

# **Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes**

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil national**

du 4 avril 2014

---

# Rapport

## 1 Introduction

En janvier 2012, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de réaliser une évaluation sur le séjour des personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>1</sup>. Cette demande était motivée par une augmentation plus forte que prévue du nombre des migrants en provenance des pays de l'UE et de l'AELE depuis l'entrée en vigueur de l'accord au 1<sup>er</sup> juin 2002 ainsi que par une multiplication des questions sur les répercussions de la libre circulation des personnes et sur la manière dont celle-ci a été gérée par les autorités.

Le 18 juin 2012, la sous-commission compétente, à savoir la sous-commission DFJP/ChF de la CdG du Conseil national (CdG-N), a décidé sur la base des propositions faites par le CPA que l'évaluation devait être axée d'une part sur les répercussions de l'ALCP et d'autre part sur le rôle de la Confédération dans la mise en œuvre dudit accord. Elle souhaitait en savoir plus notamment sur le parcours des personnes immigrées, sur les indemnités de chômage et l'aide sociale perçues par cette catégorie de personnes et sur les conséquences que le recours aux indemnités de chômage ou à l'aide sociale pouvait avoir sur le droit de séjour des bénéficiaires. Sur proposition de la sous-commission, la CdG-N a en outre décidé le 9 novembre 2012 d'inclure la perception de prestations de l'assurance-invalidité (AI) dans le champ d'étude, bien consciente toutefois que le statut d'une personne vis-à-vis de l'assurance-invalidité n'a aucune conséquence sur son droit de séjour en Suisse.

Afin de pouvoir répondre aux questions soulevées, le CPA a procédé à une étude longitudinale, contrairement aux études disponibles à ce jour, en compilant pour la première fois certaines données<sup>2</sup>. À l'issue de ses travaux, le CPA a mis son projet de rapport en consultation, au cours du mois de septembre 2013, auprès du DFJP, du DEFR, de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Lors de sa séance du 18 novembre 2013, la sous-commission DFJP/ChF a pris acte du rapport du 6 novembre 2013 rédigé par le CPA au sujet de l'évaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes (cf. annexe 2) ainsi que des différentes questions en suspens portant sur l'exécution par les cantons. Lors d'une séance ultérieure, la sous-commission a pris acte des décisions du Conseil fédéral du 15 janvier 2014, constatant que les mesures prévues concernaient un grand nombre des lacunes mises en évidence par le CPA<sup>3</sup>. Considérant que l'acceptation de l'initiative populaire « contre l'immigration de masse » par

<sup>1</sup> Accord du 21.6.1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes; RS **0.142.112.681**)

<sup>2</sup> Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre-circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 1.2.1 et 1.2.4

<sup>3</sup> Cf. communiqué de presse du Conseil fédéral du 15.1.2014 «Libre circulation des personnes: des mesures supplémentaires pour lutter contre les abus». Les mesures prévues par le Conseil fédéral n'ayant pas encore été concrétisées, il est pour l'heure impossible d'en évaluer les effets. C'est pourquoi elles ne sont pas abordées de manière détaillée dans le présent rapport.

le peuple lors des votations du 9 février 2014 aura un impact sur les bases légales actuellement en vigueur, la sous-commission a ensuite transmis ses conclusions et propositions à la CdG-N, qui a, lors de sa séance du 4 avril 2014, adopté et transmis au Conseil fédéral le présent rapport avec les différentes recommandations qu'il contient. La commission a décidé de rendre public le rapport et l'évaluation du CPA<sup>4</sup>.

Le présent rapport de la CdG-N repose sur les appréciations que le CPA a formulées dans son rapport<sup>5</sup>. Il est donc complémentaire au rapport du CPA du 6 novembre 2013 et ne fait état des résultats de ce dernier que dans la mesure où la compréhension du présent document l'exige.

Les parties centrales du présent rapport portent, d'une part, sur la nature restreinte des possibilités de pilotage de l'immigration relevant de l'accord sur la libre circulation des personnes (ch. 2) et, d'autre part, sur la manière dont les cantons exploitent ces possibilités (ch. 3.1), ainsi que sur les mesures prises par la Confédération pour leur permettre de les mettre en œuvre (ch. 3.2).

## **2 Possibilités de pilotage de l'immigration relevant de l'ALCP**

### **2.1 Droit de séjour**

Selon l'accord sur la libre circulation des personnes, tous les ressortissants d'une partie contractante ont, sous réserve des dispositions transitoires applicables le cas échéant<sup>6</sup>, un *droit* d'entrée<sup>7</sup> et un *droit* de séjour, s'ils remplissent les conditions correspondant au but spécifique de leur séjour<sup>8</sup>, sur le territoire de toutes les autres parties contractantes. Si, comme dans le cas des autres immigrants, ce sont bien les cantons qui ont compétence pour l'octroi des autorisations nécessaires aux personnes entrées en Suisse en vertu de l'ALCP qui souhaitent y séjourner pour une durée de plus de trois mois (cf. ch. 3.1), les cantons n'ont cependant *pas de pouvoir discrétionnaire* dans ce domaine. De plus, l'octroi de l'autorisation a un effet purement déclaratoire<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Les documents ayant servi de base au rapport du CPA sont publiés sur la page Internet du CPA.

<sup>5</sup> Si l'étude porte par principe sur toute la durée de validité de l'ALCP, certaines données n'étaient cependant pas disponibles pour toute la période visée. Le CPA n'a ainsi pu obtenir les données relatives à l'aide sociale qu'à partir de 2005, les informations sur l'activité professionnelle, le chômage et la dépendance de l'aide sociale que jusqu'à la fin de l'année 2010.

<sup>6</sup> Art. 10 ALCP. En vertu de ces dispositions, la Suisse peut restreindre l'accès à son marché du travail durant les périodes transitoires, essentiellement en invoquant le risque de perturbations graves de son marché de l'emploi, en fixant des contingents ou en invoquant la clause de sauvegarde.

<sup>7</sup> Art. 3 ALCP

<sup>8</sup> Art. 4 et 6, en relation avec l'annexe I ALCP

<sup>9</sup> Bien que cet état de fait ne libère pas la personne autorisée à séjourner en Suisse de l'obligation de se procurer cette autorisation ou de fournir les informations requises, une infraction à cette obligation de déclaration n'entraîne pas la déchéance du droit de séjour.

