



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP  
Département fédéral des affaires étrangères DFAE  
Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR

---

## **Art. 121a Cst. (Gestion de l'immigration)**

### **Plan de mise en œuvre**

**20 juin 2014**

---

## Plan de mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (Gestion de l'immigration)

<b>1.</b>	<b>Contexte</b>	<b>4</b>
1.1.	Nouvelles dispositions constitutionnelles et mandat .....	4
1.2.	Objectifs et contenu du plan de mise en œuvre .....	4
1.3.	Adaptation de l'ALCP .....	6
<b>2.</b>	<b>Activités déployées par l'administration fédérale en vue de mettre en œuvre les nouvelles dispositions constitutionnelles</b>	<b>6</b>
2.1.	Interprétation des nouvelles dispositions constitutionnelles et relation avec les traités internationaux ratifiés par la Suisse .....	6
2.2.	Groupe d'experts .....	7
2.2.1.	Constitution et membres .....	7
2.2.2.	Rapport de synthèse .....	7
2.3.	Contacts avec l'UE .....	7
2.4.	Clarifications au sujet des mesures d'accompagnement .....	8
2.5.	Audition d'autorités et d'organisations concernées .....	8
2.6.	Audition des auteurs de l'initiative .....	9
<b>3.</b>	<b>Réglementation actuelle de l'immigration (situation actuelle)</b>	<b>9</b>
3.1.	Etats de l'UE/AELE .....	9
3.2.	Etats tiers .....	11
3.3.	Statistiques .....	12
3.3.1.	Mouvements migratoires en 2013 .....	12
3.3.2.	Bilan migratoire .....	12
<b>4.</b>	<b>Réglementation de l'immigration selon l'art. 121a Cst. (situation visée)</b>	<b>13</b>
<b>5.</b>	<b>Principes et objectifs de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.</b>	<b>15</b>
5.1.	Schéma des principes de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. ....	15
5.2.	Objectifs supérieurs .....	16
5.3.	Mesures d'accompagnement .....	17
5.4.	Conflits d'objectifs et zones de tension .....	17
<b>6.</b>	<b>Efficacité de l'art. 121a Cst. : limitation et réduction de l'immigration</b>	<b>18</b>
6.1.	Limitation de l'immigration en tant que mandat .....	18
6.2.	Réflexions sur les modèles de réduction de l'immigration .....	19
6.3.	Potentiels indigènes .....	21
6.4.	Conclusions concernant le plan de mise en œuvre de l'art. 121a Cst. ....	22
<b>7.</b>	<b>Modèles de mise en œuvre</b>	<b>23</b>
7.1.	Modèles de l'administration .....	23
7.1.1.	Modèle A .....	24
7.1.2.	Modèle B .....	26
7.1.3.	Modèle C .....	27
7.1.4.	Synthèse des modèles A, B et C .....	27
7.1.5.	Evaluation des modèles .....	28
7.2.	Conclusions .....	30
7.3.	Autres propositions de mise en œuvre .....	30
<b>8.</b>	<b>Fixation des plafonds et des contingents</b>	<b>32</b>

<b>9.</b>	<b>Mesures d'accompagnement destinées à préserver les conditions de salaire et de travail</b>	<b>33</b>
<b>10.</b>	<b>Autres mesures d'accompagnement</b>	<b>34</b>
10.1.	Contexte .....	34
10.2.	Mesures déjà adoptées et mises en œuvre.....	34
10.3.	Mesures complémentaires.....	35
<b>11.</b>	<b>Modèle d'admission proposé par le groupe d'experts</b>	<b>36</b>
<b>12.</b>	<b>Modèle d'admission proposé par les départements concernés</b>	<b>37</b>
12.1.	Système binaire d'admission .....	37
12.2.	Plafonds et contingents .....	38
12.3.	Séjours de courte durée et prestation de services transfrontalière jusqu'à 90 jours par an .....	38
12.4.	Autorisations de séjour de courte durée jusqu'à un an.....	39
12.5.	Frontaliers .....	39
12.6.	Préférence nationale .....	40
12.7.	Contrôle des conditions de salaire et de travail .....	40
12.8.	Admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative indépendante .....	40
12.9.	Admission sans activité lucrative .....	40
12.10.	Regroupement familial .....	41
12.11.	Pouvoir d'appréciation des autorités d'exécution.....	41
12.12.	Domaine de l'asile .....	41
12.13.	Réglementation du séjour après l'admission .....	42
12.14.	Reprise des travaux relatifs à la révision de la LEtr (dispositions sur l'intégration) .....	42
<b>13.</b>	<b>Suite des travaux</b>	<b>42</b>
13.1.	Projet de loi .....	42
13.2.	Adaptation de l'ALCP .....	42
13.3.	Mesures d'accompagnement existantes.....	42
13.4.	Autres mesures d'accompagnement.....	42
13.5.	Collaboration avec les cantons .....	43

## 1. Contexte

### 1.1. Nouvelles dispositions constitutionnelles et mandat

Les nouveaux art. 121a et 197, ch. 9, de la Constitution fédérale (Cst.)<sup>1</sup> ont été acceptés par une majorité des citoyens et des cantons le 9 février 2014, lors de la votation sur l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse ».

Ces nouvelles dispositions constitutionnelles requièrent les travaux de mise en œuvre suivants :

#### *Législation*

- a) La Suisse doit introduire un nouveau système d'admission applicable à tous les étrangers ; il repose sur le principe de la préférence nationale et prévoit des plafonds et des contingents annuels (art. 121a, al. 1 et 2, Cst.).
- b) Si les lois d'application ne sont pas entrées en vigueur le 9 février 2017 (trois ans à compter de l'acceptation de l'initiative), le Conseil fédéral devra édicter provisoirement les dispositions d'application nécessaires par voie d'ordonnance (art. 121a, al. 5, et art. 197, ch. 9, Cst.).

#### *Traités internationaux*

- c) Aucun traité international contraire aux nouvelles dispositions constitutionnelles ne peut être conclu depuis l'acceptation du nouvel article constitutionnel (art. 121a, al. 4, Cst.).
- d) Les traités internationaux contraires aux nouvelles dispositions constitutionnelles doivent être renégociés et adaptés d'ici au 9 février 2014 (trois ans à compter de l'acceptation de l'initiative). L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu avec l'Union européenne (UE)<sup>2</sup> et l'Association européenne de libre-échange (AELE)<sup>3</sup> de même que l'accord-cadre entre la Suisse et le Liechtenstein sont concernés par cette exigence.

Le 12 février 2014, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de commencer, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), les travaux de mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles et de lui soumettre un plan de mise en œuvre pour le mois de juin 2014. Celui-ci doit aussi examiner sous quelle forme les mesures d'accompagnement peuvent être maintenues après l'instauration d'un système de contingentement.

### 1.2. Objectifs et contenu du plan de mise en œuvre

Le présent plan de mise en œuvre se fonde sur une analyse juridique approfondie des nouvelles dispositions constitutionnelles et des conflits potentiels avec le droit international, notamment l'ALCP. Il s'appuie sur les auditions menées avec le comité d'initiative et nombre d'acteurs concernés issus des cantons, des communes, de l'économie, du monde académique.

Le groupe d'experts institué par l'Office fédéral des migrations (ODM) a élaboré des bases qui ont été largement prises en considération dans le présent document.

---

<sup>1</sup> Libellé, recommandation de vote, résultats de la votation, etc.:

<http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis413.html>

<sup>2</sup> Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, signé le 21 juin 1999 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002 (ALCP ; RS 0.142.112.681)

<sup>3</sup> Accord amendant la convention instituant l'Association européenne de libre-échange, signé le 21 juin 2001 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002 (RS 0.632.31)

Il est apparu que la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. ne saurait se limiter à des réglementations relevant du droit des étrangers. Afin d'atteindre les objectifs de la politique en matière de migration et d'intégration, de répondre aux exigences de la politique extérieure, de respecter le mandat constitutionnel de préservation de la prospérité et de maintien de la compétitivité de la place économique suisse, le plan de mise en œuvre repose sur trois piliers :

#### Premier pilier : la législation

La législation comprend les dispositions d'exécution de l'art. 121a Cst. Les plafonds et les contingents tiennent compte des besoins du marché du travail et de divers autres indicateurs (places de travail vacantes, potentiel des travailleurs indigènes, etc.). L'examen au cas par cas s'effectue selon une procédure simple et souple tout en garantissant la protection contre la sous-enchère salariale et sociale. La Confédération et les cantons réalisent ensemble la politique d'admission en associant à cette tâche d'autres acteurs concernés, notamment les partenaires sociaux.

#### Deuxième pilier : l'adaptation de l'ALCP

L'art. 121a Cst. exige d'adapter l'ALCP, la Convention instituant l'AELE et l'accord-cadre entre la Suisse et le Liechtenstein. La solution visée doit faire écho au plan de mise en œuvre.

#### Troisième pilier : les mesures d'accompagnement

Pour des raisons démographiques, la Suisse aura encore besoin à l'avenir de spécialistes. Pour cette raison, une certaine immigration restera nécessaire pour préserver les intérêts économiques de la Suisse. Lors de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., le développement et l'encouragement du potentiel indigène joueront eux aussi un rôle essentiel. Dans ce domaine, les mesures qui ont déjà été décidées devront être poursuivies de manière systématique en étroite collaboration avec les cantons. Les travaux inhérents à l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, qui sont menés sous la direction du DEFR, permettront d'établir s'il faut prendre de nouvelles mesures ou renforcer celles qui existent déjà.

Par ailleurs, les mesures d'accompagnement préconisées dans le rapport du Conseil fédéral du 4 juillet 2012 doivent être maintenues et, si nécessaire, adaptées (mesures relatives à la protection du marché du travail, au logement, aux infrastructures, à l'aménagement du territoire et à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée).

Dans la perspective de l'élaboration de l'avant-projet de loi, il convient de répondre notamment aux questions suivantes :

- Comment fixer les plafonds et les contingents (valables dorénavant aussi pour les personnes issues de l'espace UE/AELE, les frontaliers, les membres de la famille, les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative et celles qui relèvent du droit d'asile) ?
- Qui aura compétence pour fixer les plafonds et les contingents ?
- Quelle sera la répartition des tâches entre les autorités, les cantons et la Confédération (compétences en matière d'octroi des autorisations, de procédure d'approbation) ?
- Comment la préférence nationale sera-t-elle mise en œuvre lors de l'admission d'étrangers exerçant une activité lucrative ? La préférence s'appliquera-t-elle uniquement aux Suisses ou sera-t-elle également étendue aux étrangers déjà présents en Suisse ?
- Comment les conditions de travail et de salaire seront-elles contrôlées dans le cadre de la procédure d'admission ?
- L'admission de ressortissants de pays de l'UE et de l'AELE (voire d'autres Etats) sera-t-elle soumise à d'autres conditions que l'admission des ressortissants d'Etats tiers (s'agissant par ex. de la qualification professionnelle requise) ?
- Est-il nécessaire d'entreprendre des travaux législatifs afin de maintenir les mesures d'accompagnement dans le cadre du nouveau système d'admission ?

### 1.3. Adaptation de l'ALCP

L'art. 18 ALCP régit la procédure de révision de l'accord. Si une partie contractante désire une adaptation, elle soumet une proposition à cet effet au Comité mixte Suisse/UE. Les deux parties doivent consentir à l'adaptation et l'approuver selon leurs procédures internes respectives. C'est la voie usuellement adoptée en cas de révision d'accords internationaux bilatéraux.

En Suisse, une adaptation de l'ALCP doit être ratifiée par les Chambres fédérales. En outre, elle est soumise au référendum facultatif (art. 166, al. 2, et 141, al. 1, let. d, Cst.).

Par contre, cette procédure ne s'applique pas aux modifications des annexes II (Coordination des systèmes de sécurité sociale) et III (Reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles) de l'ALCP. En effet, ces modifications relèvent de la compétence exclusive du Comité mixte.

## 2. Activités déployées par l'administration fédérale en vue de mettre en œuvre les nouvelles dispositions constitutionnelles

### 2.1. Interprétation des nouvelles dispositions constitutionnelles et relation avec les traités internationaux ratifiés par la Suisse

Les offices fédéraux et les services ayant compétence pour les différents traités internationaux ont examiné, sous les auspices de la Direction du droit international public (DDIP), si l'art. 121a Cst. est compatible avec les traités internationaux existants, qu'ils ont réparti en trois catégories (conflit de normes manifeste / conflit de normes potentiel pouvant être résolu dans le cadre de la mise en œuvre / pas de conflit de normes)<sup>4</sup>.

L'analyse s'est appuyée sur les lignes directrices que l'Office fédéral de la justice (OFJ) a élaborées dans le cadre d'un avis de droit<sup>5</sup> sur l'interprétation des nouvelles dispositions constitutionnelles (ch. 4).

Trois traités internationaux (ALCP, Convention instituant l'AELE [Annexe K], accord-cadre Suisse-Liechtenstein) portant sur la libre circulation des personnes ne sont pas compatibles avec les nouvelles dispositions constitutionnelles. Ils doivent par conséquent être renégociés et adaptés dans un délai de trois ans, conformément à l'art. 197, ch. 9, al. 1, Cst.

Un système contingentaire entrerait directement ou potentiellement en conflit avec les accords concernés (ALCP, Convention instituant l'AELE) sur les points suivants :

- principe de la non-discrimination ou du traitement national (art. 2 ALCP), qui est au cœur de la libre circulation des personnes ;
- clause « stand still » (art. 13 ALCP), selon laquelle les parties contractantes ne sont pas autorisées à adopter de nouvelles mesures restrictives à l'égard des ressortissants de l'autre partie ;
- droit de séjour et d'accès à une activité économique salariée ou indépendante (frontaliers inclus ; art. 4 ALCP) ;
- droit de séjour pour les personnes n'exerçant pas d'activité économique, si elles disposent de moyens financiers suffisants et sont affiliées à une caisse maladie (art. 6 ALCP) ;

---

<sup>4</sup> Bericht über die Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, du 26 mai 2014

<sup>5</sup> Angenommene Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»: Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung, avis de droit de l'OFJ du 8 avril 2014

- droit au regroupement familial, à savoir le droit de séjour des membres de la famille en ligne ascendante ou descendante à condition que l'intéressé sis en Suisse dispose d'un logement qui permette de les accueillir (art. 7 ALCP).

De même, la préférence nationale sur le marché du travail, telle que prévue à l'art. 121a Cst., c'est-à-dire de la priorité des Suisses par rapport aux travailleurs étrangers ou de la population résidante en Suisse par rapport aux travailleurs étrangers nouvellement immigrés, est contraire au principe de la non-discrimination et du traitement national selon l'art. 2 ALCP et la Convention instituant l'AELE.

Autrement, l'immense majorité des engagements internationaux de la Suisse qui ont un lien avec l'art. 121a Cst. peuvent être respectés dans le cadre de la mise en œuvre, notamment en fixant des plafonds et des contingents suffisamment élevés et en dérogeant le cas échéant à la préférence nationale pour des activités spécifiques.

Une part notable des engagements internationaux examinés présente un certain lien thématique avec les nouvelles dispositions constitutionnelles sans qu'il existe de conflit de normes. Ces engagements n'entrant pas dans le champ d'application de l'art. 197, ch. 9, al. 1, Cst., il n'y a pas lieu d'agir en ce qui les concerne.

## **2.2. Groupe d'experts**

### **2.2.1. Constitution et membres**

La cheffe du DFJP a chargé l'ODM de constituer un groupe d'experts pour accompagner les travaux de mise en œuvre de l'art. 121a Cst. sur le plan conceptuel et quant au contenu. Dans la perspective de l'élaboration du présent plan de mise en œuvre, l'office s'est penché sur des questions de fond et a validé des propositions de mise en œuvre émanant de l'administration et de membres du groupe d'experts.

Le groupe d'experts est présidé par Mario Gattiker, directeur de l'ODM, en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et la Direction des affaires européennes (DAE).

*Le groupe d'experts réunit des représentants des organisations suivantes :*

Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique (CDEP), Association des offices suisses du travail (AOST), Association des services cantonaux de migration (ASM), Union patronale suisse (UPS), Union suisse des arts et métiers (USAM), Union suisse des paysans (USP), Travail.Suisse, Union syndicale suisse (USS), Union des villes suisses (UVS), Association des communes suisses (ACS), Commission fédérale pour les questions de migration (CFM)

*Offices et services de l'administration fédérale :*

ODM, DAE, SECO, OFJ, DDIP, Office fédéral des assurances sociales (OFAS), ambassadeur extraordinaire chargé de la collaboration internationale en matière de migrations (DFJP/DFAE).

### **2.2.2. Rapport de synthèse**

Les résultats intermédiaires des travaux sont consignés dans un rapport de synthèse commun<sup>6</sup>. Ces résultats et les propositions du groupe d'experts constituent une base importante du présent plan de mise en œuvre. Pour cette raison, certaines parties du rapport de synthèse ont été reprises ici.

