

---

**Mise en œuvre de l'art. 121a Cst.  
Rapport de synthèse du groupe d'experts**

**13 juin 2014**

---

## Table des matières

1	Contexte .....	5
1.1	Nouvelles dispositions constitutionnelles et mandat du Conseil fédéral .....	5
1.2	Art. 121a et 197, ch. 9 Cst. ....	5
1.3	Travaux de mise en œuvre requis .....	5
2	Groupe d'experts .....	6
2.1	Mandat .....	6
2.2	Contenu et objectif du rapport de synthèse.....	6
2.3	Composition.....	6
2.4	Principales discussions.....	7
3	Bases pour les travaux de mise en œuvre .....	7
3.1	Conditions d'admission et de séjour en vigueur .....	7
3.1.1	Citoyens de l'UE / AELE .....	7
3.1.2	Ressortissants des Etats tiers.....	9
3.2	Statistiques.....	11
3.2.1	Mouvements migratoires en 2013.....	11
3.3	Application des anciens modèles migratoires .....	12
3.4	Interprétation de l'art. 121a Cst.....	13
3.5	Marge de manœuvre dans la gestion de l'immigration.....	15
3.5.1	Gestion de l'immigration conformément à l'art. 121a Cst. ....	15
3.5.2	Principes et objectifs de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. ....	15
4	Modèles de mise en œuvre.....	20
4.1	Modèles de l'administration .....	20
4.1.1	Modèle A .....	20
4.1.2	Modèle C .....	23
4.1.3	Synthèse des modèles A, B et C .....	23
4.2	Modèles du groupe d'experts.....	24
4.2.1	Modèle proposé par l'UPS .....	25
4.2.2	Modèle proposé par l'USAM et l'USP .....	25
4.2.3	Modèles proposés par les cantons (CDEP) .....	26
4.2.4	Modèle proposé par l'UVS .....	27
4.2.5	Autres modèles de mise en œuvre publiés .....	27
4.2.6	Présentation et évaluation des propositions de mise en œuvre .....	27
4.2.7	Evaluation des modèles de mise en œuvre .....	32
4.3	Points à considérer lors de la mise en œuvre .....	34
4.3.1	Organe consultatif : définition des plafonds et des contingents sur la base d'indicateurs .....	34
4.3.2	Scénarios de réduction de l'immigration .....	34
4.3.3	Préférence nationale.....	35
4.3.4	Droit à admission ou admission selon une décision discrétionnaire .....	35
4.3.5	Autorisation de séjour de courte durée .....	36
4.3.6	Prestation de services .....	36
4.3.7	Autorisation pour frontaliers .....	36
4.3.8	Admission sans activité lucrative .....	37
4.3.9	Regroupement familial.....	37
4.3.10	Conséquences sur l'ALCP.....	39
5	Mesures d'accompagnement.....	39
6	Mesures dans le domaine de l'asile .....	40
7	Conclusions du groupe d'experts.....	40

7.1	Système binaire d'admission .....	40
7.2	Plafonds et contingents .....	41
7.3	Séjour de moins d'un an .....	41
7.4	Préférence nationale.....	41
7.5	Conditions de rémunération et de travail.....	41
7.6	Frontaliers .....	42
7.7	Prestation transfrontalière de services et séjour de courte durée (prestation de services et prise d'emploi jusqu'à 90 jours) .....	42
7.8	Qualifications professionnelles .....	42
7.9	Admission sans activité lucrative .....	42
7.10	Réglementation du séjour après admission .....	42
7.11	Regroupement familial.....	42
7.12	Mesures d'accompagnement.....	42
7.13	Domaine de l'asile .....	43
8	Observations formulées par certains membres du groupe d'experts.....	43
9	Suite de la procédure.....	45
10	Annexes .....	45

## Abréviations

ACS	Association des communes suisses
AELE	Association européenne de libre échange
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
AOST	Association des offices suisses du travail
ASM	Association des services cantonaux de migration
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP	Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
Cst.	Constitution fédérale
CT fédérale	Commission tripartite fédérale pour les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes
DAE	Direction des affaires européennes
DDIP	Direction du droit international public
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
FKI	Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié
LEH	Loi sur l'Etat hôte
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFJ	Office fédéral de la justice
ORP	Office régional de placement
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
UE	Union européenne
UPS	Union patronale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse
UVS	Union des villes suisses

# 1 Contexte

## 1.1 Nouvelles dispositions constitutionnelles et mandat du Conseil fédéral

Les nouveaux art. 121a et 197, ch. 9, de la Constitution fédérale (Cst.) 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 ».

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 en cas de changement de système.

## 1.2 Art. 121a et 197, ch. 9 Cst.

*Art. 121 Titre (nouveau)*

Législation dans le domaine des étrangers et de l'asile

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

<sup>1</sup> La Suisse gère de manière autonome l'immigration des étrangers.

<sup>2</sup> Le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse est limité par des plafonds et des contingents annuels. Les plafonds valent pour toutes les autorisations délivrées en vertu du droit des étrangers, domaine de l'asile inclus. Le droit au séjour durable, au regroupement familial et aux prestations sociales peut être limité.

<sup>3</sup> Les plafonds et les contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative doivent être fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse et dans le respect du principe de la préférence nationale; ils doivent inclure les frontaliers. Les critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour sont en particulier la demande d'un employeur, la capacité d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome.

<sup>4</sup> Aucun traité international contraire au présent article ne sera conclu.

<sup>5</sup> La loi règle les modalités.

*Art. 197, ch. 9 (nouveau)*

*9. Disposition transitoire ad art. 121a (Gestion de l'immigration)*

<sup>1</sup> Les traités internationaux contraires à l'art. 121a doivent être renégociés et adaptés dans un délai de trois ans à compter de l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons.

<sup>2</sup> Si les lois d'application afférentes ne sont pas entrées en vigueur dans les trois ans à compter de l'acceptation de l'art. 121a par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral édicte provisoirement les dispositions d'application nécessaires par voie d'ordonnance.

## 1.3 Travaux de mise en œuvre requis

### 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) et l'Association européenne de libre échange (AELE) sont concernés par cette exigence.

## 2 Groupe d'experts

### 2.1 Mandat

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. Ce groupe a notamment pour mission d'évaluer et de valider les modèles de mise en œuvre de l'administration fédérale et les autres propositions de mise en œuvre formulées.

Dans la perspective de la mise en œuvre, il convient de répondre notamment aux questions suivantes :

- Comment fixer les plafonds et les contingents (valables dorénavant aussi pour 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 ?
- Comment le domaine de l'asile doit-il être intégré ?

### 2.2 Contenu et objectif du rapport de synthèse

Le présent rapport présente pour l'essentiel les discussions initiées autour des thématiques ci-dessus ainsi que les modèles de mise en œuvre proposés et leur évaluation. Il fait partie du plan de mise en œuvre soumis au Conseil fédéral en juin 2014.

### 2.3 Composition

Le groupe d'experts est présidé par Mario Gattiker (directeur de l'ODM). Sa composition est la suivante :

Organisation	Membre	Suppléant(e)
ODM	Mario Gattiker	
Direction des affaires européennes (DAE)	Henri Gétaz Sarah Dubach	Dominique Paravicini Alvaro Borghi
Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)	Boris Zürcher Peter Gasser	Bernhard Weber
Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)	Thomas Minger	
Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique (CDEP)	Benedikt Würth	Christoph Niederberger
Association des offices suisses du travail (AOST)	Bruno Sauter	Ursula Kraft
Association des services cantonaux de migration (ASM)	Marcel Suter	Urs Betschart
Union des villes suisses (UVS)	Martin Tschirren	Sybille Oetliker
Association des communes suisses (ACS)	Michael Bützer	
Commission fédérale pour les questions de migration (CFM)	Walter Leimgruber	Etienne Piguet
Union patronale suisse (UPS)	Roland A. Müller	Daniella Lützeltschwab
Union suisse des arts et métiers (USAM)	Hans-Ulrich Bigler	Dieter Kläy
Union suisse des paysans (USP)	Jacques Bourgeois	Monika Schatzmann
Travail.Suisse	Gabriel Fischer	Martin Flügel
Union syndicale suisse (USS)	Daniel Lampart	Vania Alleva
Office fédéral de la justice (OFJ)	Martin Dumermuth	Luzius Mader
Direction du droit international public (DDIP)	Rita Adam	Susanne Gutzwiler
Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Stephan Arnold	Stephanie Koch
DFAE / DFJP, ambassadeur extraordinaire chargé de la collaboration internationale en matière de migrations	Eduard Gnesa	Stefanie Allemann
ODM, secrétariat du groupe d'experts	Albrecht Dieffenbacher Kurt Rohner	Sandrine Bellwald

Organisation	Membre	Suppléant(e)
	Stephan Däpp Nicole Caduff	

## 2.4 Principales discussions

Le groupe d'experts s'est réuni dans les locaux de l'ODM à Wabern les 8, 15, 22 et 25 avril, ainsi que les 13, 16 et 28 mai 2014.

Les discussions ont notamment porté sur les points suivants :

- Objectifs et principes de la mise en œuvre
- Marge d'interprétation de l'art. 121a Cst.
- Bilan de l'application des systèmes d'admission actuels et antérieurs en Suisse
- Ampleur de l'immigration et scénarios à visée restrictive
- Modèles de mise en œuvre envisageables, évaluation
- Avantages et inconvénients des modèles de mise en œuvre proposés au sein et en dehors du groupe d'experts
- Réglementation de l'autorisation pour frontaliers<sup>1</sup> (exemple : canton du Tessin)

## 3 Bases pour les travaux de mise en œuvre

### 3.1 Conditions d'admission et de séjour en vigueur

Les dispositions actuelles se fondent sur l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) pour les citoyens des pays de l'UE, sur le protocole portant modification de la Convention AELE<sup>2</sup> pour les citoyens des pays de l'AELE, sur la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) pour les ressortissants des pays tiers.

Les citoyens de l'UE / AELE peuvent faire valoir un droit de séjour au titre de l'ALCP si les conditions requises sont réunies. Les ressortissants des Etats tiers ne se voient accorder un droit de séjour qu'à titre exceptionnel (regroupement familial, reconnaissance du statut de réfugié, droits de séjour découlant d'accords internationaux).

#### 3.1.1 Citoyens de l'UE / AELE

##### 3.1.1.1 Conditions d'admission selon l'ALCP

- Travailleurs salariés (art. 6 annexe I ALCP) :  
Présentation d'une déclaration d'engagement de l'employeur ou d'une attestation de travail (pas de nécessité de présenter un contrat de travail)
- Frontaliers (indépendants et salariés, art. 7 et 13 annexe I ALCP) :  
Possibilité d'exercer une activité économique dans toute la Suisse, obligation de retour hebdomadaire au domicile à l'étranger
- Demandeurs d'emploi (art. 2, al. 1, annexe I ALCP) :  
Séjour limité à 6 mois, dont 3 sans autorisation ; pas de droit à l'aide sociale
- Indépendants (art. 12 annexe I ALCP) :  
Présentation d'un justificatif de l'exercice de l'activité indépendante
- Travailleurs salariés jusqu'à 3 mois (art. 6, al. 2, annexe I ALCP) :

<sup>1</sup> Est considérée comme un frontalier toute personne résidant à l'étranger dans une zone frontalière de la Suisse et venant travailler en Suisse. On entend par zone frontalière toute région définie comme telle dans les accords sur les frontaliers signés entre la Suisse et les pays voisins. Les zones frontalières pour les ressortissants de l'UE-17 / AELE ont été supprimées le 1<sup>er</sup> juin 2007.

<sup>2</sup> Les mêmes réglementations s'appliquant aux citoyens des pays de l'AELE et de l'UE, le protocole portant modification de la Convention AELE ne sera plus mentionné.