Le droit de séjour ne peut être limité que dans certaines circonstances particulières (en cas de menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique<sup>10</sup> ou si un ressortissant d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE<sup>11</sup> quitte la Suisse pour une durée prolongée<sup>12</sup>) et à des conditions restrictives.

Par principe, la perception de prestations sociales n'a pas de conséquences sur le droit de séjour. Les personnes immigrées en Suisse dans le cadre de l'ALCP bénéficient au contraire du même droit aux prestations des différentes assurances sociales (vieillesse, invalidité, décès, maladie, maternité, accidents, chômage, allocations familiales) que les ressortissants suisses. Les périodes de cotisation donnant droit à une prestation qui ont été comptabilisées par une autre partie contractante sont prises en compte<sup>13</sup>, par exemple pour les prestations de l'assurance-chômage. Le droit à l'aide sociale est par contre régi par les législations cantonales<sup>14</sup>. Celles-ci doivent cependant tenir compte de l'interdiction de toute discrimination<sup>15</sup> et, dans le monde du travail, de la nécessité de garantir l'égalité de traitement avec les travailleurs indigènes<sup>16</sup>.

Les personnes percevant des prestations sociales peuvent néanmoins voir leur droit de séjour restreint dans certaines conditions. Toute restriction du droit de séjour doit cependant satisfaire au principe de proportionnalité<sup>17</sup>.

Le fait de percevoir une aide sociale *peut* ainsi entraîner la perte du droit de séjour d'une part dans le cas des personnes n'exerçant pas d'activité économique, puisque le droit de séjour leur est octroyé à la condition qu'elles disposent de moyens financiers suffisants<sup>18</sup>, et d'autre part dans le cas des travailleurs indépendants, si tant est que l'existence d'un revenu suffisant conditionne réellement leur droit de séjour<sup>19</sup>. Les travailleurs salariés, pour leur part, n'ont pas à craindre pour leur droit de séjour s'ils doivent avoir recours à l'aide sociale, ce droit étant lié non pas au revenu, mais à l'exercice d'une activité lucrative<sup>20</sup>.

<sup>10</sup> Cf. art. 5 de l'annexe I ALCP.

<sup>11</sup> En vertu des accords d'association, l'ALCP s'applique aussi aux Etats membres de l'AELE (Norvège, Islande, Principauté de Liechtenstein).

<sup>12</sup> Cf. art. 6, al. 5, art. 12, al. 5, et art. 24, al. 6, de l'annexe I ALCP.

<sup>13</sup> Cf. art. 8 ALCP, en relation avec l'annexe II.

<sup>14</sup> Dans son communiqué du 15.1.2014, le Conseil fédéral a annoncé la création d'une réglementation, contraignante à l'échelle suisse, selon laquelle les citoyens de l'UE/AELE qui viennent en Suisse pour y chercher un travail n'auront pas droit à l'aide sociale.

<sup>15</sup> Art. 2 ALCP. Cette clause de non-discrimination interdit toute inégalité de traitement des personnes entrées en Suisse dans le cadre de l'ALCP qui serait fondée uniquement sur le fait qu'elles ne possèdent pas la nationalité suisse.

<sup>16</sup> Art. 9, al. 2, de l'annexe I ALCP. En réponse à l'obligation de ne pas faire de différence entre les nationaux et les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, celles-ci doivent, par principe, bénéficier du même traitement que les travailleurs indigènes.

<sup>17</sup> S'agissant des décisions relevant du pouvoir d'appréciation des autorités, cf. art. 96 LEtr.

<sup>18</sup> Art. 24, al. 1 et 4, de l'annexe I ALCP. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux personnes entrées en Suisse au titre du regroupement familial (cf. art. 3 de l'annexe I ALCP).

<sup>19</sup> Cette question est controversée. Selon les directives de l'ODM, la réalisation d'un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins conditionne explicitement le séjour des travailleurs indépendants (ODM, Directives sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes, ch. 4.3.2). En vertu des dispositions pertinentes de l'art. 12, annexe I ALCP, par contre, l'existence d'un revenu suffisant n'est pas une condition explicite à l'octroi d'un titre de séjour. A ce sujet, cf. Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 4.1.2.

<sup>20</sup> Cf. en particulier l'art. 6 de l'annexe I ALCP.

Dans le cas des personnes entrées en Suisse pour exercer une activité économique salariée, le chômage *peut* lui aussi, dans certaines conditions, avoir des conséquences sur le droit de séjour. Cela dépendra, notamment, du type d'autorisation délivrée, de la durée du chômage et de la nature de celui-ci – volontaire ou involontaire (cf. ch. 3.2) – mais aussi de sa reconnaissance officielle, si la situation de chômage a été «dûment constatée par le bureau de main-d'œuvre compétent»<sup>21</sup>. De plus, il faut toujours vérifier si la personne intéressée ne possède pas aussi un droit de séjour à un autre titre (par ex. regroupement familial ou séjour sans exercice d'une activité économique si les revenus de la personne, y compris les indemnités de chômage<sup>22</sup>, lui permettent de subvenir à ses besoins).

D'une manière générale, on constate que les autorités fédérales ou cantonales n'ont que peu de moyens de piloter l'immigration en limitant le droit de séjour. Dans son rapport, le CPA estime que le potentiel de restriction du séjour des personnes entrées en Suisse dans le cadre de l'ALCP pour cause de perception de prestations sociales est très faible<sup>23</sup>.

## 2.2 Immigration et activité économique

Selon l'évaluation du CPA<sup>24</sup>, 78 % des personnes de plus de 18 ans entrées en Suisse sous le régime de l'ALCP jusqu'à la fin de l'année 2011 avaient l'intention d'y exercer une activité économique<sup>25</sup>. 9 % sont venues au titre du regroupement familial. Seul 13 % se sont établies en Suisse dans un but qui n'était ni le regroupement familial ni l'exercice d'une activité lucrative; plus de la moitié d'entre elles (7,6 %) sont venues suivre une formation. Le CPA a en outre démontré que l'immigration réagissait en fonction des besoins du marché du travail suisse ainsi que de la situation conjoncturelle en Suisse et dans l'UE.

