



ad 13.030

**Message additionnel
concernant la modification de la loi fédérale
sur les étrangers
(Intégration)**

du 4 mars 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message additionnel, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un complément au message du 8 mars 2013 concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration) qui prévoit une nouvelle modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration) et qui porte sur la mise en œuvre de cinq initiatives parlementaires.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 mars 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Pour adapter le projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration; 13.030) à l'art. 121a de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral propose de mieux exploiter le potentiel offert par la main-d'œuvre indigène, en facilitant l'exercice d'une activité lucrative pour les personnes relevant du domaine de l'asile. Les demandes formulées dans quatre initiatives parlementaires seront en outre mises en œuvre, pour autant qu'elles n'aient pas déjà été prises en compte. Par contre, une cinquième initiative parlementaire ne sera pas mise en œuvre.

Contexte

Le Conseil fédéral a approuvé le 8 mars 2013 le message et le projet de loi relatifs à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration; 13.030). Ce projet prévoit une adaptation des dispositions concernant le séjour, le regroupement familial et l'intégration, mais aussi une adaptation d'autres lois fédérales. Il a été accepté par le Conseil des Etats le 11 décembre 2013 avec seulement quelques modifications.

Après la votation du 9 février 2014 sur l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», les Chambres fédérales ont renvoyé le projet de loi au Conseil fédéral, en chargeant ce dernier, d'une part, de le revoir en tenant compte du nouvel art. 121a de la Constitution fédérale et en s'appuyant sur les décisions du Conseil des Etats et, d'autre part, d'intégrer dans le message additionnel les demandes formulées dans cinq initiatives parlementaires en suspens depuis un certain temps.

Contenu du projet

Pour adapter le projet à l'art. 121a de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral propose de supprimer l'obligation de verser la taxe spéciale qui touche les personnes relevant du domaine de l'asile qui exercent une activité lucrative, ainsi que l'obligation d'autorisation à laquelle sont soumis les étrangers admis à titre provisoire et les réfugiés reconnus pour exercer une activité lucrative. Ces mesures permettront d'améliorer l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile qui sont capables de travailler et de mieux exploiter ce potentiel offert par la main-d'œuvre indigène. Ainsi, les besoins en travailleurs supplémentaires en provenance de l'étranger diminueront.

Avec la suppression de la taxe spéciale, la Confédération verra ses recettes nettes diminuer d'environ 3,6 millions de francs. Elle pourra toutefois tabler à l'avenir sur des économies dans l'aide sociale, lorsque les mesures prévues pour améliorer l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile feront effet.

Par ailleurs, ce projet met en œuvre les demandes des auteurs de quatre initiatives parlementaires, pour autant qu'elles n'aient pas déjà été prises en compte dans le cadre du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers ni dans un autre projet de loi. Par contre, vu le résultat de la procédure de consultation, le Conseil fédéral propose de ne pas mettre en œuvre une cinquième initiative parlementaire, intitulée «Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer» (iv. pa. 08.406).

Table des matières

Condensé	2666
1 Grandes lignes du projet	2669
1.1 Contexte	2669
1.2 Nouvelle réglementation proposée	2670
1.2.1 Facilitation de l'activité lucrative de personnes relevant du domaine de l'asile	2670
1.2.2 Mise en œuvre de trois initiatives parlementaires	2672
1.3 Justification et appréciation de la solution proposée	2675
1.3.1 Pas d'extension du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers aux ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE	2675
1.3.2 Facilitation de l'activité lucrative de personnes relevant du domaine de l'asile	2676
1.3.3 Mise en œuvre des initiatives parlementaires	2678
1.3.4 Résultats de la procédure de consultation et position du Conseil fédéral	2683
1.4 Comparaison avec le droit de l'UE	2686
2 Commentaire des dispositions	2686
3 Répercussions	2695
3.1 Répercussions pour la Confédération	2695
3.2 Répercussions pour les cantons	2696
4 Relation avec le programme de législature	2697
5 Aspects juridiques	2697
5.1 Constitutionnalité	2697
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales	2697
 Propositions du Conseil fédéral concernant le projet de modification du 8 mars 2013 de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration), dans la version du Conseil des Etats du 11 décembre 2013	 2699

Message additionnel

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Le 8 mars 2013, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr¹) (Intégration; 13.030)². Ce projet prévoit d'adapter de manière ciblée les réglementations en matière d'entrée et de séjour, et de s'appuyer sur les dispositions en vigueur en matière d'intégration, selon le principe éprouvé «encourager et exiger», pour rendre l'intégration des étrangers plus contraignante et, partant, pour que ces derniers engagent davantage leur responsabilité individuelle en vue de s'intégrer.

Le Conseil des Etats a adopté le projet du Conseil fédéral relatif à l'intégration des étrangers lors de la session d'hiver 2013 en n'y apportant que quelques modifications³.

Le Conseil national a renvoyé le projet de loi au Conseil fédéral par décision du 12 mars 2014, en chargeant ce dernier de présenter à l'Assemblée fédérale des propositions de modification des décisions du Conseil des Etats permettant de mettre en œuvre la nouvelle disposition constitutionnelle relative à la gestion de l'immigration (art. 121a) votée par le peuple le 9 février 2014. Le Conseil fédéral doit par ailleurs intégrer dans le projet de loi les demandes de modification de la LEtr formulées dans cinq initiatives parlementaires en suspens, auxquelles les Commissions des institutions politiques des deux conseils ont donné suite⁴. Ces initiatives parlementaires ont été déposées en 2008 et 2010 et n'ont donc pas de lien direct avec la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution fédérale (Cst.).

