</b>	GastroSuisse Zürich City
<b>GEM</b>	Groupement des entreprises multinationales

<b>GVBS</b>	Gewerbeverband Basel-Stadt
<b>H+</b>	Les hôpitaux de Suisse
<b>hkbb</b>	Handelskammer beider Basel
<b>Commerce Suisse</b>	
<b>EPER</b>	Entraide protestante suisse
<b>Hotel Ganterwald</b>	
<b>hotelleriesuisse</b>	Société suisse des hôteliers
<b>hotelleriesuisse-GR</b>	Hotelleriesuisse Graubünden
<b>OIM</b>	Organisation internationale pour les migrations, Berne
<b>Integration Handicap</b>	Faîtière des organisations des personnes handicapées
<b>Interpharma</b>	Association des entreprises pharmaceutiques suisses pratiquant la recherche
<b>IHZ</b>	Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz
<b>Jeunes UDC</b>	Jeunes UDC Suisse
<b>SEC Suisse</b>	Société suisse des employés de commerce
<b>Manor</b>	Manor SA
<b>medswiss.net</b>	
<b>NOMES</b>	Nouveau Mouvement européen Suisse
<b>NOMES-BS</b>	Nouveau Mouvement européen Suisse, Section Bâle
<b>Réseau suisse des droits de l'enfant</b>	
<b>Operatio Libero</b>	
<b>Ordine dei medici del cantone Ticino</b>	
<b>ODAGE</b>	Ordre des avocats de Genève
<b>Parahotellerie Schweiz</b>	
<b>CPS</b>	Cliniques privées suisses
<b>EPS</b>	Education privée suisse
<b>SAB</b>	Groupement suisse pour les régions de montagne
<b>OSEO</b>	Œuvre suisse d'entraide ouvrière
<b>CSAJ</b>	Conseil suisse des activités de jeunesse
<b>FSA</b>	Fédération suisse des avocats
<b>UPS</b>	Union patronale suisse
<b>ASI</b>	Association suisse des infirmières et infirmiers
<b>RMS</b>	Remontées mécaniques suisses
<b>USP</b>	Union suisse des paysans
<b>SSE</b>	Société suisse des entrepreneurs
<b>ASB</b>	SwissBanking - Association suisse des banquiers
<b>OSEEC</b>	Association suisse des officiers de l'état civil
<b>scienceindustries</b>	Association des industries Chimie Pharma Biotech
<b>FEPS</b>	Fédération des Eglises protestantes de Suisse
<b>senesuisse</b>	Association d'établissements économiquement indépendants pour personnes âgées
<b>OSAR</b>	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
<b>SFR</b>	Conseil suisse pour la paix
<b>FSM</b>	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Université de Neuchâtel
<b>SGA-ASPE</b>	Association suisse de politique étrangère
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>USAM</b>	Union suisse des arts et métiers
<b>ACS</b>	Association des communes suisses
<b>CSIAS</b>	Conférence suisse des institutions d'action sociale
<b>USM</b>	Union suisse du métal

<b>FNS</b>	Fonds national suisse de la recherche scientifique
<b>Società degli impiegati del commercio</b>	Società degli impiegati del commercio, Sezione Ticino
<b>Solothurner Handelskammer</b>	
<b>Sosf</b>	Solidarité sans frontières
<b>FUS</b>	Fruit-Union suisse
<b>ASSASD</b>	Association suisse des services d'aide et de soins à domicile
<b>SRF</b>	Swiss Retail Federation
<b>CRS</b>	Croix-Rouge suisse
<b>UVS</b>	Union des villes suisses
<b>Stalder Roland</b>	
<b>FST</b>	Fédération suisse du tourisme
<b>suissetec</b>	Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband
<b>FSAS</b>	Fédération suisse des associations professionnelles du domaine de la santé
<b>ASA</b>	Association suisse d'assurances
<b>FSV</b>	Fédération suisse des vignerons
<b>Swico</b>	Association économique suisse de la bureautique, de l'informatique, de la télématique et de l'organisation
<b>CSSI</b>	Conseil suisse de la science et de l'innovation
<b>swisscleantech</b>	
<b>SwissHoldings</b>	Fédération des groupes industriels et de services en Suisse
<b>Swissmem</b>	
<b>SWISS REHA</b>	Association des cliniques de réadaptation de pointe en Suisse
<b>swissstaffing</b>	Centre de compétence et de service des services de l'emploi suisses
<b>Swiss Textiles</b>	Fédération textile suisse
<b>swissuniversities</b>	Conférence des recteurs des hautes écoles suisses
<b>Tardy Guilhem</b>	
<b>Travail.Suisse</b>	
<b>UAPG</b>	Union des associations patronales genevoise
<b>HCR</b>	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Bureau de liaison pour la Suisse et le Liechtenstein
<b>Unia</b>	Syndicat unia
<b>Médecine universitaire suisse</b>	
<b>up!schweiz</b>	
<b>usic</b>	Union suisse des sociétés d'ingénieurs-conseils
<b>UCE</b>	Union des conseils d'étudiant(e)s de la Suisse et du Liechtenstein
<b>VAKA</b>	Vereinigung Aargauische Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen
<b>FSEP</b>	Fédération suisse des écoles privées
<b>Verein grundrechte.ch</b>	
<b>ASM</b>	Association des services cantonaux de migration
<b>ASMAC</b>	Association Suisse des médecins-assistant(e)s et chef(e)s de clinique
<b>AES</b>	Association des entreprises électriques suisses
<b>UMS</b>	Union maraîchère suisse
<b>USEJ</b>	Union suisse des comités d'entraide juive
<b>UNES</b>	Union des étudiantEs de Suisse
<b>Wagner Maurice</b>	

<b>AVERM</b>	Association valaisanne des entreprises de remontées mécaniques
<b>WVBS</b>	Wirteverband Basel-Stadt
<b>ZHK</b>	Zürcher Handelskammer

## **2 Procédure de consultation et analyse des résultats**

La procédure de consultation relative à la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. a duré du 11 février au 28 mai 2015. 177 prises de position ont été récoltées.

Lorsqu'une prise de position ne se prononce pas sur toutes les modifications proposées, les propositions non commentées sont considérées dans le présent rapport comme approuvées. Lorsqu'une prise de position ne porte expressément que sur certaines propositions ou certains thèmes, l'analyse se limite à ces points.

## **3 Remarques générales des participants à la consultation**

### **3.1 Liens avec l'accord sur la libre circulation des personnes et les accords bilatéraux I**

Dans leurs prises de position, les partis, les cantons et les milieux intéressés respectent la décision du peuple suisse d'accepter l'art. 121a Cst. A leurs yeux, les motifs qui ont conduit à ce vote doivent être pris au sérieux (par ex., forte croissance de la population résidente ces dernières années ; crainte de voir les conditions de rémunération et de travail se détériorer). Quelques participants estiment que la croissance démographique est due en premier lieu à la bonne santé de l'économie suisse et non à l'ALCP.

Presque tous les participants sont d'avis que l'art. 121a Cst. doit être mis en œuvre en préservant l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE (ALCP) et les accords bilatéraux I, qui avaient également été acceptés par le peuple. Les arguments avancés diffèrent d'un participant à l'autre. Les accords en question répondraient aux intérêts économiques centraux de la Suisse (recrutement de la main-d'œuvre dont les entreprises ont besoin, accès à l'espace économique européen, etc.). Les accords bilatéraux I revêtent également une très grande importance pour la science et la recherche et, de manière générale, les bonnes relations que la Suisse entretient avec l'Union européenne (UE). Maintes prises de position défendent le point de vue que l'acceptation de l'art. 121a Cst. par le peuple ne saurait être interprétée comme un rejet de l'ALCP et des accords bilatéraux I (par ex., ASPS, PBD, PDC, PLR, PVL, PES, PS, CdC, CGNO, CGSO, FR, JU, NE-1, NE-2, SZ, UR, VS, AG, SH, GE, ZG, VD, VS, AEPR, Employeurs Banques, Employés suisses, Arbeitgeberverband Basel, OSE, ASPS, BBGR, Coop, CSME, CURAVIVA, economiesuisse, CFM, FMH, GastroSuisse<sup>1</sup>, GEM, GVBS, H+, hkbb, HandelSchweiz, EPER, Hotel Ganterwald, hotelleriesuisse, Interpharma, SEC Suisse, Manor, Parahotellerie Schweiz, CPS, UPS, ASI, RMS, USP, ASB, UVS, scienceindustries, FEPS, USS, USAM, CSIAS, Solothurner Handelskammer, ASSASD, SRF, FSAS, swisscleantech, SwissHoldings, Swissmem, SWISS REHA, swisstesting, Swiss Textiles, Swico, Travail.Suisse, UAPG, Unia, Médecine universitaire suisse, VAKA, ASMAC, Wagner Maurice, AVERM, WVBS, ZHK).

Selon le PBD, le PLR, l'UDC, les cantons des GR, de SO et de TG, Commerce Suisse, la SSE et l'UPS, par exemple, le projet ne met pas entièrement en œuvre l'art. 121a Cst. dans la mesure où il ne prévoit pas de réglementation pour les ressortissants des Etats membres de l'UE ou de l'AELE. Le projet serait donc tributaire du succès des négociations sur l'adaptation nécessaire de l'ALCP. Aussi certains participants à la consultation demandent-ils que le projet de loi règle également l'admission des ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE (pour certains, au moins jusqu'à ce que l'ALCP soit adapté). Le PDC souhaite que la mise en œuvre interne de l'art. 121a Cst. progresse indépendamment des négociations avec l'UE.

De l'avis du canton des GR, du CSP, de constructionsuisse et de l'USM, par exemple, la LEtr ne devrait être adaptée qu'après la fin des négociations avec l'UE. Ainsi, le cadre serait clairement tracé. En cas de dénonciation de l'ALCP, par exemple, la révision proposée serait insuffisante (GR).

Selon economiesuisse, les JDS, le SFR, Verein grundrechte.ch, Operation Libero, Sosf et NOMES, par exemple, l'approche adoptée par le Conseil fédéral ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé vu que les négociations souhaitées avec l'UE sur l'introduction de contingents

---

<sup>1</sup> Les sections cantonales et locales de GastroSuisse ont remis 17 prises de position identiques. Elles sont regroupées dans ce rapport sous l'appellation « GastroSuisse ».

rigides sont vouées à l'échec et que l'existence des accords bilatéraux I serait sérieusement menacée. Les différents organes de l'UE ainsi que les pays voisins de la Suisse ont déjà clairement signalé qu'il n'y aurait en particulier aucune négociation sur l'introduction de contingents et de clauses de sauvegarde. C'est pourquoi le projet mis en consultation devrait être adapté. Il faudrait que le protocole sur l'extension de l'ALCP à la Croatie soit signé en 2016 encore (par ex., PES, VD et NOMES).

Quelques participants à la consultation jugent qu'il est indispensable que le Conseil fédéral informe plus régulièrement de l'avancement de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. En outre, les futures nouvelles solutions proposées concernant la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. devraient également être mise en consultation (par ex., AG, BE, SG, SO, UR, VD, VS, Employeurs Banques, Arbeitgeberverband Basel, Coop, CFM, H+, hkbb, OIM, UPS, ASB, USM, Swico). Aux yeux de ces participants, une appréciation globale de la mise en œuvre de la nouvelle disposition constitutionnelle ne sera possible qu'une fois que les résultats des négociations sur l'adaptation de l'ALCP seront connus et que les mesures d'accompagnement pourront être prises en considération.

Pour quelques participants, le maintien des accords bilatéraux I est, en fin de compte, plus important qu'une mise en œuvre stricte de l'art. 121a Cst. (par ex., PES, PVL, SRF, FR, GE, GR, NE-1, NE-2, SH, VD, ZHR, Manor, up!schweiz, Solothurner Handelskammer, AES, Wagner Maurice). La CdC et le PBD, entre autres, plaident en faveur de l'inscription des accords bilatéraux avec l'UE dans la Cst.

Une partie des participants demandent qu'une nouvelle votation soit (rapidement) organisée sur l'art. 121a Cst. et la voie bilatérale avec l'UE, surtout si aucune solution ne peut être trouvée dans le cadre de l'ALCP (par ex., JU, GE, NE, PES, NOMES, NOMES-BS, SGA, Unia). Selon eux, ce serait la seule manière de tracer un cadre pour la suite. A cet égard, le FIMM et swisscleantech, par exemple, soutiennent expressément l'initiative populaire « Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration ».

Quelques participants à la consultation critiquent le fait que le Conseil fédéral n'ait pas présenté de solutions pour le cas où les négociations avec l'UE sur l'ALCP venaient à échouer (hotelleriesuisse, Parahôtellerie Suisse, par ex.). D'autres rappellent que de nombreux Suisses établis à l'étranger profitent de l'ALCP; ils déplorent que cet aspect ne soit pas assez souligné dans les explications du Conseil fédéral (par ex., SGA-ASPE).