L'étude du CPA a cependant aussi révélé<sup>26</sup> qu'il y avait de sérieuses différences entre le but de séjour déclaré et l'exercice effectif d'une activité économique: parmi les personnes entrées en Suisse afin d'y exercer une activité rémunérée, 8 % n'ont jamais eu d'activité lucrative et ont malgré tout séjourné en Suisse pendant plus d'une année et 13 % n'ont pas travaillé pendant les deux premiers mois au moins de leur séjour en Suisse, bien qu'elles auraient dû être en possession d'un contrat de travail valable, signé par un employeur suisse. Et puis, il y a la situation inverse, qui semble elle aussi être assez fréquente: des personnes entrent en Suisse en indiquant ne pas vouloir y exercer une activité économique, mais prennent malgré tout un emploi par la suite. Plus de 60 % des bénéficiaires de la réglementation en matière de regroupement familial commencent ainsi à travailler contre rémunération dans le courant des quatre premières années qui suivent leur arrivée.

<sup>21</sup> Cf. en particulier l'art. 6, al. 6, de l'annexe I ALCP (passage cité).

<sup>22</sup> Cf. art. 24, al. 3, de l'annexe I ALCP.

<sup>23</sup> Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 5.2.2 et 5.3.2

<sup>24</sup> Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 3.1 et 3.2

<sup>25</sup> Dans 99 % des cas, le but du séjour est l'exercice d'une activité lucrative *salariée*.

<sup>26</sup> Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 5.1.1

Le CPA n'a pas cherché à expliquer ces disparités de manière détaillée. Les raisons de ces différences peuvent être multiples dans les deux cas et ne cachent pas forcément des états de fait problématiques dans l'optique de l'appréciation juridique de l'immigration. En d'autres termes, il s'agit de personnes qui ont de toute manière le droit (peut-être limité) de séjourner en Suisse (par ex. bénéficiaires du regroupement familial qui entrent dans le monde du travail<sup>27</sup> ou personnes à la recherche d'un emploi<sup>28</sup> qui, bien qu'étant arrivées sans contrat de travail valable, sont enregistrées dans la catégorie des personnes exerçant une activité lucrative).

En résumé, la CdG-N constate que l'immigration relevant de l'ALCP est essentiellement, jusqu'à maintenant, une *migration professionnelle*.

Compte tenu des différences relevées entre le but déclaré et le but effectif du séjour, la CdG-N suggère, dans l'intérêt d'une information du public qui soit la plus transparente possible, que l'Office fédéral des migrations (ODM) spécifie explicitement les données sur lesquelles il se base dans son Bulletin Immigration – jusqu'à ce que la qualité des données ait pu être améliorée (cf. ch. 3.1) – et qu'il signale la différence substantielle existant entre le but de séjour déclaré et le but de séjour effectif.

## 2.3 Immigration et prestations sociales

Dans son étude, le CPA a démontré<sup>29</sup> que, depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, le pourcentage des personnes immigrées percevant des prestations sociales, après s'être initialement situé à un niveau très bas, s'était peu à peu rapproché de celui des Suisses jusqu'en 2010 (aide sociale) ou l'avait parfois même dépassé (indemnités de chômage)<sup>30</sup>.

Cette évolution n'a rien de surprenant: d'abord, le nombre des personnes percevant des prestations sociales peu après leur arrivée dans un pays signataire de l'ALCP est généralement très bas. L'expérience montre que le risque de devoir demander des prestations sociales augmente avec la durée du séjour. Ensuite, les personnes arrivées dans un Etat contractant qui se retrouvent au chômage ou sont tributaires de l'aide sociale ont tendance à ne pas le quitter, du moins pas tout de suite. Le CPA a retrouvé ce même type de comportements en Suisse<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Elles continuent d'avoir le droit de séjourner en Suisse au titre du regroupement familial (art. 3 de l'annexe I ALCP). Si elles ont aussi la nationalité d'une partie contractante, elles sont en outre autorisées à séjourner en Suisse en qualité de travailleurs salariés (art. 4 en relation avec l'art. 6 de l'annexe I ALCP).

<sup>28</sup> Les ressortissants d'Etats membres de l'UE ou de l'AELE qui sont à la recherche d'un emploi ont le droit de séjourner sur le territoire suisse pour une durée maximale de six mois dans le but de trouver du travail (art. 2, al. 1, annexe I ALCP).

<sup>29</sup> Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 3.3

<sup>30</sup> Cette remarque ne s'applique pas aux rentes-invalidité puisque seul 0,1 % des immigrés dans le cadre de l'ALCP perçoivent une rente-invalidité contre environ 6 % de la population ayant la nationalité suisse.

<sup>31</sup> Selon les observations du CPA, deux tiers au moins des personnes se retrouvant au chômage en Suisse ont ensuite repris une activité rémunérée (cf. Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 3.3.1).

Cependant, le CPA a constaté, dans la catégorie des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, une nette accumulation de parcours marqués par la perception de prestations sociales chez les personnes originaires de la partie méridionale de l'UE. Toutefois, de l'avis du CPA, ce n'est pas tant leur origine géographique qui est déterminante, mais plutôt le fait qu'elles travaillent souvent dans des secteurs dans lesquels les salaires sont bas et les emplois précaires. Il s'agit en particulier du bâtiment, de l'hôtellerie, de l'agriculture et du commerce de détail ainsi que du secteur des employés de maison<sup>32</sup>.

Comme le régime instauré par l'ALCP est encore relativement récent, il faut s'attendre à ce que la durée moyenne de séjour des personnes arrivées en Suisse dans le cadre de l'accord en question augmente encore. En conséquence, le pourcentage des bénéficiaires de prestations sociales devrait également s'accroître. En outre, la CdG-N prend en considération le fait que les données sur lesquelles le CPA s'est fondé pour réaliser son étude n'incluent encore pratiquement pas les immigrants originaires d'Europe de l'Est, puisque la libre circulation des personnes pour les nouveaux membres de l'UE n'a été introduite qu'en 2006 et en 2009. Or, ces immigrants travaillent souvent dans des branches dans lesquelles la situation de l'emploi est fluctuante et/ou le niveau des salaires est bas. Il est donc important, de l'avis de la CdG-N, que l'évolution des pourcentages de bénéficiaires de prestations sociales soit suivie de près.

