

L'article sur l'immigration : l'aboutissement d'un long chemin

La mise en œuvre du nouvel article constitutionnel sur l'immigration, qui est entré en vigueur à la suite de l'acceptation de l'initiative populaire « contre l'immigration de masse », donne une grande importance aux accords bilatéraux conclus avec les États membres de l'Union européenne (UE). La décision prise par le Parlement en décembre dernier a mis fin à trois années de travail intensif pour l'administration fédérale. Il s'agit maintenant de s'atteler aux dispositions d'exécution. *Albrecht Dieffenbacher*

Abrégé Les exigences de l'article constitutionnel sur l'immigration étaient incompatibles avec l'accord sur la libre circulation des personnes conclu entre la Suisse et l'UE (ALCP). Dans son plan de mise en œuvre de juin 2014, le Conseil fédéral avait privilégié une réglementation conforme à l'article constitutionnel. Celle-ci nécessitait, toutefois, un réaménagement en profondeur de l'ALCP. Au cas où les négociations avec l'UE n'aboutiraient pas à temps, le gouvernement a proposé, début 2016, d'introduire une clause de sauvegarde unilatérale. En automne dernier, force a été de constater qu'il ne serait pas possible de trouver dans les délais un terrain d'entente avec l'UE. C'est ainsi qu'à la fin de l'année, les Chambres fédérales ont notamment décidé que les postes vacants devraient être annoncés, en vue de favoriser l'engagement des demandeurs d'emploi résidant en Suisse. Cette obligation a été conçue de manière à être compatible avec l'ALCP. Cependant, elle ne respecte pas totalement l'article constitutionnel.

Le 9 février 2014, l'initiative populaire « contre l'immigration de masse » a été acceptée par 50,3 % des votants et 17 cantons. Elle demandait que la Suisse gère désormais l'immigration de manière autonome, notamment au moyen de contingents plafonnés annuellement. L'ALCP devait également être renégocié. La sphère fédérale avait trois ans pour le faire. Peu après l'acceptation de l'initiative, l'ancien Office fédéral des migrations (l'actuel Secrétariat d'État aux migrations, SEM) a institué, sur mandat du Département fédéral de justice et police (DFJP), un groupe d'experts comprenant des représentants des autorités d'exécution, des cantons et des partenaires sociaux. Ces experts ont planché sur des questions de fond en consultant les milieux concernés et en examinant différents modèles de mise en œuvre ; les résultats de leurs travaux ont été consignés dans un rapport de synthèse. Conjointement avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), le DFJP a ensuite élaboré

un plan de mise en œuvre de l'article constitutionnel. Présenté en juin 2014, ce concept s'articulait autour de trois axes :

- adapter le droit des étrangers ;
- adapter l'ALCP ;
- adopter des mesures d'accompagnement destinées, notamment, à promouvoir le potentiel offert par la main-d'œuvre en Suisse (par ex. en renforçant les effets de l'initiative contre la pénurie de personnel qualifié).

Selon ce plan, tous les types d'autorisation octroyés à des étrangers pour des séjours d'une durée supérieure à quatre mois devaient être soumis à un plafonnement et à un contingentement, indépendamment du pays de provenance et du motif de séjour. Il était également prévu d'accorder une priorité aux travailleurs résidant en Suisse et de procéder à un contrôle préalable des conditions de salaire et de travail. Cependant, les ressortissants des États membres de l'UE ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) auraient été admis même sans disposer de qualifications particulières (système d'admission binaire). Enfin, le plan proposait plusieurs solutions destinées à simplifier l'examen de la priorité accordée aux travailleurs résidants ainsi que le contrôle des conditions de salaire et de travail. Par contre, il ne fixait aucun objectif rigide de réduction de l'immigration.

Le projet prévoyait de modifier de la loi fédérale sur les étrangers

Quand il a lancé la procédure de consultation, en février 2015, le Conseil fédéral était d'avis

Juste avant l'annonce des modalités d'application de l'article sur l'immigration, les conseillers fédéraux Didier Burkhalter et Simonetta Sommaruga, le premier chargé des affaires étrangères et la seconde de la justice, se dirigent vers le centre de presse à Berne.



KEVSTONE

que les nouvelles règles concernant les ressortissants d'États tiers devaient se traduire par une modification de la LEtr. Les changements quant à l'admission de citoyens de l'UE ou de l'AELE devaient, quant à eux, être validés par une renégociation de l'ALCP. Ce point est d'une importance capitale, car, comme le soulignait le Conseil fédéral, c'est de l'aboutissement des pourparlers que dépendait la mise en œuvre de l'article constitutionnel. Le gouvernement ajoutait qu'il faudrait remodeler le projet de loi si les discussions avec l'UE devaient dégager de nouvelles options concernant la gestion de l'immigration. En effet, le projet mis en consultation répondait aux exigences de l'article constitutionnel, mais pas à celles de l'ALCP.

En parallèle, une consultation a été lancée sur un message additionnel relatif à une modification de la LEtr visant à améliorer l'intégration des étrangers; ce projet était en cours de traitement au Parlement. Le texte initial avait été renvoyé au Conseil fédéral avec mandat de procéder aux adaptations rendues nécessaires par l'acceptation de l'article constitutionnel.