De l'avis de swisscleantech et du NOMES, par exemple, la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. va de pair avec la clarification des questions institutionnelles avec l'UE. Aussi ne serait-il pas possible de traiter séparément la mise en œuvre selon des critères de politique intérieure et de politique extérieure (avis partagé par SGA-ASPE, par ex.).

La swisscleantech, par exemple, estime que la solution concernant les questions institutionnelles doit garantir des droits de participation étendus sur la législation et les compétences juridictionnelles déterminantes pour la Suisse. De plus, une clause de sauvegarde permanente devrait être prévue concernant la circulation des personnes et l'élargissement de l'accès aux marchés, par exemple dans le domaine de l'énergie électrique. Il faudrait aussi prendre des mesures d'accompagnement de politique intérieure et retirer la demande d'adhésion à l'UE.

Selon la CdC, par exemple, le nouveau droit constitutionnel ne l'emporterait pas automatiquement sur le droit international plus ancien et une dénonciation de l'ALCP ne serait pas prévue à l'art. 121a Cst. si les négociations devaient échouer. En cas de conflit entre ces droits, le Conseil fédéral aura à se prononcer encore une fois sur la marche à suivre. Les gouvernements cantonaux appuient expressément cette appréciation faite par le Conseil fédéral.

A l'inverse, l'UDC et les JUDC défendent le point de vue qu'en adoptant l'art. 121a Cst., le peuple a également décidé de mettre un terme à la libre circulation des personnes avec l'UE. La décision populaire n'engendrerait donc pas de conflit d'objectifs entre le maintien des accords bilatéraux I et la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. La gestion autonome de l'immigration doit, dans tous les cas, être réalisée conformément à l'art. 121a Cst., si nécessaire en dénonçant l'ALCP. Le commentaire fourni par le Conseil fédéral dans le rapport explicatif selon lequel le nouveau droit constitutionnel ne l'emporterait pas automatiquement sur le droit international plus ancien serait incorrect. Il faut donc être prêt à dénoncer l'ALCP si les négociations sur les

adaptations de ce dernier devaient échouer. Autrement, ces deux participants à la consultation déposeront une nouvelle initiative populaire demandant la dénonciation de l'ALCP.

### **3.2 Approbation de la démarche adoptée par le Conseil fédéral**

La CdC, le CGNO, la CGSO, AG, AR, BE, GL, NE, OW, SG, SZ, UR et VD, Coop, CURAVIVA, GastroSuisse, H+, Hotel Ganterwald, la GVBS, Manor, la CSAJ, l'USAM, l'ACS, SRF, l'UVS, swisscleantech, SwissHoldings, swissstaffing et Travail.Suisse, entre autres, approuvent en principe la marche à suivre adoptée par le Conseil fédéral (modification de la LEtr et, en parallèle, négociations avec l'UE sur une adaptation de la réglementation sur l'admission en Suisse des ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE). A maintes reprises, on souligne que cette approche est compatible avec l'ALCP.

La grande insécurité qui règne au sujet des résultats des négociations aurait des répercussions négatives sur la place économique suisse (par ex., PBD, PDC, PVL, PS, BE, GE, SH, VD, CdC, BBGR, Coop, GEM, Commerce Suisse). La décision de la Banque nationale suisse d'abolir le cours plancher de l'euro par rapport au franc augmenterait encore la pression sur les autorités suisses. Quelques participants à la consultation font observer que la 3<sup>e</sup> réforme de l'imposition des entreprises a, elle aussi, eu des répercussions négatives.

La CdC approuve en principe l'avant-projet, notamment le maintien du système d'admission binaire (UE/AELE vs Etats tiers). Les cantons de FR, de SZ et d'UR, par exemple, abondent dans le même sens. Par contre, le canton des GR, par exemple, estime que des demandes importantes du canton n'ont pas été prises en considération par la CdC.

### **3.3 Critique du projet mis en consultation**

Le PES, le PS, l'AEPR, l'OSE, economiesuisse, hkbb, le GEM, H+, HandelSchweiz, Interpharma, IHZ, le NOMES, NOMES-BS, Operation Libero, CPS, l'OSEO, UPS, la SSE, l'ASB, le FSM, l'USS, Unia, SRF, la FST, Swico, Solothurner Handelskammer, swisscleantech, Swissmem, SWISS REHA, swissstaffing, up!schweiz, l'AES, Stalder Roland, ZHK, par exemple, rejettent l'avant-projet qui est basé sur des nombres maximums et la préférence nationale ou souhaitent qu'une variante soit présentée. Certains participants demandent que le projet soit renvoyé au Conseil fédéral, car les besoins de l'économie n'auraient pas été pris en compte, la place économique suisse s'en trouverait menacée, l'adaptation de l'ALCP nécessaire à la réalisation du plan de mise en œuvre du Conseil fédéral ne serait pas réaliste, une hausse automatique des nombres maximums serait nécessaire en cas de droit à une autorisation (par ex., regroupement familial : art. 13 Cst., art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme [CEDH] ; selon l'OSEO, par ex., idem pour le domaine de l'asile : art. 25 Cst., Convention sur les réfugiés) et le projet actuel favoriserait les séjours précaires de courte durée non contingentés jusqu'à quatre mois.

Le projet mis en consultation contribuerait à dégrader, de manière générale, les conditions de travail en Suisse (par ex., dépendance accrue vis-à-vis de l'employeur, politique des bas salaires, nouveau statut précaire de saisonnier, hausse du nombre de prestations de services à partir de l'étranger), au niveau de ce qu'elles avaient déjà été avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, alors que la Suisse connaissait un système d'admission similaire à celui prévu par le projet. Il y a lieu de lutter contre les abus (sous-enchère salariale, etc.) et non contre l'ALCP (par ex., USS, Travail.Suisse, Unia).

Certains participants demandent que l'art. 121a Cst. soit mis en œuvre de manière non discriminatoire et en conformité avec l'ALCP, par exemple au moyen d'une clause de sauvegarde, en encourageant le potentiel indigène ou en contrôlant mieux les conditions de rémunération et de travail (renforcement des mesures d'accompagnement, etc.). La mise en œuvre ne devrait pas se faire au détriment du regroupement familial de ressortissants d'Etats tiers. Quelques participants suggèrent des mesures de protection particulières pour le Tessin, qui connaît plus de problèmes en lien avec l'ALCP que les autres cantons.

Selon l'ASEH, l'ASPS, Arbeitgeberverband Basel, BBGR, Coop, economiesuisse, H+, Commerce Suisse, hotelleriesuisse, IHZ, Interpharma, GEM, Manor, Parahôtellerie Suisse, la SSE, l'UPS, l'ASB, scienceindustries, Senesuisse, la FEPS, l'USS, la SRF, l'USM, Swissmem, swissstaffing, Swiss Textiles, Solothurner Handelskammer, l'UAPG, Médecine universitaire

suisse, l'AESP, Wagner Maurice, l'AVERM et ZHK, par exemple, l'avant-projet est trop restrictif. A l'appui de cet avis, ils avancent les arguments suivants : les nombres maximums et les contingents entravent la flexibilité inhérente à l'ALCP ; il n'existe ni nécessité constitutionnelle ni légitimation démocratique d'interpréter l'art. 121a Cst. de manière rigide ; la prise en compte des intérêts économiques globaux de la Suisse, qui est prévue à l'art. 121a Cst., plaide en faveur d'une mise en œuvre ouverte et flexible vis-à-vis de l'ALCP et, partant, des accords bilatéraux I ; l'art. 121a Cst. ne mentionne ni limite supérieure pour l'immigration ni dénonciation de l'ALCP ; l'art. 121a Cst. doit être harmonisé avec les autres dispositions constitutionnelles. Une partie de ces participants se félicite que le Conseil fédéral n'ait pas fixé d'objectif de réduction rigide (par ex., Swissmem, SWISS REHA, VAKA).

S'agissant de la marge de manœuvre, certains participants demandent que la réglementation sur les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée et les frontaliers soit plus souple. Par exemple, la CdC souhaite que les cantons aient, dans les limites constitutionnelles, la plus grande latitude possible concernant les autorisations frontalières. Selon l'UDC, ces dernières devraient être limitées aux personnes qui habitent dans les zones frontalières et y retournent quotidiennement. Des restrictions seraient en l'occurrence nécessaires notamment en ce qui concerne la situation difficile à laquelle est confrontée le Tessin (cf. ch. 5.1.4 et 5.1.6).

L'UDC et les JUDC rejettent l'avant-projet, parce qu'il ne respecterait pas la volonté populaire dès lors que l'ALCP l'emporte sur la LEtr. Ainsi, c'est l'UE qui déciderait, en fin de compte, comment mettre en œuvre l'art. 121a Cst. La limitation du droit aux prestations sociales et au regroupement familial, prévue à l'art. 121a Cst., serait également ignorée (par ex., introduction de durées minimales concernant le droit aux prestations des assurances sociales et de l'aide sociale ; deux ans selon les JUDC). Selon le canton de SZ, par exemple, l'accès aux prestations sociales devrait également être soumis à des conditions plus sévères.

Le PLR regrette que la réglementation actuelle sur les Etats tiers soit maintenue en substance (l'UDC, par ex., abonde dans le même sens). Or des interventions parlementaires déposées par le PLR réclameraient des restrictions plus strictes en matière d'admission (par ex. pour le regroupement familial).

### 3.4 Modèles de gestion de l'immigration proposés

#### *Autres approches*

Quelques prises de position contiennent des propositions permettant de gérer l'immigration d'une autre manière que ne le prévoit le plan de mise en œuvre du Conseil fédéral. Les modèles ci-après sont notamment proposés :

Indépendamment de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., le *PLR* propose des mesures supplémentaires devant permettre de gérer et de limiter effectivement l'immigration. Elles répondraient aux intérêts économiques globaux de la Suisse tout en préservant les accords bilatéraux I. Ce *concept*<sup>2</sup>, qui s'appuie notamment sur des interventions parlementaires déjà déposées, repose sur trois piliers : 1. limiter la migration en provenance d'Etats tiers ; 2. Accélérer les procédures d'asile ; 3. Éliminer les lacunes dans la mise en œuvre de l'ALCP.

L'Institut de droit européen de l'Université de Fribourg (Prof. A. Epiney) esquisse quelques modèles qui tiennent compte des buts visés par la disposition constitutionnelle sans enfreindre l'ALCP. Ils reposent, entre autres, sur des objectifs pluriannuels et des trains de mesures destinées à gérer indirectement l'immigration, des mesures d'accompagnement (aménagement du territoire, encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène, etc.), la détermination de contingents annuels qui n'incluent pas les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE ou la hausse automatique des contingents sur la base de l'ALCP en cas de besoins supplémentaires. Le PES et la SSE, par exemple, appuient ces modèles.

L'*UDC* propose un *concept*<sup>3</sup> fondé sur les réglementations qui existaient avant l'entrée en vigueur de l'ALCP (priorité des travailleurs en Suisse, contingentement, etc.). Selon ce parti, cette formule permettrait de gérer et de limiter efficacement l'immigration.

#### *Clauses de sauvegarde*

---

<sup>2</sup> [http://www.fdp.ch/images/stories/Dokumente/Positionspapier/20150522\\_PP\\_MEI\\_d.pdf](http://www.fdp.ch/images/stories/Dokumente/Positionspapier/20150522_PP_MEI_d.pdf)

<sup>3</sup> [http://www.svp.ch/de/assets/File/UmsetzungskonzeptSVP\\_f.pdf](http://www.svp.ch/de/assets/File/UmsetzungskonzeptSVP_f.pdf)

Plusieurs prises de position proposent de substituer une clause de sauvegarde applicable en cas de forte immigration au plan de mise en œuvre du Conseil fédéral. Cette approche est soutenue par exemple par FR et le JU, le PVL, le PLR, l'ASA, CURAVIVA, H+, hotelleriesuisse, Interpharma, l'ASI, la SSE, senesuisse, l'ASSASD, Stalder Roland, la FSAS, SwissHoldings, SW!SS REHA, swissstaffing, Médecine universitaire suisse, la VAKA et la ZHK.

Le *PBD* propose en outre des « *contingents relatifs* » qui permettraient de maintenir la libre circulation des personnes jusqu'à un taux d'immigration nette correspondant à la moyenne des Etats membres de l'UE ayant un solde migratoire positif. Au-delà de ce seuil, la Suisse appliquerait des contingents fixés en fonction de ses intérêts économiques globaux et applicables tant aux ressortissants de l'UE/AELE qu'à ceux des Etats tiers, les premiers bénéficiant alors de la priorité. Ainsi, les entreprises continueraient de recruter d'abord des travailleurs originaires de l'UE/AELE, à moins qu'elles ne démontrent qu'elles ont besoin de personnes issues d'Etats tiers. Pour compléter ce modèle, le PBD propose de mettre en œuvre la « clause de sauvegarde NECOM » développée à l'EPF de Zurich (cf. infra).

De même, SwissHoldings, par exemple, estime qu'il serait préférable de recourir à une clause de sauvegarde qui tienne compte des conditions qui règnent dans l'UE/AELE, notamment de l'immigration moyenne dans les Etats de l'UE/AELE.