Un autre constat important du CPA a retenu l'attention de la CdG-N: 60 % des immigrés tributaires de l'aide sociale en 2010 exerçaient une activité rémunérée. Cela signifie qu'à la fin de 2010, quelque 0,5 % de toutes les personnes immigrées et restées en Suisse dans le cadre de l'ALCP entraient dans la catégorie des travailleurs pauvres: leur travail ne leur permettait pas d'avoir un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins<sup>33</sup>. Si la CdG-N n'est pas en mesure de déterminer si ce problème a été exacerbé par la libre circulation des personnes, le fait est que le CPA a démontré dans son rapport du 16 juin 2011 relatif à la surveillance et aux effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes<sup>34</sup> que celle-ci avait eu pour effet d'augmenter l'offre de main-d'œuvre en Suisse et donc d'accroître la pression sur les salaires. La CdG-N estime qu'il est donc important de suivre de près l'évolution des salaires dans les secteurs susmentionnés.

<sup>32</sup> Cf. document faisant état des travaux préparatoires à l'évaluation du CPA du 6.11.2013 (*Materialien*, uniquement en allemand), partie III, tableau 16 en relation avec le tableau A 7 de l'annexe.

<sup>33</sup> S'il n'a pas été possible de déterminer le taux d'occupation des personnes en question, le fait est qu'un volume de travail marginal ou un travail à temps partiel ne représentant qu'une petite fraction d'une occupation à plein temps ne suffit pas pour obtenir un permis de séjour ou la prolongation d'un permis de séjour pour l'exercice d'une activité dépendante. Dans ce cas, la qualité de preneur d'emploi exigée ne peut, de fait, pas être reconnue.

<sup>34</sup> Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 16.6.2011 (FF **2012** 1039)

*Recommandation 1*            Observer l'évolution des salaires et des pourcentages de personnes percevant des prestations sociales

Le Conseil fédéral est invité à observer de près l'évolution de la proportion des bénéficiaires de prestations sociales, du niveau moyen des salaires et des salaires les plus bas dans les secteurs les plus touchés par l'immigration. Il rendra en outre compte à la CdG-N des mesures qu'il entend prendre pour que les salaires suffisent à couvrir le coût de la vie en Suisse.

## **2.4                            Bilan intermédiaire**

La CdG-N relève que, jusqu'à maintenant, l'immigration relevant de l'ALCP est essentiellement une migration professionnelle. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord, le pourcentage des bénéficiaires de prestations sociales et le nombre des personnes qui travaillent sans toutefois parvenir à réaliser un revenu leur permettant de subvenir à leurs besoins ont pourtant augmenté. Comme les moyens de piloter l'immigration sont très faibles (en dehors du champ d'application des dispositions transitoires), la CdG-N juge d'autant plus important que cette évolution soit observée attentivement.

## **3                                Exploitation des moyens d'action**

### **3.1                            Mise en œuvre de l'ALCP par les cantons**

L'ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP)<sup>35</sup> régit la mise en œuvre de l'ALCP en Suisse. En vertu de l'art. 26 OLCP, ce sont les autorités cantonales qui délivrent les autorisations de séjour. Elles sont cependant tenues d'enregistrer les autorisations accordées (ainsi que certaines autres données importantes pour la mise en œuvre de l'accord)<sup>36</sup> dans le système d'information central sur la migration (SYMIC), géré par l'ODM<sup>37</sup> (cf. ch. 3.2).

#### *Informations nécessaires à la mise en œuvre par les cantons – perception de prestations sociales*

Si l'on veut que les autorités cantonales compétentes puissent tirer parti des moyens d'action limités dont elles disposent pour piloter l'immigration relevant de l'ALCP (cf. ch. 2.1), il faut qu'elles disposent de certaines informations sur les personnes immigrées. Elles doivent ainsi connaître d'une part les éléments qui conditionnent le droit de séjour des immigrants (notamment le but de leur séjour) et d'autre part les

<sup>35</sup> Ordonnance du 22.5.2002 sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, l'Union européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (RS **142.203**)

<sup>36</sup> Art. 7, al. 1 et 4, de la loi fédérale du 20.6.2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA; RS **142.51**), en relation avec les art. 5 et 7 de l'ordonnance du 12.4.2006 sur le système d'information central sur la migration (ordonnance SYMIC; RS **142.513**)

<sup>37</sup> Art. 2 LDEA

prestations sociales perçues par ces derniers puisque le recours à de telles prestations peut être un facteur limitatif du droit de séjour.

Par renvoi aux procédures générales prévues dans la législation sur les étrangers, les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP dont le séjour en Suisse est soumis à autorisation ont donc l'obligation de fournir certains renseignements dans le cadre de la procédure d'autorisation<sup>38</sup>. Les ressortissants de pays membres de l'UE ou de l'AELE ne sont par contre pas tenus de déclarer ultérieurement la perception de prestations sociales ou un changement du but de leur séjour.

Pour ce qui est des prestations sociales, tout a été mis en place pour permettre à l'avenir la transmission aux autorités compétentes en matière de migrations des informations dont elles ont besoin: depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, les autorités d'aide sociale ont (dans une très grande majorité des cas) l'obligation explicite de fournir les informations demandées et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, elles sont même tenues d'informer spontanément les autorités compétentes en matière de migrations lorsqu'une personne immigrée bénéficie de l'aide sociale<sup>39</sup>. Quant aux caisses de chômage et aux offices régionaux de placement (ORP), qui étaient déjà contraints de répondre aux demandes de renseignements spécifiques et motivées depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011<sup>40</sup>, ils sont également tenus, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, d'informer spontanément les autorités responsables en matière de migrations lorsqu'une personne immigrée<sup>41</sup>:

- s'inscrit auprès d'un ORP durant la première année de séjour en Suisse<sup>42</sup>;
- a épuisé son droit aux prestations de l'assurance-chômage;
- se voit refuser le versement de prestations.