## **2.3. Contacts avec l'UE**

Dans la perspective d'une éventuelle adaptation de l'ALCP, le Conseil fédéral a chargé le

---

<sup>6</sup> Mise en œuvre de l'art. 121a Cst., rapport de synthèse du groupe d'experts du 13 juin 2014

DFJP, le 12 février 2014, d'entamer des entretiens exploratoires avec l'UE en collaboration avec le DFAE. Il s'est agi, en premier lieu, de clarifier la suite de la procédure concernant l'extension de l'ALCP à la Croatie, car le protocole III y afférent ne pouvait plus être signé dans sa forme initiale au lendemain de la votation populaire du 9 février 2014.

Suite aux entretiens menés avec la Commission européenne, la Croatie et d'autres Etats membres de l'UE et après un blocage temporaire de tous les dossiers de coopération par l'UE, le Conseil fédéral a pris, le 30 avril 2014, diverses mesures en vue de relancer les dossiers sur la participation et l'accès aux marchés respectifs.

Pour l'essentiel, la Suisse prévoit de libérer pour les ressortissants croates des contingents séparés dans le cadre de l'admission de ressortissants de pays tiers sur le marché du travail suisse. Ces contingents correspondent à ceux qui auraient été accordés pour la période transitoire entre la signature du Protocole III et son entrée en vigueur. Ils avaient été fixés lors des négociations sur le Protocole III. En outre, le Conseil fédéral a confirmé le montant de 45 millions de francs qu'il avait proposé en mars 2013 à titre de contribution à l'élargissement de l'UE à la Croatie. A cette fin, il a approuvé un mémorandum avec l'UE.

Le 12 juin 2014 a eu lieu la quatorzième rencontre du Comité mixte Suisse-UE concernant l'accord sur la libre circulation des personnes. Les discussions ont porté essentiellement sur les art. 121a et art. 197, ch. 9, Cst. et leurs répercussions sur l'ALCP. La délégation suisse a présenté l'état d'avancement du plan de mise en œuvre. Ces dispositions constitutionnelles n'étant pas compatibles avec l'ALCP, elle a annoncé qu'elle déposerait une demande d'adaptation de l'accord. La teneur précise de la demande ne pourra cependant être formulée que lorsque le Conseil fédéral aura arrêté les principaux éléments de la législation de mise en œuvre.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a signalé que, conformément à l'art. 23 ALCP, les droits acquis par les citoyens de l'UE et de l'AELE qui vivent ou travaillent déjà en Suisse ne seraient pas touchés, et ce même si l'ALCP devait être dénoncé. Réciproquement, ce principe est valable pour les Suisses vivant dans l'UE.

#### **2.4. Clarifications au sujet des mesures d'accompagnement**

Selon le mandat du Conseil fédéral du 12 février 2014, le plan de mise en œuvre doit également se pencher sur la question de savoir sous quelle forme les mesures d'accompagnement doivent être maintenues en cas d'instauration d'un système contingentaire. A cette fin, un sous-groupe de travail placé sous la direction du SECO a examiné, au travers d'exemples, les conséquences probables de l'art. 121a Cst. sur les mesures d'accompagnement (ch. 9). Cette étude a été menée parallèlement aux travaux du groupe d'experts (ch. 2.2.).

L'évaluation de la fonction des mesures d'accompagnement dans un système contingentaire faite par le sous-groupe a également été discutée au sein de la Commission tripartite fédérale pour les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. La commission partage l'appréciation du sous-groupe de travail.

#### **2.5. Audition d'autorités et d'organisations concernées**

Dans la perspective de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., les autorités fédérales ont entendu diverses organisations. Pour l'essentiel, les rencontres suivantes ont eu lieu :

- Le 1<sup>er</sup> mars, le chef du DEFR s'est entretenu avec des responsables de haut rang des associations économiques suisses sur la situation après l'acceptation de l'initiative « Contre l'immigration de masse » et sa mise en œuvre.
- Le 13 mars, la cheffe du DFJP et le chef du DEFR ont entendu des représentants de haut rang des partenaires sociaux (UPS, USAM, USS, Travail.suisse, economiesuisse),

des cantons (CdC, CDEP) et des associations faîtières des villes et des communes (UVS, ACS) sur la marche à suivre concernant la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

- Le 11 avril a eu lieu, à Bellinzone, une rencontre entre des représentants de la Confédération (ODM, DFAE) et des représentants du gouvernement du canton du Tessin. Elle a notamment permis d'aborder la situation particulière du Tessin concernant les frontaliers.
- Le 14 avril a eu lieu, sous la conduite du directeur de l'ODM, une audition des organisations intéressées qui ne sont pas représentées au sein du groupe d'experts (ch. 2.2)<sup>7</sup>. Elles ont ainsi eu l'occasion de présenter elles aussi leurs souhaits concernant la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.
- Le 24 avril, les directions du Conseil des EPF et de l'ODM ont également abordé ce sujet.

## **2.6. Audition des auteurs de l'initiative**

Le 18 mars 2014, des représentants de l'ODM, de la DAE et du SECO ont rencontré, une première fois, des auteurs de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse », membres de l'Union démocratique du centre (UDC). Ces derniers ont présenté leur point de vue sur la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Ils proposent en substance de réintroduire la réglementation qui prévalait avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, conformément à l'ancienne ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)<sup>8</sup>.

Dans cette optique, les ressortissants des Etats de l'UE/AELE et ceux des Etats tiers seraient soumis au même régime en ce qui concerne l'admission et le séjour en Suisse (plafonds et contingents, priorité des travailleurs en Suisse, contrôle des conditions de salaire et de travail, suppression de la libre prestation de services jusqu'à 90 jours ouvrables par année civile pour les ressortissants des Etats de l'UE/AELE, réintroduction des zones frontalières, regroupement familial limité au conjoint et aux enfants, etc.). La teneur définitive de la réglementation applicable aux ressortissants des Etats de l'UE/AELE ferait l'objet des négociations avec l'UE au sujet de l'adaptation nécessaire de l'ALCP.

Le 21 mai 2014, une deuxième rencontre a eu lieu à la demande des auteurs de l'initiative, qui ont souhaité présenter le concept de l'UDC relatif à l'application de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse ». Ce concept a été publié le 23 mai 2014<sup>9</sup>.

## **3. Réglementation actuelle de l'immigration (situation actuelle)**

### **3.1. Etats de l'UE/AELE**

L'admission des citoyens de l'UE/AELE est réglée par l'ALCP et la Convention instituant l'AELE. L'ALCP confère un droit d'entrée, de séjour, d'accès à une activité économique salariée, d'établissement en tant qu'indépendant et le droit de demeurer sur le territoire des parties contractantes. La prestation de services est facilitée et libéralisée si elle est inférieure ou égale à 90 jours de travail effectif par année civile.

L'ALCP accorde également un droit d'entrée et de séjour sur le territoire des parties contractantes aux personnes sans activité économique dans le pays d'accueil (étudiants, rentiers, chercheurs d'emploi). Ils doivent cependant disposer de moyens financiers suffisants et

---

<sup>7</sup> Les organisations suivantes ont participé à l'audition à l'ODM : Réseau FUTURE / swissuniversities, CURAVIVA Suisse, SEC Suisse, H+ Les Hôpitaux de Suisse, Conseil suisse des activités de jeu- nesse (CSAJ), GastroSuisse, Fédération suisse du tourisme, Swisscleantech, Swisstafing Par ailleurs, le sous-directeur de l'ODM (Immigration et intégration) a entendu, le 26.3.2014, le KMU- Forum Schweiz et, le 4.6.2014, l'Union suisse des professions libérales.

<sup>8</sup> <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19860278/200111010000/823.21.pdf>

<sup>9</sup> [http://www.svp.ch/de/assets/File/UmsetzungskonzeptSVP\\_f.pdf](http://www.svp.ch/de/assets/File/UmsetzungskonzeptSVP_f.pdf) ; site consulté le 29.5.2014

d'une assurance maladie.

L'ALCP vise à accorder les mêmes conditions aux citoyens de l'UE/AELE que celles accordées aux nationaux : il confère différents droits comme l'égalité de traitement en ce qui concerne l'accès à l'activité économique, son exercice et les conditions de vie, d'emploi et de travail, le droit à la mobilité professionnelle et géographique et le droit au regroupement familial. Conjoint, descendants de moins de 21 ans ou à charge ainsi que les ascendants à charge ont droit à la délivrance d'une autorisation de séjour.

Les règles de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE ont été introduites de manière progressive. Des périodes transitoires ont été fixées pendant lesquelles l'immigration peut être limitée. Préférence nationale, contrôle préalable des salaires et des conditions de travail sont maintenues durant ces périodes transitoires. Par ailleurs, le nombre d'autorisations peut être limité au moyen de contingents.

Au terme de cette période de contingentement, une clause de sauvegarde peut limiter à nouveau temporairement les autorisations de séjour si l'immigration dépasse de plus de 10% la moyenne des trois dernières années (art. 10, ch. 4, ALCP). La clause de sauvegarde a été activée à deux reprises (en 2012 et en 2013). Elle a cessé comme prévu de s'appliquer le 30 avril 2014 pour les pays de l'UE-8 et le 31 mai 2014 pour les pays de l'UE-17. Les ressortissants de l'UE-8 et de l'UE-17 bénéficient donc à nouveau de la libre circulation complète des personnes, pour autant qu'ils viennent en Suisse pour y prendre un emploi ou exercer une activité indépendante. La clause de sauvegarde ne peut plus être activée à l'égard des ressortissants de l'UE-25. Concernant la Bulgarie et la Roumanie (UE-2), le Conseil fédéral a décidé de prolonger de deux ans les restrictions temporaires d'accès au marché du travail. Cette dernière prolongation de la phase transitoire prendra fin le 31 mai 2016. La clause de sauvegarde pourra quant à elle être activée du 1<sup>er</sup> juin 2016 jusqu'au 31 mai 2019.

Enfin, l'exercice d'une activité lucrative est soumis à la présentation d'une déclaration d'engagement de l'employeur ou d'une attestation de travail. L'autorisation peut être de courte durée (activité de trois mois jusqu'à 364 jours) ou de séjour (activité d'une année ou plus).

L'ALCP permet également la prise d'emploi jusqu'à trois mois par le biais de la procédure d'annonce, soit sans autorisation. L'accès au marché du travail et les prestations de services transfrontalières jusqu'à 90 jours par année civile ne sont ni limités ni contingentés.

Les ressortissants de l'UE-25/AELE qui fournissent des prestations transfrontalières en tant que travailleurs détachés ou prestataires de services indépendants, ainsi que ceux qui prennent un emploi auprès d'un employeur en Suisse dans les domaines de la construction, de l'hôtellerie et de la restauration, du nettoyage industriel ou domestique, de la surveillance et de la sécurité, du commerce itinérant ou de l'industrie du sexe, doivent s'annoncer dès le premier jour de travail. Les travailleurs détachés et les prestataires de services indépendants doivent s'annoncer au plus tard 8 jours avant le début de l'activité.

Durant les périodes transitoires, l'accès au marché du travail est contrôlé, comme c'est encore le cas pour l'UE-2. En cas de prise d'emploi auprès d'un employeur suisse, les travailleurs de l'UE-2 doivent être en possession d'une autorisation de travail et d'une autorisation de séjour dès le premier jour de travail. Les prestataires de services (indépendants ou travailleurs détachés) actifs dans l'un des quatre secteurs dits spécifiques (construction, services annexes à la culture et aménagement des paysages, nettoyage industriel, surveillance et sécurité) sont également soumis à l'obligation d'autorisation. Dans les autres secteurs de prestations dits généraux, la procédure d'annonce s'applique selon les mêmes conditions que pour les ressortissants de l'UE-25/AELE (annonce dès le premier jour dans les secteurs de l'hôtellerie/restauration, du nettoyage domestique, du commerce itinérant et de l'industrie du sexe).

### 3.2. Etats tiers

L'admission des ressortissants d'Etats tiers est réglée par la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008<sup>10</sup>. L'admission des travailleurs est limitée à la main-d'œuvre qualifiée (cadres, spécialistes ou autres travailleurs qualifiés). Elle doit servir les intérêts économiques du pays (art. 18 et 19 LEtr). Elle est limitée par des nombres maximums d'autorisations de courte durée (permis L) et d'autorisations de séjour (permis B), répartis entre la Confédération et chaque cantons. Ils sont fixés chaque année par le Conseil fédéral (art. 20 LEtr). D'autres conditions cumulatives s'ajoutent pour l'admission d'un travailleur ressortissant d'un Etats tiers :

- a) L'employeur doit avoir démontré qu'il n'a trouvé sur le marché suisse aucun travailleur correspondant au profil requis (art. 21 LEtr ; ordre de priorité).
- b) Les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche doivent être réunies (article 22 LEtr).
- c) Le travailleur doit justifier de qualifications personnelles (art. 23 LEtr ; cadres, spécialistes ou autres travailleurs qualifiés) et sa capacité d'adaptation professionnelle et sociale, ses connaissances linguistiques et son âge doivent laisser supposer qu'il s'intégrera durablement à l'environnement social et professionnel (art. 23 LEtr). Des exceptions sont possibles pour certaines catégories de travailleurs (investisseurs, chefs d'entreprises, personnalités connues, transferts de cadres, relations internationales<sup>11</sup>).
- d) Le travailleur doit disposer d'un logement convenable (art. 24 LEtr).

L'autorisation frontalière est réglée à part et délivrée à certaines conditions (art. 25 LEtr). Elle n'est pas contingentée et ni les qualifications personnelles (travailleur qualifié) ni le logement convenable ne sont exigés. En revanche, les conditions de salaire et de travail sont contrôlées et la règle de la priorité des travailleurs en Suisse doit être respectée (art. 25 LEtr).

S'agissant des étrangers sans activité lucrative, les autorisations ne sont pas contingentées mais soumises à des conditions telles que :

- a) des moyens financiers suffisants pour les séjours de formation et de perfectionnement (art. 27 LEtr ; art 23 et 24 OASA<sup>12</sup>), les rentiers et les étrangers en séjour médical (art. 29 LEtr) ;
- b) des liens personnels particuliers avec la Suisse pour les rentiers (art. 25 OASA) et une limite d'âge fixée à 55 ans.

Le regroupement familial obéit à des conditions strictes (âge, vie commune, logement approprié, autonomie financière, c'est-à-dire pas d'aide sociale) pour le titulaire d'une autorisation de séjour ou de courte durée. La réunion de la famille doit avoir lieu dans un certain délai (art. 47 LEtr).

Enfin, la LEtr prévoit des dérogations aux conditions d'admission (art. 30 LEtr) dans le but de régler certaines situations<sup>13</sup>.

Une description détaillée de la réglementation actuelle figure dans le rapport de synthèse du groupe d'experts du 13 juin 2014.

---

<sup>10</sup> RS 142.20

<sup>11</sup> Voir art. 23, al. 3, LEtr

<sup>12</sup> RS 142.201

<sup>13</sup> Directives Etrangers, ch. 4.4, 5.5 et 5.6.

### 3.3. Statistiques

#### 3.3.1. Mouvements migratoires en 2013

*Population résidante permanente de nationalité étrangère : immigration et émigration*

- En 2013, l'immigration comptabilisée dans la population résidante permanente de nationalité étrangère (séjours de plus d'une année, y c. les transferts à partir de la population résidante étrangère non permanente) a été d'environ 155 000 personnes; 73 % des immigrés provenaient de l'UE/AELE, 27 % d'Etats tiers.
- Près de la moitié de l'immigration globale était le fait de travailleurs (60 % des immigrés en provenance de l'UE/AELE, 10 % en provenance d'Etats tiers).
- Environ un tiers de l'immigration globale est intervenue au titre du regroupement familial (25 % pour les Etats de l'UE/AELE, 51 % pour les Etats tiers).
- Environ 21 000 ressortissants d'Etats tiers sont venus en Suisse au titre du regroupement familial.
- En 2013, quelque 70 000 personnes recensées dans la population résidante permanente de nationalité étrangère ont quitté la Suisse.

*Population résidante non permanente de nationalité étrangère : immigration et émigration*

- L'immigration comptabilisée dans la population résidante non permanente de nationalité étrangère (séjour temporaire inférieur à une année au titre d'une autorisation de séjour de courte durée ; dont 83 % en provenance de l'UE/AELE, 17 % d'Etats tiers) a été d'environ 123 000 personnes. Près de 119 000 d'entre elles ont quitté la Suisse dans l'année (73%) ou sont passées dans la population résidante permanente après une année (27%).
- S'agissant des titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, 85 % exerçaient une activité lucrative ; la proportion de personnes entrées en Suisse au titre du regroupement familial était d'environ 6 % seulement.

*Prises d'emploi de courte durée et services transfrontaliers (procédure d'annonce selon l'ALCP)*

- 115 111 personnes ont travaillé jusqu'à trois mois auprès d'un employeur suisse.
- 109 065 personnes ont travaillé comme prestataires transfrontaliers pendant 90 jours au plus par année civile (en qualité d'indépendants ou de travailleurs détachés).