*economiesuisse* propose un *mécanisme de sauvegarde*<sup>4</sup> selon lequel le Conseil fédéral fixerait chaque année un plafond pour l'immigration nette ainsi qu'un seuil d'activation (au sens d'un seuil de protection). Au-dessous de ce seuil, les ressortissants de l'UE/AELE ne seraient pas soumis aux contingents mais seraient simplement enregistrés administrativement, comme c'est le cas actuellement (simple système d'autorisation pour le séjour). Au-dessus du seuil, l'octroi d'autorisations serait contingenté. Appuient ce modèle, par exemple, Employeurs Banques, l'AEPR, l'ASPS, constructionsuisse, la CCIG, le CP, la CPIH, la CVCI, le GEM, la hkbb, HandelSchweiz, Interpharma, l'IHZ, l'UPS, l'ASB, scienceindustries, Solothurner Handelskammer, Swiss Textiles et l'AES. Selon l'ASB, par exemple, le Conseil fédéral devrait enclencher un tel mécanisme unilatéralement et dans les délais au niveau de l'ordonnance si les négociations sur l'adaptation de l'ALCP devaient échouer.

Selon la hkbb et le CP, entre autres, ce mécanisme de sauvegarde devrait être inscrit dans la Cst., par exemple dans un nouvel art. 121*b* Cst. concrétisant l'art. 121*a* Cst. Cette manière de faire aurait l'avantage que le peuple pourrait se prononcer sur un mécanisme de mise en œuvre concret et que la volonté populaire serait ainsi respectée. De surcroît, cette solution répondrait aux intérêts économiques globaux de la Suisse.

L'EPF de Zurich (chair of Negotiation and conflict management ; NECOM) propose la *clause de sauvegarde NECOM*<sup>5</sup> (prof. M. Ambühl et S. Zürcher), qui prévoit de maintenir en principe la libre circulation des personnes, l'immigration pouvant être limitée par une clause de sauvegarde applicable en cas de graves difficultés sociales, écologiques, économiques ou politiques. Une valeur seuil définit à partir de quel niveau les difficultés sont à considérer comme « graves ». Ce seuil est établi à l'aide d'indicateurs socio-économiques. Le calcul prend en considération les facteurs suivants :

- la moyenne et la gestion de l'immigration nette dans les Etats membres de l'UE/AELE (Suisse comprise) ;
- le chômage ;
- la proportion d'étrangers dans la population d'un pays.

Lorsque l'immigration nette en provenance de l'espace UE/AELE dépasse le seuil calculé, la Suisse peut activer la clause de sauvegarde. Elle peut alors prendre les mesures qui lui permettent de ramener l'immigration nette au niveau de la valeur seuil. Le canton de ZG, le PBD, le PDC, le PLR, l'ASPS, swisscleantech et Swissmem appuient ce modèle.

De nombreuses prises de position signalent que l'UE connaît des clauses de sauvegarde dans d'autres domaines. swisscleantech mentionne la réglementation concernant la circulation des

---

<sup>4</sup> <http://www.economiesuisse.ch/fr/publication/mise-en-%C5%93uvre-de-l%E2%80%99art-121a-cst-position-de-economiesuisse>

<sup>5</sup> [http://www.necom.ethz.ch/PPP\\_Schutzklausel\\_ohneBild.pdf](http://www.necom.ethz.ch/PPP_Schutzklausel_ohneBild.pdf)

personnes avec le Liechtenstein, qui démontrerait que l'UE ne rejette pas d'emblée le principe d'une clause de sauvegarde permanente sous certaines conditions. En outre, l'ALCP prévoyait une clause de sauvegarde activable au cours des premières années ; or son activation n'avait nuit ni à l'économie suisse ni au marché intérieur de l'UE. Swissmem mentionne deux possibilités pour déterminer le plafond de l'immigration nette : soit l'on applique la clause de sauvegarde NECOM (cf. supra), soit le Conseil fédéral fixe le plafond avec le concours de la nouvelle commission d'immigration.

Quelques participants à la consultation sont favorables à l'introduction d'une clause de sauvegarde sans en définir les modalités (par ex., ASPS, H+, hotelleriesuisse, ASI, senesuisse, FSAS, Médecine universitaire suisse), alors que le canton de SH et CURAVIVA, par exemple, y sont opposés. Hotelleriesuisse y est favorable à condition que la répartition des contingents ne s'appuie pas sur la production de valeur ajoutée ou la productivité des diverses branches et que, par exemple, aucune taxe discriminant telle ou telle branche ne soit créée pour l'octroi des autorisations.

Le canton de SH est d'avis que les contingents valables pour toute la Suisse, tels que ceux qui étaient temporairement applicables en activant la clause de sauvegarde prévue par l'ALCP, n'ont pas donné satisfaction. Le principe « premier venu premier servi » aurait amené une concurrence néfaste entre les cantons.

Le canton du TI et l'Ordine dei medici del cantone Ticino proposent un compromis qui prévoit l'introduction d'une clause de sauvegarde qui tienne compte de la situation qui règne sur le marché du travail régional et sectoriel et qui puisse être appliquée localement en cas de besoin. Le NOMES et sa section bâloise, par exemple, estiment par contre que des contingents temporaires locaux sont tabous pour l'UE, ce que le Conseil fédéral devrait clairement signaler.

#### *Taxe d'incitation*

L'association swisscleantech propose d'introduire une taxe d'incitation en lieu et place d'une clause de sauvegarde. Elle serait perçue en cas d'embauche de travailleurs étrangers. L'association hotelleriesuisse, entre autres, considère qu'une taxe frappant un employeur qui recrute un « nouveau » travailleur étranger serait discriminatoire et inadmissible.

### **3.5 Répercussions économiques**

De nombreux participants à la consultation relèvent que leurs branches respectives sont tributaires de la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée en provenance de l'étranger, et ce, bien que de gros efforts soient déployés pour encourager le potentiel de la main-d'œuvre en Suisse (ch. 3.8). Sont notamment concernés l'hôtellerie et restauration, l'agriculture, l'industrie de la construction, le domaine de la santé, l'informatique, la technologie de la communication et, de manière générale, les technologies de pointe ainsi que l'enseignement et la recherche (par ex., BBGR, Forum des PME, GastroSuisse, hotelleriesuisse, Parahôtellerie Suisse, RMS, FST, AVERM, WVBS, USP, SSE, FUS, FSV, UMS, constructionsuisse, ASPS, FMH, H+, medswiss.net, senesuisse, Médecine universitaire suisse, Conseil des EPF, FNS, CSSI, FSM, Swico).

SwissHoldings, par exemple, trouve que la mise en œuvre devrait tenir compte des besoins des multinationales. Le transfert indispensable de personnel à l'échelle mondiale (pour des projets importants ou des formations ou perfectionnements professionnels) ne devrait en aucun cas être entravé. Si l'on applique le projet mis en consultation, c'est surtout l'économie qui subirait les effets de la réduction de l'immigration. Il faudrait que l'administration publique soit également tenue de participer aux efforts lors de l'engagement de personnel. Par ailleurs, les problèmes du domaine de l'asile, de l'aide sociale et de la lutte contre la criminalité seraient également liés avec l'immigration. Des mesures plus drastiques seraient aussi nécessaires contre la sous-enchère salariale et les embouteillages. Des mesures effectives dans ces domaines pourraient avoir une importance décisive en cas de nouvelle votation populaire sur l'art. 121a Cst.

Par exemple, CURAVIVA, H+ et Médecine universitaire suisse signalent que le Seco considère qu'il y a pénurie de main-d'œuvre dans la plupart des catégories professionnelles actives dans les hôpitaux, les cliniques et les institutions de soin. Par conséquent, un contingentement serait absurde dans ce domaine, qui demande des solutions plus souples. La situation serait

encore plus critique en ce qui concerne le corps médical vu que la pénurie de médecins qui résulte du *numerus clausus* décidé par les cantons universitaires ne ferait qu'empirer si l'on introduisait des contingents pour les médecins étrangers.

Ordine dei medici del cantone Ticino, par exemple, se félicite de l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène, notamment dans le domaine médical. Mais comme il n'est pas possible de se passer du jour au lendemain des frontaliers par exemple, il sera indispensable de pouvoir recruter à l'avenir encore suffisamment de travailleurs étrangers.

L'EPER et la CFM, par exemple, relèvent qu'une baisse massive de l'immigration accélérerait le vieillissement de la population et entraverait le financement des rentes, avec les répercussions économiques et sociales que cela suppose.

Selon la SSE, la création d'une loi propre sur l'immigration serait une solution appropriée pour dissocier les objectifs de politique migratoire et de politique économique.

### **3.6 Répercussions dans les domaines de la formation, du perfectionnement, de la science et de la recherche**

L'art. 121a Cst. aurait déjà des répercussions négatives dans le domaine scientifique et de la recherche, qui jouent un rôle très important pour l'économie et la société. Une incertitude plane par exemple sur la future participation de la Suisse au programme-cadre européen de recherche « Horizon 2020 » (par ex., NE, GE, Conseil des EPF; ASEH, FNS, CSSI, swissuniversities, EPS, UMS, UNES). Selon ces participants, la Suisse risque d'être exclue du programme de mobilité Erasmus+, auquel elle ne participe actuellement plus qu'en tant qu'Etat tiers. En outre, des chercheurs de pointe commenceraient à éviter la Suisse en raison des incertitudes qui règnent quant à la possibilité de participer à des projets internationaux. Comme l'a constaté le Conseil fédéral, il y a lieu de prendre en compte tout particulièrement les besoins de la science et de la recherche. Des solutions concrètes doivent être élaborées avec le concours des milieux concernés ; cette démarche permettrait de prévoir des dérogations aux nombres maximums pour les écoliers, les étudiants et les chercheurs ou d'envisager des contingents séparés (avis partagé par la CdC et l'AESP, par ex.).

Afin de clarifier la situation, la Suisse devrait signer le protocole sur l'extension de l'ALCP à la Croatie, ce qui permettrait aussi de garantir l'accès au programme de recherche « Horizon 2020 » (PES, VD, NOMES, NOMES-BS, Wagner Maurice).

Selon l'AESP, par exemple, la compétitivité internationale des prestataires de formation suisses serait sensiblement entravée par les nombres maximums prévus dans le projet mis en consultation (cf. également ch. 5.1.5).

### **3.7 Promotion du potentiel de la main-d'œuvre indigène et autres mesures d'accompagnement**

Un grand nombre de participants à la consultation se félicitent que le Conseil fédéral prévoie, lors de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., outre les adaptations de la LEtr et les négociations avec l'UE sur l'ALCP, un troisième pilier comprenant des mesures d'accompagnement destinées à promouvoir le potentiel de la main-d'œuvre indigène ; ces mesures devraient toutefois être concrétisées (par ex., PBD, PDC, PES, PS, UDC, AG, NE, SZ, VD, Employeurs Banques, CFM, H+, CPS, Travail.Suisse, CdC, ACS, NE-1, NE-2, TI, VD, hotelleriesuisse, Parahôtellerie Suisse, ASI, RMS).

Des mesures d'accompagnement sont proposées notamment dans les domaines suivants :

- Renforcement des efforts dans les domaines de la formation et du perfectionnement, notamment dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée (par ex., VD, PDC, PES, PS, UDC, EPER, UVS, Travail.Suisse, Médecine universitaire suisse).
- Nouvelles filières de formations pour des professions rares en Suisse (par ex., GEM).
- Soutien du projet « Avenir du marché suisse du travail » élaboré conjointement par economiesuisse et l'UPS (par ex., AEPR, ASA, UAPG).
- Renforcement de l'intégration dans le marché du travail (par des mesures de l'assurance-chômage, par ex.) de certaines catégories de personnes telles que les travailleurs seniors,

- les femmes, les jeunes et les personnes atteintes dans leur santé ou les personnes relevant de la législation sur l'asile (par ex., PBD, PDC, PVL, PES, PS, NE, VD, Employeurs Banques, AEPR, EPER, ACS, ASB, USP, ASI, ASB, ASI, scienceindustries, CRS, UAPG).
- Facilitation de la réinsertion professionnelle de mères et de pères de famille ; meilleure conciliation entre travail et famille (par ex., VD, PDC, PVL, PS, ASI, ASB, ASMAC).
  - Assouplissement des départs à la retraite, formation continue tout au long de la vie et modèles d'horaire flexibles qui permettent à des travailleurs à temps partiel ayant des obligations familiales d'augmenter leur taux d'activité (par ex., Employeurs Banques, economiesuisse, Interpharma).
  - Prise en considération par les employeurs des bénéficiaires de l'aide sociale (CSIAS).
  - Augmentation du nombre de places d'études en médecine (par ex., FMH, medswiss.net).
  - Financement intégral des perfectionnements du personnel médical dans les domaines universitaire et non universitaire par les collectivités publiques en tenant plus particulièrement compte des besoins du personnel féminin (par ex., H+ et CPS).
  - Mesures de qualification spécifiques également pour les ressortissants de pays tiers qui disposent d'une solide formation (par ex., EPER).
  - Renforcement des contrôles des conditions de rémunération et de travail (par ex., mesures d'accompagnement), renforcement des contrôles en cas de présomption d'indépendance fictive (par ex., NE, SIC, UVS).
  - Mesures spécifiques aux régions frontalières (par ex., NE).
  - Amélioration de la politique du logement (par ex., UVS)
  - Limitation de l'accès aux œuvres sociales et au regroupement familial (par ex., UDC).
  - Limitation des incitations fiscales à l'implantation d'entreprises étrangères ; suppression des forfaits fiscaux (par ex., ACS).
  - Allègements fiscaux pour les entreprises ayant un faible taux d'étrangers parmi ses employés (JUDDC).