- Pas de procédure d'autorisation mais obligation de s'annoncer
- Prestataires de services jusqu'à 90 jours (art. 20, al. 1, annexe I ALCP) :  
Fourniture de la preuve de la prestation de services ; pas de procédure d'autorisation mais obligation de s'annoncer ; contrôle par des mesures d'accompagnement
- Destinataires de services (art. 23 annexe I ALCP) :  
Moyens de subsistance suffisants, pas de droit à l'aide sociale
- Formation de plus d'un an (art. 24 annexe I ALCP) :  
Titre de séjour d'un an
- Séjour sans activité lucrative (art. 24 annexe I ALCP) :  
Moyens financiers suffisants (supérieurs au montant donnant droit à l'aide sociale ; exception pour les étudiants) et souscription d'une assurance-maladie (obligatoire en Suisse)
- Présentation, dans tous les cas, d'un document d'identité

### 3.1.1.2 Regroupement familial (ALCP)

*Peuvent prétendre au regroupement familial les personnes suivantes :*

- Conjoint
- Membres de la famille en ligne descendante de moins de 21 ans ou à charge (enfants, petits-enfants)
- Membres de la famille en ligne ascendante à charge, côté conjoint également (parents, grands-parents)
- Etudiants : conjoint et enfants à charge uniquement

*Conditions :*

- Logement répondant aux exigences usuelles
- Justificatif du lien de parenté et de la garantie d'entretien
- Moyens financiers suffisants : n'est pas une condition pour les personnes exerçant une activité salariée
- Annulation du droit de séjour en cas de divorce (mais non en cas de séparation)

### 3.1.1.3 Réglementation du séjour (ALCP)

- Séjour jusqu'à trois mois avec prise d'emploi ou libre prestation de services jusqu'à 90 jours : obligation de s'annoncer uniquement (voir ci-dessus)
- Exercice d'une activité économique entre 3 mois et un an : autorisation de court séjour (art. 6, al. 2, annexe I ALCP)
- Exercice d'une activité économique pendant plus d'un an : autorisation de séjour de 5 ans (art. 6, al. 1 et 2, annexe I ALCP)
- Personnes n'exerçant pas d'activité économique : revalidation éventuelle du titre de séjour au terme des deux premières années (art. 24, al. 1, annexe I ALCP)
- Séjour de formation de plus d'un an : titre de séjour d'un an (renouvelable ; art. 24, al. 4, annexe I ALCP)

*Au titre de l'ALCP, les citoyens de l'UE / AELE bénéficient des droits suivants :*

- Salariés : égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès à l'activité économique et son exercice, ainsi que les conditions de vie, d'emploi et de travail, les avantages sociaux et les impôts (art. 9 annexe I ALCP)
- Mobilité professionnelle et géographique (art. 8 annexe I ALCP)
- Droit de séjour en cas de chômage involontaire ou de maladie temporaire : exception pour les personnes au chômage titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (sont considérées comme des demandeurs d'emploi ; art. 2, al. 1 et art. 6, al. 6, annexe I ALCP)



- Droit de demeurer en Suisse à la fin de l'activité économique salariée (retraite, maladie, accident ou événement familial tel que décès ; art. 4 annexe I ALCP)
- Mêmes droits que les citoyens nationaux en termes d'acquisition immobilière : établissement de sa résidence principale ou exercice de l'activité économique (art. 25 annexe I ALCP)
- Coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II ALCP)
- Reconnaissance des qualifications professionnelles (annexe III ALCP)
- Les droits découlant de l'ALCP ne peuvent être limités que par des mesures justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (art. 5 annexe I ALCP)

### **3.1.2 Ressortissants des Etats tiers**

#### **3.1.2.1 Principes d'admission (art. 3 LEtr)**

- Admission si celle-ci sert les intérêts de l'économie suisse
- Prise en compte des chances d'une intégration durable sur le marché du travail suisse et dans l'environnement social
- Admission lorsque des motifs humanitaires ou des engagements relevant du droit international l'exigent ou que l'unité de la famille en dépend
- Prise en considération de l'évolution sociodémographique de la Suisse
- Pas de droit à admission (mais respect des engagements internationaux : AGCS, accords de libre-échange, accords sur l'échange de stagiaires, convention relative au statut des réfugiés, CEDH)

#### **3.1.2.2 Conditions d'admission**

##### Personnes exerçant une activité lucrative salariée :

- Plafonds fixés pour les autorisations de séjour de courte durée (cure, p. ex.) et les autorisations de séjour, décision du Conseil fédéral, répartition entre les contingents cantonaux et la réserve de la Confédération (art. 20 LEtr et annexe OASA)
- Priorité donnée aux citoyens suisses et aux ressortissants de l'UE / AELE (art. 21 LEtr)
- Contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail usuelles (art. 22 LEtr)
- Autorisation de séjour délivrée uniquement aux cadres, spécialistes et autres travailleurs qualifiés (art. 23 LEtr)
- Demande déposée par l'employeur (art. 18 LEtr)
- Logement approprié (art. 24 LEtr)

##### Frontaliers (art. 25 et 35 LEtr) :

- Activité lucrative salariée uniquement
- Exercice de l'activité dans les zones frontalières uniquement, retour hebdomadaire sur le lieu de domicile à l'étranger, prolongation possible de l'autorisation après une activité ininterrompue de 5 ans
- Pas de nécessité de justifier de qualifications particulières

##### Personnes exerçant une activité lucrative indépendante (art. 19 LEtr) :

- Respect des conditions financières et des exigences relatives à l'exploitation de l'entreprise
- Activité servant les intérêts économiques de la Suisse

##### Prestataires de services (art. 26 LEtr) :

- Activité servant les intérêts économiques de la Suisse, plafonds appliqués à partir de 4 mois de séjour, contrôle des conditions de rémunération et de travail, autorisation de séjour délivrée uniquement aux spécialistes et travailleurs qualifiés

### **3.1.2.3 Exemples de dérogations aux conditions d'admission (art. 30 LEtr)**

- Prise en compte de cas individuels d'une extrême gravité ou d'intérêts publics majeurs
- Requérants d'asile et étrangers admis à titre provisoire
- Personnes au pair, stagiaires, échanges de cadres, victimes de la traite des êtres humains

### **3.1.2.4 Admission sans activité lucrative**

- Formation et perfectionnement : satisfaire aux conditions de la formation, disposer des moyens financiers nécessaires et d'un logement approprié (art. 27 LEtr)
- Rentiers : avoir plus de 55 ans, entretenir des relations particulières avec la Suisse, disposer de moyens financiers suffisants (art. 28 LEtr)
- Soins médicaux : disposer des moyens financiers nécessaires, retourner dans son pays de résidence à l'issue des soins (art. 29 LEtr)

### **3.1.2.5 Regroupement familial (art. 42 à 52 LEtr)**

*Peuvent prétendre au regroupement familial les personnes suivantes :*

- Conjoint
- Enfants célibataires de moins de 18 ans

*Conditions :*

- Vie en ménage commun
- Logement approprié
- Moyens de subsistance suffisants (ne pas être tributaire de l'aide sociale)
- Droit au regroupement familial pour les citoyens suisses et les titulaires d'un permis d'établissement (conditions moins restrictives)
- Droit à un permis d'établissement au terme d'un séjour ininterrompu de 5 ans, ainsi que pour les enfants de moins de 12 ans
- Droit au séjour maintenu après une séparation (cas d'une extrême gravité ou au terme d'un séjour ininterrompu de 3 ans si la personne s'est bien intégrée en Suisse)
- Réglementation du séjour selon l'ALCP

### **3.1.2.6 Réglementation du séjour (LEtr)**

- De manière générale, pas de droit à la prolongation de l'autorisation de séjour (mais égalité de traitement et interdiction de l'arbitraire)
- Autorisation de séjour délivrée pour une durée d'un an (puis deux ans)
- Autorisation d'établissement : octroyée pour une durée indéterminée et sans conditions, exigences plus strictes s'il existe un motif de révocation (art. 34 LEtr, « droit de demeurer »)
- Mobilité professionnelle et géographique sous certaines conditions (changement d'emploi et de métier, changement de canton, exercice d'une activité lucrative indépendante, art. 37 et 38 LEtr)
- Reconnaissance limitée des diplômes
- Accord sur la sécurité sociale signé avec le pays d'origine
- Acquisition immobilière possible sans autorisation pour les personnes titulaires d'un permis d'établissement
- Interdiction de discrimination (art. 8 Cst.)

## 3.2 Statistiques

### 3.2.1 Mouvements migratoires en 2013

#### 3.2.1.1 Population résidante permanente de nationalité étrangère<sup>3</sup>

- 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.

#### 3.2.1.2 Population résidante non permanente de nationalité étrangère

- 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.

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

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

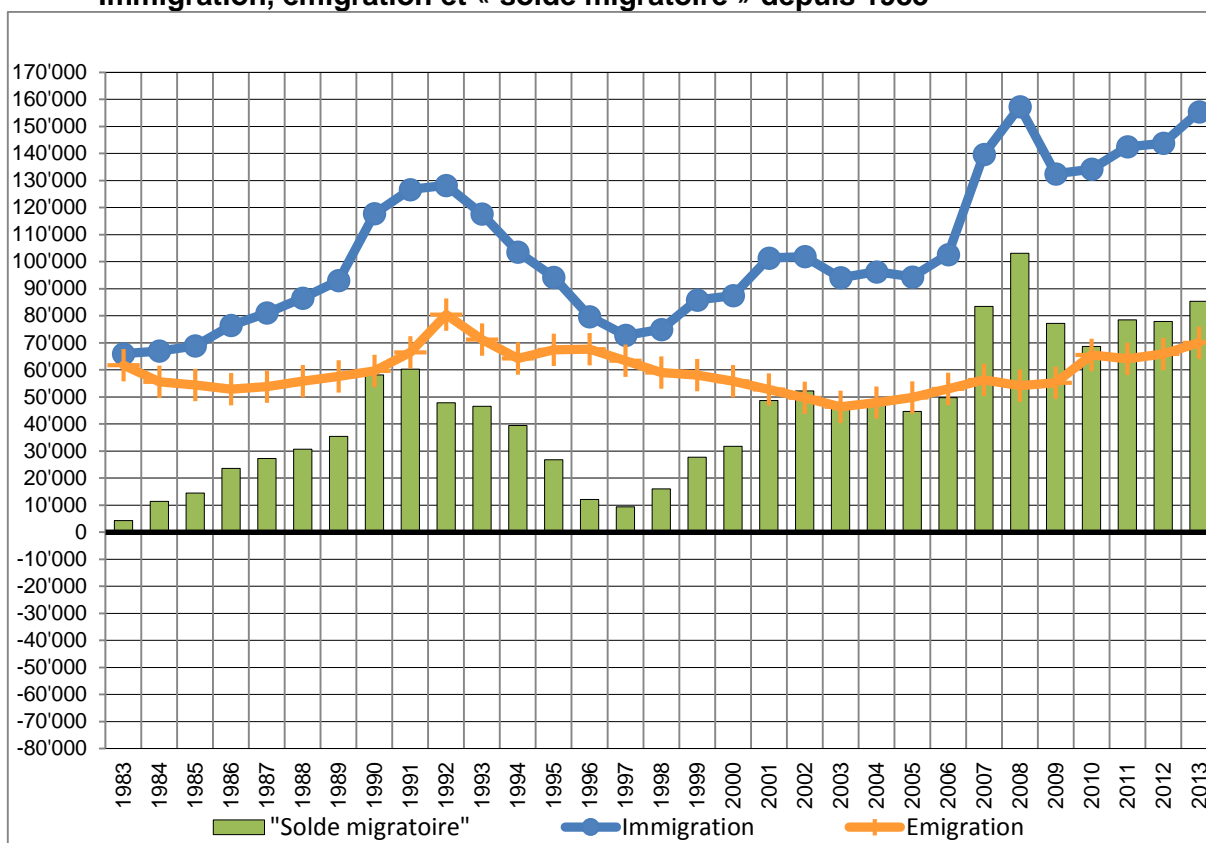
#### 3.2.1.4 Frontaliers

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

---

<sup>3</sup> On entend par « population résidante permanente de nationalité étrangère » les étrangers qui vivent depuis plus d'un an en Suisse. Les fonctionnaires internationaux et les membres de leur famille, les titulaires d'un permis de courte durée < 12 mois et les personnes admises provisoirement ne sont pas compris dans ces chiffres (définition ODM).

## Immigration, émigration et « solde migratoire » depuis 1983



Source : SYMIC

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

- Statistique des étrangers 2013 (ODM)<sup>4</sup>
- Statistique en matière d'asile 2013 (ODM)<sup>5</sup>
- 9<sup>e</sup> rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes, du 11 juin 2013 (SECO)<sup>6</sup>
- Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse, du 4 juillet 2012<sup>7</sup>

### 3.3 Application des anciens modèles migratoires

Le professeur Etienne Piguet, spécialiste des migrations à l'Université de Neuchâtel, a présenté au groupe d'experts l'état actuel de la recherche et dressé un bilan de l'application de la politique des quotas en Suisse de 1970 à 2002.