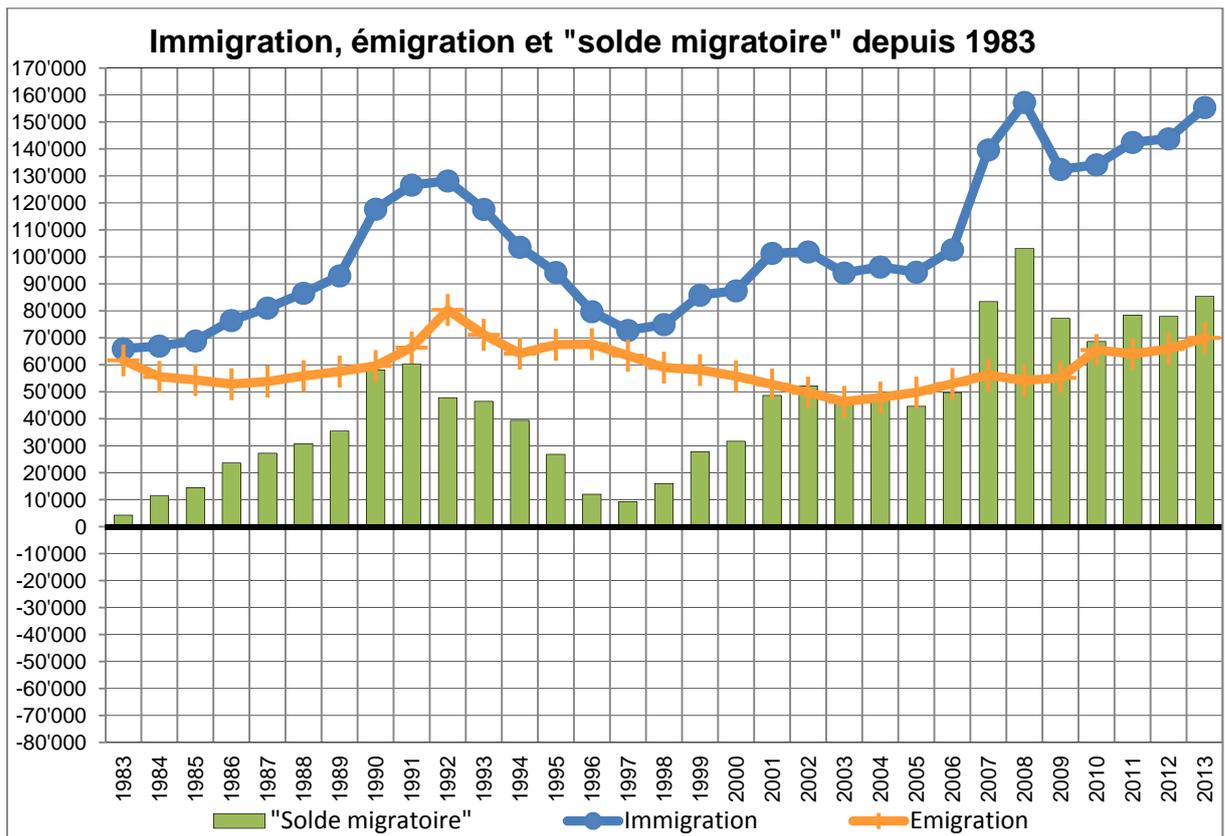
Ces deux catégories de travailleurs doivent simplement s'annoncer (internet).

*Frontaliers*

- En 2013, environ 278 500 personnes ont travaillé en Suisse en tant que frontaliers.

#### 3.3.2. Bilan migratoire

Bilan des entrées et des sorties par rapport à la population résidante permanente de nationalité étrangère :



Source : SYMIC

D'autres données et analyses statistiques se trouvent dans les documents suivants :

- Statistique des étrangers 2013 (ODM)<sup>14</sup>
- Statistique en matière d'asile 2013 (ODM)<sup>15</sup>
- 9<sup>e</sup> rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes, du 11 juin 2013 (SECO)<sup>16</sup>
- Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse, du 4 juillet 2012<sup>17</sup>

#### 4. Réglementation de l'immigration selon l'art. 121a Cst. (situation visée)

L'art. 121a Cst. prévoit une gestion de l'immigration basée notamment sur les éléments suivants :

- plafonds et contingents (pour toutes les autorisations, avec ou sans exercice d'une activité lucrative) ;
- respect du principe de la préférence nationale dans le cadre de l'accès à une activité lucrative ;
- prise en compte des intérêts économiques globaux de la Suisse ;
- frontaliers inclus dans le système de contingentement ;
- domaine de l'asile inclus dans le système de contingentement ;

<sup>14</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2013/auslaenderstatistik-2013-12-f.pdf>

<sup>15</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2013/stat-jahr-2013-kommentar-f.pdf>

<sup>16</sup> <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=fr>

<sup>17</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-f.pdf>

- possibilité de limiter le droit au séjour durable, au regroupement familial et aux prestations sociales.

*Les critères déterminants pour l'octroi d'une autorisation sont en particulier :*

- le dépôt d'une demande d'un employeur ;
- la capacité de l'étranger à s'intégrer ;
- des moyens d'existence suffisants pour vivre de façon autonome.

*Avis de droit de l'OFJ*

L'OFJ a rédigé un avis de droit sur l'interprétation de l'art. 121a Cst.<sup>18</sup> Les principales conclusions sont les suivantes :

L'art. 121a Cst. vise principalement à ce que la Suisse puisse gérer de manière autonome l'immigration. Cet objectif peut être atteint notamment en fixant annuellement des plafonds et des contingents et en veillant à la préférence nationale sur le marché du travail.

Lors de la mise en œuvre, il est toutefois possible de ne pas limiter la préférence nationale prévue à l'art. 121a, al. 3, Cst. aux citoyens suisses, mais de l'étendre aussi aux étrangers qui séjournent durablement en Suisse. Aujourd'hui déjà, la priorité est du reste accordée au travailleurs en Suisse par rapport aux ressortissants d'Etats tiers, c'est-à-dire non membres de l'UE/AELE (art. 21 L'Etr ; priorité des travailleurs en Suisse).

*Dérogations au champ d'application de l'art. 121a Cst. :*

- Le critère déterminant de la définition du terme « immigration » est la durée du séjour en Suisse. Il y a immigration lorsqu'une personne quitte son pays d'origine pour s'établir durablement ou pour un temps assez long dans le pays de destination.
- N'entrent par conséquent pas dans le champ d'application de l'art. 21a Cst., entre autres, les personnes qui peuvent séjourner en Suisse sans autorisation pendant trois mois au plus (par ex. les touristes et d'autres personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative, indépendamment du fait qu'elles soient soumises ou non à l'obligation de visa), les prestataires fournissant des services pendant une durée n'excédant pas 90 jours et les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée exerçant une activité lucrative pendant quatre mois au plus.
- Il en va de même des personnes dont la présence en Suisse est régie par la loi sur l'Etat hôte (LEH, RS 192.12) et non par le droit des étrangers, et ce indépendamment de la durée de séjour (par ex. pour des activités en faveur de missions diplomatiques ou d'organisations internationales).

*Suivant l'interprétation, des dérogations supplémentaires au champ d'application sont possibles, soit avant tout pour :*

- les autorisations de séjour jusqu'à une année, indépendamment du motif de séjour (permis L) ;
- les séjours pendant une procédure d'asile (permis N) ;
- la transformation ultérieure d'une autorisation de séjour en une autorisation d'établissement (permis B en C).

Enfin, il serait aussi possible, lors de la mise en œuvre, de prendre en considération la préférence nationale uniquement lors de la fixation des plafonds, mais pas lors de l'examen des demandes individuelles.

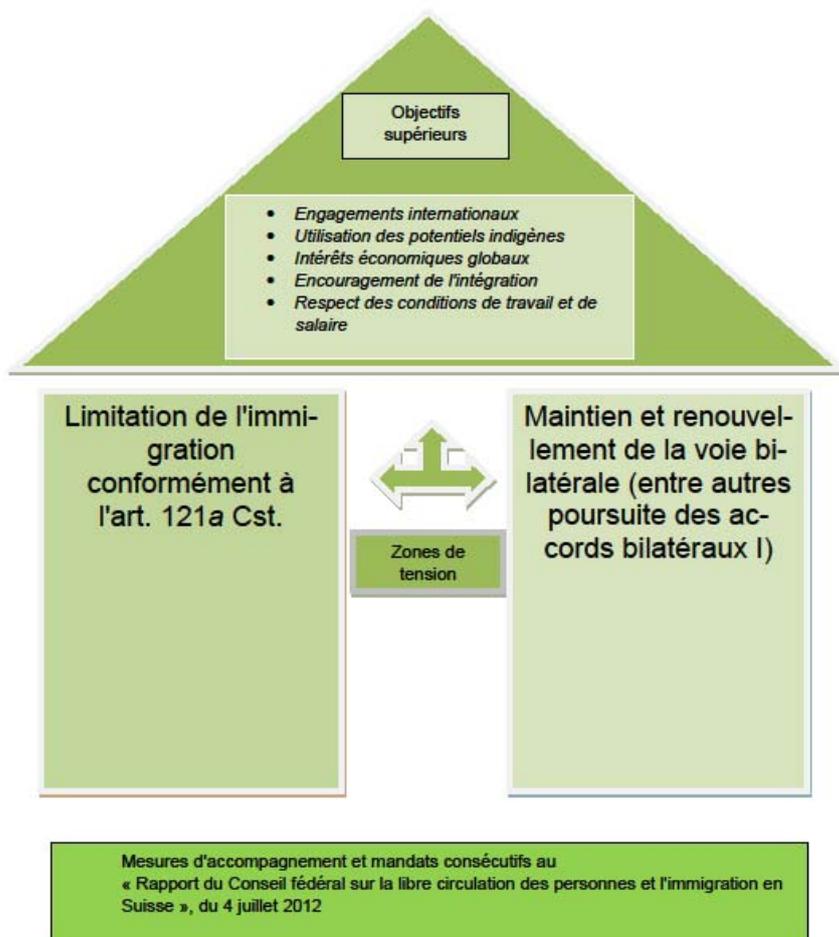
---

<sup>18</sup> Angenommene Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»: Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung, avis de droit de l'OFJ du 8 avril 2014

## 5. Principes et objectifs de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

La mise en œuvre de l'art. 121a Cst. pour gérer l'immigration ne saurait se faire de manière isolée. Lors de la concrétisation du mandat constitutionnel, il faut en effet aussi prendre en considération le droit international impératif, les objectifs fondamentaux de la politique en matière de migration et d'intégration, le mandat constitutionnel d'accroître la prospérité commune ainsi que l'objectif de la politique extérieure de préserver et développer des relations stables avec l'UE. Les variantes de mise en œuvre sont à évaluer et à apprécier au regard des principes ci-après.

### 5.1. Schéma des principes de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.



Ce schéma sur les principes de la mise en œuvre comprend trois niveaux :

Le *premier niveau* définit les objectifs supérieurs devant être pris en considération lors de la mise en œuvre (ch. 5.2.). Les modèles de mise en œuvre envisageables de l'art. 121a Cst. sont à examiner et à évaluer en fonction de ces objectifs.

Le *deuxième niveau* comporte, d'une part, le mandat de mettre en œuvre et de concrétiser le nouvel art. 121a Cst., d'autre part, l'objectif du Conseil fédéral de maintenir et développer les accords bilatéraux avec l'UE. Il va de soi que des tensions et des conflits peuvent surgir entre ces deux objectifs. Dans ce contexte sensible, les divers modèles de mise en œuvre envisageables doivent être évalués en fonction des objectifs supérieurs de la politique migratoire (niveau 1). Les conflits entre les modèles à élaborer doivent être systématiquement décrits.

Le *troisième niveau* comprend les mesures d'accompagnement ou les mandats que le Conseil fédéral a décidés dans le sillage du rapport sur les conséquences de la libre circulation et de l'immigration, de juillet 2012. Ces mesures et ces mandats complètent les mesures du droit des étrangers destinées à gérer indirectement l'immigration et contribuent ainsi à une immigration socialement acceptable (ch. 5.3.).

## 5.2. Objectifs supérieurs

Les objectifs supérieurs (premier niveau) se résument comme suit :

- *Respecter les engagements internationaux et poursuivre la tradition humanitaire*

La politique migratoire accorde protection aux personnes persécutées, conformément à la tradition humanitaire de la Suisse. Une personne fuyant les persécutions politiques, la guerre ou la torture continuera d'être accueillie. Lors de la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles, il s'agira notamment de veiller au respect du droit international (principe de non-refoulement, Convention européenne des droits de l'homme, Convention sur les droits de l'enfant, règles de l'Organisation mondiale du commerce, accords de libre-échange, etc.) et au déroulement correct des procédures d'asile.

Partant du principe que ce ne sont pas simplement des travailleurs mais des êtres humains ayant les besoins les plus divers qui viennent en Suisse, il y a lieu de tenir compte de manière appropriée des expériences faites avec d'anciens modèles d'admission (par ex. au sujet de la problématique de l'intégration avec le statut de saisonnier).

- *Utiliser les potentiels existant en Suisse*

Sans main-d'œuvre suffisante, l'économie suisse risque de rester à la traîne en termes de création de valeur et de productivité. L'objectif consiste donc à encourager le recours au potentiel offert par la main-d'œuvre indigène, notamment en soutenant la formation continue et la formation professionnelle supérieure des travailleurs. En vue de mieux utiliser le potentiel existant en Suisse, il convient par exemple de prendre des mesures permettant de concilier plus facilement vie professionnelle et vie de famille de manière à accroître la proportion de femmes actives, d'améliorer l'intégration dans le marché du travail de la population de nationalité étrangère établie en Suisse, d'établir des conditions favorables pour les travailleurs plus âgés afin d'encourager l'activité professionnelle jusqu'à l'âge de la retraite et de créer un contexte favorisant la formation et la formation continue.

- *Défendre les intérêts économiques globaux*

La défense des intérêts économiques globaux de la Suisse suppose que le nouveau système maintienne la compétitivité du pays. L'innovation et la croissance de la productivité ne doivent pas être entravées. Il s'agit en particulier de préserver le bon fonctionnement du marché du travail, qui garantit aujourd'hui une grande flexibilité et permet à l'économie suisse de répondre aux nouveaux défis. Aussi le nouveau système d'admission ne doit-il pas menacer la situation de quasi plein-emploi, caractérisée, de surcroît, par des salaires élevés.

Une politique des étrangers sur le long terme axée sur les intérêts économiques globaux ne saurait être subordonnée à des objectifs régionaux à court terme et spécifiques à certaines branches, mais doit permettre les transformations structurelles nécessaires et garantir, par-

tant, la compétitivité de la Suisse à l'avenir. Cependant, il y a lieu de prendre également en considération de multiples besoins : d'une part, l'économie recherche des spécialistes dans tous les domaines, d'autre part, elle a aussi besoin de travailleurs formellement moins qualifiés lorsqu'elle n'en trouve pas en Suisse aux conditions locales usuelles. Selon l'art. 54, al. 2. Cst., les intérêts globaux recouvrent également la prospérité du pays, laquelle est tributaire de bonnes relations qui sont également stables avec l'UE et d'autres partenaires commerciaux. En outre, la mise à profit et la promotion du potentiel indigène ainsi qu'une bonne intégration des travailleurs étrangers et des membres de leur famille jouent également un rôle essentiel.

- *Encourager l'intégration*

L'intégration est un préalable indispensable à la cohésion sociale. Elle est importante pour une évolution économique et sociale de la Suisse orientée vers l'avenir. Elle suppose de réaliser l'égalité des chances. Les potentiels de la population résidante doivent être exploités compte tenu de sa diversité. A cet égard, l'amélioration de la formation et de la formation continue et celle de la qualification professionnelle des immigrés revêtent un caractère prioritaire. L'objectif est l'insertion durable dans le marché du travail. L'intégration est comprise comme un processus réciproque auquel participent tant les étrangers que la société d'accueil. La Suisse attend des étrangers qu'ils s'engagent personnellement en vue de leur intégration.

- *Protéger les conditions de travail et de salaire*

Les mesures d'accompagnement visent à combattre la sous-enchère des conditions de salaire et de travail usuelles du lieu et de la branche. Elles doivent être maintenues dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. et, le cas échéant, adaptées ou développées (ch. 9).

### **5.3. Mesures d'accompagnement**

La future politique d'immigration devra poursuivre les réformes dans divers autres domaines politiques (par ex., marché du logement, aménagement du territoire, infrastructures) afin d'atténuer les effets négatifs d'une forte immigration (cf. à ce sujet le « Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse », du 4 juillet 2012<sup>19</sup>).

Suivant le modèle qui sera retenu pour mettre en œuvre l'art. 121a Cst., il faudra examiner les mesures d'accompagnement déjà lancées et, si nécessaire, les adapter et les compléter (ch. 10).

### **5.4. Conflits d'objectifs et zones de tension**

Il existe des liens mais aussi des zones de tension entre le mandat de mettre en œuvre les nouvelles dispositions constitutionnelles, les objectifs de la politique européenne du Conseil fédéral, les objectifs supérieurs de la Suisse et les mesures d'accompagnement destinées à combattre les effets négatifs de l'immigration.