L'idée évoquée dans le rapport explicatif du Conseil fédéral de percevoir une taxe lorsqu'un employeur embauche un « nouveau » travailleur étranger serait discriminatoire et inadmissible pour les branches qui emploient un personnel nombreux. Un système de quotas pour les places d'apprentissage est également rejeté (par ex., JUDDC, GE, FER, hotelleriesuisse, Parahôtellerie Suisse, RMS, UPS, USP, UPAG).

Selon le MCG et l'EPER, par exemple, la proposition faite dans le rapport explicatif selon laquelle l'employeur doit contribuer à promouvoir le potentiel de la main-d'œuvre indigène en cas de recrutement de « nouveaux » travailleurs étrangers mériterait d'être approfondie (taxe spéciale ou création de places de formation).

Les JUDDC trouvent qu'une entreprise ayant un faible taux d'étrangers dans ses effectifs (ou un taux élevé de travailleurs indigènes) devrait bénéficier d'allègements fiscaux (« bonus »), mais qu'il ne faut pas sanctionner par un « malus » celles qui ont un taux élevé d'étrangers.

Selon Employés Suisses, la mise en place d'un système de bonus et malus pourrait inciter des entreprises à recruter des travailleurs indigènes. A cet égard, il faudrait examiner de manière impartiale tous les modèles envisageables.

### **3.8 Mise en œuvre**

La CdC, par exemple, est d'avis que les cantons seront appelés à jouer un rôle essentiel en cas de mise en œuvre de la nouvelle réglementation, notamment lors de la détermination des nombres maximums et des contingents en collaboration avec la commission de l'immigration, qui doit être créée (élaboration de solutions « de bas en haut »). En outre, la mise en œuvre devrait se faire de manière efficace et non bureaucratique afin d'éviter, autant que possible, des tâches administratives supplémentaires aux entreprises ; la protection des conditions de rémunération et de travail doit également être garantie dans un nouveau système d'admission (avis partagé par d'autres participants). Dans l'éventualité d'une mise en œuvre se pose la question de savoir quel statut auraient les qualifications professionnelles acquises à l'étranger (reconnaissance des diplômes) lors de l'octroi des autorisations.

De nombreux participants à la consultation craignent qu'une mise en œuvre des réglementations proposées n'entraîne un travail administratif considérable pour la Confédération, les cantons et les employeurs. Les nouvelles procédures, parfois longues, entraîneraient des

coûts élevés du fait qu'elles nécessiteraient du personnel et des infrastructures supplémentaires. La mise en œuvre concernerait par exemple aussi des institutions sociales qui ne seraient pas dédommagées pour le surcroît de travail (PVL, PS, CdC, BS, AG, FR, NE, SG, SH, VD, Coop, CURAVIVA, Forum des PME, H+, hotelleriesuisse, Manor, UPS, CSIAS, SRF, Swico, Swissmem, SW!SS REHA, Swiss Textiles, VAKA, UMS, CGSO, WVBS, ZHK). Plusieurs participants souhaitent expressément que ces tâches soient aussi réduites que possible. Par exemple le Forum des PME demande d'utiliser au mieux les possibilités offertes par les technologies de l'information. Par ailleurs, les coûts escomptés pour les PME seraient insuffisamment détaillées dans le rapport explicatif du Conseil fédéral.

### **3.9 Répercussions sur les mesures d'accompagnement**

Selon l'UDC, par exemple, les nouveaux contrôles accrus qui sont prévus pour l'octroi d'autorisations doivent amener un allègement des mesures d'accompagnement, qui exigent actuellement beaucoup de travail (contrôle ultérieur des conditions de rémunération et de travail).

A l'inverse, Travail.Suisse, par exemple, rejette toute démarche visant à affaiblir la protection des salaires et des conditions de travail sur le marché du travail suisse.

Le TI, par exemple, ne comprend pas pourquoi le Conseil fédéral a pratiquement mis en veilleuse, le 1<sup>er</sup> avril 2015, les travaux visant à améliorer les mesures d'accompagnement.

## **4 Prises de position sur les questions de la lettre d'accompagnement**

La lettre d'accompagnement adressée aux participants à la procédure de consultation les invitait à prendre position également sur trois questions précises.

- 1. La préférence nationale doit-elle être prise en considération uniquement lors de la détermination des nombres maximums et des contingents ou faut-il procéder en outre à un examen au cas par cas ?*

Une large majorité des partis et des milieux intéressés se prononcent en faveur d'un examen uniquement lors de la détermination des nombres maximums et des contingents (par ex., CGSO, AR, BE, GE, GR, JU, NW, TG, PBD, PLR, PVL, PS, AEPR, Employeurs Banques, Employés suisses, BBGR, CCIG, Coop, CP, CPIH, CURAVIVA, CVCI, constructionsuisse, economiesuisse, Conseil des EPF, FER, FMH, GastroSuisse, EPER, Hotel Ganterwald, hotelleriesuisse, Interpharma, IHZ, Manor, med-swiss.net, Ordine dei medici del cantone Ticino, Parahôtellerie Suisse, SAB, OSEO, UPS, RMS, USP, SSE, ASB, FUS, UVS, senesuisse, USAM, ACS, CSIAS, USM, Solothurner Handelskammer, ASSASD, SRF, CRS, swissetec, FST, FSAS, swisscleantech, Swissmem, SW!SS REHA, swissstaffing, swissuniversities, Travail.Suisse, UAPG, up!schweiz, VAKA, ASMAG, AVERM, WVBS, ZHK).

Une minorité des participants à la procédure, mais une majorité des cantons, sont favorables à un examen au cas par cas (par ex., CdC, BL, BS, FR, GL, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VS, ZH, MCG, UDC, Tardy Guilhem).

- 2. Le contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail usuelles dans la profession, dans la branche et dans la localité doit-il être effectué au cas par cas ou faut-il examiner de manière sommaire si l'intéressé dispose d'une source de revenus suffisante et autonome ?*

La grande majorité des participants sont favorables à un examen sommaire (par ex., AR, BE, GE, GL, NW, CGSO, PBD, PLR, PVL, PS, AEPR, Employeurs Banques, Employés suisses, BBGR, CCIG, CPIH, CSME, CVCI, economiesuisse, Conseil des EPF, FER, hotelleriesuisse, hotelleriesuisse-GR, Interpharma, IHZ, medswiss.net, Parahôtellerie Suisse, SAB, OSEO, UPS, USP, ASB, FUS, UVS, scienceindustries, senesuisse, USAM, ACS, CSIAS, USM, Solothurner Handelskammer, ASSASD, CRS, Swico, swisscleantech, Swissmem, SW!SS REHA, swissuniversities, UAPG, up!schweiz, VAKA, WVBS).

Une minorité des participants à la procédure, mais une majorité des cantons préféreraient un contrôle, au cas par cas, du respect des conditions de rémunération et de travail (par ex., CdC,

CGNO, BS, FR, JU, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VS, ZG, ZH, MCG, constructionsuisse, suissetec, Tardy Guilhem).

*3. La commission de l'immigration, qu'il est prévu de créer, doit-elle inclure, outre des représentants des autorités fédérales et cantonales des migrations et du marché du travail, également des représentants des partenaires sociaux ?*

Dans leur grande majorité, les participants à la consultation, notamment parmi les partis et les autres milieux intéressés, sont favorables à une représentation des partenaires sociaux (par ex., PBD, PLR, PVL, MCG, PS, BE, GE, TI, Employés suisses, BBGR, economiesuisse, Interpharma, Coop, constructionsuisse, Conseil des EPF, FER, FMH, GastroSuisse, GEM, EPER, hotelleriesuisse, hotelleriesuisse-GR, IHZ, SEC Suisse, medswiss.net, OADGE, Parahôtellerie Suisse, SAB, OSEO, FSA, UPS, USP, SSE, ASB, FUS, UVS, scienceindustries, senesuisse, ASSASD, FSAS, OSAR, USAM, USEJ, CSIAS, USM, Solothurner Handelskammer, SRF, CRS, suissetec, Stalder Roland, Swico, swisscleantech, Swissmem, swissstaffing, swissuniversities, Travail.Suisse, HCR, Médecine universitaire suisse, up!schweiz, UAPG, Tardy Guilhem, ASMAC, AVERM, WVBS, ZHK). Les RMS souhaitent que les employeurs, au moins, soient représentés.

Une minorité des participants, mais une majorité des cantons, se prononcent contre une représentation des partenaires sociaux au sein de la commission de l'immigration (par ex., UDC, CdC, CGNO, AR, BL, BS, FR, GL, GR, JU, NE-1, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG).

## **5 Prises de position sur les modifications proposées de la LEtr**

### **5.1 Nombres maximums et contingents**

#### **5.1.1 Primauté de l'ALCP sur la LEtr (art. 2, al. 2, AP-LEtr)**

Le PDC, le PES, le PVL, le MCG, le PS, les cantons (sauf TG), la CdC, la CGNO, la CGSO, et de nombreux autres participants à la consultation (par ex., Employeurs Banques, economiesuisse, FER, GastroSuisse, GEM, H+, NOMES, CdC et USP) se félicitent du maintien de la primauté de l'ALCP pour les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE (système d'admission binaire).

D'autres participants sont d'avis que la réglementation pour les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE devrait également figurer dans la LEtr, l'article en question étant adapté en conséquence (ch. 3.1).

Le PLR et l'UDC, entre autres, trouvent que cette disposition est en opposition avec l'art. 121a Cst. et le nouvel art. 17a, al. 5, let. b, LEtr, vu que la forte immigration de ces dernières années est principalement issue de l'UE.

La CRS, par exemple, estime que le système d'admission binaire discrimine les ressortissants des Etats tiers par rapports aux personnes provenant des Etats membres de l'UE/AELE.

#### **5.1.2 Détermination des nombres maximums (art. 17a, al. 1, AP-LEtr)**

Les cantons, le PDC, le PBD, le MCG ainsi qu'un certain nombre d'autres participants (par ex., AEPR, Employeurs Banques, AITI, CC-TI, CFM, GastroSuisse, GEM, hotelleriesuisse, Ordine dei medici del cantone Ticino, swissuniversities, ASM) se prononcent en faveur d'une fixation des nombres maximums par le Conseil fédéral. D'autres rejettent la fixation de nombres maximums d'une manière générale (par ex., PS, CSP), pour les ressortissants UE/AELE (par ex., EPER) ou pour le domaine de l'asile (par ex., JDS, SFR, Verein grundrechte.ch et Sosf). Quelques participants préféreraient une réglementation qui permette aux cantons frontaliers de fixer eux-mêmes les contingents d'autorisations frontalières (par ex., PDC, CdC, AG, BL, CGSO, ASM, BS, TI, AEPR, Arbeitgeberverband Basel, ASPS, CCIG, CP, Coop, GEM, hkkb, IHZ, SSE, Solothurner Handelskammer, ASSASD, ASA, UAPG).

Selon les AEPR, la CCIG, la FER, la GVBS, l'USAM, GastroSuisse et l'UAPG, les contingents devraient être fixés pour chaque canton, comme prévu dans le projet mis en consultation ; ces participants rejettent une répartition en fonction des secteurs économiques. Le CPS, par exemple, se prononce par contre en faveur d'une telle répartition.

Quelques participants rejettent en principe un système de contingents rigide (par ex., PVL, AEPR, economiesuisse, IZH, Interpharma, UPS, scienceindustries, swisscleantech, ODAGE ; cf. ch. 2.3).

La FER et l'UAPG estiment que les différentes catégories doivent être appréhendées pour elles-mêmes et que l'augmentation du nombre maximum dans une catégorie lorsqu'une adaptation est nécessaire ne saurait entraîner la diminution des nombres maximums dans les autres catégories.

La CdC ainsi que les cantons d'UR et de ZH, par exemple, constatent que le projet de révision de loi reste muet quant aux conséquences d'un éventuel épuisement des contingents sur les procédures. Il faudrait clarifier la question notamment là où il y a lieu de respecter des obligations internationales et lorsqu'il existe un droit à une autorisation de séjour.

Par exemple la CGSO, Employeurs Banques, la GVBS, Manor, scienceindustries, l'UPS, l'USAM et Swiss Textiles sont favorables à la création de contingents de réserve au niveau fédéral. C'est une solution flexible offrant suffisamment de ressources aux secteurs d'activités et aux cantons. Par exemple l'AEPR, la FER et l'UAPG ajoutent qu'une réserve fédérale doit être prévue notamment pour les cas de rigueur.