Poursuivre sur la voie bilatérale

Une nette majorité des participants à la procédure de consultation ont souhaité, en premier lieu, que l'on parvienne à une solution permettant de maintenir les accords bilatéraux conclus avec l'UE. Ils se sont également dits favorables à une simplification des dispositions d'admission pour les ressortissants des États membres de l'UE et de l'AELE.

Le Conseil fédéral aspirait lui aussi à trouver une solution consensuelle, afin de préserver la voie bilatérale. Cependant, les pourparlers menés avec l'UE ont été interrompus en prévision du référendum de juin 2016 sur le maintien éventuel du Royaume-Uni dans l'UE (Brexit). Afin que le délai constitutionnel relatif à la gestion de l'immigration soit respecté, le Conseil fédéral a alors proposé, dans un message publié en mars 2016, d'introduire une clause de sauvegarde unilatérale pour gérer l'immigration des ressortissants des États membres de l'UE et de l'AELE.

Il était prévu que si l'immigration en provenance de ces pays dépassait un certain seuil, le Conseil fédéral fixerait un plafond annuel

d'autorisations pour les personnes en provenance de l'UE et de l'AELE. Pour ce faire, il devait tenir compte des intérêts économiques globaux de la Suisse et s'appuyer sur les recommandations d'une commission de l'immigration, qui devait encore être créée. Dans le cadre de cette clause de sauvegarde unilatérale, il était prévu de prendre en considération la priorité accordée aux travailleurs résidant en Suisse uniquement lors de la fixation des plafonds. Par contre, le contrôle préalable des conditions de salaire et de travail n'était plus à l'ordre du jour. Le message prévoyait aussi que le Conseil fédéral adopte des mesures destinées notamment à promouvoir le potentiel offert par les travailleurs en Suisse et qu'il réaménage en cas de besoin l'exécution du droit des étrangers.

Le projet du Conseil fédéral comprenait également des mesures visant à améliorer l'application de l'ALCP, par exemple en empêchant que des ressortissants étrangers en quête d'emploi puissent toucher une aide sociale en Suisse. En outre, il définissait les critères selon lesquels un chômeur de nationalité étrangère perdrait désormais son droit de séjour. Enfin, un échange de données entre autorités concernées était prévu en cas de versement de prestations complémentaires.

Toujours en mars 2016, le Conseil fédéral a adopté, à la demande du Parlement, un message additionnel concernant les dispositions sur l'intégration inscrites dans la LEtr. Il y est notamment prévu que les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus susceptibles de rester durablement en Suisse puissent exercer plus facilement une activité lucrative. Selon ce message, les procédures d'autorisation seront remplacées par une procédure d'annonce et la taxe spéciale prélevée sur le revenu de travailleurs relevant du domaine de l'asile sera supprimée. Ces mesures doivent elles aussi promouvoir le potentiel offert par les travailleurs en Suisse.

Le Brexit fait avancer les choses

Après l'acceptation du référendum sur le Brexit, la Suisse a repris ses consultations avec l'UE en vue de trouver une solution dans le cadre de l'ALCP. En cas d'accord entre les deux parties, le Conseil fédéral entendait veiller à ce que les résultats des négociations soient pris en compte de manière appropriée dans les délibérations parlementaires.

Lorsqu'il est apparu qu'aucune entente en ce sens ne pourrait être trouvée, le Parlement s'est prononcé en faveur de dispositions légales pouvant être appliquées en conformité avec l'ALCP, mais en s'écartant quelque peu de l'article constitutionnel. Il a donc accordé la priorité à la préservation de l'ALCP et donc aux accords bilatéraux I. En même temps, il a rejeté la clause de sauvegarde unilatérale proposée par le Conseil fédéral.

La modification de la LEtr, adoptée par le Parlement en décembre 2016, prévoit l'introduction temporaire d'une obligation de communiquer les postes vacants dans des groupes de profession, des domaines d'activité ou des régions économiques qui enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne. Elle favorise le placement de personnes enregistrées en Suisse auprès des services publics en tant que demandeurs d'emploi. Ces dispositions visent également à restreindre l'immigration de travailleurs étrangers.

Comme jusqu'à présent, seuls les travailleurs en provenance d'États non-membres de l'UE ou de l'AELE (États tiers) seront soumis aux plafonnements et aux contingentements. Contrairement à ce qu'avait proposé le Conseil fédéral, le Parlement a donc refusé de plafonner le nombre de personnes sans activité lucrative, le regroupement familial et l'asile. Il a de même renoncé à instituer une nouvelle commission de l'immigration. En revanche, il a repris la disposition selon laquelle le Conseil fédéral arrête des mesures en vue d'exploiter le potentiel qu'offre la main-d'œuvre en Suisse. Le Parlement a également approuvé les mesures destinées à encourager l'intégration des étrangers et à améliorer l'application de l'ALCP.

Le délai référendaire de ces modifications législatives court jusqu'au 7 avril prochain. Actuellement, le SEM élabore les dispositions d'ordonnance nécessaires à leur mise en œuvre.



Albrecht Dieffenbacher

Chef des Affaires juridiques, Secrétariat d'État aux migrations (SEM), Wabern bei Bern