Même si elle considère que la mise en place des bases légales ad hoc a pris énormément de temps, la CdG-N est satisfaite de constater que les autorités compétentes en matière de migrations peuvent désormais avoir accès aux informations sur les bénéficiaires de l'aide sociale et des indemnités de chômage pour être en mesure de piloter l'immigration relevant de l'ALCP. La CdG-N salue aussi l'annonce faite par le Conseil fédéral, le 15 janvier 2014, d'instaurer le principe de l'échange automatique d'informations en ce qui concerne le versement de prestations complémentaires, qui peut justement être déterminant pour l'autorisation de séjour. Elle invite néanmoins le Conseil fédéral à examiner dans quelle mesure il ne faudrait pas rendre accessibles encore d'autres informations pour permettre la régulation du droit de séjour des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP en fonction des prestations sociales perçues.

<sup>38</sup> Cf. art. 9, al. 1, OLCP, avec renvoi aux dispositions pertinentes de la législation sur les étrangers.

<sup>39</sup> Art. 97, al. 3, let. d, de la loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers (LEtr; RS **142.20**), en relation avec l'art. 82, al. 5, de l'ordonnance du 24.10.2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS **142.201**).

<sup>40</sup> Art. 97a, al. 1, let. f, ch. 7, LACI.

<sup>41</sup> Art. 97, al. 3, let. e, LEtr et art. 97a, al. 1, let. b<sup>ter</sup>, de la loi fédérale du 25.6.1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS **837.0**) en relation avec l'art. 82, al. 6 et 7, OASA

<sup>42</sup> Les raisons pour lesquelles l'obligation de cette information spontanée est limitée aux inscriptions effectuées durant la première année de séjour en Suisse demeurent obscures.

## *Recommandation 2*

## Information concernant les prestations sociales

Le Conseil fédéral est invité à examiner si les autorités responsables en matière de migrations ont besoin d'avoir accès aux informations relatives à d'autres prestations sociales pour pouvoir tirer parti de tous les moyens d'action leur permettant de piloter l'immigration relevant de l'ALCP.

### *Informations nécessaires à la mise en œuvre par les cantons – but du séjour*

La commission a été très surprise d'apprendre à la lecture du rapport du CPA<sup>43</sup> que l'ALCP ne permettait pas, de l'avis des autorités fédérales consultées par le CPA, d'obliger les personnes immigrées en vertu de l'accord en question à annoncer le changement du but de leur séjour ou de leur statut professionnel (lorsqu'elles entament ou abandonnent une activité rémunérée). Selon les experts consultés, une telle obligation serait contraire notamment à l'interdiction de toute discrimination<sup>44, 45</sup>

La CdG-N considère pourtant qu'une telle information serait fort pertinente dans la perspective de l'exécution de l'ALCP: si les autorités compétentes en matière de migrations ne savent pas qu'une personne cesse toute activité rémunérée, elles ne peuvent pas vérifier si cette personne dispose de moyens financiers suffisants pour obtenir une autorisation de séjour en qualité de personne non active<sup>46</sup>.

La CdG-N estime dès lors que la divergence mise au jour par le CPA entre le but déclaré du séjour et le but effectif<sup>47</sup> est problématique: l'envergure des disparités intercantionales sur ce point tend à indiquer que les autorités compétentes ne sont pas totalement coupées de toute information, même s'il n'existe pas d'obligation de communiquer ces données.

Comme, en vertu de l'ALCP, l'exercice d'une activité économique salariée est un but de séjour donnant droit non seulement au séjour en Suisse, mais aussi aux prestations sociales sans aucune discrimination, la CdG-N invite le Conseil fédéral à prendre contact avec les cantons pour clarifier la raison de ces disparités intercanto-

<sup>43</sup> Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 4.2.1

<sup>44</sup> Art. 2 ALCP

<sup>45</sup> A l'intérieur de l'UE, la Cour de Justice de l'UE a déduit de l'interdiction de toute discrimination une interdiction généralisée de toute restriction de la mobilité des travailleurs. Cette interdiction frappe même les restrictions transfrontalières correspondant à des limitations appliquées à l'intérieur des frontières d'un Etat (arrêt du 15.12.1995 [arrêt Bosman], affaire C-415/93, ECR I-4921). Quant à savoir si l'ALCP – notamment l'art. 8 de l'annexe I – implique lui aussi une interdiction généralisée de toute restriction de la mobilité, la question est controversée. Il n'existe pas encore de jurisprudence à ce sujet. La tendance va cependant dans ce sens (cf. arrêt de la Cour de justice de l'UE du 8.5.2003 [affaire C-438/00, ECR I-04135], dans lequel elle a statué que l'interdiction générale de toute restriction de la mobilité des travailleurs s'appliquait aussi aux Etats associés).

<sup>46</sup> Dans son communiqué du 15.1.2014, le Conseil fédéral ne se prononce pas sur ce point et sur la lutte contre les abus quand il affirme qu'il « s'agira de définir clairement les conditions auxquelles un ressortissant de l'UE/AELE perd son droit de séjour lorsqu'il renonce à son activité lucrative ». Les conditions en question sont en fait déjà largement connues (voir ch. 2.1; concernant la notion vague de « chômage involontaire », voir ch. 3.2). La question en suspens est plutôt celle de savoir comment les autorités compétentes peuvent obtenir les informations leur permettant de se prononcer.

<sup>47</sup> Cf. Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 5.1.1

nales. Sur la base de ces éclaircissements, il s'agira de prendre les mesures nécessaires pour améliorer rapidement le transfert de données en prenant exemple sur les cantons les mieux documentés.

*Recommandation 3*

Faire la lumière sur les disparités intercantionales en matière de divergences entre le but déclaré et le but effectif du séjour

Le Conseil fédéral est invité à déterminer avec les cantons les raisons des disparités intercantionales constatées en matière de divergences entre le but déclaré et le but effectif du séjour des personnes arrivées en Suisse sous le régime de l'ALCP et à faire part de ses conclusions à la CdG-N. Les informations ainsi obtenues sur la mise en œuvre de l'accord par les cantons devront être immédiatement exploitées pour améliorer l'échange de données.