De l'avis par exemple du canton de VD, il est fondamental que le système futur d'admission réponde aux besoins de l'économie dans son ensemble. A cet effet, la solution à privilégier est celle d'un contingent fédéral généreusement doté, géré par le SEM et dans lequel les cantons viendraient puiser en fonction de leurs besoins. Un tel contingent fédéral garantirait une distribution cohérente des unités contingentées en fonction des besoins. Cette solution permettrait également d'éviter que des cantons ou des secteurs d'activité thésaurisent et que le contingent total ne puisse en fin de compte être exploité en faveur des régions les plus dynamiques.

Tous les cantons (sauf FR, NE, VD) de même que le PDC, le PLR et le MCG, par exemple, soutiennent l'application des nombres maximums à l'octroi d'autorisation de séjour pour un séjour de plus d'une année en vue de formation ou de perfectionnement. Le canton de SO, par exemple, relève le flou qui règne au sujet des critères de détermination des nombres maximums pour les séjours de formation ; la pratique restrictive qui prévaut actuellement devrait être maintenue.

Par exemple GE demande de prendre en compte de manière spécifique la situation des étudiants et les besoins particuliers des cantons ayant des écoles privées pour enfants mineurs (internat) et des hautes écoles universitaires ou hautes écoles spécialisées.

Par exemple FR, NE, VD, la CGSO, l'ASEH, l'ASPS, le Conseil des EPF, la FER, H+, l'EPS, les CPS, la CSAJ, l'ASSASD, l'UAPG, Médecine universitaire suisse, l'USO, l'AESP et l'UNES, se prononcent contre le contingentement des étudiants, y compris les enfants et jeunes scolarisés dans les écoles et pensionnats privés (suppression de l'art. 27, al. 1<sup>bis</sup>, AP-LEtr). Il s'agit de prendre en compte les intérêts de la recherche et de la formation, ainsi que des secteurs de la connaissance dans leur ensemble.

Selon l'AESP, par exemple, une interprétation stricte de l'art. 121 a Cst. signifie que les séjours accomplis pour suivre une formation ou un perfectionnement sont forcément temporaires par nature (art. 27 LEtr) et qu'il n'est donc pas nécessaire de les soumettre à des limitations (par ex. l'UNES et, par analogie, l'ASPS, FER, la GVBS, l'USAM, l'ASSASD et l'UAPG partagent cet avis). Par ailleurs, le principe de la priorité des travailleurs indigènes ne ferait guère sens dans les domaines universitaire et de la recherche qui sont fortement interconnectés au niveau international. Aux yeux de ces participants, il serait de surcroît peu probable qu'en acceptant l'initiative populaire « contre l'immigration de masse » les citoyens aient songé à limiter également les séjours de formation et de perfectionnement.

Si les séjours de formation et de perfectionnement devaient néanmoins être limités, il faudrait prévoir des nombres maximums séparés (en se fondant sur l'art. 17 a, al. 5, let. a, AP-LEtr ; par ex., EPS) afin de ne pas créer de concurrence entre les admissions en vue de l'exercice d'une activité lucrative et celles en vue de la poursuite d'une formation (par ex., Conseil des EPF, AESP, UNES). Swissuniversities et le FNS rappellent que les étudiants ou chercheurs étrangers en Suisse ne font pas partie du « marché du travail ».

S'agissant des séjours de formation ou de perfectionnement, l'UDC considère qu'il faut prévoir des nombres maximums déjà à partir d'un séjour de quatre mois (et non une année). Ce participant propose en outre de n'octroyer une autorisation que si le demandeur est financièrement indépendant et qu'il ne fait pas valoir un droit à des prestations sociales.

### **5.1.3 Adaptation des nombres maximums par le Conseil fédéral (art. 17a, al. 1, AP-LEtr)**

Tous les cantons (sauf ZH), le PBD, le PDC, le MCG, le PS ainsi qu'une majorité des autres participants à la consultation (par ex., AEPR, Employeurs Banques, AITI, CC-TI, CFM, GastroSuisse, GEM, hotelleriesuisse, Ordine dei medici del cantone Ticino, swissuniversities, CRS, ASM) saluent la possibilité laissée au Conseil fédéral d'adapter les nombres maximums à tout moment.

Selon, par exemple, l'USP et l'UMS, cette possibilité doit être utilisée de manière souple, en tenant compte des besoins du marché du travail, des fluctuations conjoncturelles et des spécificités saisonnières de la culture maraîchère. Selon la CSIAS, les obligations du droit public et du droit international ne peuvent être respectées qu'au moyen d'une adaptation flexible des nombres maximums, telle qu'elle est prévue dans le projet mis en consultation.

Par exemple ZH et l'ASM trouvent que la marge de manœuvre est trop large. Il faudrait définir clairement dans quelles circonstances le Conseil fédéral peut adapter les nombres maximums.

### **5.1.4 Nombres maximums pour les autorisations de courte durée (art. 17a, al. 2, let. a, AP-LEtr)**

La grande majorité des cantons (par ex., AG, BL, FR, GE, SG, TG, VD, CdC, CGNO) et quelques autres participants à la consultation (par ex., MCG, UVS, FEPS) soutiennent l'application des nombres maximums à l'octroi d'autorisations de courte durée pour un séjour de plus de quatre mois en vue de l'exercice d'une activité lucrative (comme prévu dans le projet mis en consultation). Le statut de saisonnier ne devrait par contre pas être réintroduit en autorisant des séjours plus longs hors contingents.

Par exemple le PLR, les cantons d'AR, de BE, de BS, de GL, des GR, d'UR et de SZ ainsi que la majorité des autres participants (par ex., Coop, UPS, USAM) trouvent que seuls les séjours longs devraient être contingentés. Pour GR, VS, USP, FSV, la limite de quatre mois doit être relevée uniquement pour les ressortissants UE/AELE. Le PLR comprend les motifs qui plaident en faveur de contingents pour les séjours à partir de quatre mois mais relève que cette solution ne répond pas aux intérêts économiques globaux de la Suisse.

Quelques participants proposent de ne continger que les séjours supérieurs à 10 mois (par ex., GL, GR, GR, UR, SZ, BBGR) ; il faudrait à tout le moins que les titulaires d'autorisations de courte durée puissent rester en Suisse pendant la saison d'hiver ou la saison estivale. Les demandes des cantons de montagne doivent être prises en compte.

Les représentants de divers secteurs économiques, en particulier, soutiennent que seuls les séjours de plus d'une année devraient être contingentés de manière générale (par ex., Employeurs Banques, AEPR, CCIG, Coop, FER, Commerce Suisse, Forum des PME, GastroSuisse, GVBS, hotelleriesuisse, IHZ, UPS, USAM, Swisstaffing, FUS, RMS, SSE, Solothurner Handelskammer, USM, FST, SRF, UPAG, UMS, AVERM). En utilisant au mieux la marge de manœuvre disponible lors de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., les séjours jusqu'à un an ne seraient pas enregistrés dans l'immigration en Suisse. Un contingentement des autorisations de courte durée irait du reste à l'encontre des intérêts de l'économie.

En revanche, selon le CSME, le CSP et le canton de NE, par exemple, le fait de ne pas continger les autorisations de moins de quatre mois risque de recréer le statut précaire de saisonnier. Par exemple le PES, le CP et la FEPS sont d'avis qu'il faut prévoir des contingents dans ce cas afin pour éviter des afflux massifs de travailleurs de courte durée ou le détournement des nouvelles règles (risque de sous-enchère salariale).

Les JUDC considèrent que la réintroduction du statut de saisonnier est inévitable vu que les employeurs ne sont pas tous en mesure d'occuper les employés toute l'année (construction, tourisme, agriculture, etc.).

### **5.1.5 Nombres maximums pour les autorisations frontalières (art. 17a, al. 2, let. d, AP-LEtr)**

Tous les cantons (sauf AR, JU et SO), PDC, PLR, UDC et peu de participants à la consultation (par ex., Médecine universitaire suisse) soutiennent l'application des nombres maximums à l'octroi d'une autorisation frontalière d'une durée de validité supérieure à quatre mois.

Le canton des GR souhaite que les autorisations frontalières jusqu'à dix mois soient délivrés hors contingents (uniquement aux ressortissants de l'UE/AELE). D'autres participants fixent la durée à un an (par ex., BBGR, Coop, FER, UAPG, Forum des PME, GastroSuisse, H+, hotelleriesuisse, CPS, RMS, FST).

Selon SG et VD, la CdC, H+, Médecine universitaire suisse et la CGSO, il faut fixer des nombres maximums et des contingents cantonaux séparés pour les autorisations frontalières.

Les associations sectorielles, en particulier, demandent que l'on renonce à fixer des nombres maximums et des contingents pour les frontaliers vu que ces derniers n'ont pas de séjour durable en Suisse et que l'on ne saurait par conséquent parler d'immigration au sens de l'art. 121a Cst. (par ex., AR, JU, SO, Employeurs Banques, CCIG, economiesuisse, Interpharma, IHZ, UPS, RMS, ASB, scienceindustries, USM, SRF, Swissmem).

De l'avis de quelques participants (par ex., CGNO, GVBS, USAM, USM, UPS, Interpharma und scienceindustries), les limitations proposées ne devraient être appliquées qu'à titre temporaire et seulement dans un canton frontalier donné en cas de problèmes avérés. Le cas du TI est mentionné à plusieurs reprises.

### **5.1.6 Nombres maximums pour l'admission provisoire, l'octroi de l'asile et l'octroi d'une protection provisoire (art. 17a, al. 2, et art. 83, al. 1, AP-LEtr ; art. 60, al. 1, et art. 66, al. 1, AP-LEtr)**

Le PDC, entre autres, demande que l'on revoie de fond en comble l'*admission provisoire* vu qu'un grand nombre des personnes ayant ce statut restent définitivement en Suisse. Il faudrait vérifier régulièrement si les conditions de séjour sont encore remplies. Si un retour dans le pays d'origine ou de provenance est raisonnablement exigible, il faudrait révoquer l'admission provisoire. S'il ressort de l'examen que la personne restera longtemps en Suisse, son séjour devrait être définitivement réglementé.

Une grande majorité des cantons (par ex., AR, BE, BL, FR, GL, JU, NE, NW, OW, SG, SZ, TI, UR, VS, ZG, ZH), le PVL, le MCG et l'UDC, ainsi que la plupart des organisations intéressées (entre autres, Employeurs Banques, Employés suisses, ASEH, Conseil des EPF, FMH, hotelleriesuisse, SEC Suisse, medswiss.net, NOMES, Réseau suisse des droits de l'enfant, Parahôtellerie Suisse, EPS, CPS, OSEO, UPS, RMS, USP, SSE, UVS, USAM, ACS, CSIAS, SWISS REHA, Travail.Suisse, HCR, VAKA, ASM, UMS) demandent que l'admission provisoire soit soumise aux nombres maximums et aux contingents.

Par contre, AG, BS, SG, SH, SO et TG, le PBD, le PDC, le PLR, le PES, le PS et une partie des milieux intéressés (par ex., CCIG, economiesuisse, FER, EPER, Interpharma, JUDC, Sosp, Verein grundrechte.ch, FSA, FEPS, OSAR, USS, CRS, UNIA, AES, USEJ, ZHK) rejettent cette proposition. Se référant au rapport explicatif, les JDS, SFR, Verein grundrechte.ch et Sosp estiment que ces chiffres sont en fait des prévisions (« Planungszahlen ») et qu'ils doivent par conséquent être rehaussés en cas de besoin. Il irait alors de soi qu'il ne s'agit pas de nombres maximums. Selon le PLR, l'EPER et l'OSEO, ces contingents ne permettraient pas de gérer véritablement l'immigration car ils doivent être adaptés afin que les règles impératives du droit international ne soient pas violées. Par conséquent, ils n'ont qu'une fonction administrative.

Cette proposition ne pourrait pas être mise en œuvre étant donné qu'elle enfreint des obligations de droit international (par ex., AG, BS, GE, SG, VD, Caritas Schweiz, FIMM). Se poserait aussi la question de savoir avec quel statut ces personnes resteraient en Suisse une fois que les contingents sont épuisés (par ex., BS, GE, SO, VD, ZH, CSP, Caritas Schweiz, EPER, FSM). Par exemple BS et la FEPS considèrent qu'il est indigne d'un Etat de droit de conférer un statut précaire (personnes à renvoyer) à des personnes qui ont besoin de protection, simplement parce que les nombres maximums sont atteints; la FEPS y voit aussi une entrave à une intégration rapide des personnes concernées.

Aux yeux de la FEPS, les nombres maximums et les contingents ne sont pas des instruments propres à offrir des perspectives à des personnes admises pour des raisons humanitaires. Elle propose donc de créer, le cas échéant, un contingent pour *sans-papiers*, qui permettrait en outre d'harmoniser les pratiques cantonales en matière de cas de rigueur.

D'après le CSP, la CFM, la FER, la FEPS et l'UAPG, par exemple, il est inadmissible de mêler la politique d'admission et le séjour de personnes qui cherchent protection en Suisse.