La question centrale consiste à savoir comment le nouveau système d'immigration pourra être réalisé de manière à être compatible aussi bien avec l'esprit et la lettre de l'art. 121a Cst. qu'avec l'objectif de politique extérieure du Conseil fédéral visant à maintenir et à renouveler la voie bilatérale.

De même, plus un modèle d'immigration est axé sur l'ALCP, plus les mesures d'accompagnement (dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'intégration, etc.) destinées à combattre les effets négatifs d'une forte immigration sont importantes.

---

<sup>19</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-f.pdf>

## 6. Efficacité de l'art. 121a Cst. : limitation et réduction de l'immigration

### 6.1. Limitation de l'immigration en tant que mandat

L'art. 121a Cst. s'inscrit en rupture avec le modèle actuel de la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE. En effet, désormais l'offre et la demande sur le marché du travail ne seront plus seules déterminantes étant donné que la gestion de l'immigration devra désormais être régie par un acte de souveraineté (fixation de plafonds et de contingents).

L'art. 121a Cst. ne fixe pas d'objectif à la limitation de l'immigration. Aussi cette limitation peut-elle être interprétée de différentes manières : réduction drastique, diminution à moyen ou long terme, stabilisation de la situation actuelle, etc. Les auteurs de l'initiative ne se sont du reste jamais prononcés concrètement sur cette question.

Conformément à l'art. 121a Cst., toutes les autorisations de séjour relevant du droit des étrangers doivent être limitées par des plafonds et des contingents, y compris celles délivrées au titre du regroupement familial. Des analyses ont toutefois montré que la marge de manœuvre est en l'occurrence extrêmement limitée.

- Aujourd'hui déjà, le regroupement familial des membres de la famille de titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée ne représente qu'un phénomène marginal : environ 6 % de l'immigration, cette proportion étant encore plus faible pour les ressortissants de l'UE/AELE (4%).
- Pour des raisons juridiques et matérielles, il ne serait guère indiqué non plus de restreindre le regroupement familial des membres de la famille nucléaire (conjointes et enfants mineurs) de citoyens de l'UE/AELE au bénéfice d'une autorisation de séjour.
- La même conclusion s'impose pour ce qui est du regroupement familial de ressortissants d'Etats tiers possédant une autorisation de séjour à l'année (près de 22 000 personnes par an) : un tiers environ d'entre eux viennent en Suisse pour rejoindre un citoyen suisse. Dans un autre tiers des cas, il s'agit de membres de la famille de personnes admises en tant que travailleurs hautement qualifiés ou spécialistes. Le dernier tiers enfin sont des membres de la famille d'étrangers qui remplissent également les conditions pour un regroupement familial (ménage commun, moyens financiers suffisants, logement approprié) et ne posent pas de problèmes d'intégration.

S'agissant des admissions sans exercice d'une activité lucrative, il convient de s'en tenir aux plafonds et contingents et de ne pas introduire de limitations supplémentaires, vu que celles-ci ne concerneraient, outre le regroupement familial, qu'un groupe de personnes relativement restreint. De surcroît, la majeure partie de ces personnes ne séjournent que provisoirement en Suisse, dans le cadre d'une formation ou d'un perfectionnement.

Par conséquent, l'immigration ne peut pratiquement être limitée que dans le domaine de la migration à des fins de travail. Par ce biais, il est possible de gérer aussi de manière indirecte l'immigration au titre du regroupement familial.

L'histoire de la Suisse montre que l'importance de l'immigration est dans une large mesure indépendante du modèle d'admission en vigueur. Entre 1960 et 1974, l'immigration annuelle comptabilisée dans la population résidente permanente de nationalité étrangère s'élevait en moyenne à environ 140 000 personnes, auxquelles il faut ajouter quelque 200 000 saisonniers. Cette immigration a eu pour cause la forte croissance économique en Suisse et l'offre de main-d'œuvre dans les pays voisins, laquelle a été attirée par la grande prospérité de la Suisse et le haut niveau des salaires. Dans les années 1990 par contre, une longue phase de stagnation et un taux de chômage très élevé, inhabituel pour les conditions helvétiques, ont entraîné une baisse significative de la demande de main-d'œuvre. Dans les années 1991

à 2001, le bilan migratoire moyen avec les Etats de l'UE-15/AELE était équilibré, le solde migratoire étant même négatif par rapport à l'Italie et l'Espagne<sup>20</sup>. Les potentiels migratoires peuvent être sensiblement influencés par des développements macroéconomiques en Suisse et en Europe, mais aussi par des processus à long terme, comme l'évolution démographique. Par ailleurs, les possibilités de mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre indigène comme substitut à l'immigration peuvent influencer à moyen et long termes la demande de travailleurs étrangers. Aussi tout modèle d'admission doit-il être conçu de manière à pouvoir réagir efficacement aux développements à court et long termes.

L'art. 121a Cst. donne aux autorités politiques et aux autorités d'exécution les moyens permettant de gérer et de limiter l'immigration. Les possibilités de gérer l'immigration des personnes sans activité lucrative (regroupement familial et formation) étant très limitées, la gestion de l'immigration influe immédiatement sur le marché du travail et, partant, sur les intérêts économiques globaux. Cependant, la portée de l'abaissement de l'immigration dépend, en fin de compte, de la volonté politique. Le Conseil fédéral prendra sa décision concernant les plafonds et les contingents en tenant compte de divers indicateurs et des intérêts économiques globaux.

Le rapport présente ci-après les effets escomptés d'une réduction donnée sur certains secteurs, sur certains groupes professionnels et sur les cantons. Les explications reposent sur une étude commandée par l'ODM<sup>21</sup>.

## **6.2. Réflexions sur les modèles de réduction de l'immigration**

L'étude examine cinq scénarios qui montrent selon quels critères les contingents pourraient être attribués. En 2013, l'immigration de la population résidente permanente et de la population résidente non-permanente a été répartie de manière très illégale entre les cantons. Une attribution des contingents sur la base des actifs par canton (scénario 1) se traduirait de ce fait par une baisse drastique de l'immigration dans certains cantons, alors que d'autres disposeraient de contingents supérieurs pour couvrir des besoins équivalents à ceux de 2013. Comme l'immigration a également concerné, en 2013, de manière très inégale les diverses branches économiques, une attribution des contingents proportionnellement au nombre d'actifs dans chaque branche (scénario 3) nécessiterait des adaptations très variables, certaines branches obtenant même des contingents supérieurs à ceux dont ils auraient eu besoin en 2013. Par contre, l'effort qui serait demandé aux cantons, aux branches et aux champs professionnels serait proportionnellement équivalent si les contingents étaient attribués sur la base de l'immigration effective en 2013 (scénario 2). La justification de ce type d'attribution serait qu'au cours des dernières années, durant desquelles l'immigration n'était pas réglementée (ou seulement pour les ressortissants d'Etats tiers), il se serait développé un modèle d'immigration régi par le marché et reflétant bien la demande de main-d'œuvre étrangère des cantons et des branches. En outre, cette attribution des contingents au prorata pourrait être adaptée de manière à ce que les branches à forte valeur ajoutée (scénario 4) ou les champs professionnels à forte valeur ajoutée (scénario 5) qui souffrent d'une forte pénurie de personnel obtiennent des contingents qui leur permettent de maintenir l'immigration au niveau de celle de l'année 2013 (ou à un niveau correspondant à la moyenne de plusieurs années).

Les effets des simulations effectuées sont décrits ci-dessous à titre d'exemple pour les can-

---

<sup>20</sup> Cf. Neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, du 11 juin 2013 (SECO)

<sup>21</sup> B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration, de juin 2014

tons de Bâle-Ville et des Grisons. Dans l'étude elle-même, l'importance de l'immigration a été calculée selon cinq variantes. Les chiffres présentés reposent sur l'hypothèse que le bilan migratoire de la population résidante permanente sera réduit d'environ 25 000 personnes. A Bâle-Ville, on craint que la limitation de l'immigration n'amène les grandes entreprises pharmaceutiques à délocaliser une partie notable de leurs activités à l'étranger. Ces départs se traduiraient par une baisse significative du nombre d'emplois dans la branche pharmaceutique et par une forte diminution du chiffre d'affaires des fournisseurs du secteur, notamment des PME.

**Tableau 1: Effets à Bâle-Ville sur des branches choisies**

Branche	Emplois 2012	Besoin de renouvellement	Bilan migratoire		
			2013	Scénario 2	Scénario 4
Transformation, industrie	28'346	710	600	332	600
Hôtellerie et restauration	9'387	230	66	36	8
Enseignement	11'829	300	21	-26	-69

*Les chiffres se rapportent à l'immigration comptabilisée dans la population résidante permanente*

Les chiffres montrent que cette crainte est pour le moins justifiée. A Bâle-Ville, près de 30 000 personnes travaillent dans les activités de transformation et dans l'industrie. Selon un calcul sommaire, il faudrait engager chaque année environ 700 personnes uniquement pour maintenir les effectifs actuels<sup>22</sup>, ce nombre étant bien plus élevé pour les entreprises qui étendent leurs activités. L'année dernière, le bilan migratoire des employés étrangers s'est élevé à 600 personnes dans cette branche. Or, dans le scénario 2 (répartition des contingents par branches au prorata de l'immigration en 2013), seuls environ 330 immigrés (chiffre net) seraient encore disponibles par an dans la variante présentée ici. Il faudrait par conséquent embaucher beaucoup plus de travailleurs indigènes. Vu que de nombreuses entreprises éprouvent aujourd'hui déjà de grandes difficultés à trouver suffisamment de travailleurs qualifiés, il paraît illusoire de couvrir les besoins en ressources humaines en recourant davantage à des travailleurs en Suisse. Il est évident que dans une telle situation les grandes sociétés multinationales envisageront de chercher des solutions à l'étranger pour une partie de leurs activités. Dans l'optique du canton, il serait par conséquent souhaitable voire indispensable de retenir le scénario 4, lequel permet aux branches à forte valeur ajoutée, comme les activités de transformation et l'industrie, de continuer à engager autant de personnes à l'étranger qu'aujourd'hui. Dans ce scénario, le secteur de l'hôtellerie et de la restauration ne pourrait par contre presque plus engager de personnel supplémentaire à l'étranger. Dans l'enseignement, le nombre de départs à l'étranger dépasserait même celui des arrivées. Il en résulterait globalement un bilan migratoire négatif.

Dans le canton des Grisons, l'immigration comptabilisée dans la population résidante non permanente revêt une grande importance. Une forte réduction se répercuterait sur les branches saisonnières (tourisme, construction). En même temps, de nombreuses branches et professions sont tributaires d'autorisations de longue durée. On estime par exemple qu'il faut y remplacer une quarantaine de spécialistes chaque année. Or, en 2013, ce champ professionnel a enregistré aux Grisons un solde migratoire de douze personnes. Si les contin-

<sup>22</sup> Le taux de renouvellement au sein d'une branche ou d'un champ professionnel est en l'occurrence grossièrement estimé à 2,5 % des emplois de la branche ou du champ professionnel.

gents sont réduits proportionnellement à l'immigration en 2013 (scénario 2), le bilan migratoire dans ce champ professionnel se verrait réduit à sept personnes, voire à cinq en cas d'introduction de dérogations pour certains champs professionnels (scénario 5). Il en irait de même dans une série d'autres professions. Enfin, les statistiques de la migration montrent aussi l'importance que revêtent les immigrés comptabilisés dans la population résidente permanente pour l'hôtellerie et la restauration, puisqu'ils ont couvert en 2013 plus de la moitié (151 personnes) des besoins théoriques pour assurer le renouvellement dans cette branche. Si les professions connaissant une pénurie avérée de travailleurs qualifiés sont privilégiées (scénario 5), le secteur de l'hôtellerie et de la restauration ne pourrait disposer annuellement plus que de la moitié environ de l'effectif des immigrés de la population résidente permanente en 2013.

**Tableau 2 : Effets dans le canton des Grisons pour des champs professionnels choisis**

Domaines professionnels	Emplois 2012	Besoin de renouvellement	Bilan migratoire		
			2013	Scénario 2	Scénario 5
Production de denrées alimentaires et de luxe	1'268	30	16	12	10
Techniciens spécialisés	1'503	40	12	7	5
Hôtellerie, restauration et intendance	9'349	230	151	103	80

*Les chiffres se rapportent à l'immigration comptabilisée dans la population résidente permanente*

Il ressort des simulations que toutes les variantes d'attribution entraîneraient de fortes restrictions de l'immigration pour certains cantons, certaines branches et certaines professions. Si des dérogations sont créées pour certaines branches et certains groupes professionnels, elles devraient être très ciblées afin d'éviter de devoir restreindre encore plus fortement l'immigration dans des branches et des professions qui ne bénéficient pas de dérogations. Il faut en outre tenir compte du fait que les entreprises d'une même branche ne génèrent pas toutes la même valeur ajoutée et que les employés d'une même entreprise ne contribuent pas tous de la même manière à la production de valeur ajoutée. A première vue, il apparaît donc qu'un système de dérogations en faveur de certaines branches engendrera des problèmes. Si des dérogations devaient être introduites en faveur de certaines professions, l'attribution de contingents pourrait se faire au niveau le plus fin de la nomenclature des professions, soit entre 383 professions. A ce niveau, il est possible d'établir, au moyen de critères objectifs, quelles professions souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre. En outre, un tel système pourrait s'inspirer du modèle appliqué par d'autres pays dans lesquels l'immigration est également gérée en fonction de la qualification professionnelle des migrants.

### 6.3. Potentiels indigènes

En développant et en mettant mieux à profit le potentiel que représentent les travailleurs qualifiés indigènes, les entreprises seraient moins tributaires des spécialistes étrangers. Si les données qui suivent montrent qu'il existe en effet des potentiels, il reste à examiner de manière approfondie dans quelle mesure ils pourraient effectivement être intégrés dans le marché du travail.

Une étude du DEFR confirme que les personnes non actives et les actifs occupés à temps partiel pourraient mieux participer au marché du travail<sup>23</sup>. Ces potentiels théoriques se pré-

<sup>23</sup> Le potentiel théorique maximal de main-d'œuvre qualifiée repose sur l'hypothèse que toutes les personnes en âge de travailler travaillent à temps plein. A titre d'illustration, on a admis que 20 % du

sentent comme suit :

- intégration dans le marché du travail de 149 000 travailleurs à temps plein moyennement et hautement qualifiés, avant tout en créant des conditions permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale et en améliorant les incitations à participer au marché du travail ;
- intégration dans le marché du travail de 96 000 travailleurs à temps plein âgés de 55 à 65 ans en créant des conditions plus favorables à l'exercice d'une activité lucrative jusqu'à l'âge de la retraite, voire au-delà ;
- intégration dans le marché du travail de 34 000 jeunes supplémentaires âgés de 15 à 24 ans en vue de l'exercice d'une activité lucrative à temps plein ou d'une formation ;
- intégration dans le marché du travail de 33 000 personnes sans formation professionnelle en vue de l'exercice d'une activité lucrative à temps plein.

Le taux d'emploi, en équivalents temps plein, des femmes âgées de 25 à 54 ans est nettement inférieur à celui des hommes (59 % contre 90 %). Un grand potentiel peut par conséquent être libéré si l'on parvient à créer un contexte permettant de concilier plus facilement vie professionnelle et vie de famille.

L'Office fédéral de la statistique a recensé en 2012, en Suisse, 291 000 personnes sous-employées. Le volume de travail supplémentaire souhaité équivaut à 94 000 emplois à plein temps, soit un part notable des potentiels cités ci-dessus.

Dans certaines branches qui connaissent un taux d'immigration élevé, le nombre de personnes en quête d'emploi est particulièrement important. Sur les 137 087 chômeurs enregistrés en avril 2014 auprès des offices régionaux de placement (ORP), 13 164 étaient issus de l'industrie du bâtiment, 19 608 du commerce, 13 977 de l'hôtellerie et de la restauration et 9690 du secteur de la santé<sup>24</sup>.

Les chômeurs constituent aussi un potentiel de main-d'œuvre. Celui-ci est déjà très largement mis à profit par les ORP, qui, par des stratégies d'activation, s'efforcent de réintégrer rapidement et durablement les chômeurs dans le marché du travail. Ce système est continuellement évalué pour être amélioré en collaboration avec les cantons. Dans les branches qui sont aujourd'hui fortement tributaires de l'immigration et dans lesquelles il existe un nombre relativement élevé de demandeurs d'emploi, l'activation de ce potentiel revêtira encore davantage d'importance.

Le domaine de l'asile connaît quant à lui de faibles taux d'occupation, mais des taux élevés d'aide sociale. Il y existe par conséquent aussi des réserves de main-d'œuvre : en 2013, seuls 19 % des 6290 réfugiés reconnus (permis B) aptes à travailler exerçaient une activité lucrative pendant au moins six heures par semaine. Ce taux était de 38,7 % pour les 14 905 titulaires d'un permis F (personnes admises à titre provisoire et réfugiés) aptes à travailler<sup>25</sup>. En 2013, 14 232 personnes aptes à travailler qui relevaient du droit d'asile n'exerçaient donc pas d'activité lucrative. Il reste à clarifier si ces personnes pourraient effectivement être intégrées dans le marché du travail.