Ont notamment été évoqués les points suivants :

- Peu de travaux de recherche ont étudié l'impact de la politique suisse des quotas sur les migrations entre 1970 et 2002. Il est néanmoins possible de tirer certaines conclusions.
- Si l'application de quotas a eu pour effet de freiner l'immigration de la main-d'œuvre, le solde migratoire a été influencé en premier lieu par la conjoncture et la situation sur le marché du travail.
- Certaines réglementations ont généré des difficultés aux niveaux social et politique.
- Le statut de saisonnier a notamment posé problème, car il a permis à bon nombre de travailleurs peu qualifiés entrés sur le territoire suisse de s'y établir durablement (déli-

<sup>4</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2013/auslaenderstatistik-2013-12-f.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2013/stat-jahr-2013-kommentar-f.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=fr>

<sup>7</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-f.pdf>

vance d'une autorisation de séjour aux personnes justifiant d'un séjour de plus de 36 mois sur 4 ans, séjours irréguliers du fait de l'interdiction du regroupement familial). Ce statut a eu une influence durable sur la composition de la population active en Suisse.

- D'autres problèmes résultant de l'application de la politique des quotas ont été évoqués au sein du groupe d'experts, tels que la recrudescence du travail au noir (travail au noir entre deux séjours de courte durée légaux, pour contourner les procédures d'autorisation).

### **3.4 Interprétation de l'art. 121a Cst.**

**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 ;
- 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'Office fédéral de la justice (OFJ)**

L'OFJ a rédigé un avis de droit sur l'interprétation de l'art. 121a Cst<sup>8</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, en veillant à la préférence nationale sur le marché du travail et en prenant en compte les intérêts économiques globaux de la Suisse.

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. Cette disposition permet de limiter davantage l'immigration, conformément à l'objectif visé par l'art. 121a Cst.

Aujourd'hui déjà, la priorité est du reste accordée aux travailleurs en Suisse par rapport aux ressortissants d'Etats tiers (art. 21 LEtr ; 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. La prise en compte d'un séjour minimum de 12 mois se justifie au titre de l'art. 121a Cst.

N'entrent par conséquent pas dans le champ d'application de l'art. 121a 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, indépen-

---

<sup>8</sup> Initiative populaire approuvée « Contre l'immigration de masse » : interprétation des articles 121a et 197, ch. 9 Cst., avis de droit de l'OFJ du 8 avril 2014

damment 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), dans la mesure où des procédures de courte durée ne constituent pas une immigration dans la population résidente permanente ;
- la transformation ultérieure d'une autorisation de séjour en une autorisation d'établissement (permis B en C). le passage dans la population résidente permanente ayant déjà eu lieu avec l'octroi de l'autorisation de séjour.

*Ne sont pas constitutionnelles les propositions de mise en œuvre qui :*

- ne prévoient pas de plafonds ni de contingents pour les séjours de plus d'un an ;
- prévoient des plafonds qui ne peuvent pas être transformés en valeurs annuelles (plafonds et contingents définis uniquement si les seuils d'immigration prescrits n'ont pas été respectés).
- prévoient une gestion de l'immigration au moyen de plafonds et de contingents fixés uniquement par les cantons. La réglementation des entrées et des sorties, du séjour et de l'établissement des étrangers ainsi que de l'octroi de l'asile sont du ressort de la Confédération. La Confédération est seule compétente dans ces domaines. Cela vaut également pour la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Cela ne signifie pas pour autant que les cantons n'aient pas un rôle clé à jouer dans la définition des plafonds et l'application du plan de mise en œuvre.

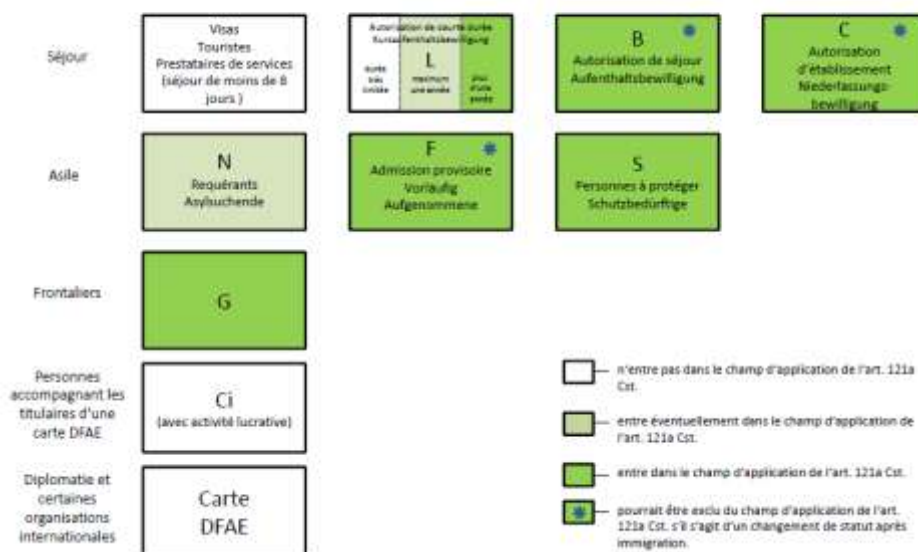
### **Conformité avec le droit international**

La conformité de l'art. 121a Cst. avec le droit international a été examinée par un groupe de travail spécifique présidé par la DDIP<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Rapport du 26 mai 2014 sur les effets des nouvelles dispositions des art. 121a et 197, ch. 9, Cst. sur les engagements internationaux de la Suisse

### Annexe : Champ d'application personnel de l'art. 121a Cst.



## 3.5 Marge de manœuvre dans la gestion de l'immigration

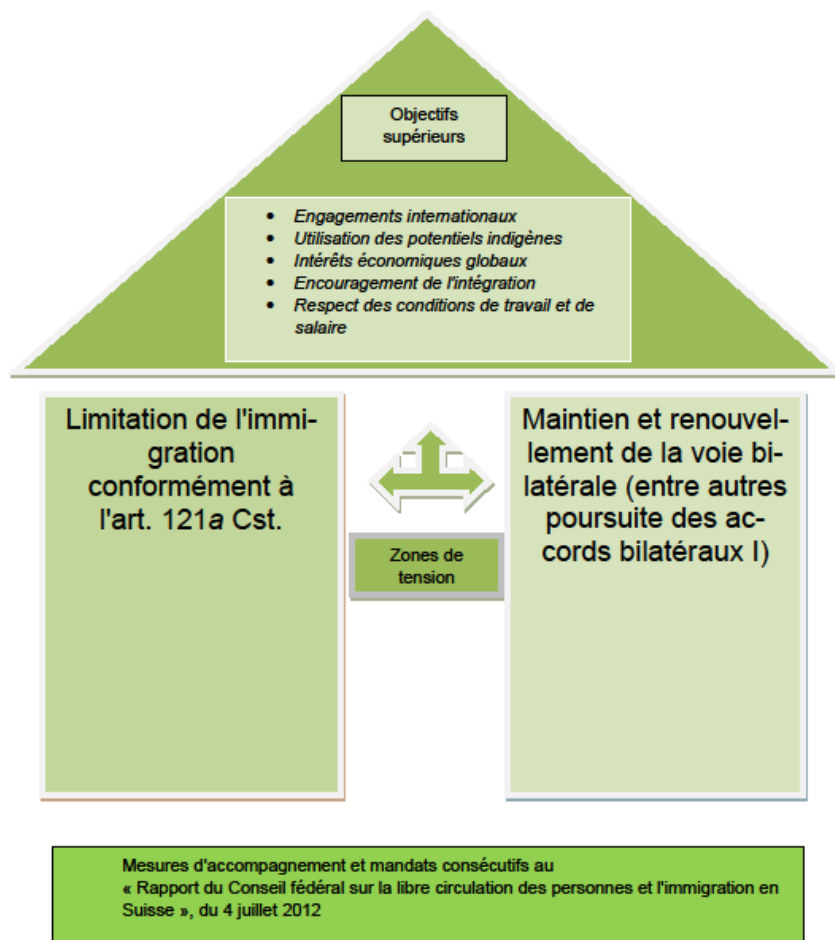
### 3.5.1 Gestion de l'immigration conformément à l'art. 121a Cst.

La gestion autonome et la limitation de l'immigration telles que visées à l'art. 121a Cst. doivent être réalisées par des mesures relevant du droit des étrangers, c'est-à-dire par la définition de plafonds et de contingents. Ces plafonds et contingents doivent être fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse et dans le respect du principe de la préférence nationale. Une source de revenus suffisante et autonome est un critère déterminant pour l'octroi d'une autorisation de séjour. Ces mesures doivent être appliquées dans le délai imparti, à savoir le 9 février 2017 au plus tard. Leur liste, non exhaustive, pourra être complétée dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles.

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

D'autres objectifs supérieurs et principes doivent être considérés dans le cadre de la mise en œuvre et la concrétisation des nouvelles dispositions constitutionnelles portant sur la gestion et la réduction de l'immigration.

Fig. 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. 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.

**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.
- *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. Avec l'initiative visant à combattre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée (FKI), la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux entendaient 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 conformément aux besoins du marché du travail.
- *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. La politique d'admission peut d'ailleurs favoriser une telle évolution, p. ex. en facilitant le recrutement de spécialistes, cadres et autres travailleurs qualifiés. De manière générale, les formalités d'accès à la main-d'œuvre étrangère doivent être simplifiées pour les entreprises, et les conditions d'admission clairement définies et faciles à contrôler. 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. Le nouveau système de gestion de l'immigration ne doit pas remettre en cause le faible taux de chômage, le fort taux d'activité et le niveau de salaire élevé en Suisse en comparaison internationale. C'est pourquoi la conjoncture et la situation sur le marché du travail doivent faire partie des critères de fixation des plafonds et des contingents.  
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, partant, 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. La Confédération et les cantons veillent à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et contribuent, avec le secteur de l'économie privée, à la prospérité et à la sécurité économique de la population (art. 94, al. 2, Cst.). Des relations stables et de qualité avec l'UE, 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 ici 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.

Les personnes qui entrent en Suisse n'exercent pas toutes une activité lucrative. Leurs besoins sont très divers. D'où l'importance de tirer les enseignements de l'application des anciens modèles migratoires (problématique de l'intégration des saisonniers, p. ex.).

- *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 des nouvelles dispositions.

### **Mesures d'accompagnement (troisième niveau)**

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).

Selon le modèle qui sera retenu pour mettre en œuvre l'art. 121a Cst., les mesures d'accompagnement spécifiées dans ce rapport et les mandats confiés aux différents départements devront être reformulés ou adaptés<sup>10</sup>. Parmi ces mesures, on distingue celles qui relèvent du droit des étrangers et n'induisent pas de modification du système de contrôle actuel et celles qui ne relèvent pas du droit des étrangers et contribuent indirectement à la gestion de l'immigration. Pour chacun des domaines suivants, les départements compétents doivent contrôler dans quelle mesure les mesures existantes doivent être adaptées ou s'il y a lieu de prendre de nouvelles mesures.