Selon SO et SH, le contingentement est en contradiction avec l'accès facilité au marché du travail tel qu'il est prévu dans le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers ; SO considère qu'il serait donc également en contradiction avec la restructuration du domaine de l'asile. SH trouve que des contingents pour les personnes admises à titre provisoire ne seraient guère utiles dans la mesure où ces dernières demeurent souvent plusieurs mois voire des années en Suisse avant d'obtenir ce statut. Du reste, l'admission provisoire est ordonnée parce que l'exécution du renvoi n'est pas possible, qu'elle est illicite ou ne peut être raisonnablement exigée. Par ailleurs, un contingentement serait en contradiction avec l'accès facilité au marché du travail tel que le prévoit le projet de loi relatif à l'intégration. SG suggère que l'on délivre, en cas d'octroi de l'admission provisoire, un permis F d'une durée de validité d'un an, lequel ne confère aucun droit de résidence. Aussi ne serait-il pas compréhensible pourquoi l'art. 17a, al. 3, AP-LEtr prévoit des nombres maximums pour les admissions provisoires « de plus d'une année ». Le PDC, le PLR et le PS estiment que la proposition n'est pas de nature à permettre de gérer l'immigration et qu'elle n'aurait par conséquent pas l'effet escompté. L'USP, FUS et l'UMS demandent qu'il soit veillé à ce qu'une hausse du nombre de personnes admises à titre provisoire pour motifs humanitaires ou d'autres obligations de droit international n'ait pas des répercussions négatives sur les contingents réservés aux travailleurs ; dans un tel cas, il faudrait adapter les nombres maximums. Le SFR, Sosf et le Verein grundrechte.ch argumentent que l'exigence est en contradiction avec les propositions de la sous-commission de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) qui souhaite baisser le nombre d'admissions provisoires tout en améliorant leur statut juridique. L'OSAR trouve que le droit au respect de la vie familiale est également violé et qu'un contingentement ne respecterait pas les garanties du droit international et constitutionnel. Après la Seconde Guerre mondiale, la communauté internationale a convenu qu'une protection serait accordée aux réfugiés et que ceux-ci ne seraient pas renvoyés dans l'Etat persécuteur. Si la Suisse devait renvoyer les personnes à protéger une fois que les nombres maximums sont épuisés, ces personnes seraient à tout le moins exposées à des atteintes graves à leurs droits, comme l'avaient été les Juifs refoulés à la frontière suisse durant la Seconde Guerre mondiale. Cet exemple montrerait que l'introduction de nombres maximums dans le domaine de l'asile transgresserait l'ordre juridique international mis en place après la guerre et que la Suisse s'isolerait au sein de la communauté internationale si elle venait à rompre un consensus fondamental.

Les nombres maximums et les contingents prévus pour les *autorizations de séjour destinées aux personnes ayant obtenu l'asile en Suisse* (art. 60, al. 1, AP-LAsi) sont accueillis favorablement par une grande majorité des cantons (CdC, CGNO, CGSO comprises) ainsi que par le PVL, le MCG, l'UDC et une grande partie des milieux intéressés (par ex., ASEH, NOMES, Réseau suisse des droits de l'enfant, Parahotellerie, CSAJ, UPS, RMS, USP, SSE, UVS, USAM, ACS, CSIAS, USM, SPITEX, swissetec, FST, swissstaffing, swissuniversities, Swissmem, HCR, VAKA, ASM).

Le canton de BS, entre autres, préférerait qu'on l'on renonce à des mesures de limitations envers les personnes bénéficiant d'une protection contre le refoulement, mais est d'accord que l'on adapte de manière flexible les contingents si besoin est, comme prévu dans le modèle proposé. GL, TG, UR et ZH suggèrent de réglementer au niveau de l'ordonnance les compétences et le financement en cas d'épuisement des contingents (forfait global pour l'aide sociale).

Selon le PDC, par exemple, seul le Conseil fédéral devrait avoir compétence pour déterminer les nombres maximums dans le domaine de l'asile. Des contingents séparés devraient être prévus pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire. De plus, une sollicitation accrue des nombres maximums dans le domaine de l'asile ne devrait pas se faire au détriment de l'économie. Le PVL, par exemple, s'oppose à ce que les besoins de l'économie et ceux du domaine de l'asile soient mis en concurrence.

SH et SO, le PBD, le PDC, le PLR, le PVL, le PES et le PS ainsi qu'une minorité des milieux intéressés (par ex., Caritas, economiesuisse, FER, FIMM, EPER, IHZ, JUDC, Operation Libero, FSA, SFR, Sosp, Verein grundrechte.ch, FEPS, OSAR, FSM, USS, CRS, AES, USEJ, ZHK) rejettent la proposition. Par exemple SH et la FEPS trouvent qu'il serait absurde de ne pas octroyer une autorisation de séjour à un réfugié reconnu sous prétexte que les nombres maximums sont épuisés d'autant plus que la personne concernée est autorisée à demeurer en Suisse en vertu du droit international. De plus, son intégration serait entravée.

Le PS, entre autres, rejette toute forme de pilotage de l'immigration dans le domaine de l'asile. Le PLR ne voit pas l'utilité d'introduire des nombres maximums dans le domaine de l'asile s'ils doivent de toute manière être adaptés en cas de besoin.

L'OSAR déplore que le projet ne respecte pas les garanties du droit international dans le cas d'espèce (art. 33 de la Convention sur les réfugiés, art. 25, al. 2, Cst., art. 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture, art. 7 et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II), art. 8 CEDH, art. 14 Cst., Convention des droits de l'enfant). En outre, la Suisse ne se conformerait pas aux obligations inhérentes au règlement Dublin III si elle ne devait pas traiter les demandes d'asile et les demandes de protection en cas d'épuisement des nombres maximums. Qui plus est, l'expérience montrerait que les demandes d'asile fluctuent en fonction de causes non influençables situées à l'étranger, ce qui montrerait qu'il n'est pas opportun de fixer des nombres maximums dans ce domaine.

Selon le canton de ZH et l'ASM, par exemple, il faut réglementer la manière de procéder en cas d'épuisement des nombres maximums : les autorités chargées de l'exécution doivent-elles rejeter ou suspendre les nouvelles demandes ou le Conseil fédéral doit-il augmenter les nombres maximums et les contingents ?

La grande majorité des cantons (CdC, CGNO et CGSO incluses), le PLR, le MCG et l'UDC ainsi que la grande majorité des milieux intéressés (entre autres, Employeurs Banques, Employés suisses, ASEH, OSE, ASPS, BBGR, Coop, CURAVIVA, Conseil des EPF, FMH, GEM, GastroSuisse, OSEO, CSAJ, UPS, RMS, USP, SSE, UVS, USAM, ACS, CSIAS, USM, FNS, SRF, Swiss Textiles, swisscleantech, Travail.Suisse, HCR, ASM, AES) sont d'accord que l'on assujettisse l'octroi de la protection provisoire (art. 66, al. 1, AP-LAsi) aux nombres maximums et aux contingents.

SH, SO de même que le PBD, le PDC, le PVL, le PES, le PS et une minorité des milieux intéressés (entre autres, CSP, economiesuisse, FIMM; hkbb, HandelSchweiz, EPER, JUDC, FSA, FEPS, OSAR, FSM, USS, CRS, Unia, USEJ) y sont par contre opposés. L'argumentation est identique à celle avancée à propos de l'assujettissement de l'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes ayant obtenu l'asile aux nombres maximums (cf. supra).

#### **5.1.7 Répartition des nombres maximums en contingents (art. 17a, al. 5 et 6, art. 17c AP-LEtr)**

Tous les cantons (sauf TG et VD) et, par exemple, la CdC, le PDC, le PLR, le PVL, le MCG, Employeurs Banques, CURAVIVA, GastroSuisse, l'UPS, l'USP, senesuisse, SW!SS REHA, la VAKA et l'ASM accueillent favorablement la possibilité de répartir les nombres maximums en contingents cantonaux. Selon SO, les nombres maximums devraient toujours être répartis de la sorte (pas de marge d'appréciation laissée au Conseil fédéral).

L'ASPS, la FMH, medswiss.net, H+, les CPS, senesuisse, l'ASB, l'ASI ou encore l'ASSASD souhaitent que les associations professionnelles soient associées aux travaux. Les CPS s'opposent toutefois à la répartition en contingents cantonaux. L'association constructionsuisse, entre autres, est elle aussi sceptique vis-à-vis de cette proposition; selon elle, les besoins effectifs devraient toujours avoir la première priorité.

#### **5.1.8 Détermination des nombres maximums et des contingents (art. 17b, AP-LEtr)**

En principe, tous les cantons ainsi que le PDC, le PLR, le PVL, le MCG, le PS et une majorité des autres participants à la consultation (par ex., Arbeitgeberverband Basel, CURAVIVA, FER, GastroSuisse, GEM, H+, EPER, hotelleriesuisse) approuvent les éléments à prendre en considération lors de la détermination des nombres maximums et des contingents.

Quelques autres participants (par ex., ASPS, FMH, medswiss.net, H+, CPS, senesuisse, ASSASD, USP, FSV, Médecine universitaire suisse, UMS) proposent de tenir également compte des recommandations des associations faitières professionnelles et sectorielles (certains proposent d'introduire à cet effet un nouvel art. 17*b*, let. f, AP-LEtr). Le Conseil des EPF, par exemple, souhaite que les hautes écoles et les institutions de recherche soient également associées à cette procédure.

Le HCR se félicite du renvoi aux obligations internationales (let. b). Il recommande néanmoins d'inscrire expressément dans la loi que le Conseil fédéral peut adapter à tout moment les nombres maximums si besoin est. L'ASM, par contre, trouve ce renvoi inutile. Selon l'UDC, il n'y a lieu de tenir compte que du droit international impératif.

Le PDC et le GEM, par exemple, jugent important de confier la détermination des nombres maximums à un service centralisé. Quelques cantons (par ex., AG, GL, JU, NE, OW, ZH, CdC) et divers autres participants (par ex., PDC, BBGR, FER, Commerce Suisse, hotelleriesuisse, UPS, USP, FUS, FSV, FST, SRF, Swisstaffing, Swiss Textiles, UAPG, Médecine universitaire suisse, UMS) tiennent à ce que les nombres maximums soient fixés « de bas en haut », de concert avec les cantons. D'autres participants encore souhaitent que les diverses branches économiques soient également entendues (par ex., Employeurs Banques, ASPS, ASEH, BBGR, Coop, CURAVIVA, Conseil des EPF, FMH, H+, EPS, CPS, RMS, ASB, ASSASD, Médecine universitaire suisse, AVERM).

Selon l'USP, la FUS, la FSV et l'UMS, par exemple, les contingents doivent être déterminés de manière à ne défavoriser aucun secteur économique. A leurs yeux, il faudrait tenir compte des qualifications spéciales requises par les secteurs et les branches économiques.

Pour FR et VD, par exemple, les nombres maximums et les contingents doivent dépasser les besoins exprimés par les cantons pour être à même de garantir la pleine satisfaction des besoins des marchés du travail cantonaux.

Le CP, CURAVIVA, l'ASB, l'ASI, SWISS REHA ou encore la VAKA considèrent qu'il est utile de combiner les critères suivants pour déterminer les nombres maximums et les contingents : besoins actuels, situation sur le marché du travail, taux de chômage, situation économique, difficultés de recrutement, tarissement du potentiel indigène, sécurité de l'approvisionnement de la population.

## **5.2 Commission de l'immigration (art. 17*d*, AP-LEtr)**

Tous les cantons, le PDC, le PLR, le PVL, le MCG, le PS ainsi qu'une grande majorité des autres participants (par ex., Employeurs Banques, ASPS, AEPR, CC-TI, CP, Coop, Conseil des EPF, FER, FMH, Forum des PME, GastroSuisse, OIM, IHZ, ODAGE, UPS, USP, scienceindustries, USAM, suissetec, ASI, Swissuniversities, ASM) approuvent la création d'une commission de l'immigration.

BL, VD et la CdC verraient d'un bon œil que cette commission formule des demandes en vue de la définition des nombres maximums et pas seulement des recommandations au Conseil fédéral.

Aux yeux de la GVBS, de l'UPS, de la SSE, de l'USAM et de Swisstaffing, cette commission devrait tenir compte, dans ces travaux, non seulement des évolutions nationales et internationales dans le domaine migratoire, mais aussi de la conjoncture économique et de la situation sur le marché du travail (al. 2).

La question de savoir si les partenaires sociaux doivent prendre place au sein de cette commission est traitée sous le ch. 4.

## **5.3 Admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative**

### **5.3.1 Activité lucrative salariée (art. 18, let. c et d, AP-LEtr)**

Tous les cantons, le PDC, le PLR, le PVL, le MCG et de nombreux autres participants (par ex., Employeurs Banques, AITI, H+, Ordine dei medici del cantone Ticino, CSAJ, UPS, ASB, SWISS REHA, Médecine universitaire suisse) approuvent cette modification.