#### **6.4. Conclusions concernant le plan de mise en œuvre de l'art. 121a Cst.**

Les réflexions sur les modèles (ch. 6.2.) démontrent qu'une réduction de l'immigration ordonnée par les autorités peut immédiatement entraîner des conséquences négatives pour l'économie suisse, étant donné la bonne conjoncture économique caractérisée par un taux de chômage bas et une très forte participation au marché du travail.

---

potentiel pouvait être activé par des mesures appropriées.

<sup>24</sup> SECO 2014

<sup>25</sup> ODM 2014

Dans les branches à forte valeur ajoutée et dans la recherche, une pénurie accrue de personnel pourrait conduire à une délocalisation d'emplois et de sites de production à l'étranger. Un grand nombre de fournisseurs seraient eux aussi immédiatement touchés. Dans les branches saisonnières connaissant un fort ancrage territorial (tourisme, agriculture, construction), qui sont aujourd'hui tributaires des travailleurs étrangers, des fermetures d'entreprises seraient également à l'ordre du jour suivant l'importance de la réduction de l'immigration. De manière générale et suivant la manière dont l'immigration est réduite, les effets pourraient différer nettement d'un secteur économique à l'autre. Pour atténuer les conséquences négatives et une insécurité générale dans les entreprises, la mise en œuvre se doit de respecter les principes suivants :

Afin d'atténuer ou d'éviter les effets négatifs d'une réduction de l'immigration ordonnée par les autorités, il est nécessaire que cette réduction soit modérée et qu'elle intervienne sur un laps de temps assez long. Parallèlement, des réformes structurelles doivent être entreprises dans les branches structurellement faibles qui dépendent dans une large mesure de l'immigration. Les adaptations structurelles de l'économie doivent intervenir graduellement.

Parallèlement à la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., des mesures idoines, comme l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié et à améliorer le potentiel des travailleurs en Suisse, doivent permettre de mieux couvrir les besoins du marché du travail avec de la main-d'œuvre indigène. A cet égard, il faut tenir compte du fait que ces mesures ne peuvent déployer leurs effets positifs que progressivement, à plus longue échéance.

Les mesures engagées sont maintenues. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., il y a lieu d'examiner dans quelle mesure elles doivent être adaptées et complétées ; sont concernées :

- les mesures destinées à maintenir le niveau de protection actuel dans le marché du travail et à combattre les effets négatifs d'une forte immigration, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire, des infrastructures, de l'intégration et du marché du logement ;
- les mesures d'encouragement des potentiels en Suisse.

Enfin, la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. nécessitera sans doute aussi que la Confédération, les cantons et les communes revoient leur système de promotion économique. L'introduction de plafonds et de contingents aura pour incidence que l'implantation de nouvelles entreprises sera compliquée dès lors qu'elle entraîne une immigration de main-d'œuvre.

## **7. Modèles de mise en œuvre**

### **7.1. Modèles de l'administration**

L'administration fédérale a soumis au groupe d'experts trois modèles de mise en œuvre, qui exploitent de manière différente la marge de manœuvre existante pour l'application de l'art. 121a Cst. (ch. 4).

Des membres du groupe d'experts ont aussi présenté des modèles de mise en œuvre. Ces modèles, qui ont également fait l'objet de discussions, ne différaient pas fondamentalement de ceux de l'administration fédérale : ils en combinaient plusieurs éléments ou s'en écartaient sur certains points. A certains égards toutefois, ces modèles n'étaient pas compatibles avec les dispositions de l'art. 121a Cst.<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Pour une présentation détaillée des modèles de mise en œuvre proposés et examinés, voir le rapport de synthèse du groupe d'experts du 13 juin 2014

- Dans les trois modèles de l'administration fédérale, la réglementation relative aux ressortissants d'Etats tiers correspond pour l'essentiel au droit en vigueur (LEtr), moyennant les adaptations nécessaires aux fins de l'application du nouvel article constitutionnel.
- Le regroupement familial est possible, dans les trois modèles, indépendamment de la durée du séjour.
- Les modèles A et B se fondent sur un *système binaire d'admission* (réglementations différentes pour les citoyens de l'UE/AELE et les ressortissants d'Etats tiers en matière d'admission et de séjour), tandis que le modèle C prévoit les *mêmes* conditions d'admission pour *les citoyens de l'UE/AELE et les ressortissants d'Etats tiers*.
- Les trois modèles excluent le séjour durant la procédure d'asile (permis N) du champ d'application de l'art. 121a Cst. Les plafonds s'appliquent en revanche aux personnes admises à titre provisoire (permis F) et aux réfugiés reconnus (permis B).
- Les modèles peuvent être combinés (concernant par ex. les frontaliers ou la libre prestation de services).

### 7.1.1. Modèle A

Ce modèle se caractérise par une réglementation restrictive de l'*admission* de citoyens de l'UE/AELE (inspirée de la réglementation en vigueur selon la LEtr pour les ressortissants d'Etats tiers). Il prévoit, outre des plafonds et des contingents, le contrôle du respect de la préférence nationale et des conditions de salaire et de travail pour chaque demande.

La réglementation du *séjour* des citoyens de l'UE/AELE demeure inchangée (conformément à l'ALCP ; par ex. regroupement familial, mobilité).

S'agissant des ressortissants d'Etats tiers, les conditions d'admission et de séjour restent les mêmes que celles en vigueur aujourd'hui (réglementation selon la LEtr).

Les grandes lignes du modèles A peuvent être résumées comme suit :

#### I. Etats de l'UE et de l'AELE

##### *Admission avec activité lucrative*

- L'admission se fait, pour l'essentiel, selon la réglementation actuelle s'appliquant aux ressortissants d'Etats tiers (LEtr) concernant les plafonds et les contingents (nombres maximums plus élevés), la préférence nationale et le contrôle des conditions de salaire et de travail.

##### Autorisation de séjour (B) pour les séjours de plus d'un an

- Le Conseil fédéral fixe des plafonds et des contingents pour la Confédération et les cantons.
- Le respect de la préférence nationale et des conditions de salaire et de travail est contrôlé dans chaque cas.
- L'admission se fait indépendamment des qualifications professionnelles (contrairement à ce qui est la règle pour les ressortissants d'Etats tiers).

##### Autorisation de séjour de courte durée (L) pour les séjours de trois mois à un an

- Les conditions d'admission sont les mêmes que pour l'autorisation de séjour (B).
- Les plafonds s'appliquent à partir de quatre mois (comme c'est le cas aujourd'hui pour les ressortissants d'Etats tiers, selon la LEtr).

##### Autorisation pour frontaliers (G)

- Les conditions d'admission sont les mêmes que pour l'autorisation de séjour (B).
- Le cas échéant, des zones frontalières pourraient être réintroduites et une obligation de retour quotidien instaurée.

- Les cantons communiquent leurs besoins à la Confédération en vue de la fixation des plafonds.

Séjour de courte durée jusqu'à trois mois avec prise d'emploi (réglementation inchangée, comme prévu dans l'ALCP)

- Ni procédure d'autorisation, ni contrôles préalables ne sont prévus. Seule l'obligation de s'annoncer s'applique.

Libre prestation de services jusqu'à 90 jours (réglementation inchangée, comme prévu dans l'ALCP)

- Ni procédure d'autorisation, ni contrôles préalables ne sont prévus. Seule l'obligation de s'annoncer s'applique. Autre option : les conditions de salaire et de travail font l'objet d'un contrôle renforcé dans le cadre de la procédure d'annonce actuelle.

*Admission sans activité lucrative (comme prévu dans l'ALCP)*

- Les plafonds s'appliquent à partir d'un an. Pour le reste, l'admission est réglée de la même manière que dans l'ALCP : les personnes doivent posséder des moyens financiers suffisants et une assurance maladie. L'admission pour un séjour avec un but déterminé n'est pas assortie de conditions supplémentaires comme le permettrait la LEtr.

*Réglementation du séjour (comme prévu dans l'ALCP)*

- La réglementation du séjour se caractérise avant tout par un regroupement familial élargi, la mobilité professionnelle et géographique, l'égalité de traitement avec les citoyens suisses en matière de prestations sociales et la reconnaissance des diplômes. *Autres options* : en cas de contrat de travail de durée indéterminée, les conditions de séjour sont réglées pour un an seulement, au lieu de cinq actuellement (autorisation de séjour B) ; des dispositions relatives à l'intégration pourraient être instaurées, comme pour les ressortissants d'Etats tiers (conventions d'intégration, connaissances linguistiques exigées pour le regroupement familial, etc.).

II. Etats tiers

*Admission avec activité lucrative (réglementation inchangée, comme prévu dans la LEtr)*

Autorisation de séjour (B) pour les séjours de plus d'un an

- L'admission est limitée aux spécialistes et aux travailleurs qualifiés. Pour le reste, les conditions sont les mêmes que pour les citoyens de l'UE/AELE avec une autorisation de séjour B (ch. I ci-dessus).

Autorisation de séjour de courte durée (L) pour les séjours jusqu'à un an

- Les conditions d'admission sont les mêmes que pour l'autorisation de séjour (B).
- Les plafonds s'appliquent à partir de quatre mois (comme prévu dans la LEtr).

Autorisation pour frontaliers (G)

Les conditions d'admission sont les mêmes que pour les autres travailleurs. Les zones frontalières sont maintenues. Le cas échéant, une obligation de retour quotidien pourrait être instaurée, tandis que les cantons pourraient fixer des contingents dans le cadre des plafonds établis par la Confédération.

*Admission sans activité lucrative (comme prévu dans la LEtr)*

- Les plafonds s'appliquent à partir d'un an. Pour le reste, l'admission est régie par les dispositions de la LEtr et assortie de conditions qualitatives en fonction du but du séjour : formation, séjour en tant que rentiers, traitement médical

*Réglementation du séjour (comme prévu dans la LEtr)*

- Le regroupement familial est limité au conjoint et aux enfants mineurs. La mobilité professionnelle et géographique est restreinte.

### 7.1.2. Modèle B

Ce modèle se caractérise par une réglementation moins restrictive que celle prévue dans le modèle A pour l'admission de citoyens de l'UE/AELE, notamment en ce qui concerne les contrôles individuels : les séjours de courte durée jusqu'à un an pourraient être exclus du champ d'application des contingents et l'admission pourrait se faire sans contrôles supplémentaires (comme c'est le cas actuellement selon l'ALCP).

Il n'est pas nécessaire de contrôler le respect de la préférence nationale dans chaque cas puisque ce critère n'est pris en compte que pour fixer les plafonds (à l'aide d'indicateurs tels que le nombre de postes vacants, de demandeurs d'emploi, etc.). La réglementation du séjour de citoyens de l'UE/AELE demeure inchangée (selon l'ALCP).

S'agissant des ressortissants d'Etats tiers, les conditions d'admission et de séjour restent les mêmes que celles en vigueur aujourd'hui (réglementation selon la LEtr).

Les grandes lignes du modèle B peuvent être résumées comme suit :

#### I. Etats de l'UE et de l'AELE

##### *Admission avec activité lucrative (procédure spécifique)*

##### Autorisation de séjour (B)

- La préférence nationale est prise en compte dans le calcul des plafonds et des contingents (fixés sur la base d'indicateurs tels que la situation économique et celle du marché de l'emploi, le besoin de main-d'œuvre qualifiée, le potentiel offert par les travailleurs indigènes), mais ne fait pas l'objet d'un contrôle dans chaque cas.
- L'admission se fait indépendamment des qualifications professionnelles (contrairement à ce qui est la règle pour les ressortissants d'Etats tiers).
- Un contrôle sommaire est effectué pour s'assurer des moyens financiers de la personne (source de revenus suffisante, conformément à l'art. 121a, al. 3, Cst.), mais aucun contrôle préalable des conditions de salaire et de travail usuelles du lieu n'est prévu.

##### Séjour de courte durée jusqu'à trois mois avec prise d'emploi (réglementation inchangée, comme prévu dans l'ALCP)

- Ni procédure d'autorisation, ni contrôles préalables ne sont prévus. Seule l'obligation de s'annoncer s'applique.

##### Libre prestation de services jusqu'à 90 jours (réglementation inchangée, comme prévu dans l'ALCP)

- Ni procédure d'autorisation, ni contrôles préalables ne sont prévus. Seule l'obligation de s'annoncer s'applique. *Autre option* : les conditions de salaire et de travail font l'objet d'un contrôle renforcé dans le cadre de la procédure d'annonce actuelle.

##### Autorisation de séjour de courte durée (L)

- Les séjours d'une durée comprise entre trois et douze mois continuent d'être réglés de la même manière que dans l'ALCP : ils sont exclus du champ d'application des plafonds et des contingents et ne donnent pas lieu à un contrôle de la préférence nationale. Une annonce et une autorisation sont nécessaires.

##### Autorisation pour frontaliers (G)

- Les conditions d'admission sont les mêmes que pour les autorisations de séjour (B).
- L'autorisation donne droit à exercer une activité lucrative dans toute la Suisse (comme prévu dans l'ALCP, pas de réintroduction de zones frontalières).
- Les frontaliers sont soumis à une obligation de retour hebdomadaire à leur domicile à l'étranger (comme prévu dans l'ALCP).

- Le cas échéant, les cantons pourraient fixer des contingents dans le cadre des plafonds établis par la Confédération.

*Admission sans activité lucrative (comme prévu dans l'ALCP)*

- Les plafonds s'appliquent aux séjours à partir d'un an. Pour le reste, l'admission est réglée comme dans l'ALCP : les personnes doivent posséder des moyens financiers suffisants et une assurance maladie. L'admission pour un séjour avec un but déterminé n'est pas assortie de conditions supplémentaires comme le permettrait la LEtr.

*Réglementation du séjour (comme prévu dans l'ALCP)*

- La réglementation du séjour se caractérise avant tout par un regroupement familial étendu, la mobilité professionnelle et géographique, l'égalité de traitement avec les citoyens suisses en matière de prestations sociales et la reconnaissance des diplômes.

II. Etats tiers

- Comme dans le modèle A, les conditions d'admission et de séjour – avec ou sans activité lucrative – restent les mêmes que celles en vigueur aujourd'hui (réglementation selon la LEtr).

**7.1.3 Modèle C**

Dans une optique d'unification, ce modèle abroge le régime préférentiel accordé aux citoyens de l'UE/AELE et prévoit, en matière d'admission et de séjour, des réglementations inspirées, sur le principe, de la réglementation appliquée aujourd'hui aux ressortissants d'Etats tiers.

Réglementation unique pour les citoyens de l'UE/AELE et les ressortissants d'Etats tiers

- Les conditions d'admission et de séjour – avec ou sans activité lucrative – sont les mêmes que celles en vigueur actuellement pour les ressortissants d'Etats tiers (selon la LEtr ; cf. aussi le modèle A, ch. II, Etats tiers).
- Il s'ensuit que la procédure d'annonce prévue dans l'ALCP pour les citoyens de l'UE/AELE en cas de séjour de courte durée jusqu'à trois mois avec prise d'emploi ou en cas de prestation de services transfrontalière jusqu'à jour 90 jours ne peut être maintenue.
- L'admission est limitée aux spécialistes et aux travailleurs qualifiés. Autre option : dans le cas de citoyens de l'UE/AELE, l'admission pourrait se faire indépendamment de leurs qualifications professionnelles.

**7.1.4. Synthèse des modèles A, B et C**

Modèle	A	B	C
<b><u>I. UE/AELE</u></b>			
<i>Admission avec activité lucrative</i>	Comme dans la LEtr <sup>1,2</sup>	Réglementation spécifique <sup>3</sup>	Comme dans la LEtr <sup>4</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plafonds et contingents : fixés par le CF, répartition entre la Confédération et les cantons</li> </ul>	A partir de 4 mois	A partir de 12 mois	A partir de 4 mois
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préférence nationale</li> </ul>	Contrôle dans chaque cas	Prise en compte dans les plafonds	Contrôle dans chaque cas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôle des conditions de salaire et de travail</li> </ul>	Contrôle préalable	Seulement dans le cadre des mesures d'accompagnement	Contrôle préalable

• Zone de validité de l'autorisation pour frontaliers	Zone frontalière	Toute la Suisse	Zone frontalière
• Prestation de services ou prise d'emploi jusqu'à 90 jours non soumise à autorisation (selon l'ALCP). Autre option : contrôle renforcé des conditions de salaire et de travail dans le cadre de la procédure d'annonce	Oui	Oui	Non
<i>Admission sans activité lucrative</i>	Comme dans l'ALCP	Comme dans l'ALCP	Comme dans la LEtr
• Plafonds	A partir de 1 an	A partir de 1 an	A partir de 1 an
<i>Réglementation du séjour</i>	Comme dans l'ALCP	Comme dans l'ALCP	Comme dans la LEtr
<b>II. Etats tiers</b>			
<i>Admission avec ou sans activité lucrative, réglementation du séjour</i>	Comme dans la LEtr	Comme dans la LEtr	Comme dans la LEtr

« Comme dans la LEtr » : correspond pour l'essentiel à la réglementation en vigueur pour les ressortissants d'Etats tiers

<sup>1</sup> Exception : la prise d'emploi jusqu'à trois mois et la prestation de services jusqu'à 90 jours continuent de relever uniquement de la procédure d'annonce selon l'ALCP. L'admission de citoyens de l'UE/AELE peut en outre se faire aussi indépendamment de leurs qualifications professionnelles.