### **Mesures relevant du droit des étrangers**

- Admission de nouveaux travailleurs assortie de conditions pour les employeurs : promotion du potentiel indigène par des mesures de formation et de perfectionnement ; recrutement de demandeurs d'emploi indigènes (personnes d'un certain âge ou relevant du domaine de l'asile) ; promotion de l'intégration des collaborateurs étrangers.
- Renforcement de l'encouragement de l'intégration des étrangers par l'Etat
- Renforcement des conditions d'octroi des autorisations de séjour pour réduire l'attrait des séjours en Suisse (citoyens de l'UE / AELE : autorisation de séjour délivrée pour 1 an au lieu de 5)

---

<sup>1</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)

## Mesures ne relevant pas du droit des étrangers

- Adaptation des mesures d'accompagnement sur la base du rapport du groupe de travail placé sous la direction de la secrétaire d'Etat M.-G. Ineichen-Fleisch<sup>11</sup>
- Promotion des potentiels existant en Suisse, dans le cadre de la FKI : offres de formation et de perfectionnement ; création de conditions permettant de renforcer le taux d'activité (personnes d'un certain âge également) et de mieux concilier vie professionnelle et la vie familiale, reconnaissance des diplômes et des certifications pour les ressortissants des Etats tiers également.
- Politique de croissance / promotion économique / politique fiscale : les mesures prises dans ces domaines renforcent la compétitivité de l'économie suisse. La promotion économique inclut également des objectifs de politique régionale. Les mesures définies dans ces domaines renforcent l'attrait de la Suisse comme pôle économique et créent des conditions de base favorables à la création de nouveaux emplois, que ce soit dans les entreprises existantes, les entreprises nouvellement créées ou les entreprises nouvellement établies en Suisse. Ces mesures sont dans l'intérêt de l'économie suisse. Au cours des dernières années, l'immigration de main-d'œuvre a favorisé la création de nouveaux emplois. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., il convient d'examiner si des ajustements dans les domaines cités permettraient d'atteindre les objectifs visés par l'art. 121a Cst. sans compromettre les intérêts économiques globaux.
- Mesures dans les domaines de l'aménagement du territoire, des infrastructures et de la politique du logement / de quartier : ces mesures doivent permettre à la population en milieu urbain d'accéder à des logements de qualité à des prix abordables. Les enjeux de la politique cantonale d'aménagement territorial doivent être considérés à la lumière de l'évolution démographique. La construction de logements d'utilité publique peut être encouragée davantage dans les zones urbaines. L'objectif est en outre maintenu d'une gestion raisonnée des terres cultivables. L'élaboration de ces mesures s'appuiera notamment sur les révisions en cours des lois sur l'aménagement du territoire.

S'ils diffèrent à certains égards, le mandat de mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles, les objectifs de politique européenne poursuivis par le Conseil fédéral, les objectifs supérieurs de la Suisse et les mesures de lutte contre les effets négatifs de l'immigration se rejoignent sur bien des points.

Plus la politique en matière d'immigration suivra la lettre et l'esprit de l'art. 121a Cst., plus il sera difficile d'atteindre l'objectif de politique européenne de consolidation et de renouvellement de la voie bilatérale. Dans l'autre sens, plus la politique en matière d'immigration se rapprochera des dispositions de l'ALCP, plus il sera important d'avoir des mesures d'accompagnement visant à lutter contre les effets négatifs d'une forte immigration (aménagement du territoire, intégration, etc.). Autant de paramètres dont il convient de tenir compte dans le cadre du plan de mise en œuvre.

---

<sup>11</sup> <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05427/index.html?lang=fr>

## 4 Modèles de mise en œuvre

### 4.1 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. (voir la section 3.4.).

- Tous les modèles prévoient la fixation par le Conseil fédéral des plafonds et des contingents pour la Confédération et les cantons, et l'implication des partenaires sociaux dans le processus.
- 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 (contingents pour les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, les membres de la famille et le domaine de l'asile, p. ex.).
- 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).
- Contrairement à la LEtr, l'art. 121a Cst. prévoit des contingents pour les séjours avec ou sans exercice d'une activité lucrative.
- Les modèles peuvent être combinés (concernant par ex. les frontaliers ou la libre prestation de services, voir les différents éléments de mise en œuvre aux sections 4.2.6 et 4.2.7).
- A plafonds et contingents équivalents, le modèle le moins restrictif en matière d'admission des citoyens de l'UE / AELE est le modèle B, le modèle le plus restrictif le modèle C.
- Le modèle C correspond dans l'ensemble à la réglementation appliquée avant l'entrée en vigueur de l'ALCP.

#### 4.1.1 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 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 reste la même. De même, les conditions d'admission et de séjour des *ressortissants des Etats tiers* demeurent inchangées.

##### 4.1.1.1 Etats de l'UE et de l'AELE

###### Admission avec activité lucrative

- L'admission se fait, pour l'essentiel, selon la réglementation actuelle. Des dérogations sont possibles dans les cas suivants :

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

- 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 les autres travailleurs (permis L et B).
- Les cantons communiquent leurs besoins à la Confédération en vue de la fixation des plafonds.  
Le cas échéant, des zones frontalières pourraient être réintroduites et une obligation de retour quotidien instaurée.

#### 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 étendu, la mobilité professionnelle et géographique, l'égalité de traitement avec les citoyens suisses en matière de prestations sociales et la reconnaissance des diplômes.  
Le cas échéant, 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.).

### **4.1.1.2 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 (voir la section 4.1.1.1).

##### 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.

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 : les séjours de courte durée jusqu'à un an sont ainsi exclus du champ d'application des contingents. 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 demandeurs d'emploi, la situation économique, etc.). La *réglementation du séjour* de citoyens de l'UE / AELE demeure inchangée. S'agissant des *ressortissants d'Etats tiers*, les conditions d'admission et de séjour restent les mêmes que celles en vigueur aujourd'hui.

### **4.1.1.3 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 par la Confédération et les cantons sur la base d'indicateurs tels que la situation 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.
- 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, qui s'effectue le cas échéant dans le cadre des mesures d'accompagnement (contrôle a posteriori).

##### 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, ne donnent pas lieu à un contrôle de la préférence nationale, etc.

##### 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.

##### 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 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.

Le cas échéant, 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.).

#### **4.1.1.4 Etats tiers**

- 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, voir aussi le modèle A, section 4.1.1.2).

#### **4.1.2 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.

#### **4.1.3 Synthèse des modèles A, B et C**

<b>Modèle</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
<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	Prise en compte dans les plafonds	Contrôle dans

	chaque cas		chaque cas
• Contrôle des conditions de salaire et de travail	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

**Evaluation :**

#### **4.2 Modèles proposés au sein du groupe d'experts**

Les modèles proposés dans le groupe d'experts n'abordent pas tous les aspects de l'admission. Leurs principales composantes sont présentées ci-après.



#### 4.2.1 Modèle proposé par l'UPS

- UE / AELE : la prestation transfrontalière de services et la prise d'emploi jusqu'à 90 jours ne sont soumises qu'à l'obligation de s'annoncer (même réglementation que l'ALCP).
- Autorisation de séjour jusqu'à un an (permis L) : pas de contingents ; contrôle des conditions d'admission dans le cadre d'une procédure d'autorisation cantonale.
- Autorisation de séjour jusqu'à 3 ans (nouveau permis P) : pas de contingents, gestion de l'immigration via des plafonds et des critères tels que :
  - contrat de travail jusqu'à 3 ans ;
  - activité liée aux besoins fondamentaux, pénurie de main-d'œuvre qualifiée, création de valeur ;
  - contrôle du respect de la préférence nationale.

Autorisations accordées aux chercheurs, programmeurs et autres professionnels qualifiés (chefs-sushis, p. ex.).

- Autorisation de séjour (B) : application de contingents.
- Frontaliers (G) : pas de contingents, contrôle des conditions d'admission dans le cadre d'une procédure d'autorisation cantonale (considéré comme constitutionnel).
- Possibilité de transformer un permis L ou P en permis B si l'ensemble des conditions requises pour le permis B sont réunies (les mêmes que pour les nouveaux entrants).
- Une procédure d'autorisation cantonale adaptée doit empêcher le recours abusif aux permis P et G (non contingentés) pour contourner les dispositions, plus strictes, liées à l'obtention du permis B (contingenté)
- Transformation d'une autorisation de séjour en permis d'établissement (permis B en permis C) : pas de contingents.
- Domaine de l'asile : contingents fédéraux distincts.

#### 4.2.2 Modèle proposé par l'USAM et l'USP

- Ressortissants des Etats tiers : application de la réglementation actuelle (LEtr).
- Séjour jusqu'à 3 mois : pas de plafonds, critère de la préférence nationale non applicable. Les conditions de salaire et de travail doivent néanmoins être contrôlées.
- Egalité de traitement pour toutes les branches : pas de préférence pour celles recourant à des « travailleurs qualifiés ».
- Les travailleurs qualifiés doivent être définis pour chaque branche, l'appréciation ne doit pas se limiter au seul niveau de formation (diplôme de l'enseignement supérieur, p. ex.). Un technicien du service après-vente ou un cuisinier est tout aussi qualifié dans sa branche qu'un laborantin en chimie ou un médecin. Il n'y a pas lieu de privilégier la main-d'œuvre hautement qualifiée ni les grands groupes. La création de nouveaux types d'autorisations n'est pas nécessaire.
- Il n'y a pas lieu de modifier le système de contingents : la répartition actuelle peut continuer de s'appliquer. Le système doit avant tout appliquer le principe du « premier arrivé, premier servi » (conformément à la clause de sauvegarde actuelle). Ce système simple et pragmatique, non discriminatoire, est déjà largement accepté. La flexibilité du marché du travail doit être préservée dans la mesure du possible. Les autorisations de séjour octroyées pour une période donnée doivent pouvoir être renouvelées si les conditions requises sont réunies (= préférence nationale). La possibilité de prolonger les permis L doit être maintenue.
- L'USP plaide en faveur d'une non-application des plafonds / contingents pour les séjours jusqu'à 12 mois, dans tous les cas pour les séjours jusqu'à 4 mois.
- Les permis L doivent être délivrés essentiellement à la main-d'œuvre la moins qualifiée, les permis B et C à la main-d'œuvre qualifiée (influence sur la durée du séjour et création

de flexibilité). Il convient d'examiner si une transformation du permis L en permis B est possible, et si oui dans quelles conditions.

- L'ancien statut de saisonnier ne doit pas être réintroduit.
- Frontaliers : des solutions à caractère régional doivent être élaborées (contingent global défini par la Confédération, gestion par les cantons selon les besoins des régions). Contrôle de la situation des frontaliers en matière d'assurance sociale, égalité de traitement avec les citoyens suisses.
- Regroupement familial : exclu pour les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, limité au conjoint et aux enfants mineurs dans les autres cas. L'USP est favorable au regroupement familial (conjoint et enfants) en cas de renouvellement du permis L.
- La préférence nationale doit être mise en œuvre sans charge administrative excessive et sans surcoût pour les entreprises.
- L'USP est favorable aux accords sur les échanges de stagiaires (sur le modèle actuel).
- Domaine de l'asile : les requérants d'asile ne doivent pas être inclus dans les contingents.

#### 4.2.3 Modèles proposés par les cantons (CDEP)

- Admission de ressortissants d'Etats tiers : par principe, réservée aux personnes hautement qualifiées, définition des plafonds et des contingents par la Confédération (système actuel).
- Admission de citoyens de l'UE / AELE :
  - Evaluation ascendante des besoins sur la base d'un ensemble d'indicateurs, le cas échéant définition des plafonds et des contingents par les cantons (frontaliers compris).
  - Prise en compte de la préférence nationale dans les plafonds.
  - Contrôle a priori des conditions de rémunération et de travail (législation de lutte contre les abus), contrôles a posteriori en cas de doute.
  - Prise en compte des qualifications professionnelles non pertinente pour l'admission.
  - Elaboration d'une loi-cadre fédérale en vue d'une mise en œuvre homogène des nouvelles dispositions constitutionnelles : déroulement de la procédure de requête, application de la préférence nationale, conditions du regroupement familial, etc.
  - La procédure d'autorisation est de la responsabilité des cantons.
  - Réglementation du séjour conformément à l'ALCP (comme dans les modèles A et B de l'administration fédérale).
  - Suivi et système de contrôle (exécution homogène, outil de contrôle).
- Les autorisations de séjour jusqu'à 3 mois pour les citoyens de l'UE / AELE (prise d'emploi ou prestation transfrontalière de services) sont par principe exclues des plafonds. Le critère de préférence nationale ne s'applique pas dans ce cas (même réglementation que l'ALCP). Une fois que le système aura été défini, il conviendra d'examiner si les conditions de rémunération et de travail doivent être renforcées ou si l'art. 7 ALCP doit être adapté.
- L'ancien statut de saisonnier ne doit pas être réintroduit.
- Frontaliers : les plafonds sont définis au niveau cantonal, l'exécution demeure elle aussi du ressort des cantons conformément aux dispositions de la loi-cadre fédérale. Le principe de la préférence nationale et le contrôle des conditions de rémunération et de travail (législation de lutte contre les abus) valent également pour les frontaliers.
- Membres de la famille et personnes sans activité lucrative : l'application de restrictions doit être examinée.
- Domaine de l'asile : les plafonds et les contingents sont définis par la Confédération.

- Préférence nationale : à défaut de pénurie manifeste de main-d'œuvre dans une branche / profession, examen de la situation par les offices régionaux de placement (ORP).