AG souhaite que ces personnes disposent également d'une source de revenus autonome (par analogie avec l'art. 19, let. c, AP-LEtr, applicable aux activités lucratives indépendantes).

Selon les JUDC et l'UDC, la durée de validité des autorisations devrait être davantage liée au contrat de travail (également pour les ressortissants de l'UE/AELE). Elle devrait être limitée à un an avec possibilité de prolongation, même si la personne concernée possède un contrat de travail de durée indéterminée. Pour obtenir l'autorisation, il faudrait présenter un contrat de travail ou prouver l'existence d'une activité dépendante.

### **5.3.2 Nombres maximums et contingents pour les séjours en vue de l'exercice d'une activité lucrative dépendante (art. 19, let. c à e, AP-LEtr)**

Tous les cantons, le PDC, le PVL, le MCG et de nombreux autres participants (par ex., Employeurs Banques, AITI, H+, Ordine dei medici del cantone Ticino, CSAJ, UPS, ASB, SWISS REHA, Médecine universitaire suisse) approuvent ces dispositions.

### **5.3.3 Abrogation de l'article relatif aux mesures de limitation (art 20 AP-LEtr)**

Tous les cantons, le PDC, le PVL, le MCG, le PS et de nombreux autres participants (par ex., Employeurs Banques, AITI, H+, Ordine dei medici del cantone Ticino, CSAJ, UPS, ASB, SWISS REHA, Médecine universitaire suisse) saluent l'abrogation de l'art. 20 LEtr.

Selon l'AITI, l'abrogation de l'art. 20 LEtr serait problématique dans la mesure où le système d'admission proposé ne contiendrait plus de base légale permettant de fixer, en cas de besoin, des nombres maximums et des contingents en vue de l'exercice d'une activité lucrative d'une durée inférieure à quatre mois.

### **5.3.4 Préférence nationale (art. 21, al. 2, let. c à e, et al. 2<sup>bis</sup>, AP-LEtr)**

#### **5.3.4.1 Remarques générales**

Les prises de position concernant la question de savoir si la préférence nationale doit être prise en considération uniquement lors de la détermination des nombres maximums et des contingents ou s'il faut procéder en outre à un examen au cas par cas, sont présentées sous le ch. 4.

Tous les cantons, le PDC, le PLR, le PVL, le MCG, le PS et de nombreux autres participants (par ex., Employeurs Banques, Arbeitsintegration Schweiz, ASPS, CURAVIVA, economiesuisse, FER, GastroSuisse, GEM, H+, Commerce Suisse, hotelleriesuisse, Interpharma, ODAGE, UPS, UVS, CRS, scienceindustries, Travail.Suisse, Verein grundrechte.ch, ASM) se félicitent que l'on ne fasse pas de distinction, concernant la préférence nationale, entre les ressortissants suisses et les étrangers qui possèdent un droit de séjour durable en Suisse.

Le TI, l'AITI ainsi que l'Ordine dei medici del cantone Ticino s'opposent à ce que les titulaires d'une autorisation de courte durée ou de séjour qui ont le droit d'exercer une activité lucrative soient considérés comme travailleurs en Suisse (al. 2, let. c).

Aux yeux du PLR, l'al. 2<sup>bis</sup> ne devrait s'appliquer qu'aux ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE. Le PDC est favorable à une réglementation flexible et suggère l'élaboration d'une liste de professions dans lesquelles il existe une pénurie (en vue de faciliter le recrutement).

Selon, par exemple, la CCIG, le recours à la main-d'œuvre étrangère ne s'inscrit nullement dans une démarche de dénigrement de la main-d'œuvre locale, mais bel et bien dans une démarche dictée par la nécessité et la réalité du monde du travail. Certaines formations professionnelles et certains profils n'existent malheureusement pas en Suisse.

Selon le Conseil des EPF, par exemple, la préférence nationale fait obstacle à la nécessité d'avoir des échanges scientifiques à l'échelle mondiale ainsi qu'à la mobilité internationale que requière le monde scientifique.

#### **5.3.4.2 Priorité accordée aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger (art. 21, al. 2, let. d et e, AP-LEtr)**

Par exemple BL, BS, le PES, le PS, la CdC ainsi que d'autres participants à la consultation (par ex., Arbeitsintegration Schweiz, CURAVIVA, scienceindustries, FEPS, CRS, SWISS REHA, VAKA) saluent le fait que le projet admette les personnes admises à titre provisoire et celles auxquelles une protection provisoire a été octroyée dans le potentiel de travailleurs indigènes.

D'après BS, la CdC, Arbeitsintegration Schweiz, CURAVIVA, la CSIAS, l'ASI, SWISS REHA et la VAKA, par exemple, ces personnes devraient d'abord acquérir des qualifications professionnelles. Pour cela, une augmentation significative des forfaits d'intégration est nécessaire. S'il ressort de l'examen d'une demande que celle-ci concerne une profession exercée dans une branche dans laquelle existe une convention collective de travail déclarée de force obligatoire, il faudrait également renoncer à demander une preuve au sens de l'al. 1 (par ex., Forum des PME, GastroSuisse, SSE, USM, Swissstaffing, WVBS).

#### **5.3.4.3 Professions dans lesquelles il existe une pénurie avérée de main-d'œuvre (art. 21, al. 2<sup>bis</sup>, AP-LEtr)**

Selon VS, la pénurie avérée de main-d'œuvre est une notion qu'il s'agira de définir avec des indicateurs précis. Employeurs Banques et l'ASB trouvent que la définition (critères compris) de professions connaissant une pénurie est floue. Coop demande une définition flexible.

Selon GastroSuisse, Commerce Suisse, hotelleriesuisse, Parahôtellerie Suisse, l'UPS, l'USAM et Swiss Textiles, la qualification requise pour la main-d'œuvre (Fachkraft) ne doit pas forcément se référer à des études universitaires ou une formation particulière. La notion devrait se rapporter aux travailleurs qui exercent une tâche spécifique au sein d'une branche et qui sont de ce fait recherchés par l'employeur. La SSE préfère le terme « ausgewiesener Mangel an Arbeitskräften » à « ausgewiesener Fachkräftemangel ».

FER et UAPG sont d'avis que ce contrôle peut être supprimé ou considérablement allégé lorsque le canton a mis en place des outils adéquats de contrôle du marché du travail avec la collaboration des partenaires sociaux.

Selon l'ASPS, la FMH, H+, medswiss.net, les CPS, senesuisse et l'ASSASD, les professions de la santé qu'il est difficile de recruter sur le marché du travail devraient avoir un statut légal particulier et, autant que possible, ne pas être visées par les mesures de restriction. L'USP et la FSV demandent que le Conseil fédéral examine la délimitation de régions disposant de statuts particuliers ou bénéficiant à tout le moins de mesures d'allègement globales.

Le GEM considère que le recrutement prioritaire sur le marché intérieur du travail offre une solution permettant de lutter contre le chômage, mais qu'il est illusoire dans les domaines où existe une pénurie importante de personnel. Pour cette raison, les entreprises travaillant dans des domaines connaissant une pénurie de main-d'œuvre sur le marché local du travail devraient être autorisées à recruter les travailleurs dont elles ont besoin directement sur le marché de l'emploi européen sans être soumises aux contingents. Hotelleriesuisse et Parahôtellerie Suisse estiment que le besoin de main-d'œuvre ne pourra pas être couvert avec des travailleurs indigènes malgré d'éventuelles mesures d'accompagnement. Selon Interpharma, ces efforts ne suffisent de loin pas à couvrir les besoins de l'industrie pharmaceutique en spécialistes hautement qualifiés. Les entreprises pharmaceutiques qui font de la recherche ont impérativement besoin de recruter des spécialistes indépendamment de l'origine.

La SAB est d'avis que les restrictions en la matière ne doivent pas concerner des autorisations de courte durée (jusqu'à une année), ainsi que les autorisations frontalières. En effet, l'agriculture et le tourisme ne parviennent pas toujours à trouver des candidats nationaux pour une partie des emplois offerts. Pour l'UMS, l'examen de la préférence nationale ne doit pas s'appliquer aux contrats de travail de moins de 12 mois (permis L).

L'USP, la SSE, l'USM, la WVBS et Swissstaffing considèrent que les branches qui connaissent des conventions collectives de travail (CCT) de force obligatoire ne devraient pas être soumises au principe de la préférence nationale étant donné qu'elles sont tenues de se conformer à la CCT, cette obligation étant valable indépendamment de l'origine des personnes qui sont engagées. Selon le canton de ZH et l'ASM, il appartiendra à la commission de l'immigration d'établir s'il y a ou non pénurie de main-d'œuvre.

Selon senesuisse, la SSE, l'USIC et l'ASM, par exemple, l'al. 2<sup>bis</sup> devrait être formulée de manière stricte (pas de marge d'appréciation pour les autorités compétentes).

Par exemple GE, VD, la CCIG, GastroSuisse, Hotelleriesuisse, Parahôtellerie Suisse, l'UPS, et Swissstaffing s'opposent à l'utilisation des seules statistiques du chômage pour définir si une branche connaît une pénurie de main-d'œuvre. Selon ces participants, il existerait en effet un écart entre les exigences des employeurs et l'offre de main-d'œuvre.

### **5.3.5 Conditions de rémunération et de travail (art. 22, al. 2, AP-LEtr)**

Les avis exprimés au sujet de la question de savoir dans quelle mesure les conditions de rémunération et de travail doivent être contrôlées sont présentés sous le ch. 4.

Tous les cantons (sauf TG), la CdC, le PDC, le PLR, le PVL, le MCG, le PS ainsi que la majorité des autres participants (par ex., Employeurs Banques, AITI, ASPS, CURAVIVA, FER, GastroSuisse, H+, CPS, UPS, ASI, Médecine universitaire suisse, ASM) approuvent que l'autorité compétente puisse s'abstenir de contrôler de manière approfondie le respect des conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche si la demande concerne une profession dans laquelle il existe une pénurie avérée de main-d'œuvre. Selon senesuisse, par exemple, l'autorité ne devrait dans ce cas jamais faire de contrôle approfondi.

La FER et l'UAPG entendent que soit introduit un examen sommaire si l'autorité a prévu des instruments de contrôle du marché du travail adéquats. Selon l'UAPG, Genève a développé un système de surveillance du marché du travail et peut se targuer d'une certaine expertise dans le domaine. GastroSuisse, la SSE et Swisstaffing, par exemple, sont également d'avis que les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche ne devraient pas être examinées s'il existe une CCT déclarée de force obligatoire.

La CdC et le canton d'AG, par exemple, trouvent qu'il faudrait vérifier en outre si le salaire convenu contractuellement permettra au travailleur de subvenir à ses besoins, afin d'éviter des cas de dépendance à l'aide sociale.

Selon le canton du VS, la question de la mobilité professionnelle des personnes actives dans les secteurs où une pénurie est avérée doit être posée, afin d'éviter que de tels secteurs se transforment en porte d'entrée détournée pour d'autres secteurs d'activité soumis à des contraintes en matière d'engagement.

Selon le canton de ZH, l'usic et l'ASM, par exemple, la commission de l'immigration devrait en outre déterminer dans quelles professions existe une pénurie de main-d'œuvre.

CURAVIVA s'attend à ce que la Confédération et les cantons reconnaissent la pénurie de personnel qualifié à laquelle sont confrontés de nombreuses professions nécessaires au bon fonctionnement des homes et des institutions sociales.

Selon Travail.Suisse, par exemple, le salaire des travailleurs étrangers, en particulier des saisonniers, a été systématiquement inférieur à celui des travailleurs suisses sous le régime des contingents en vigueur avant l'introduction de l'ALCP, comme l'ont montré des études de l'Université de Genève. En liant le séjour à l'existence d'un contrat de travail, les travailleurs tombent dans la dépendance de leur employeur et sont par conséquent plus enclins à accepter la sous-enchère salariale et des conditions de travail précaires. Le risque de travail au noir augmenterait également. Une discrimination et une dégradation de la situation de la main-d'œuvre étrangère nuisent en fin de compte à l'ensemble des travailleurs en Suisse.

### **5.3.6 Conditions à l'admission d'un frontalier en vue de l'exercice d'une activité lucrative (art. 25, al. 1, 1<sup>bis</sup> et 2, AP-LEtr)**

Concernant la détermination des nombres maximums pour autorisations frontalières, cf. ch. 5.1.5.

Tous les cantons (sauf BS s'agissant de l'al. 1, let. a), le PDC, le PVL et le MCG ainsi qu'une petite majorité des autres participants à la consultation (par ex., Employeurs Banques, AITI, CC-TI GVBS, medswiss.net, Ordine dei medici del cantone Ticino, USP, SWBW, USAM, ASSASD, ASM, UMS) saluent les conditions posées à l'admission d'un frontalier en vue de l'exercice d'une activité lucrative.