<sup>2</sup> Autre option : priorité des citoyens de l'UE/AELE sur les ressortissants d'Etats tiers

<sup>3</sup> Principales caractéristiques : le critère de la préférence nationale est pris en compte dans les plafonds et les contingents, mais son respect n'est pas contrôlé dans chaque cas. Les moyens financiers (source de revenus suffisante) font l'objet d'un contrôle sommaire. Les séjours de courte durée jusqu'à un an, de même que la prestation de services et la prise d'emploi jusqu'à trois mois, continuent d'être réglés de la même manière que dans l'ALCP. L'instauration de zones frontalières n'est pas prévue.

<sup>4</sup> Autre option : admission de citoyens de l'UE/AELE indépendamment de leurs qualifications professionnelles

### 7.1.5. Evaluation des modèles

Au vu des principes et des objectifs à observer lors de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (ch. 5), les trois modèles peuvent être évalués comme suit.

#### Objectifs supérieurs

- *Respecter les engagements internationaux et poursuivre la tradition humanitaire*

Si l'on excepte l'ALCP, la Convention instituant l'AELE et l'accord-cadre entre la Suisse et le Liechtenstein, les trois modèles permettent de respecter les engagements internationaux de la Suisse (par ex. principe de non-refoulement, Convention européenne des droits de l'homme, Convention relative aux droits de l'enfant, règles de l'Organisation mondiale du commerce, accords de libre-échange) et de garantir le déroulement correct de la procédure d'asile.

Il faut toutefois veiller, dans le cadre de la mise en œuvre, à prévoir les plafonds et les contingents nécessaires à cette fin. Ainsi, il n'est pas possible de gérer au moyen de plafonds le

nombre de décisions d'octroi de l'asile qui seront rendues au cours d'une année, car ce nombre dépend non seulement du nombre de demande d'asile déposées, mais aussi des motifs invoqués par les requérants. Dans ce domaine, les contingents n'ont qu'un caractère administratif. Ils doivent néanmoins être pris en compte dans la gestion de l'immigration globale.

- *Utiliser les potentiels existant en Suisse*

Il est possible et judicieux d'encourager le recours à la main-d'œuvre indigène quel que soit le modèle choisi. Ce potentiel revêt néanmoins une importance accrue dans la réglementation restrictive prévue dans le modèle C : limite quantitative, contrôle du respect de la préférence nationale dans chaque cas et admission uniquement de spécialistes et de travailleurs qualifiés. Si les entreprises ne peuvent pas recourir autant qu'elles le souhaitent à l'immigration pour recruter la main-d'œuvre dont elles ont besoin, la pression s'accroît pour que des mesures soient mises en œuvre en Suisse – concernant par ex. la formation ou l'aménagement de conditions permettant de concilier plus facilement vie professionnelle et vie de famille – en vue de remédier à la pénurie de personnel.

- *Défendre les intérêts économiques globaux*

Afin de préserver les intérêts économiques globaux, il est primordial que les entreprises puissent continuer à recourir à la main-d'œuvre étrangère lorsque les spécialistes dont elles ont besoin font défaut en Suisse. Les relations avec l'UE et l'accès à son marché intérieur sont aussi déterminantes à cet égard. La fixation concrète des plafonds et des contingents et les mesures d'accompagnement (ch. 9 et 10) revêtent une grande importance dans les trois modèles.

- *Encourager l'intégration*

Il est possible d'encourager l'intégration des étrangers vivant en Suisse quel que soit le modèle de mise en œuvre choisi. Les réglementations appliquées antérieurement par la Suisse en matière d'admission ont toutefois montré que les approches telles que le statut de saisonnier<sup>27</sup> peuvent conduire à des problèmes d'intégration, notamment parce que le regroupement familial n'était permis qu'après transformation du permis saisonnier en autorisation de séjour. Il y a lieu de tenir aussi compte de ces enseignements lors du choix du modèle qui sera appliqué.

- *Protéger les conditions de salaire et de travail*

Aux termes de l'art. 121a, al. 3, Cst., disposer d'une source de revenus suffisante et autonome est un critère déterminant pour l'octroi des autorisations de séjour.

Un contrôle préalable systématique des conditions de salaire et de travail, également dans le cas de citoyens de l'UE/AELE, offrira une sécurité accrue (modèles A et C ; le modèle B ne prévoit qu'un contrôle sommaire des moyens financiers). Quel que soit le modèle retenu, il est judicieux de maintenir les mesures d'accompagnement. L'ampleur des adaptations nécessaires dépendra du modèle choisi (ch. 9 ci-après).

### Conformité à l'art. 121a Cst. et à l'ALCP

Tous les modèles sont conformes au nouvel art. 121a Cst. Une adaptation de l'ALCP, de la Convention instituant l'AELE et de l'accord-cadre entre la Suisse et le Liechtenstein est inévitable dans les trois cas. Là aussi, l'ampleur des adaptations dépendra du modèle qui sera choisi.

---

<sup>27</sup> Uniquement dans les entreprises dont l'activité est saisonnière ; séjour d'une durée maximale de neuf mois par an ; pas de regroupement familial ; possibilité d'obtenir une autorisation de séjour après quatre ans

C'est dans le modèle B que les restrictions imposées à l'admission de travailleurs en provenance de l'UE/AELE sont le plus faibles et, à l'inverse, dans le modèle C qu'elles sont le plus importantes.

Dans les modèles A et B, le *séjour* après l'admission continue d'être régi par les dispositions de l'ALCP (regroupement familial, mobilité professionnelle et géographique, durée de validité de l'autorisation, etc.). Dans le modèle C, une adaptation de l'ALCP est aussi nécessaire en ce qui concerne la réglementation du séjour.

## 7.2. Conclusions

En ce qui concerne les ressortissants d'Etats tiers, les trois modèles s'en tiennent à la réglementation en vigueur.

Le modèle A prévoit, pour les citoyens de l'UE/AELE, un contrôle systématique des conditions d'admission (plafonds et contingents, préférence nationale, conditions de salaire et de travail). Il peut être conçu de manière à ce que l'on puisse renoncer aux contrôles dans les cas clairs (par ex. pas de contrôle du respect de la préférence nationale pour les métiers dans lesquels la main-d'œuvre fait manifestement défaut). Certains éléments du modèle A devraient être intégrés dans la suite des travaux de mise en œuvre.

Le modèle B est lui aussi conforme à l'art. 121a Cst., mais il ne réglemente pas l'admission de citoyens de l'UE/AELE de manière aussi complète que le modèle A (les séjours jusqu'à un an sont exclus du champ d'application des plafonds et des contingents, le respect de la préférence nationale et des conditions de salaire et de travail ne fait l'objet que d'un contrôle limité). Il est donc plus difficile de gérer de façon ciblée l'immigration avec ce modèle qu'avec le modèle A. En particulier, l'absence d'une réglementation s'appliquant également aux autorisations de séjour de courte durée pourrait être exploitée pour contourner le système. Certains éléments du modèle B devraient néanmoins être pris en compte dans la suite des travaux de mise en œuvre.

Le modèle C ne doit pas être poursuivi, car il s'écarte de la conception d'un régime préférentiel à l'égard des citoyens de l'UE/AELE en matière d'admission. La Suisse est située au cœur de l'Europe et entretient de longue date de bonnes relations avec les Etats voisins. Une grande partie des étrangers que compte la Suisse proviennent d'ailleurs de ces pays. La plupart des travailleurs européens et leur famille sont bien intégrés professionnellement et socialement. Il n'y a donc pas lieu d'abandonner le système binaire d'admission, qui a fait ses preuves. Un tel changement de système pourrait aussi se répercuter négativement sur les bonnes relations que la Suisse a avec l'UE et ses Etats membres.

En outre, si l'art. 121a Cst. prévoit une nouvelle réglementation des conditions d'admission, il n'est pas nécessaire aux fins de son application de prévoir également une nouvelle réglementation des conditions de séjour, différente de celle prévue dans l'ALCP (regroupement familial, mobilité professionnelle et géographique, durée de validité des autorisations, etc.).

## 7.3. Autres propositions de mise en œuvre

Suite à l'acceptation de l'initiative « Contre l'immigration de masse », différentes propositions de mise en œuvre ont aussi été évoquées de diverses parts. Certaines d'entre elles sont exposées ci-dessous<sup>28</sup> :

---

<sup>28</sup> Le groupe d'experts mis sur pied par l'ODM a examiné une cinquantaine de propositions émanant des milieux politiques, économiques et scientifiques (voir rapport de synthèse du 13 juin 2014).

## **A     Système à points**

Dans un système à points, tel que celui prévu dans les législations australienne et canadienne en matière d'immigration, les autorités évaluent chaque demande d'admission à l'aide de critères spécifiques auxquels correspondent des points (par ex. profession, formation, connaissances linguistiques, âge). L'admission est subordonnée à l'obtention d'un nombre minimal de points.

### *Evaluation*

Ce système fixe des critères transparents pour l'admission. Il accroît l'objectivité de l'évaluation, favorise une uniformisation des pratiques et empêche que des intérêts particuliers ne s'imposent.

Il implique toutefois une importante charge bureaucratique. En outre, le pouvoir d'appréciation restreint dont disposent les autorités compétentes en matière d'immigration ne leur permet pas de tenir compte de manière appropriée des cas particuliers. Le système manque aussi de souplesse, car il n'est pas possible d'adapter rapidement les critères d'admission pour tenir compte des évolutions économiques. Enfin, posséder un contrat de travail n'est pas un préalable à l'admission.

## **B     Liechtenstein**

La Principauté de Liechtenstein fait partie de l'Espace économique européen (EEE) depuis le 1<sup>er</sup> mai 1995. Nonobstant la validité des quatre grandes libertés de circulation du marché intérieur (des personnes, des marchandises, des services et des capitaux), le pays, qui compte une forte proportion d'étrangers, a été autorisé à limiter l'immigration pour lui permettre de préserver son identité nationale.

Le système en vigueur prévoit des contingents annuels minimaux de 56 autorisations de séjour pour travailleurs et de 16 autorisations de séjour pour la prise de domicile sans exercice d'une activité lucrative. Une moitié des ces autorisations sont attribuées par le gouvernement, l'autre fait l'objet d'un tirage au sort. Les entreprises peuvent recruter des citoyens de pays membres de l'EEE hors contingents pour repourvoir des postes qui étaient déjà occupés par des ressortissants de ces Etats.

Le nombre de frontaliers et les regroupements familiaux ne sont pas limités. Le Liechtenstein a repris la directive de l'UE sur la liberté de circulation des personnes (directive 2004/38/CE), qui améliore sur différents points le statut juridique des citoyens de l'UE/AELE après admission. Enfin, le pays n'a contracté aucun engagement concernant l'admission de ressortissants d'Etats tiers.

### *Evaluation*

Le Liechtenstein est considéré comme un micro-Etat qui peut faire valoir des circonstances particulières. La solution appliquée consiste en une limitation quantitative, mais ne prévoit pas de contrôles portant sur la préférence nationale, les conditions de salaire et de travail ou les intérêts économiques globaux. Le Liechtenstein a en outre repris la directive européenne sur la liberté de circulation des personnes.

## **C     Autriche**

L'Autriche, en tant qu'Etat membre de l'UE, a mis en place pour les ressortissants d'Etats tiers un modèle d'admission hybride, qui combine un système à points mettant l'accent sur le capital humain et des éléments de gestion prenant en compte les intérêts des employeurs. Dans le système de la carte « rouge-blanc-rouge » (*Rot-Weiss-Rot, RWR*), des points sont attribués, entre autres critères, pour la formation, l'expérience professionnelle, les connaissances linguistiques et l'âge (cf. lettre A ci-dessus) lors de l'examen des demandes d'admission. Le critère de la préférence nationale n'est pas pris en compte.

Il existe deux types de carte :

- *la carte RWR* : donne droit à séjourner en Autriche et à travailler auprès d'un employeur déterminé. Les aspirants à cette carte sont repartis en quatre catégories : 1. personnes hautement qualifiées, 2. spécialistes dans des métiers où la main-d'œuvre fait défaut, 3. autres travailleurs qualifiés et 4. diplômés.
- *la carte RWR plus* : permet à son titulaire, pour autant qu'il remplisse les conditions d'admission, de séjourner en Autriche et lui donne librement accès au marché du travail ; le regroupement familial est autorisé.

Le gouvernement autrichien édicte tous les ans une ordonnance (*Niederlassungsverordnung*) qui fixe le nombre maximal de titres de séjour et d'autorisations de travail pour des séjours de courte durée avec exercice d'une activité lucrative qui seront délivrés durant l'année civile à venir.

#### *Evaluation*

La répartition des aspirants à une autorisation de séjour et de travail en catégories de professionnels recherchés sur le marché du travail permet une gestion ciblée de l'immigration, qui tient compte à la fois des intérêts économiques globaux et du potentiel offert par la main-d'œuvre indigène.

Comme c'est le cas pour tous les systèmes à points, la mise en œuvre de ce modèle entraîne une charge administrative importante (cf. lettre A ci-dessus).

## **E Avenir Suisse**

La solution proposée par Avenir Suisse consiste à limiter l'immigration à long terme et de façon contraignante en fixant un objectif global à dix ans de maîtrise du solde migratoire. Si l'évaluation intermédiaire prévue en 2021 devait montrer que cet objectif ne pourra pas être atteint, des mesures préalablement définies (contingents) entrent en vigueur. Ce modèle vise à inciter fortement les milieux économiques à s'autoréguler, tout en obligeant les autorités politiques à restreindre l'immigration.

#### *Evaluation*

Ce modèle a pour but de maîtriser l'immigration de manière non bureaucratique. Cependant, la solution consistant à laisser l'immigration évoluer librement jusqu'à une limite quantitative supérieure n'est pas compatible avec les dispositions de l'art. 121a Cst., qui prévoient que l'immigration doit être limitée par des plafonds et des contingents annuels fixés dans le respect de divers critères d'admission, dont le principe de la préférence nationale.

Le même problème se retrouve dans d'autres propositions de mise en œuvre examinées (par ex. celle du Parti bourgeois-démocratique), qui ne proposent d'appliquer les mesures visées dans le nouvel article constitutionnel qu'à partir d'un certain seuil.

## **8. Fixation des plafonds et des contingents**

La limitation de l'immigration par des plafonds et des contingents annuels est un aspect fondamental de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Il faut non seulement tenir compte des intérêts économiques globaux de la Suisse et du principe de la préférence nationale, mais aussi respecter les objectifs supérieurs (ch. 5).

Ces différentes exigences, qui peuvent aussi être en contradiction les unes avec les autres, doivent être concrétisées lors de la fixation des plafonds et des contingents annuels, une tâche pour laquelle la création d'un organe consultatif est proposée. Celui-ci serait chargé, entre autres, d'effectuer des expertises sur les besoins en main-d'œuvre étrangère, du point de vue tant quantitatif que qualitatif. Le Conseil fédéral fixerait ensuite les plafonds et les contingents sur la base notamment de ces expertises.

Différents indicateurs doivent être pris en compte pour déterminer ces besoins (principalement les besoins communiqués par les cantons, la situation économique et celle du marché du travail, le nombre de demandeurs d'emploi dans les différentes branches d'activité, le

potentiel offert par la main-d'œuvre indigène, la situation dans le domaine de l'asile, les chiffres de l'émigration). Plutôt que de recruter des spécialistes à l'étranger, il est possible de mettre davantage à profit le potentiel indigène, notamment en formant un plus grand nombre de travailleurs qualifiés. La Confédération, les cantons et les partenaires sociaux poursuivent conjointement ces objectifs dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (initiative FKI)<sup>29</sup>. L'organe consultatif intégrerait dans ses travaux des informations relatives à la mise en œuvre et aux avancées de ce projet<sup>30</sup>.

Pour que la réglementation qui sera adoptée tienne compte en particulier des besoins des secteurs d'activité souffrant d'une pénurie de travailleurs qualifiés et des intérêts économiques globaux, la situation sur le marché de l'emploi et l'importance de l'immigration pour l'économie nationale devront aussi faire l'objet d'un suivi.

L'organe consultatif serait composé de représentants fédéraux et cantonaux des autorités compétentes en matière de marché du travail et des autorités d'exécution. Les partenaires sociaux et, au besoin, d'autres spécialistes externes seraient aussi associés à ses travaux.

## **9. Mesures d'accompagnement destinées à préserver les conditions de salaire et de travail**

Un sous-groupe de travail placé sous la conduite du SECO a analysé les conséquences que l'art. 121a Cst. peut avoir sur les mesures d'accompagnement (cf. aussi ch. 2.4).