#### **4.2.4 Modèle proposé par l'UVS**

- Maintien du système binaire d'admission (UE / AELE et Etats tiers, personnes exerçant ou non une activité lucrative).
- Les plafonds et les contingents sont définis par la Confédération ou les cantons ; la délivrance des autorisations et les contrôles sont du ressort des cantons (exécution).
- Plafonds et contingents flexibles, calcul pour une période excédant 3 ans.
- Prise d'emploi jusqu'à 3 mois et prestation de services jusqu'à 90 jours : obligation de s'annoncer uniquement, conformément à l'ALCP.
- Les séjours jusqu'à un an (permis L) sont exclus des plafonds et des contingents, deux prolongations possibles sous certaines conditions (chercheurs, spécialistes). Si les chercheurs, scientifiques, etc. peuvent être traités hors contingents, inutile d'envisager la possibilité de prolonger l'autorisation de séjour.
- Définition des contingents pour les frontaliers par les cantons, le cas échéant d'autres réglementations également (zones frontalières).
- Autres critères pour l'octroi de l'autorisation de séjour : contrat de travail, certificat de bonnes mœurs, attestation de connaissances linguistiques selon la branche, justificatif de domicile (citoyens de l'UE / AELE et des Etats tiers).
- Le respect de la préférence nationale doit reposer sur une autorégulation : les entreprises communiquent leurs besoins de main-d'œuvre aux services d'emploi (vérification au bout de 3 à 5 ans), des dispositions légales sont adoptées uniquement si cela s'avère nécessaire.
- Personnes sans activité lucrative : définition de contingents pour les séjours de plus de 3 ans.
- Réglementation du séjour : conformément à l'ALCP pour les citoyens de l'UE / AELE, conformément à la LEtr pour les ressortissants des Etats tiers. Les dispositions relatives à l'intégration valent pour tous.

#### **4.2.5 Autres modèles de mise en œuvre publiés**

Une cinquantaine de propositions de mise en œuvre et d'approches publiées dans les médias entre janvier et le 22 avril 2014 ont été référencées par l'ODM à l'attention du groupe d'experts. Si elles ont donné lieu à des discussions au sein du groupe d'experts, elles n'ont pas été retenues comme des options réalisables.

#### **4.2.6 Présentation et évaluation des propositions de mise en œuvre**

Le tableau suivant récapitule les principaux éléments de mise en œuvre présentés plus haut. Explication des catégories :

A et B :	modèles A et B de l'administration fédérale
A+ :	éléments de mise en œuvre plus restrictifs
B+ :	éléments de mise en œuvre moins restrictifs

Le modèle C (même réglementation pour tous les étrangers), rejeté par le groupe d'experts, n'apparaît pas dans ce tableau. Le système d'admission binaire tel qu'appliqué actuellement avec des dispositions particulières pour les citoyens de l'UE / AELE doit être conservé en raison des relations étroites que la Suisse entretient avec ses voisins / l'UE.

Les différents éléments de mise en œuvre sont évalués à partir de la section 4.2.7 dans le respect des objectifs supérieurs (voir la section 3.5.2).

	A+ ←	A ←	→ B	→ B+
		Système <b>binaire</b> d'admission	Système <b>binaire</b> d'admission	
Plafonds		Plafonds et contingents Définition par le Conseil fédéral	Plafonds et contingents Définition par le Conseil fédéral	Plafonds flexibles / calculs au-delà de 3 ans (UVS) <sup>12</sup> Définition des plafonds par les cantons (CDEP) <sup>13</sup>
Définition des plafonds et des contingents		Organe consultatif Indicateurs	Organe consultatif Indicateurs	Pas de plafonds, gestion de l'immigration par des mesures indirectes (politique économique, politique du marché du travail, promotion du potentiel indigène) (USS) <sup>14</sup>
Séjour de courte durée <1 an		Contingents pour les séjours de 4 mois à 1 an	Pas de contingents pour les séjours jusqu'à 1 an	Pas de contingents, procédure cantonale d'autorisation pour les contrats de travail jusqu'à 36 mois (« permis P » proposé par l'UPS, UVS)
Répartition		Répartition des contingents entre les cantons + réserve de la Confédération	Répartition des contingents entre les cantons + réserve de la Confédération	
Examen des qualifications professionnelles	UE / AELE et Etats tiers : admission des spécialistes / travailleurs qualifiés uniquement	UE / AELE : - Etats tiers : admission des spécialistes / travailleurs qualifiés uniquement	UE / AELE : - Etats tiers : admission des spécialistes / travailleurs qualifiés uniquement	UE / AELE et Etats tiers : -
Préférence nationale		<b>Préférence nationale</b> Examen au cas par cas, dérogation pour les professions faisant état d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée	<b>Préférence nationale</b> intégrée dans la définition des plafonds, pas d'examen au cas par cas	
Conditions de ré-	Contrôle a priori des conditions de	Contrôle a priori des conditions de	Examen sommaire préalable de la	Examen sommaire préalable de la

<sup>12</sup> Selon la variante retenue : non conforme à la Constitution

<sup>13</sup> La définition des plafonds par les cantons uniquement, sans gestion centralisée de l'immigration, n'est pas conforme à la Constitution.

<sup>14</sup> L'absence de plafonds et de contingents annuels n'est pas conforme à la Constitution.

	A+ ←	A ←	→ B	→ B+
munération et de travail	rémunération et de travail dans le cadre de la procédure d'autorisation, application de critères supplémentaires (bonnes mœurs, connaissances linguistiques), mesures d'accompagnement (a posteriori)	rémunération et de travail dans le cadre de la procédure d'autorisation, mesures d'accompagnement a posteriori le cas échéant	situation financière et mesures d'accompagnement (a posteriori)	situation financière et mesures d'accompagnement réduites (a posteriori)
Prestations et prise d'emploi jusqu'à 90 jours	Remplacement de la procédure d'annonce conformément à l'ALCP par une demande d'autorisation de séjour (contrôle a priori des conditions de rémunération et de travail)	Obligation de s'annoncer uniquement conformément à l'ALCP. <i>Autre option</i> : contrôle renforcé des conditions de rémunération et de travail dans le cadre de la procédure d'annonce	Obligation de s'annoncer uniquement conformément à l'ALCP	
Frontaliers		Contingents, préférence nationale, contrôle des conditions de rémunération et de travail. <i>Autre option</i> : réintroduction des zones frontalières et obligation quotidien de retour dans le pays de domicile	Contingents de frontaliers (aucune autre condition, pas de zones frontalières comme dans l'ALCP)	Pas de contingents, procédure cantonale d'autorisation (UPS) <i>ou</i> définition des plafonds par les cantons (CDEP)
Admission sans activité lucrative	Définition de conditions spécifiques, p. ex. pour les séjours de formation, les rentiers	UE / AELE : conformément à l'ALCP Etats tiers : conformément à la LEtr	UE / AELE : conformément à l'ALCP Etats tiers : conformément à la LEtr	
Réglementation du séjour après admission		UE / AELE : conformément à l'ALCP Etats tiers : conformément à la LEtr	UE / AELE : conformément à l'ALCP Etats tiers : conformément à la LEtr	
Regroupement familial, citoyens de l'UE / AELE	Limité à la famille proche (conjoint et enfants ; USAM, USP)	Conformément à l'ALCP (conjoint, enfants, membres de la famille à charge en ligne descendante et ascendante)	Conformément à l'ALCP	

Regroupement familial, ressortissants des Etats tiers	Pas de regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (USP, USAM)	Règlementation actuelle (conjoint et enfants, LEtr)	Règlementation actuelle (conjoint et enfants, LEtr)	
Asile		Procédure d'asile exclue des plafonds, mais pas l'admission temporaire ni l'octroi de l'asile (contingent fédéral distinct)	Procédure d'asile exclue des plafonds, mais pas l'admission temporaire ni l'octroi de l'asile (contingent fédéral distinct)	

#### **4.2.7 Evaluation des modèles de mise en œuvre**

##### *Constitutionnalité, respect des engagements internationaux*

Tous les modèles de l'administration fédérale satisfont aux engagements internationaux de la Suisse. S'inscrivant dans le cadre juridique délimité par l'avis de droit de l'OFJ du 4 avril 2014, ils sont conformes à la Constitution.

La mise en œuvre de l'art. 121a Cst., notamment la fixation des plafonds et des contingents, doit respecter les engagements internationaux qui incluent un droit de séjour en Suisse (accords de libre échange, accords sur les échanges de stagiaires, p. ex.).

Les propositions qui, pour une période déterminée ou illimitée, ne prévoient pas de plafonds ni de contingents annuels pour les séjours de plus d'un an ne sont pas conformes aux nouvelles dispositions constitutionnelles. La même chose vaut pour les modèles proposant une fixation des plafonds et des contingents par les cantons uniquement, sans gestion centralisée de l'immigration.

Le report des plafonds et des contingents d'une année à l'autre en fonction de l'évolution de la situation est jugé constitutionnel. Il peut être envisagé pour autant que l'objectif de limitation de l'immigration visé par l'art. 121a Cst. soit réalisé.

##### *Exploitation des potentiels existant en Suisse*

Les modèles d'admission les plus restrictifs sont ceux qui permettent le mieux d'exploiter le potentiel indigène dans la mesure où ils accentuent le phénomène de pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail.

Intégrant de nombreux critères de contrôle (exigences en termes de qualifications, préférence nationale, etc.), les modèles A et C, davantage que le modèle B, permettent de diriger l'immigration vers les professions qui connaissent une pénurie de main-d'œuvre et pour lesquelles peu de potentiels existent en Suisse. Une focalisation trop importante sur cet objectif risque toutefois d'alourdir les procédures administratives. Des relations complexes d'interdépendance compliquent la réalisation de cet objectif.

La création d'un système d'indicateurs et d'un organe consultatif pour la définition des plafonds et des contingents annuels favorise la promotion des potentiels existant en Suisse (voir aussi la section 3.5.2). L'exploitation du potentiel indigène est par ailleurs renforcée par l'application du principe de préférence nationale.

##### *Défense des intérêts économiques globaux*

Conformément aux nouvelles dispositions constitutionnelles, tous les modèles de mise en œuvre prévoient la fixation des plafonds et des contingents en fonction des intérêts économiques de la Suisse, au moyen d'indicateurs reflétant les besoins des cantons, la situation sur le marché du travail et l'évolution conjoncturelle.

La réglementation du séjour après l'admission conformément à l'ALCP, qui garantit la mobilité géographique et professionnelle de la main-d'œuvre étrangère en Suisse, répond également à l'impératif de défense des intérêts économiques globaux.

Dans plusieurs des modèles proposés, les procédures d'admission peuvent être définies de façon relativement simple, ce qui garantit – comme le souhaite le groupe d'experts – un accès simple et égal des entreprises à la main-d'œuvre étrangère.

Sécurité de planification pour les entreprises : le modèle B, le moins restrictif, offre le plus de garanties aux entreprises en termes d'égalité d'accès à la main-d'œuvre étrangère. Dans la mesure où il prévoit l'attribution des contingents selon le principe « premier arrivé, premier servi », les besoins économiques essentiels pourraient selon le cas ne pas être satisfaits. Les modèles A et C proposent quant à eux une gestion qualitative de l'immigration, ce qui



accroît la sécurité de planification pour les entreprises satisfaisant aux critères définis, les contingents étant particulièrement restrictifs.

Simplicité des procédures : le modèle B est celui qui offre la plus grande marge de manœuvre en matière de simplification des procédures administratives. Les modèles A et C prévoient en effet des contrôles qui compliquent les procédures d'admission.

Adaptation aux changements structurels et à la conjoncture : le modèle B suit la logique du marché, mais la définition des plafonds et des contingents reste déterminante. Dans le cas où les contingents seraient particulièrement restrictifs, il ne permettrait guère de privilégier l'immigration de personnes qualifiées devant occuper des fonctions clés (domaines à forte activité d'innovation ou à forte création de valeur). Dans la mesure où ils proposent plusieurs options de contrôle à l'admission, les modèles A et C permettent – en théorie tout du moins – de favoriser l'immigration dans les domaines souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre. Cela peut se révéler avantageux si les contingents et les plafonds ont été calculés de façon trop juste.

Pour chacun des trois modèles, les contingents et la clé de répartition devraient être déterminés sur la base d'indicateurs du marché du travail permettant de tenir compte des évolutions conjoncturelles et des changements structurels.