La CdG-N demande aussi au Conseil fédéral de trouver une solution aux problèmes conceptionnels constatés dans les bases d'informations utilisées pour mettre en œuvre les rares instruments de pilotage de l'immigration relevant de l'ALCP.

*Recommandation 4*

Créer les bases nécessaires pour garantir l'accès aux informations

Le Conseil fédéral est invité à examiner comment les autorités d'exécution cantonales pourraient se procurer les informations nécessaires au pilotage de l'immigration relevant de l'ALCP – notamment celles qui concernent le changement du but du séjour ou du statut professionnel, lorsqu'une personne commence ou cesse une activité économique – sans enfreindre les dispositions de l'accord sur la libre circulation des personnes.

*Utilisation des informations disponibles*

Dès le moment où une condition de séjour n'est plus remplie, le *droit* de séjour devient caduc. Le *permis* de séjour, par contre, n'expire pas automatiquement puisqu'il doit être révoqué par les autorités compétentes<sup>48</sup>.

Etant donné que les faits ayant motivé une limitation du droit de séjour (comme la cessation de l'activité économique ou la perception de prestations sociales) ne sont pas enregistrés dans le SYMIC, le CPA n'a pas pu, dans le cadre de son étude, déterminer le nombre de cas dans lesquels les autorités d'exécution cantonales ont effectivement eu recours à des mesures de restriction du séjour telles qu'une révocation du permis de séjour.

Comme il n'y a pas eu d'échange de données et d'informations entre les autorités pendant un laps de temps prolongé, il est probable que les autorités compétentes en matière de migrations n'avaient tout bonnement pas conscience des moyens d'action à leur disposition (cf. ch. 3.1).

<sup>48</sup> Cf. art. 23 OLCP.

Bien que les bases légales nécessaires à l'échange d'informations entre les services compétents aient été mises en place en 2008 – tout au moins dans le domaine de l'aide sociale –, le CPA est parvenu à la conclusion que les rares moyens permettant de piloter réellement l'immigration relevant de l'ALCP n'avaient pas été exploités dans tous les cas, pas même lorsque les informations utiles étaient disponibles<sup>49</sup>.

En définitive, la décision de restreindre le droit de séjour d'une personne arrivée en Suisse sous le régime de l'ALCP est une décision discrétionnaire s'appliquant à un cas spécifique. Elle doit être prise compte tenu de l'intérêt public ainsi que de la situation personnelle de l'intéressé et de son degré d'intégration<sup>50</sup>. La CdG-N juge néanmoins important que les possibilités de pilotage soient étudiées dans chacun de ces cas. Elle estime qu'il faut notamment tenir compte de l'intérêt public qu'il y a protéger les systèmes de sécurité sociale contre la perception injustifiée de prestations et contre l'immigration en trop grand nombre de personnes sans activité lucrative. De l'avis de la CdG-N, il est cependant aussi nécessaire que l'accord sur la libre circulation des personnes soit appliqué de façon aussi uniforme que possible par les cantons.

*Recommandation 5*                      Tirer parti des possibilités de pilotage

Le Conseil fédéral est invité, dans les limites de ses compétences, à inciter les autorités cantonales compétentes à examiner systématiquement toutes les possibilités qui existent pour piloter l'immigration en provenance des Etats parties à l'accord sur la libre circulation des personnes au moyen du retrait ou de la restriction de l'autorisation de séjour.

*Différences entre les cantons*

La CdG-N se félicite du fait que, dans son communiqué du 15 janvier 2014, le Conseil fédéral a annoncé vouloir inscrire expressément plusieurs principes dans le droit fédéral « afin de garantir une pratique uniforme à l'échelle suisse », notamment en ce qui concerne le refus d'accorder une autorisation d'établissement à une personne qui est au chômage, la perte du droit de séjour en cas de cessation de l'activité lucrative ou encore le (non-)versement de l'aide sociale aux demandeurs d'emploi. Lors de ses travaux portant sur la mise en œuvre de l'ALCP, le CPA a mis au jour différentes autres disparités intercantionales appelant une explication<sup>51</sup>. Dans l'intérêt d'une mise en œuvre uniforme et efficace, la CdG-N appelle le Conseil fédéral à clarifier avec les cantons les raisons de ces différences relevées par le CPA.

<sup>49</sup> Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 5.2.3 et 5.3.3

<sup>50</sup> Cf. art. 96 LEtr.

<sup>51</sup> Cf. Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 5.1.2, 5.1.3 et 5.1.4; cf. annexe 1.

### *Recommandation 6*

Clarifier l'origine des différences constatées dans la mise en œuvre par les cantons

Le Conseil fédéral est invité à éclaircir avec les cantons les différences parfois considérables relevées entre ceux-ci dans la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes et dans l'octroi des permis d'établissement (ces différences sont spécifiées dans les constatations du CPA reproduites dans l'annexe 1) et à en rendre compte à la CdG-N.

## **3.2**

### **Tâches assumées par la Confédération**

#### *Surveillance de la mise en œuvre par les cantons*

Aux termes de l'art. 124, al. 1, LEtr, le Conseil fédéral surveille l'exécution de la législation s'appliquant aux étrangers. Sans donner plus de précisions sur l'étendue de cette tâche, il a délégué à l'ODM la surveillance de la mise en œuvre de l'ALCP<sup>52</sup>. Il est toutefois spécifié dans les autres bases légales que l'ODM doit assurer une mise en œuvre uniforme de l'accord par les cantons<sup>53</sup>.

Le CPA a constaté dans le cadre de ses travaux<sup>54</sup> que l'ODM avait, jusque-là, fait preuve de beaucoup de retenue dans l'exercice de cette surveillance. Cette retenue s'explique non seulement par l'interprétation restrictive qu'il fait de sa propre tâche, mais aussi, avant tout, par le fait qu'il ne dispose pas des informations nécessaires pour s'assurer que les cantons respectent bien les dispositions légales et pour œuvrer, par ce biais, à l'uniformisation de la pratique.