Il est ressorti de la discussion que les nouveaux contours des mesures d'accompagnement ne pourront être décidés qu'ultérieurement, une fois que le modèle de mise en œuvre définitif sera arrêté. La Commission tripartite fédérale pour les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes s'est aussi penchée sur l'appréciation faite par le sous-groupe de travail concernant la fonction de mesures d'accompagnement dans un système de contingents. Comme indiqué au ch. 2.4, la commission tripartite est d'accord avec l'évaluation du sous-groupe de travail.

Les lignes directrices ci-après ont été définies pour l'orientation future des mesures d'accompagnement :

- Le risque de sous-enchère salariale existe aussi dans un système de contingents. Des mesures d'accompagnement demeurent donc nécessaires pour préserver les conditions de salaire et de travail.
- Plus le système de contingents est conçu de manière restrictive, plus les tentatives visant à le contourner sont importantes, en particulier sous la forme de travail au noir.
- Le système dual de contrôle du marché du travail – contrôle effectué par les partenaires sociaux dans les branches possédant une convention collective de travail (CCT ; salaires minimaux) et par les commissions tripartites dans les branches sans salaires minimaux – doit être maintenu. Il y a lieu également de s'en tenir au modèle d'exécution fédéraliste et décentralisé.
- Lors de l'organisation du contrôle du marché du travail, il convient de vérifier s'il existe des synergies entre les mesures d'accompagnement et la lutte contre le travail au noir.

---

<sup>29</sup> Exemple de mesures susceptibles de contribuer à mieux utiliser le potentiel indigène : créer des conditions permettant de concilier plus facilement vie professionnelle et vie de famille, renforcer l'intégration de la population étrangère résidante dans le marché du travail, promouvoir l'activité professionnelle jusqu'à l'âge de la retraite et au-delà en créant de bonnes conditions de travail pour les travailleurs plus âgés, instaurer un cadre favorable à la formation et au perfectionnement

<sup>30</sup> Cette initiative prévoit un processus de monitoring des mesures définies et de leur impact. Il s'agit aussi de mettre régulièrement à disposition des informations et d'autres éléments permettant de fonder des décisions (par ex. indicateurs sur la situation en matière de personnel qualifié).

- Le futur système de contrôle ne doit pas avoir un impact global plus marqué sur le marché du travail que le système en vigueur. Le niveau des contrôles doit rester sensiblement le même qu'aujourd'hui. En particulier, il ne doit pas en résulter une charge administrative excessive pour les entreprises.
- Il faut veiller à ce que les entreprises indigènes ne soient pas discriminées par rapport aux prestataires de services étrangers dans la future procédure d'admission. L'opportunité de maintenir la procédure d'annonce prévue dans l'ALCP devra aussi être examinée en tenant compte de cet aspect.

Le résultat des travaux de ce sous-groupe conduit par le SECO est présenté de manière détaillée dans l'annexe du rapport de synthèse du groupe d'experts du 13 juin 2014.

## **10. Autres mesures d'accompagnement**

### **10.1. Contexte**

L'encouragement et la mise à profit du potentiel indigène est un des objectifs supérieurs poursuivis dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles. Le Conseil fédéral a déjà pris diverses mesures à cet effet par le passé (par ex. initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, intégration des étrangers, mesures permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie de famille). Aux fins de l'application de l'art. 121a Cst., ces mesures devront être examinées et, au besoin, renforcées. Une collaboration étroite avec les cantons est ici indispensable, puisque dans divers domaines, la mise en œuvre de ces mesures relève de leur compétence.

Pour définir la future politique migratoire, il est aussi important de prévoir des mesures d'accompagnement et des réformes politiques dans d'autres domaines (marché du logement, aménagement du territoire et infrastructures, entre autres), de manière à atténuer les effets négatifs de l'immigration. C'est aussi la conclusion à laquelle arrive notamment le rapport du Conseil fédéral du 4 juillet 2012 sur les effets de la libre circulation des personnes et de l'immigration en Suisse<sup>31</sup>, qui expose une série de mesures.

Les départements concernés doivent poursuivre la mise en œuvre de ces mesures d'accompagnement, en veillant le cas échéant à les développer.

### **10.2. Mesures déjà adoptées et mises en œuvre**

Diverses mesures ont d'ores et déjà été mises en œuvre au cours des deux dernières années, dans le prolongement du rapport du Conseil fédéral du 4 juillet 2012. Les mesures d'accompagnement destinées à lutter contre la sous-enchère salariale ont été renforcées, tout comme doivent l'être les dispositions relatives à l'intégration dans la loi fédérale sur les étrangers, suivant le principe « encourager et exiger ». Pour mémoire, on rappellera que le Parlement a renvoyé au Conseil fédéral le projet de loi élaboré en ce sens<sup>32</sup>, afin qu'il réexamine les dispositions envisagées dans l'optique de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Il s'agit de déterminer si certaines de ces dispositions doivent s'appliquer aussi aux citoyens de l'UE/AELE.

En ce qui concerne le marché du logement et l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral a pris acte, le 15 janvier 2014, des résultats intermédiaires du dialogue instauré entre la Confédération, les cantons et les villes en matière de politique du logement. Ces résultats viennent conforter le gouvernement dans son approche, selon laquelle l'offre de logements doit être avant tout déterminée par le marché. Afin d'optimiser sa politique, le Conseil fédéral a

<sup>31</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-f.pdf>

<sup>32</sup> Message du Conseil fédéral du 8 mars 2013

[http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20130030](http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20130030)

décidé d'étudier de manière approfondie les mesures recommandées par le groupe de travail et de poursuivre le dialogue. Il s'est en outre prononcé en faveur du principe d'une révision du droit du bail, qui doit augmenter la transparence du marché du logement locatif et apporter d'autres améliorations tant pour les locataires que pour les bailleurs. Les modifications de loi nécessaires ont été mises en consultation le 28 mai 2014. La procédure dure jusqu'au 30 septembre 2014<sup>33</sup>. Enfin, le Conseil fédéral a réglé de manière plus transparente la prise en considération des subventions lors de la fixation des loyers.

Le 15 janvier 2014 également, le Conseil fédéral s'est prononcé pour des mesures supplémentaires pour lutter contre les abus en matière de droit des étrangers : en particulier, les étrangers qui viennent en Suisse dans le but d'y trouver un travail ne peuvent pas prétendre à une aide sociale. La règle s'applique aussi à leurs proches. Dans le cas des citoyens de pays membres de l'UE/AELE, il faut clarifier à partir de quel moment ils perdent leur qualité de travailleurs salariés et, partant, leur droit de séjour lorsqu'ils renoncent à leur activité lucrative. En outre, les autorités compétentes en matière d'étrangers doivent disposer des informations nécessaires concernant le versement éventuel de prestations complémentaires lorsqu'elles vérifient si une personne dispose de moyens suffisants pour un séjour sans activité lucrative. La procédure de consultation sur ces modifications de loi sera ouverte en juin 2014.

Le Conseil fédéral a aussi décidé, le 26 mars 2014, de nouvelles mesures en matière de marché du travail et de mesures d'accompagnement. Au niveau de la loi, ces mesures portent sur le relèvement de la limite supérieure des sanctions visées dans la loi sur les travailleurs détachés en cas d'infractions salariales, sur la définition des conditions relatives à la prorogation des contrats-type de travail (CTT) et sur des mesures concernant la déclaration de force obligatoire (extension) des CCT. Un projet de loi sera envoyé en consultation. Au niveau de l'ordonnance, il s'agit d'instaurer une obligation d'annonce ou d'autorisation dès le premier jour pour les prestataires de services étrangers actifs dans la branche de l'aménagement et de l'entretien paysager. Diverses mesures visant à améliorer l'exécution doivent en outre être mises en œuvre ou poursuivies.

### **10.3. Mesures complémentaires**

Conformément aux conclusions du rapport du Conseil fédéral du 4 juillet 2012<sup>34</sup>, il convient d'examiner si des mesures sont nécessaires dans des domaines politiques déterminés pour faire en sorte que l'immigration soit socialement acceptable.

La réflexion doit porter en particulier sur les éléments suivants :

- toutes les mesures permettant aux employeurs de recourir aux travailleurs indigènes pour couvrir leurs besoins en main-d'œuvre
- mesures en matière de formation et de perfectionnement
- développement des zones habitées
- aménagement du territoire
- incitations fiscales et mesures de promotion économique induisant une immigration
- mesures visant à atténuer les problèmes en lien avec les frontaliers
- meilleure intégration des étrangers, grâce notamment à la participation des employeurs

---

<sup>33</sup> Communiqué de presse du 28 mai 2014

<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=53164>

<sup>34</sup> [https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref\\_2012-07-043.html](https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-07-043.html)

Le groupe de pilotage sur l'immigration et l'intégration institué par le Conseil fédéral est chargé de coordonner les travaux à l'échelon de la Confédération afin de garantir la cohérence de la démarche. Des interfaces étroites existent dans certains domaines avec les cantons, soit parce les activités en question relèvent de leur domaine de compétence (formation), soit parce que c'est à eux qu'il reviendra de mettre en œuvre les mesures qui seront adoptées. Il est donc important que la Confédération et les cantons coordonnent rigoureusement leurs analyses et leurs mesures complémentaires éventuelles. La suite de la procédure devra être définie en collaboration avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et les conférences spécialisées, le but étant de définir un programme commun de mesures d'ici à la fin de septembre 2014.

#### **11. Modèle d'admission proposé par le groupe d'experts**

Le groupe d'experts a mené une discussion approfondie sur des propositions et des modèles de mise en œuvre soumis par l'administration (voir ch. 7.1) et certains de ses membres. Il s'est aussi penché sur des propositions de mise en œuvre évoquées de diverses parts après le 9 février 2014 (ch. 7.3)<sup>35</sup>.

Il est possible de tirer les éléments suivants des travaux du groupe d'experts pour l'élaboration d'un projet de mise en œuvre. Il convient néanmoins de signaler que les avis exprimés par différents membres s'écartent sur certains points des résultats reportés ci-après<sup>36</sup> :

- Maintien d'un système binaire d'admission, dont les réglementations applicables aux citoyens de l'UE/AELE soient compatibles, dans la mesure du possible, avec les dispositions de l'ALCP
- Maintien des réglementations actuelles (selon la L'Etr) concernant les ressortissants d'Etats tiers
- Le Conseil fédéral fixe les plafonds et les contingents (répartition entre les cantons, la Confédération conservant une réserve) en tenant compte d'une série d'indicateurs (principalement la situation économique et celle du marché de l'emploi, la préférence nationale, le potentiel indigène et les chiffres de l'émigration)
- Création d'un organe consultatif aux fins notamment de la fixation des plafonds et des contingents ; consultation des cantons pour déterminer les besoins en main-d'œuvre étrangère (approche ascendante) ; prise en compte des problèmes et des besoins régionaux, en particulier en ce qui concerne les autorisations pour frontaliers
- Pas d'objectif de réduction concret concernant la gestion de l'immigration
- La préférence nationale vaut aussi bien pour les Suisses que pour les étrangers séjournant durablement en Suisse ; le respect de ce principe peut, au besoin, être contrôlé dans chaque cas.
- Contrôle des conditions de salaire et de travail dans chaque cas préalablement à l'octroi de l'autorisation, puis dans le cadre des mesures d'accompagnement ; les modalités concrètes dépendront du modèle choisi.
- Maintien de la réglementation actuelle selon l'ALCP (procédure d'annonce uniquement) pour les séjours jusqu'à 90 jours avec prise d'emploi et la prestation de services transfrontalière jusqu'à 90 jours ; le cas échéant, contrôle renforcé des conditions de salaire et de travail (procédure d'autorisation simplifiée)
- Regroupement familial : la question de la limitation du droit au regroupement familial resurgit régulièrement dans le débat politique sur une éventuelle réduction de l'immigration.

---

<sup>35</sup> Voir aussi le rapport de synthèse du groupe d'experts du 13 juin 2014, ch. 4.2.5

<sup>36</sup> Rapport de synthèse du groupe d'experts du 13 juin 2014, ch. 7

Considérant que la marge de manœuvre est ici extrêmement limitée (ch. 6.1), le groupe d'experts s'est prononcé à une nette majorité contre de nouvelles restrictions du droit au regroupement familial. Ce résultat traduit une évolution des valeurs : on ne saurait imposer aux immigrés un mode de vie jugé inacceptable pour la population indigène. Ce principe reflète également les enseignements tirés de l'ancien statut de saisonnier. L'interdiction qui était faite à ces travailleurs temporaires de faire venir leur famille entraînait des problèmes considérables dans la pratique (familles séparées, séjours illégaux, problèmes d'intégration).

- Admission sans activité lucrative : il y a lieu de s'en tenir aux plafonds et aux contingents sans prévoir de restrictions supplémentaires, d'autant que cette forme d'admission ne concerne, outre les personnes entrant en Suisse au titre du regroupement familial, qu'un groupe relativement faible d'étrangers. Qui plus est, la plupart d'entre eux ne séjournent que de façon temporaire en Suisse, pour y suivre une formation.
- Maintien des réglementations actuelles concernant les conditions de séjour après l'admission (selon la LEtr ou l'ALCP)
- Dans le domaine de l'asile, pas de contingents pour les procédures d'asile ; les contingents s'appliquent en revanche après l'octroi de l'asile ou en cas d'admission provisoire.

Certains membres du groupe d'experts étaient opposés, de manière générale, à des réglementations qui ne seraient pas compatibles avec l'ALCP. Selon eux, ce sont avant tout des mesures d'accompagnement, l'encouragement du potentiel indigène, l'amélioration des conditions de salaire et de travail de la main-d'œuvre en Suisse dans les différentes branches et des mesures en matière d'infrastructures et d'aménagement du territoire qui permettront de gérer l'immigration comme demandé par l'art. 121a Cst.

Les avis étaient contrastés quant à savoir si les séjours de courte durée jusqu'à un an doivent être contingentés et si cette catégorie d'étrangers doit continuer de bénéficier du droit au regroupement familial.

S'agissant des frontaliers, la majorité du groupe d'experts considère qu'en plus des plafonds et des contingents, un contrôle du respect du principe de la préférence nationale et des conditions de salaire et de travail doit être possible. Les autorités cantonales d'exécution doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre en la matière. Certains membres souhaitent que les autorisations pour frontaliers soient exclues des contingents.

## **12. Modèle d'admission proposé par les départements concernés**

Le DFJP, le DEFR et le DFAE estiment que le modèle d'admission exposé ci-après est celui qui remplit le mieux le mandat constitutionnel, tout en tenant compte des principes et des objectifs supérieurs (ch. 5), de l'évaluation des modèles de mise en œuvre proposés par l'administration (ch. 7.1 et 7.2) et, dans une large mesure, du résultat des travaux du groupe d'experts (ch. 11). Il définit des lignes directrices pour l'élaboration du projet de loi qui sera envoyé en consultation. Il sera néanmoins possible de s'en écarter en fonction de nouveaux développements.

### **12.1. Système binaire d'admission**

Un système binaire d'admission prévoyant un régime privilégié pour l'admission et le séjour de citoyens de l'UE/AELE est maintenu.

Les ressortissants d'Etats de l'UE/AELE peuvent être admis indépendamment de leurs qualifications professionnelles, tandis que dans le cas des ressortissants d'Etats tiers, l'admission est limitée aux spécialistes et autres travailleurs qualifiés.

#### *Options rejetées*

L'option consistant à instaurer un modèle d'admission inspiré de la réglementation restrictive appliquée actuellement aux ressortissants d'Etats tiers afin de régler de manière uniforme,

pour tous les Etats de provenance, les conditions d'admission et de séjour n'est pas retenue. Compte tenu des intérêts économiques globaux et des relations étroites que la Suisse entretient avec l'UE, il faut en effet maintenir une réglementation particulière pour les citoyens de l'UE/AELE.

## **12.2. Plafonds et contingents**

Le Conseil fédéral fixe les plafonds et les contingents et les répartit entre les cantons. La Confédération conserve une réserve.

La détermination des besoins de main-d'œuvre étrangère se fait dans le cadre d'une approche ascendante, les cantons faisant remonter l'information vers les autorités fédérales compétentes. Les problèmes régionaux, les engagements internationaux (ch. 2.1) et les besoins concernant notamment les frontaliers sont pris en compte.

Les plafonds et les contingents annuels sont fixés en fonction de différents indicateurs. Sont déterminants, entre autres, la situation économique et celle du marché de l'emploi, le nombre de places de travail vacantes, les besoins non couverts en main-d'œuvre, les taux actuels d'immigration et d'émigration et l'effet escompté d'autres mesures d'accompagnement visant par exemple à promouvoir le potentiel offert par les travailleurs indigènes (ch. 10).

Un organe consultatif réunissant des représentants fédéraux et cantonaux des autorités compétentes en matière de marché du travail et des autorités d'exécution est créé. Les partenaires sociaux sont également associés à ses travaux. Le rôle de ce comité est de déterminer les besoins en main-d'œuvre étrangère du point de vue tant quantitatif que qualitatif, sur la base d'estimations et d'analyses.