L'adaptation des mesures d'accompagnement en fonction du modèle de mise en œuvre retenu doit également s'effectuer dans le respect des intérêts économiques globaux.

### *Encouragement de 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>15</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.

### *Protection des conditions de rémunération 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.

Tous les modèles incluent – selon des modalités et avec des moyens différents – l'objectif de protection des conditions de rémunération et de travail sur un marché du travail ouvert. Le modèle B, qui offre un accès relativement libre au marché avec un contrôle sommaire des conditions de rémunération et de travail, propose une application des mesures d'accompagnement sous leur forme actuelle. Les modèles A et C prévoient un contrôle des conditions de rémunération et de travail au moment de l'octroi de l'autorisation de séjour, ce qui implique d'adapter les mesures d'accompagnement.

Certains modèles proposent comme variante un contrôle renforcé des conditions de rémunération et de travail en cas de prestation transfrontalière de services et de prise d'emploi jusqu'à 3 mois.

---

<sup>15</sup> Entreprises dont l'activité est saisonnière uniquement ; séjour jusqu'à 9 mois par an ; pas de regroupement familial ; possibilité d'obtenir une autorisation de séjour au bout de 4 ans

### **4.3 Points à considérer lors de la mise en œuvre**

#### **4.3.1 Organe consultatif : définition des plafonds et des contingents sur la base d'indicateurs**

La création d'un organe consultatif doit être examinée dans le cadre des travaux de mise en œuvre, de manière à tenir compte de l'ensemble des exigences. Cet organe aurait pour mission d'analyser, sur la base d'indicateurs objectifs et de façon transparente, les besoins quantitatifs et qualitatifs en main-d'œuvre étrangère.

Sur la base de cette analyse, l'organe consultatif pourrait émettre des recommandations concernant les plafonds et les contingents annuels. La composition de cet organe reste à définir.

L'activation accrue des potentiels indigènes et la promotion de la formation de spécialistes en Suisse pourraient constituer des alternatives au recrutement de main-d'œuvre qualifiée à l'étranger. La Confédération, les cantons et les partenaires sociaux poursuivent ces objectifs dans le cadre de l'initiative FKI<sup>16</sup>. L'organe consultatif devrait tenir compte pour son analyse des informations publiées dans le cadre de la mise en œuvre de la FKI<sup>17</sup>.

Compte tenu de l'importance de la main-d'œuvre étrangère dans les branches qui peinent à couvrir en Suisse leurs besoins en travailleurs qualifiés et de l'exigence posée par l'art. 121a Cst. de prendre en compte les intérêts économiques globaux, une analyse de la situation sur le marché du travail et de l'importance de l'immigration pour l'économie suisse s'impose. Selon la politique d'admission définie, il s'agira d'une analyse macroéconomique ou ciblée au niveau cantonal ou des différentes branches et professions. Il peut ainsi être utile de disposer d'indicateurs cantonaux si le contingent fédéral est ventilé entre les cantons selon une clé de répartition, d'indicateurs sur des branches spécifiques si une liste des professions souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre, et pour lesquelles un accès simplifié à la main-d'œuvre étrangère pourrait être envisagé, a été établie.

#### **4.3.2 Scénarios de réduction de l'immigration**

Les discussions menées au sein du groupe d'experts ont révélé qu'une réduction notable de l'immigration ordonnée par les autorités aurait un impact négatif sur l'économie, compte tenu du faible taux de chômage et du taux d'activité élevé en Suisse.

Dans les branches à forte création de valeur et dans la recherche, une forte pénurie de main-d'œuvre pourrait entraîner la délocalisation de places de travail et de sites de production à l'étranger, un phénomène qui pourrait se répercuter sur les sous-traitants. Pour les activités à caractère saisonnier ou liées à un territoire donné (tourisme, agriculture, construction, etc.), une forte pénurie de main-d'œuvre pourrait impliquer la suppression de postes de travail, les délocalisations n'étant ici pas possibles.

En l'absence de mesures compensatoires, il en résulterait un accroissement du chômage, un recul du substrat fiscal et un ralentissement de la croissance à moyen terme, ce qui serait dommageable pour l'emploi.

De l'avis du groupe d'experts, une réduction notable et rapide de l'immigration n'est pas dans l'intérêt de l'économie suisse. Qui plus est, l'application de conditions d'admission trop restrictives risquerait d'encourager le travail au noir.

---

<sup>16</sup> La responsabilité de la FKI incombe au niveau fédéral au DEFR. Les mesures suivantes peuvent contribuer à une meilleure exploitation du potentiel indigène : mesures qui favorisent la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ; amélioration de l'intégration, sur le marché du travail, de la population étrangère établie en Suisse ; création de bonnes conditions pour les travailleurs âgés afin d'encourager l'exercice d'une activité professionnelle jusqu'à l'âge de la retraite et au-delà ; création de conditions-cadres favorisant la formation et le perfectionnement.

<sup>17</sup> La FKI intègre un processus de suivi des mesures et de leur impact, ainsi que la publication d'informations et de données pouvant servir de bases décisionnelles (indicateurs sur la situation en termes de main-d'œuvre qualifiée, p. ex.).

Les effets négatifs à moyen et long termes de la diminution de l'immigration ordonnée par les autorités doivent être atténués par des mesures telles que la FKI qui permettent de promouvoir le potentiel indigène et de mieux couvrir les besoins en main-d'œuvre sur le marché du travail intérieur.

#### **4.3.3 Préférence nationale**

La question fondamentale est de savoir si le principe de préférence nationale doit être considéré dans chaque cas ou uniquement lors de la définition des plafonds et des contingents.

Aux termes de l'art. 121a, al. 3 Cst., les plafonds et les contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative doivent être fixés *dans le respect* du principe de la préférence nationale.

Lors de la mise en œuvre, il est 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. La formulation « dans le respect de » laisse une certaine marge de manœuvre au législateur et n'impose pas l'application de la préférence nationale à chaque demande d'admission.

Le modèle B de l'administration fédérale ne prévoit pas l'application de la préférence nationale à chaque demande d'admission, mais la prise en compte d'indicateurs adéquats pour la définition des plafonds et des contingents.

De même, le modèle proposé par les cantons (CDEP) et le modèle proposé par l'UVS ne prévoient pas un contrôle de la préférence nationale dans tous les cas. Il est notamment possible d'y déroger pour les professions présentant une pénurie avérée de main-d'œuvre qualifiée. Le contrôle peut se limiter à l'envoi d'une demande auprès de l'ORP compétent.

De son côté, l'USS propose d'admettre des étrangers uniquement dans les branches qui offrent des conditions de rémunération et de travail susceptibles d'être acceptées par les citoyens suisses (certification). Ainsi, des demandeurs d'emploi suisses pourraient également postuler aux postes vacants. L'USAM, l'USP et l'UPS estiment que de telles certifications posent problème et rejettent tous les systèmes qui favorisent certaines branches.

#### **4.3.4 Droit à l'admission ou admission selon une décision discrétionnaire**

Les ressortissants de l'UE / AELE peuvent aujourd'hui prétendre à une admission sur le territoire suisse si les conditions spécifiées dans l'ALCP sont réunies. La décision d'admettre ou non en Suisse des ressortissants d'Etats tiers incombe en vertu de la LEtr – à quelques exceptions près – aux autorités compétentes, même lorsque les conditions posées par la législation fédérale sont remplies.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., il convient d'examiner si les citoyens de l'UE / AELE continueront de bénéficier d'un droit à l'admission. Avec un système de contingents, un tel droit implique l'octroi d'une autorisation selon le principe « premier arrivé, premier servi » lorsque le nombre de demandes dépasse les plafonds et contingents, sous réserve que les autres conditions soient réunies (préférence nationale, source de revenus suffisante, etc.).

Si le droit à l'admission accroît la sécurité juridique et rejoint les dispositions de l'ALCP, une décision discrétionnaire permet une meilleure ventilation des autorisations en fonction des intérêts économiques de la Suisse et des cantons. Les décisions discrétionnaires peuvent être essentielles pour l'examen de certaines conditions d'admission (spécialisation, qualification), le contrôle des conditions de rémunération et de travail usuelles ou l'examen de la préférence nationale. La prise en compte des intérêts économiques globaux peut également s'avérer déterminante en présence de demandes équivalentes satisfaisant à tous les critères d'admission. Les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire doivent aussi être observés dans le cas de décisions discrétionnaires.

#### **4.3.5 Autorisation de séjour de courte durée**

Selon l'interprétation que l'on fait de l'art. 121a Cst., les autorisations de séjour jusqu'à un an peuvent être exclues des restrictions à l'admission des étrangers dans la mesure où elles n'impliquent pas une inclusion dans la population résidente permanente. L'expérience des dispositions transitoires, de la clause de sauvegarde de l'ALCP et de l'ancien statut de saisonnier montre que l'application de restrictions à l'octroi d'autorisations de séjour de longue durée peut induire une augmentation des demandes d'autorisations de séjour de courte durée, plus faciles à obtenir, et favoriser les séjours illégaux. C'est la raison pour laquelle une partie du groupe d'experts s'oppose à ce que les autorisations de séjour de courte durée soient exclues des restrictions à l'admission.

Lors de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., cette relation de cause à effet doit être prise en considération pour l'admission de travailleurs en provenance de l'UE / AELE. Le groupe d'experts n'est pas favorable à la modification de la réglementation pour les ressortissants des Etats tiers pour ce qui concerne les séjours de courte durée. Si une large libéralisation des autorisations de séjour de courte durée rejoint la réglementation actuelle, elle risque néanmoins d'être source de problèmes de délimitation et de favoriser le contournement des conditions applicables aux autorisations de séjour de longue durée.

Le même problème se pose avec le droit à la prise d'emploi jusqu'à 3 mois pour les citoyens de l'UE / AELE (ALCP), où seule l'obligation de s'annoncer s'applique. Compte tenu de la faible durée du séjour dans une année civile, les possibilités de contournement des dispositions demeurent toutefois limitées.

#### **4.3.6 Prestation de services**

En vertu de l'art. 121a Cst., la prestation de services jusqu'à 90 jours par année civile (ALCP) demeure garantie dans la mesure où il ne s'agit pas ici d'un cas d'immigration.

Le maintien d'un modèle libéralisé pour la prestation de services et l'introduction parallèle d'un système de contingents pourrait cependant entraîner des difficultés plus ou moins importantes et ayant des conséquences économiques plus ou moins notables selon l'impact de ce système sur l'immigration. Plus les contingents sont généreux et donc moins ils limitent l'immigration, plus la solution se rapproche des dispositions de l'ALCP et du statu quo. Si les contingents sont calculés de façon trop juste, il existe un risque de distorsion de la concurrence au détriment des prestataires de service indigènes.

Le respect des conditions de rémunération et de travail usuelles par les prestataires de service étrangers ou par leurs donneurs d'ordre suisses étant un sujet délicat de la politique du marché du travail, il importe que de telles activités exercées en Suisse restent soumises à un contrôle même dans le cadre d'un système de contingents (contrôle des conditions de rémunération et de travail, respect de la préférence nationale le cas échéant).

#### **4.3.7 Autorisation pour frontaliers**

L'impact du droit à l'admission sans conditions tel que prévu par l'ALCP pour les frontaliers varie d'une région frontalière à une autre. Le modèle de mise en œuvre choisi doit donc prévoir des solutions flexibles permettant à chacun des cantons de gérer les problèmes qu'il rencontre (définition autonome de contingents dans le cadre des plafonds fixés par le Conseil fédéral, décision discrétionnaire cantonale s'inscrivant dans les conditions d'autorisation fixées par la Confédération, p. ex.).

En raison des avantages fiscaux consentis aux frontaliers, ce statut n'est pas sans exercer une certaine pression à la baisse sur les rémunérations. Il convient donc d'étudier si les accords signés en la matière avec la France et l'Italie doivent être renégociés, et si oui de quelle manière.

Le groupe d'experts a reçu une délégation du gouvernement du Tessin présidée par le conseiller d'Etat P. Beltraminelli. Au vu des effets d'éviction et de la pression sur les salaires observés, le Tessin demande entre autres un contingentement, un contrôle renforcé des conditions de rémunération et de travail, ainsi que la prise en compte du principe de préférence nationale à chaque demande d'admission pour les frontaliers, ainsi que des restrictions à la libre prestation de services. La situation n'étant pas la même dans toutes les zones frontalières, les gouvernements cantonaux n'ont pas tous la même position en matière de réglementation pour les frontaliers (voir notamment le point de vue des cantons de Genève, Schaffhouse et Bâle-Ville concernant la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.).