Avec le SYMIC, l'ODM dispose en principe d'un instrument se prêtant à la gestion des informations dont il a besoin. L'un des buts visés au moyen du SYMIC est d'ailleurs d'aider l'ODM à s'acquitter de ses tâches de mise en œuvre de l'ALCP<sup>55</sup>. Malheureusement, le SYMIC n'a pas été conçu dans cette perspective: en dépit de ses nombreuses interfaces avec d'autres systèmes, il ne contient pas toutes les informations requises dans le contexte de la mise en œuvre de l'ALCP (par ex. celles qui touchent à la situation professionnelle de la personne en question ou à son recours à l'aide sociale). Les mesures de restriction du séjour ne se trouvent d'ailleurs pas non plus dans le SYMIC. Sans compter que les informations sur le but du séjour qui y figurent ne correspondent souvent pas à la réalité (cf. ch. 2.2 et 3.1).

La CdG-N a bien conscience que la qualité des données ne dépend pas seulement de l'infrastructure informatique mise en place, mais avant tout de la disponibilité des informations souhaitées et de leur gestion (cf. ch. 2.2). Elle reconnaît aussi qu'il est très difficile de remédier aux défauts conceptuels du SYMIC en raison de la complexité du système. La commission estime néanmoins nécessaire que les autorités

<sup>52</sup> Art. 33 OLCP

<sup>53</sup> Selon l'art. 85, al. 1, let. a, OASA, en particulier, l'ODM a la compétence d'approuver l'octroi et le renouvellement des autorisations de séjour et de courte durée, ainsi que l'octroi de l'établissement, lorsqu'il estime qu'une procédure d'approbation est nécessaire pour certaines catégories de personnes afin d'assurer une pratique uniforme de la loi.

<sup>54</sup> Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 4.3

<sup>55</sup> Art. 3, al. 2, let. c et i, et al. 4, LDEA

compétentes aient à leur disposition un instrument qui leur permette de s'acquitter de leur tâche. Il faut aussi que l'ODM ait les moyens de s'atteler à l'uniformisation de la pratique pour ce qui est de la mise en œuvre de l'ALCP. Sans une banque de données solide, qui contienne toutes les informations nécessaires au pilotage de l'immigration relevant de l'ALCP, les autorités compétentes aux niveaux de la Confédération et des cantons ne sont guère en mesure de faire le travail que l'on attend d'elles.

*Recommandation 7            Mettre à disposition les instruments nécessaires*

Le Conseil fédéral est invité à mettre à la disposition tant des autorités responsables de la mise en œuvre de l'ALCP que de l'ODM un instrument leur permettant de s'acquitter de leur mission (respectivement la mise en œuvre et la surveillance). La fonctionnalité et l'utilisation effective du SYMIC doivent être revues et adaptées si nécessaire.

*Clarification de la notion de « chômage involontaire »*

Pour que les autorités cantonales puissent mettre en application les dispositions de l'accord sur la libre circulation des personnes, il ne suffit pas que ces dispositions soient reprises dans la législation nationale (pour autant que cela soit nécessaire). Si l'on tient précisément à ce que l'exécution soit *uniforme*, il importe que les autorités fédérales établissent aussi des directives dans lesquelles elles expliquent les termes de l'accord ainsi que les différentes dispositions de droit national.

C'est ce que l'ODM, compétent en la matière, a fait en publiant des directives sur l'introduction (progressive) de la libre circulation des personnes. Il a cependant négligé d'y définir la notion de « chômage involontaire ». Cette omission pose problème parce qu'il s'agit d'un concept qui est très important dans le contexte du droit de séjour, mais qui est nouveau en droit suisse<sup>56</sup>.

Dans son communiqué du 15 janvier 2014, le Conseil fédéral annonce vouloir définir clairement les conditions auxquelles un ressortissant de l'UE/AELE perd son droit de séjour lorsqu'il renonce à son activité lucrative. La CdG-N suppose qu'il profitera de cette mise au point pour indiquer ce que signifie la notion de « chômage involontaire ».

Compte tenu de l'importance que cette notion a aussi dans la perspective du pilotage de l'immigration, la CdG-N estime qu'une clarification est nécessaire et urgente.

<sup>56</sup> Cf. art. 6, al. 1 et 6, de l'annexe I ALCP. En raisonnant *a contrario* de la réglementation énoncée à l'art. 6 de l'annexe I ALCP, selon laquelle la possibilité d'une restriction du droit de séjour en cas de chômage involontaire dépend de la durée de l'emploi occupé précédemment, on pourrait, dans certaines circonstances, envisager qu'en cas de chômage volontaire, le retrait du permis de séjour soit admissible immédiatement.

*Recommandation 8* Clarifier la situation juridique

Le Conseil fédéral veille à ce que les autorités compétentes clarifient sans attendre la notion de « chômage involontaire » au sens de l'art. 6, al. 1 et 6, de l'annexe I ALCP et, avec elle, le contexte juridique entourant la possibilité de retirer leur droit de séjour aux ressortissants d'Etats membres de l'UE ou de l'AELE pour cause de chômage. Il veille aussi à ce qu'elles communiquent aux cantons toute instruction nécessaire à la mise en œuvre de l'accord.

*Ressources*

Au vu de l'actuel profil des tâches et compte tenu du rapport du CPA<sup>57</sup>, la CdG-N constate un déséquilibre entre la multiplicité des tâches incombant à la section « Libre circulation des personnes » de l'ODM et sa dotation en personnel. Durant les périodes marquées par une évolution rapide de la législation et par de fréquentes adaptations des directives, en particulier, cette situation entraîne une négligence de la fonction de surveillance.

*Recommandation 9* Etoffer les effectifs de la section compétente de l'ODM

Le Conseil fédéral prend sans attendre les dispositions qui s'imposent afin que l'office ou le département compétent veille à rétablir l'équilibre entre les tâches et les ressources de la section compétente de sorte que celle-ci soit en mesure d'exercer une surveillance active.

## 4 Conclusion

Les constatations de la CdG-N sont les suivantes: les moyens dont la Suisse dispose pour piloter, en cas de besoin, l'immigration relevant de l'ALCP sont limités. Les personnes arrivées en Suisse sous le régime de l'ALCP peuvent faire valoir leur droit à des prestations sociales à des titres divers sans risquer de perdre leur droit de séjour. Jusqu'ici, l'immigration relevant de l'accord en question était essentiellement une migration professionnelle. Les personnes qui se sont établies en Suisse en vertu de l'ALCP sont venues pour y travailler, ce qu'elles ont d'ailleurs fait dans la plupart des cas.