Selon certains participants à la consultation (par ex., ASPS, CURAVIVA, FMH, Forum des PME, GastroSuisse, hotelleriesuisse, medswiss.net, UPS, senesuisse, ASSASD, SW!SS REHA, Swisstaffing, VAKA), la condition de l'exercice de l'activité dans la zone frontalière suisse doit être supprimée. D'autres (par ex., BS, Forum des PME, Médecine universitaire suisse) considèrent que la condition de la résidence depuis six mois dans la zone frontalière voisine doit être supprimée.

Selon la CdC, les ressortissants UE/AELE ne devraient dorénavant pas être concernés par les zones frontalières mentionnées dans la LEtr, ni par la réglementation sur le séjour préalable de six mois (libre circulation), à l'inverse des ressortissants des Etats tiers.

Selon l'USP et la FUS, la situation des frontaliers devrait être remise sur le tapis en ce qui concerne le droit des assurances sociales et le fisc.

### **5.3.7 Conditions d'admission d'un prestataire de services transfrontaliers (art. 26 AP-LEtr)**

L'avant-projet ne prévoit en l'occurrence qu'une modification relevant de la légistique ; la teneur reste inchangée. Une partie des participants à la consultation s'expriment néanmoins également sur le contenu de la réglementation en vigueur.

Tous les cantons (sauf GR, TG, UR et VS), le PDC, le PLR, le PVL, le MCG et la CdC ainsi qu'une petite majorité des autres participants à la consultation (par ex., Employeurs Banques, AITI, CC-TI, GastroSuisse, UPS, ASB, USAM, FST, CSSI, ASM) saluent les conditions auxquelles est soumis l'étranger en vue d'être admis à fournir des prestations de services transfrontaliers.

Le canton des GR, entre autres, est d'avis qu'afin de protéger les entreprises locales les autorités compétentes n'arriveront que rarement à la conclusion que des prestations de services transfrontalières servent les intérêts généraux de la Suisse. Selon le canton du TI, toutes les prestations de services doivent être soumises à l'art. 26 LEtr (donc également celles fournies par des ressortissants des Etats membres de l'UE ou de l'AELE). Par exemple UR considère que les prestataires de services ne grèvent pas l'immigration. De plus, l'art. 121a Cst. ne demanderait pas que l'on réduise le volume des services transfrontaliers.

## **5.4 Admission en vue d'un séjour sans exercice d'une activité lucrative**

### **5.4.1 Remarques générales**

De l'avis des JUDC, par exemple, l'octroi d'autorisations de courte durée non soumises au contingentement en vue d'un séjour sans exercice d'une activité lucrative contribuerait à ce que les contingents pour travailleurs soient contournés et amènerait finalement la réintroduction du statut de saisonnier dans certaines branches (construction, tourisme, etc.).

Craignant que cette disposition ne soit utilisée pour contourner la loi, l'ASM propose la création de nombres maximums pour les séjours jusqu'à un an sans exercice d'une activité lucrative (autorisation de séjour de courte durée au sens de l'art. 32 LEtr ; nouvel art. 17, al. 2, let. e, AP-LEtr). Par contre, les séjours de formation et de perfectionnement ne devraient pas être contingentés (art. 27 LEtr).

### **5.4.2 Formation et perfectionnement (art. 27, al. 1<sup>bis</sup>, LEtr)**

S'agissant de la détermination de nombres maximums pour les formations et les perfectionnements, voir le ch. 5.1.2.

### **5.4.3 Rentiers et traitement médical (art. 28, al. 2, et art. 29, al. 2, AP-LEtr)**

La majorité des cantons (sauf TG, GR et VS), la CdC, le PDC, le PVL, le MCG ainsi qu'une petite minorité des autres participants à la consultation (par ex., Employeurs Banques, AITI, FER, GastroSuisse, H+, Ordine dei medici del cantone Ticino, UPS, USP, Médecine universitaire suisse, ASM, SVGP) souscrivent en principe à la proposition de l'avant-projet.

L'UDC propose que les nombres maximums s'appliquent aux séjours supérieurs à quatre mois (un an selon l'avant-projet). En outre, une autorisation ne devrait être octroyée qu'à condition que l'intéressé soit financièrement indépendant (pas d'allocation de prestations sociales).

## **5.5 Dérogations aux conditions d'admission (art. 30, al. 1, phrase introductive)**

Dans les cas énumérés à l'art. 30, al. 1, LEtr, le Conseil fédéral peut déroger aux conditions générales d'admission. Selon l'art. 121a Cst., il n'est toutefois plus possible de déroger aux

nombre maximum vu que ces derniers s'appliquent à tous les types d'autorisations et à tous les motifs de séjour.

La CdC, la CGNO et la CGSO ainsi que la grande majorité des cantons et partis politiques (sauf : TG, PBD, PES) et des milieux intéressés (par ex., ASPS, CP, CPIH, FER, H+, SEC Suisse, CPS, RMS, USP, SSE, ASSASD, UAPG, Médecine universitaire suisse, GastroSuisse, EPER) souscrivent à cette proposition.

## **5.6 Regroupement familial et enfants placés en vue d'une adoption**

**(art. 42, al. 2<sup>bis</sup>, art. 43, al. 1<sup>bis</sup>, art. 44, al. 2, art. 45, al. 2, et art. 48, al. 1<sup>bis</sup>, AP-LEtr)**

Les nombres maximums proposés pour le *regroupement familial* sont controversés.

La très grande majorité des cantons (sauf : GR, SH, SO, TG), l'UDC, le MCG, la CdC, la CGSO, la CGNO et une partie des milieux intéressés (par ex., Employeurs Banques, Employés suisses, Conseil des EPF, hotelleriesuisse, SEC Suisse, UPS, GastroSuisse, CP, Swissmem, SWISS REHA, UVS, USAM, ACS, USP) approuvent les nombres maximums.

Le PDC, le PS, le PLR, le PVL, le PES, les cantons de SO et de TG ainsi qu'une partie des milieux intéressés (par ex., CARITAS, CCCIG, CPIH, economiesuisse, FER, FIMM, FMH, H+, HandelSchweiz, hkbb, EPER, IHZ, SEC Suisse, Réseau suisse des droits de l'enfant, CSIAS, CRS, OSAR, Unia, AES, USEJ, ASSASD, CRS, FEPS, HCR) s'y opposent notamment.

Ce rejet est motivé par différents arguments :

Une limitation du regroupement familial serait contraire à l'art. 14 Cst. et au droit international (avant tout la Convention relative aux droits de l'enfant et la CEDH). Par ailleurs, le rapport explicatif relatif à l'avant-projet signale que la marge de manœuvre est très mince en l'occurrence. Si, comme annoncé, les nombres maximums devaient toujours être adaptés pour le regroupement familial afin qu'aucune obligation constitutionnelle ou internationale ne soit enfreinte, ces nombres maximums seraient superflus vu qu'ils ne généreraient plus rien du tout.

Quelques participants font valoir que la proposition est contraire à l'art. 121a Cst. selon lequel les intérêts économiques globaux de la Suisse doivent être pris en considération. Un grand nombre de travailleurs qualifiés dont la Suisse a un besoin urgent ne seraient en effet prêts à y venir qu'à condition d'être accompagnés par leur famille.

Le PLR relève que l'art. 121a, al. 2, Cst. ne contient, en matière de regroupement familial, qu'une disposition potestative et qu'il serait donc possible de renoncer aux nombres maximums. De plus, il serait impossible de refuser aux membres de la famille étrangers de ressortissants suisses de séjourner en Suisse parce que les nombres maximums sont épuisés. Dans ce domaine, la gestion de l'immigration devrait se faire par le biais des conditions matérielles et des conditions-cadres. S'agissant de ressortissants d'Etats tiers, il faudrait davantage lier l'octroi d'une autorisation de séjour à la conclusion d'une convention d'intégration (art. 54, al. 1, LEtr).

L'OSAR et l'USEJ signalent que l'avant-projet du Conseil fédéral ne prévoit certes aucune modification de l'art. 51 LAsi (asile accordé aux familles) mais que la limitation du regroupement familial d'un réfugié reconnu titulaire d'une autorisation de séjour peut, dans des cas d'espèce, être contraire à l'art. 51.

L'UDC et SZ demandent que les titulaires d'une *autorisation de séjour de courte durée* n'aient pas le droit de faire venir en Suisse leurs parents au titre du regroupement familial. Selon l'UDC, les membres de la famille de titulaires d'un tel permis ne devraient être admis en Suisse que s'ils disposent d'un contrat de travail ou de moyens financiers suffisants. Ils pourraient par contre être privilégiés au niveau de l'ordonnance concernant l'attribution des contingents. S'agissant des autres bénéficiaires du regroupement familial, il faudrait exiger qu'ils fournissent la preuve que l'encadrement des enfants venant en Suisse pourra être assuré ou financé par des moyens propres. En outre, les nombres maximums prévus pour le regroupement familial devraient s'appliquer aux séjours supérieurs à quatre mois (au lieu d'un an).

Outre l'exclusion des titulaires d'autorisations de courte durée du regroupement familial, SZ propose de limiter, de manière générale, le regroupement familial au conjoint et aux enfants mineurs. L'expérience montrerait en effet que le regroupement familial engendre de lourdes charges pour les cantons et les communes dans la formation et l'aide sociale.

L'UMS propose de n'autoriser un regroupement familial que si le demandeur dispose d'un logement approprié pour toute sa famille et que l'on soit sûr qu'il n'aura pas droit à des prestations d'aide sociale.

Quelques cantons demandent comment procéder si le regroupement familial ne peut pas être accordé à des ayants droit parce que les contingents sont épuisés. A ce propos, le canton d'AG signale qu'il existe une contradiction entre cette disposition et le souhait que les enfants s'intègrent aussi rapidement que possible. TG craint que les demandes de regroupement familial ne doivent être traitées éventuellement plusieurs fois s'il faut attendre la prochaine libération de contingents. Il se poserait également la question de savoir s'il faut tolérer l'entrée et le séjour en Suisse dans l'attente de la libération de contingents (art. 17, al. 2, LEtr). Il faudrait que cette question soit réglée au niveau de la loi, notamment en ce qui concerne le regroupement de la famille d'un ressortissant suisse.

L'assujettissement du *regroupement familial de personnes admises à titre provisoire* (art. 85, al. 7, let. d, AP-LEtr) aux nombres maximums est accueilli favorablement par la très grande majorité des cantons (CdC, CGNO et CGSO comprises), le PDC, le PLR, le PVL, le MCG et une grande partie des milieux intéressés (par ex., GastroSuisse, swissstaffing, UMS, ASEH, FMH, NOMES, EPS, CPS, OSEO, CSAJ, SV-2, RMS, USP, SSE, UVS, USAM, ACS, Travail.Suisse, ASM).

L'UDC demande des nombres maximums pour les admissions provisoires de plus de quatre mois (au lieu d'un an, comme prévu dans l'avant-projet).

Le PBD, le PES, le PS, le canton de SO et une petite partie des milieux intéressés (par ex., AEPR, CSP, economiesuisse, CFM, FIMM, HandelSchweiz, EPER, JUDC, FEPS, OSAR, SFR, Sosp, Verein grundrechte.ch, FSA, FEPS, OSAR, USS, CSIAS, CRS, Unia, AES, USEJ) déclinent la proposition.

Le HCR émet des réserves mais se félicite que le rapport explicatif souligne que le droit international sera toujours respecté. Il recommande de préciser dans la loi que les nombres maximums pourront être dépassés à court terme en cas de besoin afin que l'épuisement des contingents n'entrave pas le droit à la vie familiale.

L'USP, la FUS ou encore l'UMS demandent à ce propos qu'une hausse nécessaire des nombres maximums dans le domaine de l'asile ou suite à des obligations de droit international ne se fasse pas au détriment des contingents destinés aux travailleurs.

Les nombres maximums proposés pour les autorisations de séjour réservées aux *enfants placés en vue d'une adoption* (art. 48, al. 1<sup>bis</sup>, AP-LEtr) sont favorablement accueillis par exemple par la CdC, la CGSO, la CGNO, les cantons (sauf TG), le PDC, le PVL, le MCG, l'UDC et une majorité des milieux intéressés (entre autres, GastroSuisse, USP, FUS, swissstaffing, UMS, AITI, Employés suisses, ASEH, OSE, Conseil des EPF, FMH, EPER, hotelleriesuisse, SEC Suisse, EPS, CPS, OSEO, CSAJ, UPS, RMS, SSE, UVS, USAM, ACS, USM, FNS, ASSASD, Swissmem, SWISS REHA, swissuniversities, Travail.Suisse, HCR, usic, UCE, VAKA, ASM).

Le PBD, le PLR, le PES ou encore le PS ainsi que de nombreux milieux intéressés (par ex., AEPR, CCIG, CSME, economiesuisse, FER, hkbb, HandelSchweiz, Interpharma, JUDC, Netzwerk Kinderrechte [sans doute aussi, argumentation analogue avec celle concernant le regroupement familial au sens étroit], Operation Libero, FSA, FEPS, OSAR, USS, CSIAS, CRS, Unia, AES, ZHK) rejettent la proposition.

Sur le fond, les arguments avancés sont les mêmes que pour le regroupement familial (cf. supra).