#### 4.3.8 Admission sans activité lucrative

L'admission de personnes sans activité lucrative est limitée en vertu de l'art. 121a Cst. essentiellement par la fixation de contingents et de plafonds. La preuve d'une source de revenus suffisante et de bonnes chances d'intégration doit par ailleurs être apportée.

Il est possible de limiter l'immigration globale en appliquant des conditions plus restrictives pour l'admission des personnes sans activité lucrative, p. ex. pour les ressortissants des Etats tiers (séjour pour raisons de formation ou de perfectionnement, rentiers, etc.).

En 2013, 29 147 personnes sans activité lucrative sont passées dans la population résidente permanente (hors regroupement familial), dont 22 462 ressortissants de l'UE / AELE et des Etats tiers venus en Suisse à des fins de formation et de perfectionnement. A noter que ces personnes ne séjournent en Suisse que temporairement.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., une certaine marge de manœuvre juridique permet de limiter davantage l'admission des personnes sans activité lucrative (renforcement des conditions relatives à la source de revenus ou aux connaissances linguistiques requises, limitation de l'âge ou de la durée du séjour pour les écoliers et les étudiants, etc.).

Etant donné l'importance des échanges d'étudiants et de doctorants pour le pôle de formation et de recherche qu'est la Suisse, le groupe d'experts n'est pas favorable à l'introduction de restrictions supplémentaires qui risqueraient de nuire aux intérêts économiques globaux du pays. Ceci d'autant plus que ces restrictions s'appliqueraient également aux étudiants et aux chercheurs suisses à l'étranger.

#### 4.3.9 Regroupement familial

<b>Statistiques 2013 - Regroupement familial</b>		
<b>Passage dans la population résidente permanente, &gt;1 an</b>	155 401	Total
- dont au titre du regroupement familial	50 050	32 %
<i>Origine des membres de la famille :</i>		
- UE / AELE	29 011	58 %
- Etats tiers	11 907	24 %
- Suisse	9 132	18 %
Total	50 050	100 %
<b>Passage dans la population non résidente permanente, &lt; 1 an</b>	122 880	Total
- dont au titre du regroupement familial	Env. 6 %	

D'aucuns pensent qu'il serait possible de réduire considérablement le nombre d'admissions sur le territoire suisse en limitant les admissions au titre du regroupement familial, qui représentent près d'un tiers de l'immigration globale. Le groupe d'experts récuse cette position. Le regroupement familial étant une conséquence directe de l'immigration primaire, une réduction notable des entrées sur le territoire au titre du regroupement familial ne peut être atteinte que via une diminution générale du nombre d'admissions.

L'interdiction ou la forte limitation du regroupement familial pour le conjoint et les enfants étrangers n'est pas envisageable dans la mesure où elle contreviendrait aux dispositions de l'art. 8 CEDH (protection de la vie familiale), compliquerait le recrutement de la main-d'œuvre qualifiée pour des besoins urgents, favoriserait les séjours illégaux et discriminerait également les citoyens suisses qui souhaitent faire venir leur conjoint étranger.

Les ressortissants des Etats tiers qui viennent en Suisse au titre du regroupement familial sont mariés pour un tiers avec un citoyen suisse, pour un tiers avec un ressortissant hautement qualifié d'un Etat tiers et pour un tiers avec un ressortissant d'un Etat tiers établi de longue date en Suisse, bien intégré et répondant aux conditions relativement strictes applicables en matière de regroupement familial (source de revenus suffisante, vie en ménage commun, logement approprié). La pratique des cantons en la matière se fonde sur les dispositions plutôt restrictives de la LEtr et sur la pratique du Tribunal fédéral.

Ce qui précède vaut également pour l'interdiction du regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée. Seuls 6 % des étrangers effectuant un séjour de courte durée, essentiellement des spécialistes et des travailleurs qualifiés, font venir leur famille en Suisse. Les expériences réalisées avec l'ancien statut de saisonnier montrent par ailleurs qu'une interdiction du regroupement familial pose des problèmes d'intégration et favorise l'immigration illégale (phénomène des « enfants cachés »), y compris dans les cas de séjours de courte durée.

Jusqu'ici, l'extension du regroupement familial aux membres de la famille en ligne ascendante et descendante telle que prévue par l'ALCP a été peu sollicitée. L'application de restrictions à ce niveau n'aurait donc que peu d'incidence sur les flux migratoires. Pour les ressortissants de l'UE / AELE, le regroupement familial se limite essentiellement au conjoint et aux enfants.

Les problèmes observés résultent le plus souvent du fait que l'ALCP n'imposant pas comme condition au regroupement familial une source de revenus suffisante, certaines familles se retrouvent tributaires de l'aide sociale après leur arrivée en Suisse. Cela est en contradiction avec l'art. 121a, al. 3 Cst. en vertu duquel une source de revenus suffisante est déterminante pour l'attribution des autorisations de séjour.

Des problèmes d'intégration sont par ailleurs observés, y compris pour les ressortissants de l'UE / AELE, notamment à l'école. Rappelons que l'ALCP autorise la conclusion de conventions d'intégration pour les ressortissants des Etats tiers uniquement.

Des conditions d'intégration supplémentaires (connaissances linguistiques, p. ex.) pourraient être exigées dans le cadre du regroupement familial pour les ressortissants des Etats tiers. C'est notamment ce que prévoyait le projet de révision de la loi sur les étrangers présenté dans le message du Conseil fédéral du 8 mars 2013, projet qui a ensuite été renvoyé au Conseil fédéral dans l'optique de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. S'il est conscient des problèmes que pose le regroupement familial (moyens financiers suffisants et intégration en particulier), le groupe d'experts estime que la marge d'influence dans ce domaine est très faible.

#### 4.3.10 Conséquences sur l'ALCP

La mise en œuvre de l'art. 121a Cst. pose la question de la compatibilité avec l'ALCP. Dans la mesure où elle a été soumise par le Conseil fédéral à un groupe de travail spécial placé sous la direction de la DDIP, cette question n'a pas été étudiée par le groupe d'experts.

Dans l'hypothèse où l'ALCP devrait être renégocié, le modèle de mise en œuvre retenu pourrait avoir une influence sur l'issue des négociations. A noter que certaines parties de l'ALCP telles que la coordination des assurances sociales (annexe II) et la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (annexe III) ne sont pas directement concernées par l'art. 121a Cst.

## 5 Mesures d'accompagnement

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.

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 (CT 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. La CT fédérale 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 binaire 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.
- 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 reste à définir si les contrôles doivent être réalisés dans le cadre de la procédure d'autorisation ou a posteriori. Si l'accent est mis sur les contrôles a priori, les contrôles a posteriori devront être adaptés en conséquence.
- 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 en annexe.

## **6 Mesures dans le domaine de l'asile**

Au cours des dernières années, le nombre de requérants d'asile en Europe n'a cessé d'augmenter (+28 % en 2013 par rapport à l'année précédente), une tendance qui n'est pas près de s'inverser. Le groupe d'experts approuve les mesures prises par la Confédération et les cantons visant à accélérer les procédures (restructuration du domaine de l'asile), à améliorer les conditions d'hébergement et à lutter contre les abus.

La mise en place d'une politique du retour crédible est essentielle dans le domaine de l'asile. La participation de la Suisse au système de Dublin a permis de décharger considérablement notre système d'asile. Depuis 2009, 17 000 procédures nationales ont pu être évitées, les requérants ayant été renvoyés vers l'Etat dans lequel ils ont déposé une première demande d'asile. De l'avis du groupe d'experts, la Suisse doit tout mettre en œuvre pour préserver l'accord d'association à Schengen / Dublin passé avec l'UE. Dans son message relatif à l'initiative « Contre une immigration de masse », le Conseil fédéral a souligné qu'en cas de dénonciation de l'ALCP, l'UE pourrait également remettre en question les accords d'association à Schengen / Dublin, estimant que les aspects de libre circulation des personnes, de sécurité, de visas, d'asile et de déploiement de Frontex sont corrélés.

Sur la base des expériences positives enregistrées dans le cadre des partenariats en matière de migration (accords de coopération migratoire et accords de réintroduction inclus), il convient d'examiner si tout en conservant l'objectif d'une coopération élargie avec les pays d'origine prioritaires, il serait possible d'envisager une ouverture limitée et contingentée (petits nombres) du marché du travail et de la formation. Une telle approche permettrait, dans le cadre de négociations, de renforcer durablement la position de la Suisse, de favoriser l'application de la politique du retour de la Confédération et des cantons, de réduire les coûts et de décharger les cantons. Les projets et les programmes dont l'efficacité a été démontrée (formation des jeunes, coopération au développement, etc.) doivent notamment être poursuivis.

## **7 Conclusions du groupe d'experts**

Les considérations suivantes découlant des réponses des différents acteurs consultés et des discussions menées au sein du groupe d'experts peuvent être retenues pour l'élaboration d'un plan de mise en œuvre.

### **7.1 Système binaire d'admission**

Le groupe d'experts est favorable au maintien d'un système d'admission binaire (réglementation différente pour les citoyens de l'UE / AELE d'une part, les ressortissants des Etats tiers d'autre part). Il rejette donc le modèle C de l'administration fédérale, qui prévoit une réglementation identique pour tous les étrangers. Une mise en œuvre sur le modèle de l'ALCP est privilégiée pour les citoyens de l'UE / AELE, même si certains aspects devront être traités différemment.

De l'avis de certains membres du groupe d'experts, les dispositions qui ne sont pas en accord avec l'ALCP doivent être rejetées. Une telle approche n'est toutefois pas en conformité avec l'avis de droit de l'OFJ relatif à l'art. 121a Cst. (voir la section 3.4).

Le groupe d'experts est par ailleurs favorable au maintien de la réglementation actuelle pour les ressortissants des Etats tiers (conformément à la LEtr).



## 7.2 Plafonds et contingents

- Un organe consultatif est créé. Il a pour mission 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. Les travaux de l'organe consultatif serviront de référence au Conseil fédéral pour la fixation des plafonds et des contingents. La composition de l'organe consultatif reste à définir (voir aussi la section 4.3.1).
- Les cantons jouent un rôle clé dans la définition des plafonds et des contingents (approche ascendante, prise en compte des problèmes et des besoins régionaux, notamment en ce qui concerne les frontaliers).
- Les plafonds et les contingents annuels sont fixés en fonction de différents indicateurs (prise en compte du potentiel indigène notamment).
- Il ne faut pas définir d'objectif précis de réduction de l'immigration.
  - La majorité des membres du groupe d'experts plaide en faveur d'une fixation souple des plafonds et des contingents annuels sur la base d'un nouveau modèle d'indicateurs (besoins non couverts en main-d'œuvre, nombre de places de travail vacantes, potentiel offert sur le marché indigène du travail, taux d'immigration et d'émigration, évolution conjoncturelle, etc.).
  - La diminution de l'immigration ne doit pas toucher plus sévèrement certaines branches.
  - Le groupe d'experts est d'avis que les séjours pendant la procédure d'asile (permis N) ne doivent pas être inclus dans les plafonds et contingents. Cela ne concerne pas les admissions temporaires (permis F) ni l'octroi de l'asile (permis B).
  - Une minorité de membres du groupe d'experts estime que les admissions temporaires doivent être exclues des plafonds et des contingents dans la mesure où elles ne peuvent, par définition, pas être considérées comme des cas d'immigration.

## 7.3 Séjour de moins d'un an

La fixation de contingents pour les séjours de courte durée (jusqu'à un an) ne fait pas l'unanimité. Certains membres du groupe d'experts soutiennent que l'absence de contingents pourrait engendrer des problèmes (comme l'ancien statut de saisonnier). D'autres arguent que cette possibilité doit être exploitée pour définir des solutions souples dans l'intérêt de l'économie.

## 7.4 Préférence nationale

- Une nette majorité des membres du groupe d'experts est d'avis que le principe de la préférence nationale doit être pris en compte dans la fixation des plafonds.
- Une majorité des membres approuve – selon le modèle de mise en œuvre retenu – l'examen de la préférence nationale à chaque demande d'admission, sauf en cas de pénurie manifeste de main-d'œuvre dans une branche ou une filière donnée. Certains membres rejettent toutefois cet examen systématique.
- La préférence nationale doit concerner aussi bien les citoyens suisses que les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour de longue durée (permis B, C, et L le cas échéant).