De l'avis de la CdG-N, certaines mesures s'imposent néanmoins:

- les autorités cantonales responsables de la mise en œuvre ont été régulièrement privées des informations dont elles auraient eu besoin pour restreindre effectivement le droit de séjour dans les cas d'espèce et pour tirer ainsi parti des rares possibilités d'intervention à leur disposition;

<sup>57</sup> Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013, ch. 4.4

- jusqu’à maintenant, les autorités compétentes en matière de migrations ne se sont pas servies des informations à leur disposition de manière suffisamment rigoureuse pour exploiter les possibilités de restreindre le droit de séjour;
- finalement, les autorités de surveillance de la Confédération ont assisté à cette évolution sans rien entreprendre pour améliorer les bases disponibles et pour permettre aux services responsables de saisir les opportunités de pilotage de l’immigration relevant de l’ALCP.

## **5 Suite de la procédure**

La CdG-N demande au Conseil fédéral de bien vouloir prendre position, d’ici au 15 août 2014, sur les constatations et recommandations formulées dans le présent rapport ainsi que dans l’évaluation du CPA. Elle l’invite, en référence avec le concept de mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles en matière d’immigration annoncé pour juin 2014 à lui exposer au moyen de quelles mesures et dans quels délais il envisage mettre en œuvre les recommandations de la commission.

4 avril 2014

Au nom de la Commission de gestion  
du Conseil national:

Le président, Rudolf Joder

La secrétaire, Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission DFJP/ChF,  
Alfred Heer

Le secrétaire de la sous-commission DFJP/ChF,  
Philipp Mäder

## **Index des abréviations**

|       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AELE  | Association européenne de libre-échange                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| AI    | Assurance-invalidité                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Al.   | Alinéa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| ALCP  | Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes; RS 0.142.112.681)                                                                                                                                 |
| Art.  | Article                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| AVS   | Assurance-vieillesse et survivants                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| CdG   | Commissions de gestion                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| CdG-N | Commission de gestion du Conseil national                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Cf.   | Confer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Ch.   | chiffre                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| ChF   | Chancellerie fédérale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| CPA   | Contrôle parlementaire de l'administration                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| DEFR  | Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| DFJP  | Département fédéral de justice et police                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| FF    | Feuille fédérale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| LACI  | Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance chômage; RS 837.0)                                                                                                                                                                                                                       |
| LDEA  | Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (RS 142.51).                                                                                                                                                                                                                                               |
| Let.  | Lettre                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| LEtr  | Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers, RS 142.20)                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| OASA  | Ordonnance du 24 octobre 2007 relative l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (RS 142.201)                                                                                                                                                                                                                                                  |
| OFAS  | Office fédéral des assurances sociales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| OFS   | Office fédéral de la statistique                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| ODM   | Office fédéral des migrations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| OLCP  | Ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, l'Union européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes; RS 142.203) |

|       |                                                |
|-------|------------------------------------------------|
| ORP   | Office régional de placement                   |
| RS    | Recueil systématique                           |
| SYMIC | Système d'information central sur la migration |
| UE    | Union européenne                               |

## **Synthèse des différentes constatations relatives à la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes par les cantons et à l'octroi des permis d'établissement (Recommandation 6)**

Les constatations suivantes du CPA appellent une clarification. Le Conseil fédéral est invité à éclaircir avec les cantons les raisons de ces conclusions et à rendre compte des résultats de ses recherches:

*Constatation 1:* les conditions auxquelles les permis d'établissement sont délivrés varient sensiblement d'un canton à l'autre (cf. annexe au rapport, partie III, point 7.1, graphique 27, ainsi qu'annexe au rapport, partie III, tableaux annexés, point 2.6, tableau A 22).

*Constatation 2:* dans certains cantons, les personnes venues en Suisse pour y suivre une formation obtiennent relativement souvent un permis B d'une durée de *plus* d'un an, alors qu'il n'est prévu, dans leur cas, qu'une autorisation d'un an renouvelable chaque année pour la durée de la formation (cf. annexe au rapport, partie III, point 7.1, graphique 28).

*Constatation 3:* selon des indications dénuées de toute ambiguïté, les données saisies dans le SYMIC ne sont pas actuelles et leur mise à jour varie considérablement d'un canton à l'autre (cf. annexe au rapport, partie III, point 7.1, graphique 26, et annexe au rapport, partie III, point 7.1, graphique 25).

*Constatation 4:* la durée et les conséquences d'une situation de chômage ayant un impact sur le droit de séjour varient selon les cantons (cf. annexe au rapport, partie III, point 7.2.1, graphique 29; annexe au rapport, partie III, point 7.2.3, tableaux 80 et 81, ainsi qu'annexe au rapport, partie III, point 7.2.3, graphique 31)<sup>58</sup>.

*Constatation 5:* la durée et les conséquences d'un recours à l'aide sociale ayant un impact sur le droit de séjour varient selon les cantons (cf. annexe au rapport, partie III, point 7.2.2, graphique 30, et tableaux annexés, tableau A64, ainsi qu'annexe au rapport, partie III, point 7.2.3, graphique 32 et tableau 83)<sup>59</sup>.

*Constatation 6:* plus de 4 % des personnes en Suisse pour «recherche d'emploi» sont titulaires d'un permis B alors que le séjour à cette fin est limité à douze mois maximum (cf. annexe au rapport, partie III, point 4.2.3, tableau 33).

*Constatation 7:* environ 2,5 % des personnes venues en Suisse dans le cadre de l'ALCP ne sont pas titulaires d'un permis de séjour, mais sont pourtant enregistrées dans le SYMIC et auprès de l'AVS (cf. annexe au rapport, partie III, point 4.2.3, tableau 32).

<sup>58</sup> Comme ces configurations ne sont pas définies de manière très claire et comme certaines informations sont inexistantes (les mesures de restriction du droit de séjour ne sont pas enregistrées dans le SYMIC), la fréquence des différentes configurations et leurs conséquences n'ont pu être déterminées ou estimées que de manière indirecte. Ces chiffres doivent donc être interprétés avec précaution.

<sup>59</sup> Idem.