Ces informations sont autant d'éléments sur lesquels le Conseil fédéral peut se fonder pour fixer les plafonds et les contingents (ch. 8). En fonction de la manière dont il sera conçu et des tâches concrètes qui lui seront attribuées, le comité consultatif pourra aussi associer d'autres acteurs (milieux scientifiques, organisations non gouvernementales, associations de communes).

### *Options rejetées*

Un objectif rigide de réduction de l'immigration ne permet pas de tenir suffisamment compte, entre autres critères, de la situation économique et de la situation sur le marché de l'emploi.

Quant à une solution qui, en lieu et place de plafonds et contingents, propose de gérer l'immigration au moyen uniquement de mesures indirectes, relevant notamment de la politique économique, de la politique en matière de marché du travail et de la promotion du potentiel indigène, elle ne serait pas conciliable avec l'art. 121a Cst.

## **12.3. Séjours de courte durée et prestation de services transfrontalière jusqu'à 90 jours par an**

Dans le cas des citoyens de l'UE/AELE, la prise d'emploi et la prestation de services jusqu'à 90 jours doivent continuer d'être régies exclusivement par une procédure d'annonce au sens de l'ALCP.

### *Option à examiner*

La mise en œuvre d'une autre réglementation d'admission, restrictive, comporte un risque d'abus et est susceptible de désavantager les prestataires suisses, qui à la différence des prestataires étrangers, n'auraient qu'un accès limité à la main-d'œuvre dont ils ont besoin. Des infractions aux règles suisses en matière de conditions de salaire et de travail ont été régulièrement constatées en lien avec la prestation de services transfrontalière. Une option consisterait à prévoir un contrôle préalable renforcé des conditions de salaire et de travail dans le cadre d'une procédure d'autorisation.

#### **12.4. Autorisations de séjour de courte durée jusqu'à un an**

Les autorisations de séjour de courte durée pour les séjours compris entre quatre et douze mois doivent, de manière générale, être contingentées, comme c'est déjà le cas pour les ressortissants d'Etats tiers. On évitera ainsi que les restrictions imposées en matière de séjour durable soient contournées en recourant aux autorisations de séjour de courte durée, qui elles ne seraient pas limitées.

En ce qui concerne la prolongation et le renouvellement de l'autorisation de séjour de courte durée des ressortissants d'Etats tiers, il convient de maintenir la réglementation actuelle (prolongation pour deux ans au plus, renouvellement uniquement après une interruption appropriée). Pour les citoyens de l'UE/AELE, une prolongation jusqu'à deux ans doit aussi être possible ; aucune interruption n'est en revanche exigée pour le renouvellement de l'autorisation (nouveau contingent).

##### *Options rejetées*

Une réglementation qui exclurait les séjours jusqu'à un an du champ d'application des plafonds et des contingents serait certes compatible avec l'art. 121a Cst., mais elle permettrait de contourner les mesures mises en œuvre pour gérer l'immigration.

Une partie des membres du groupe d'experts souhaitaient que les autorisations de séjour de courte durée non contingentées puissent être prolongées au-delà d'un an<sup>37</sup>. Cette solution n'est toutefois pas conciliable avec les nouvelles dispositions constitutionnelles.

En privilégiant de manière générale les séjours de courte durée dans le cadre de la réglementation des conditions d'admission, le risque existe de voir se multiplier les contrats de travail précaires de courte durée, en particulier dans les branches structurellement faibles. Les expériences faites avec l'ancien statut de saisonnier, qui avait aussi conduit à des problèmes d'intégration, le confirment. La nécessité d'éviter ces problèmes lors de la conception du nouveau modèle d'admission faisait de fait l'unanimité au sein du groupe d'experts.

#### **12.5. Frontaliers**

Le Conseil fédéral fixe des plafonds et des contingents pour les frontaliers en tenant compte des besoins des cantons (approche ascendante). Les cantons doivent en outre avoir la compétence d'édicter, dans le respect du cadre posé par la législation fédérale, des restrictions supplémentaires pour protéger leur marché du travail (contrôle du respect de la préférence nationale et des conditions de salaire et de travail). Cette solution semble appropriée, car selon la région, les cantons évaluent de manière très différente l'impact des autorisations pour frontaliers.

##### *Options rejetées*

Le libellé de l'art. 121a Cst. ne permet pas d'exclure les frontaliers du champ d'application des plafonds.

L'option consistant à obliger les frontaliers à regagner tous les jours et non plus une fois par semaine leur domicile à l'étranger n'est pas non plus judicieuse, car cette obligation aggraverait les problèmes en matière de transports et serait en outre difficile à contrôler.

En ce qui concerne la réintroduction de zones frontalières, on relèvera que les entreprises doivent avoir la possibilité, dans tous les cantons, d'employer des frontaliers. En outre, les zones frontalières qui avaient été convenues avec les Etats voisins ne correspondent plus exactement aux habitudes actuelles en matière de mobilité. Avec une obligation de retour hebdomadaire, la distance du lieu de travail et du domicile à la frontière n'est plus déterminante.

---

<sup>37</sup> Rapport de synthèse du 13 juin 2014, ch. 3.4

## **12.6. Préférence nationale**

Les plafonds et les contingents doivent être fixés dans le respect du principe de la préférence nationale. On tiendra compte pour ce faire également du potentiel offert par les travailleurs indigènes (demandeurs d'emploi, jeunes diplômés, etc.).

Un contrôle individuel devra avoir lieu lorsque la personne n'exerce pas une profession où la main-d'œuvre fait clairement défaut. On pourrait estimer que le principe de la préférence nationale est respecté par exemple si un poste travail, annoncé auprès de l'office régional de placement, reste vacant passé un certain temps. Vu toutefois la charge de travail relativement importante qu'elle implique, la procédure de contrôle en vigueur pour les ressortissants d'Etats tiers ne sera pas appliquée aux citoyens de l'UE/AELE.

Hormis dans le cadre de la procédure d'annonce pour les séjours jusqu'à 90 jours, le respect du principe de la préférence nationale fait l'objet d'un contrôle pour toutes les catégories d'autorisations (autorisations de séjour de courte durée, autorisations de séjour, autorisations pour frontaliers).

La préférence nationale vaut aussi bien pour les citoyens suisses que pour les étrangers séjournant durablement en Suisse.

### *Option à examiner*

Il serait aussi envisageable de tenir compte de la préférence nationale dans le calcul des plafonds, mais sans prévoir de contrôle systématique lors de l'examen des demandes d'admission. Cette option doit être examinée plus avant.

## **12.7. Contrôle des conditions de salaire et de travail**

Si le respect de la préférence nationale fait l'objet d'un contrôle systématique lors de l'attribution d'autorisations de séjour de courte durée, d'autorisations de séjour et – pour autant que les cantons adoptent une réglementation en ce sens – d'autorisations pour frontaliers, il est possible de contrôler aussi à ce moment les conditions de salaire et de travail.

### *Option à examiner*

Une autre option consisterait à ne prévoir qu'un contrôle sommaire de la situation financière du candidat lors de l'attribution d'une autorisation de séjour de courte durée ou de séjour (source de revenus suffisante et autonome conformément à l'art. 121a, al. 3, Cst.).

Selon la manière dont sont conçus les contrôles pour l'attribution de l'autorisation, le contrôle postérieur des conditions de salaire et de travail peut être restreint. Pour simplifier, les modalités concrètes des contrôles postérieurs dépendent de l'ampleur des contrôles préalables. Il y a lieu de signaler également qu'une limitation de l'immigration accroît le risque de travail au noir. L'objectif prioritaire du Conseil fédéral reste de préserver les conditions de salaire et de travail usuelles du lieu et de la branche, quelles que soient les procédures de contrôle préalable ou postérieur qui seront mises en œuvre.

## **12.8. Admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative indépendante**

Une admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative indépendante peut être autorisée si elle sert les intérêts économiques globaux et si les conditions financières et les exigences relatives à l'exploitation de l'entreprise sont remplies. Les plafonds et les contingents s'appliquent.

## **12.9. Admission sans activité lucrative**

Il y a lieu de s'en tenir aux plafonds et aux contingents sans prévoir de restrictions supplémentaires pour l'admission sans activité lucrative de citoyens de l'UE/AELE, d'autant que cette forme d'admission ne concerne, outre les personnes entrant en Suisse au titre du regroupement familial, qu'un groupe relativement faible d'étrangers. Qui plus est, la plupart d'entre eux ne séjournent que de façon temporaire en Suisse, pour y suivre une formation.

S'agissant des ressortissants d'Etats tiers, les conditions actuelles selon la LEtr relatives à l'admission sans activité lucrative s'appliquent, en plus des plafonds et des contingents.

#### **12.10. Regroupement familial**

##### UE/AELE

Les droits en matière de séjour visés dans l'ALCP pour les citoyens de l'UE/AELE doivent pour l'essentiel demeurer inchangés. Ces droits comprennent également un regroupement familial étendu aux membres de la famille en ligne ascendante ou descendante (c'est-à-dire les parents, les grands-parents, les petits-enfants et les arrière-petits-enfants, mais pas d'autres membres de la famille). Cette solution est soutenue par une nette majorité du groupe d'experts.

Il convient d'effectuer un examen approfondi pour déterminer si le critère de la source de revenus autonome et suffisante prévu à l'art. 121a, al. 3, Cst., pour l'octroi d'autorisations de séjour s'applique aussi au regroupement familial, auquel cas une adaptation de l'ALCP serait nécessaire sur ce point.

##### *Option à examiner*

Le regroupement familial pourrait être réglementé de la même manière que pour les ressortissants d'Etats tiers et limité aux membres de la famille nucléaire (conjoint et enfants mineurs ; connaissances linguistiques ou cours de langues).

##### Etats tiers

Les droits en matière de séjour visés dans la LEtr pour les ressortissants d'Etats tiers doivent pour l'essentiel demeurer inchangés, dont le droit au regroupement familial (conjoint et enfants mineurs).

Il y a lieu d'inclure dans le projet les dispositions de la révision de la LEtr relatives à l'intégration, qui avaient été renvoyées au Conseil fédéral dans la perspective de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Ces dispositions fixent notamment des exigences linguistiques – aptitude à communiquer dans la langue du lieu ou disposition à suivre un cours de langues – comme condition au regroupement familial pour les ressortissants d'Etats tiers. Le Parlement a en outre chargé le Conseil fédéral d'intégrer également dans ses travaux d'autres restrictions du droit au regroupement familial demandées dans diverses interventions parlementaires.

##### *Options rejetées*

Interdire le regroupement familial aux ressortissants d'Etats tiers détenteurs d'une autorisation de séjour de courte durée rendrait nettement plus difficile le recrutement de spécialistes hautement qualifiés, par exemple dans les universités. Les expériences faites avec l'ancien statut de saisonnier montrent en outre que cette réglementation est à l'origine d'une recrudescence des séjours irréguliers et entraîne de sérieuses difficultés d'intégration. Il faut donc éviter de reproduire ces problèmes.

#### **12.11. Pouvoir d'appréciation des autorités d'exécution**

Le projet de mise en œuvre ne confère pas de droit à être admis en Suisse même lorsque les conditions fixées sont remplies. Les autorités d'exécution peuvent ainsi répartir les plafonds et les contingents disponibles après examen de chaque cas.

#### **12.12. Domaine de l'asile**

Les personnes dont la procédure d'asile est en cours doivent être exclues du champ d'application des plafonds et des contingents, mais pas, en revanche, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus possédant une autorisation de séjour. Il y a lieu de prévoir, pour ces deux derniers cas, des contingents fédéraux fondés sur les chiffres

pertinents et susceptibles, au besoin, d'être adaptés rapidement, de manière à permettre à la Suisse de continuer à respecter ses engagements internationaux. Le séjour pendant la procédure d'asile n'ayant qu'un caractère provisoire, il n'a pas besoin d'être comptabilisé dans les plafonds et les contingents, pour autant que les procédures soient menées rapidement. La restructuration prévue du domaine de l'asile revêt donc une importance primordiale.

### **12.13. Réglementation du séjour après l'admission**

L'art. 121a Cst. prévoit des dispositions pour gérer l'immigration, c'est-à-dire l'admission en Suisse, mais non pour réglementer le séjour des personnes admises.

Après l'admission, les conditions de séjour des citoyens de l'UE/AELE doivent continuer d'être régies par l'ALCP, celles des ressortissants d'Etats tiers par la LEtr.

*Option à examiner* : la durée de validité de l'autorisation de séjour renouvelable pour les citoyens de l'UE/AELE pourrait être ramenée de cinq ans actuellement (conformément à l'ALCP) à un an. Il y a lieu d'examiner si cette solution apporterait une réponse ciblée à la problématique des personnes qui renoncent à leur activité lucrative.

### **12.14. Reprise des travaux relatifs à la révision de la LEtr (dispositions sur l'intégration)**

Il convient de reprendre les travaux relatifs à la révision de la LEtr concernant l'intégration, dont le projet avait été renvoyé au Conseil fédéral dans la perspective de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. L'un des points de la révision porte sur l'introduction d'exigences linguistiques pour le regroupement familial dans le cas de ressortissants d'Etats tiers. La question est de savoir si certains éléments du projet – concernant par exemple cet aspect du regroupement familial – doivent aussi s'appliquer aux citoyens de l'UE/AELE.

## **13. Suite des travaux**

### **13.1. Projet de loi**

Le Conseil fédéral adoptera, d'ici à la fin de 2014, un avant-projet de loi fondé sur le modèle d'admission proposé (ch. 12) et l'enverra en consultation.

### **13.2. Adaptation de l'ALCP**

Le Conseil fédéral adoptera en temps utile un mandat de négociation fondé sur le modèle d'admission proposé (ch. 12).

### **13.3. Mesures d'accompagnement existantes**

Les mesures d'accompagnement existantes feront l'objet d'un examen, sur la base du modèle d'admission proposé (ch. 12) et de l'avancement des travaux de mise en œuvre, afin de déterminer s'il y a lieu de les adapter. Le cas échéant, le Conseil fédéral adoptera, à la lumière de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., un avant-projet de loi, qui sera envoyé en consultation.

### **13.4. Autres mesures d'accompagnement**

Le Conseil fédéral a adopté, le 4 juillet 2012, un rapport sur les effets de l'immigration et de la libre circulation des personnes en Suisse. Se fondant sur les conclusions de ce rapport et sur des décisions s'y rapportant, il a ensuite défini une série de mesures et de mandats pour lutter contre les effets négatifs de la forte immigration et de la croissance rapide. Ces mesures restent nécessaires malgré les nouvelles dispositions constitutionnelles et la mise en œuvre des mandats attribués doit se poursuivre conformément aux décisions arrêtées par le Conseil fédéral.

Dans le cadre de son mandat de coordination, le groupe de pilotage interdépartemental sur l'immigration et l'intégration examine avec les cantons (CdC) si des mesures supplémentaires sont nécessaires, en se basant sur les conclusions du rapport du Conseil fédéral du

4 juillet 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse.

### **13.5. Collaboration avec les cantons**

La mise en œuvre de l'art. 121a Cst. est une tâche commune de la Confédération et des cantons, tant il est vrai que l'application concrète du nouveau système d'admission devra se faire aussi bien à l'échelon fédéral qu'au niveau cantonal.

Un organe consultatif réunissant des représentants fédéraux et cantonaux des autorités compétentes en matière de marché du travail et des autorités d'exécution est créé. Les partenaires sociaux sont également associés à ses travaux. Le rôle de ce comité est de déterminer les besoins en main-d'œuvre étrangère du point de vue tant quantitatif que qualitatif, sur la base d'estimations et d'analyses. Le Conseil fédéral se fonde sur ces travaux pour fixer les plafonds et les contingents.

Conformément aux conclusions du rapport du Conseil fédéral du 4 juillet 2012<sup>38</sup>, il convient d'examiner si des mesures sont nécessaires dans des domaines politiques déterminés pour faire en sorte que l'immigration soit socialement acceptable. Le groupe de pilotage sur l'immigration et l'intégration institué par le Conseil fédéral est chargé de coordonner les travaux à l'échelon de la Confédération afin de garantir la cohérence de la démarche (ch. 13.4.). Des interfaces étroites existent dans certains domaines avec les cantons, soit parce les activités en question relèvent de leur domaine de compétence (formation), soit parce que c'est à eux qu'il reviendra de mettre en œuvre les mesures qui seront adoptées. Il est donc important que la Confédération et les cantons coordonnent rigoureusement leurs analyses et leurs mesures complémentaires éventuelles. La suite de la procédure devra être définie en collaboration avec la CdC et les conférences spécialisées.

La Confédération et les cantons se sont fixé comme objectif de mettre en place un système d'exécution efficace, qui concrétise les dispositions de l'art. 121a Cst. et qui soit en mesure de réagir rapidement à l'évolution des besoins de l'économie. Un dispositif ciblé de monitoring et de contrôle en matière de migrations est aussi nécessaire.

---

<sup>38</sup> [https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref\\_2012-07-043.html](https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-07-043.html)