## 7.5 Conditions de rémunération et de travail

Procédure d'admission : la majorité des membres du groupe d'experts est favorable au contrôle des conditions de rémunération et de travail à la fois a priori (dans le cadre de la procédure d'autorisation) et a posteriori (mesures d'accompagnement). Si l'accent est mis sur le contrôle a priori, les contrôles a posteriori doivent être adaptés en conséquence. La coordination des deux types de contrôles doit permettre de réduire la charge administrative – par rapport à aujourd'hui.

## **7.6 Frontaliers**

La majorité des membres du groupe d'experts est favorable à la fixation de plafonds, au respect du principe de préférence nationale et au contrôle des conditions de rémunération et de travail pour les frontaliers également, si les cantons le jugent approprié.

Une minorité estime en revanche que l'art. 121a Cst. permet aussi de ne pas fixer de contingents pour les frontaliers. Un contrôle et une gestion des admissions dans le cadre de la procédure cantonale d'autorisation suffiraient.

## **7.7 Prestation transfrontalière de services et séjour de courte durée (prestation de services et prise d'emploi jusqu'à 90 jours)**

L'obligation de s'annoncer uniquement doit continuer de s'appliquer conformément à l'ALCP pour les prises d'emploi et la prestation de services jusqu'à 90 jours. Selon le modèle de mise en œuvre retenu, un contrôle renforcé des conditions de rémunération et de travail a priori en cas de prestation transfrontalière de services doit rester possible (procédure d'autorisation simplifiée).

## **7.8 Qualifications professionnelles**

L'admission de ressortissants des Etats tiers doit demeurer limitée aux spécialistes et aux travailleurs qualifiés (conformément à la LEtr). Aucun contrôle des qualifications professionnelles ne doit être appliqué aux citoyens de l'UE / AELE (conformément à l'ALCP).

## **7.9 Admission sans activité lucrative**

En dehors des plafonds, l'admission sur le territoire suisse sans activité lucrative ne doit être assortie d'aucune restriction supplémentaire dans la mesure où cela ne concerne qu'un nombre relativement faible d'étrangers. Qui plus est, la plupart d'entre eux ne séjournent que temporairement en Suisse (formation p. ex.).

Les séjours jusqu'à un an doivent être exclus des plafonds et des contingents dans la mesure où il n'y a pour ainsi dire pas de risque d'abus dans ce domaine.

## **7.10 Réglementation du séjour après admission**

Passé la procédure d'admission, les citoyens de l'UE / AELE doivent se voir accorder les mêmes droits qu'aujourd'hui conformément à l'ALCP (égalité de traitement avec les nationaux, mobilité professionnelle et géographique, droit au regroupement familial, etc.).

Les dispositions de la LEtr s'appliquent aux ressortissants des Etats tiers.

## **7.11 Regroupement familial**

Le regroupement familial ne doit pas être assorti de restrictions. Le groupe d'experts est parvenu à la conclusion que malgré les problèmes observés, une interdiction du regroupement familial pour certains types de séjours serait inopportune dans la mesure où cela compliquerait le recrutement de spécialistes hautement qualifiés et contreviendrait aux engagements internationaux de la Suisse.

A noter que l'introduction de restrictions pour les séjours de courte durée ou dans le cas du regroupement familial étendu pour les citoyens de l'UE / AELE n'aurait que peu d'incidence sur l'immigration. L'application de conditions supplémentaires telles que l'attestation d'une source de revenus et de connaissances linguistiques suffisantes peut toutefois être envisagée.

Une minorité de membres du groupe d'experts approuve l'interdiction du regroupement familial pour les séjours de moins d'un an.

## **7.12 Mesures d'accompagnement**

Les mesures d'accompagnement ne pourront être définies que lorsque le modèle de mise en œuvre aura été choisi.

Le risque de sous-enchère salariale sur le marché du travail suisse subsiste, même si un système de contingents est mis en place et que les conditions de rémunération et de travail sont contrôlées a priori. De même, 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 futur système de contrôle ne doit pas avoir un impact global plus marqué sur le marché du travail que le système en vigueur.

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.

### **7.13 Domaine de l'asile**

Pas de contingents pour les procédures d'asile (permis N). Des contingents s'appliquent uniquement pour les admissions provisoires (permis F) et les personnes ayant obtenu l'asile qui disposent d'une autorisation de séjour (permis B).

## **8 Observations formulées par certains membres du groupe d'experts<sup>18</sup>**

### UPS :

- Les plafonds et les contingents ne doivent pas nécessairement être combinés dans tous les cas. Un modèle prévoyant des plafonds et la gestion de l'immigration dans le cadre d'une procédure cantonale d'autorisation faisant intervenir différents critères – à la place de contingents – est également conforme à la Constitution (voir le modèle proposé par l'UPS en annexe).
- Le système de contingents doit être associé à un mécanisme permettant sa suspension lorsque le seuil d'immigration n'est pas atteint et sa réactivation lorsque le seuil d'immigration est dépassé.
- Si le nouveau permis P proposé (voir en annexe) est rejeté, le permis L doit pouvoir être prolongé au moins deux fois. Si le permis P est accepté, il n'y a pas lieu de prévoir une possibilité de prolonger le permis L.
- L'organe consultatif (voir la section 4.3.1) doit intégrer des représentants de la Confédération et des cantons, mais aussi des partenaires sociaux (la consultation uniquement ne suffit pas).

### USP :

Il est urgent de définir les types d'autorisation ouvrant un droit à la perception d'allocations chômage et de prestations d'aide sociale.

### USAM et USP :

- Selon le modèle de mise en œuvre choisi, les contrôles effectués dans le cadre des mesures d'accompagnement doivent être renforcés ou restreints.
- Tant que les critères du système d'indicateurs ne sont pas connus, nous ne pouvons pas évaluer les modèles de façon définitive. Les besoins de chaque branche doivent être pris en compte dans tous les cas.
- Certains membres du groupe d'experts sont d'avis que l'organe consultatif doit être composé uniquement de représentants de la Confédération et des cantons, et que les partenaires sociaux, etc. ne doivent être que consultés. Nous ne pensons pas que cela permette de prendre en compte de façon adéquate les intérêts des partenaires sociaux

---

<sup>18</sup> Point de vue, non reformulé, des membres considérés

(agriculture comprise). Nous exigeons par ailleurs que, dans le respect des intérêts économiques globaux, tous les acteurs pertinents soient représentés de façon égale au sein de l'organe consultatif (comme c'est le cas pour la commission d'experts de la Confédération), ce qui correspond au système adopté pour la CT fédérale. L'organe consultatif a pour rôle d'accompagner le processus et d'émettre des recommandations.

- Le succès et l'utilité d'une évaluation scientifique indépendante des besoins quantitatifs et qualitatifs en main-d'œuvre étrangère sont difficiles à évaluer.
- Le permis L doit pouvoir être prolongé / renouvelé deux fois ou permettre d'obtenir le permis B plus facilement.
- En ce qui concerne les qualifications professionnelles, il y a lieu de considérer non seulement le niveau de formation (école professionnelle, école spécialisée, études universitaires, etc.) mais aussi l'expérience pratique (learning by doing).
- Les branches à faible création de valeur ne doivent pas être défavorisées. La plupart des entreprises emploient des personnes de niveaux de qualification différents. Bon nombre d'entre elles sont tributaires de la main-d'œuvre étrangère non qualifiée (branches requérant beaucoup de personnel qui ne peuvent pas délocaliser les bas salaires et dans lesquelles les citoyens suisses ne sont pas disposés à travailler). L'application de critères du type « comportement souhaitable » constitue une aberration administrative et discrimine les PME qui n'ont pas la possibilité de se plier à ce « comportement souhaitable ». Il est rappelé que des indicateurs bureaucratiques / d'économie planifiée ne sont pas nécessaires et que le principe du « premier arrivé, premier servi » non seulement constitue la solution la plus simple et la plus efficace, mais aussi permet d'obtenir les meilleurs résultats à long terme dans un contexte de libre concurrence.
- Il est précisé dans le présent rapport que le groupe d'experts rejette le modèle C. L'USAM et l'USP partagent cette position et recommandent d'appliquer le scénario le plus souple pour la mise en œuvre de l'initiative « Contre l'immigration de masse », à savoir le modèle B. Les discussions au sein de groupe d'experts font d'ailleurs apparaître une préférence générale pour le modèle B.

#### USS :

Le groupe d'experts aurait dû effectuer l'analyse suivante pour rendre ses conclusions : a) analyse précise des effets du système antérieur de contingents et b) analyse des raisons pour lesquelles les employeurs suisses recourent de plus en plus à de la main-d'œuvre étrangère. L'analyse des dispositions de l'art. 121a paraît également incomplète.

L'USS s'inquiète de la façon dont on entend mettre en œuvre l'art. 121a. La stratégie de mise en œuvre doit être conforme aux accords bilatéraux, qui doivent être maintenus. Le recrutement de main-d'œuvre à l'étranger ne doit pas impliquer une dégradation des conditions d'admission ou de séjour pour les citoyens de l'UE, mais une réglementation non discriminatoire des conditions de travail (lutte contre le dumping salarial, conciliation de la vie familiale et professionnelle, offre de bonnes conditions de formation et de perfectionnement, etc.).

Les simplifications débattues au sein du groupe d'experts pour les séjours de courte durée ne vont pas dans le bon sens. La réponse à la votation populaire du 9 février ne doit pas être la promotion mais la restriction des conditions précaires de séjour et de travail. L'objectif doit être d'améliorer et non de diminuer le niveau de protection.

Avec l'ancien système de contingents, la pression sur les salaires était une réalité, comme le montrent notamment certaines études réalisées par l'Université de Genève. Au vu de la composition de la main-d'œuvre recrutée à l'étranger (niveau de qualification, branches, etc.), on considère que le système de contingents appliqué antérieurement a eu un impact négatif sur la productivité du travail. Les saisonniers et leurs enfants notamment se trouvaient dans une situation sociale difficile.

#### Travail.Suisse :

La mise en œuvre de l'initiative doit prendre en compte les aspects suivants :

- Les accords bilatéraux, essentiels en termes de développement économique et de sécurité de l'emploi, doivent demeurer en application.
- Il ne doit pas y avoir de discrimination sur le marché du travail.
- Un renforcement de la protection des salaires s'impose. Les contingents ne sauraient à eux seuls protéger les travailleurs en Suisse (rémunération et conditions de travail). Les employeurs tiennent à l'application du principe selon lequel « il faut payer en Suisse des salaires suisses ».

Ces points ont été confirmés à plusieurs reprises par le comité de Travail.Suisse. L'assemblée des délégués s'est par ailleurs prononcée à l'unanimité contre une réintroduction du statut de saisonnier, plus précisément contre un système qui favorisait les personnes qui effectuent un séjour de courte durée au détriment de celles qui effectuent un séjour de longue durée. Les personnes qui séjournent pour une courte durée en Suisse travaillent souvent dans des conditions précaires, ce qui accroît la pression sur les salaires de la main-d'œuvre nationale.

Comme cela a déjà été précisé par Travail.Suisse dans le cadre des discussions au sein du groupe d'experts et du groupe de travail chargé d'évaluer la portée des mesures d'accompagnement, les questions des intérêts économiques globaux et du marché du travail comme partie intégrante de l'économie ont été négligées.

Si le rapport aborde en différents points certains aspects et problèmes de l'application des contingents, il ne livre pas une analyse approfondie globale.

Par ailleurs, les accords bilatéraux font partie intégrante des intérêts économiques de la Suisse. L'application à la lettre de l'art. 121a impose d'adapter les plafonds et les contingents de manière à maintenir les accords bilatéraux. Cela n'est pas le cas avec les variantes de mise en œuvre décrites dans le présent rapport.

## 9 Suite de la procédure

Le présent rapport de synthèse a été approuvé par le groupe d'experts. La suite de la procédure (élaboration d'un projet soumis à consultation pour la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.) sera définie dans le plan de mise en œuvre du Conseil fédéral. Le cas échéant, le groupe d'experts pourra se voir attribuer d'autres mandats par le DFJP.

## 10 Annexes

- Mandat du groupe d'experts du 12 mars 2014
- Rapport du groupe de travail « Mesures d'accompagnement » du 21.05.2014 : Portée des mesures d'accompagnement prises dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.