Il s'agit des cinq initiatives suivantes:

- «Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer» (08.406, Müller Philipp). Cette initiative parlementaire demande notamment le remplacement de l'autorisation d'établissement par une autorisation de séjour en cas de déficits d'intégration (nouvelle possibilité de rétrogradation).
- «Concrétisation légale de l'intégration» (08.420, Pfister Gerhard). Cette initiative parlementaire demande la concrétisation légale de l'intégration.
- «Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires» (08.428, Müller Philipp). Cette initiative parlementaire demande l'exclusion du regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires.

1 RS 142.20

2 FF 2013 2131

3 www.parlement.ch > Recherche Curia Vista, introduire «13.030» dans le champ «Numéro d'objet» > Propositions, dépliants > Document «Dépliant Session d'hiver 2013 Décision du Conseil des Etats» (état au 5.1.2016).

4 Cf. BO 2014 N, p. 307

- «Marge de manœuvre accrue pour les autorités» (08.450, Müller Philipp). L'objectif est de pouvoir révoquer l'autorisation d'établissement en cas de dépendance durable et étendue de l'aide sociale même après un séjour de plus de quinze ans.
- «Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial» (10.485, Müller Philipp). L'objectif est d'harmoniser les dispositions liées au regroupement familial entre les titulaires d'une autorisation de séjour et les titulaires d'une autorisation d'établissement.

Le Conseil des Etats a, dans l'ensemble, approuvé la décision de renvoi le 2 juin 2014. Il a toutefois précisé lors des délibérations que les principes du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers devaient être respectés. La prise en compte des initiatives parlementaires conformément à la décision du Conseil national a suscité le scepticisme de certains orateurs⁵: les initiatives iraient à l'encontre de la notion d'intégration du modèle graduel d'intégration proposé par le projet et seraient incompatibles avec l'objectif d'harmonisation des critères d'intégration prévus par le droit des étrangers et de la nationalité (objectif de la révision totale de la loi sur la nationalité⁶).

Conformément au mandat du Parlement, le Conseil fédéral a étudié la question de savoir si le projet devait être adapté au nouvel art. 121a Cst. et, dans l'affirmative, de quelle manière. Il également examiné si et, dans l'affirmative, comment les cinq initiatives parlementaires précitées pouvaient être mises en œuvre dans le cadre du projet. Il propose de mettre en œuvre trois de ces initiatives (cf. ch. 1.2.2). Il estime qu'il n'y a pas lieu de légiférer davantage en ce qui concerne l'initiative parlementaire 08.420 et renonce à mettre en œuvre l'initiative parlementaire 08.406 (cf. ch. 1.3.3).

1.2 Nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Facilitation de l'activité lucrative de personnes relevant du domaine de l'asile

Suppression de la taxe spéciale sur le revenu

Selon le droit en vigueur, les requérants d'asile et les personnes à protéger qui ne sont pas titulaires d'une autorisation de séjour sont soumis aux dispositions portant sur la saisie des valeurs patrimoniales (art. 87 de la loi sur l'asile; LAsi⁷) et, s'ils exercent une activité lucrative, à l'obligation de verser la taxe spéciale sur le revenu (art. 86 LAsi). Cette soumission s'applique également aux personnes admises à titre provisoire (art. 88 LEtr).

⁵ Cf. BO 2014 S, p. 386.

⁶ Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN), FF 2011 2639; texte de la votation finale du 20 juin 2014, FF 2014 5001.

⁷ RS 142.31

Ces groupes de personnes sont tenus de rembourser, par l'intermédiaire de ces deux instruments, les frais d'aide sociale et d'exécution ainsi que les frais occasionnés par la procédure de recours. Ils sont soumis à la taxe spéciale sur le revenu et à la saisie des valeurs patrimoniales indépendamment des frais qu'ils ont effectivement engendrés.

Si des membres de ces groupes de personnes accèdent à une activité lucrative, les employeurs sont tenus de transférer au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) 10 % du salaire de chaque travailleur. Le SEM peut en outre saisir les valeurs patrimoniales des membres de ces groupes, qui sont déduites de la taxe spéciale (art. 87 LAsi).

Le montant à payer n'excède pas 15 000 francs par personne (saisies des valeurs patrimoniales comprises). L'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale prend fin lorsque ce montant est atteint, mais au plus tard au bout de dix ans (art. 10, al. 2, let. a, de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement; OA 2⁸). Pour les personnes admises à titre provisoire, elle prend fin après trois années d'admission provisoire, mais au plus après sept ans suivant l'entrée en Suisse (art. 10, al. 2, let. e, OA 2). De 2009 à 2013, la taxe spéciale sur le revenu a généré chaque année en moyenne quelque 6,1 millions de francs de recettes brutes, soit environ 3,6 millions de francs de recettes nettes. En 2014, ces recettes se sont chiffrées à environ 5 et 2,5 millions de francs respectivement. Et en 2015, elles ont continué de baisser, à 4,6 et 2,1 millions de francs respectivement.

Le Conseil fédéral propose de supprimer la taxe spéciale sur le revenu. Avec cette suppression, les personnes admises à titre provisoire seront davantage tentées d'accepter un poste même à bas salaire ou à temps partiel. Si l'intégration des personnes admises à titre provisoire dans le marché du travail est à la fois meilleure et plus rapide, des économies pourront être réalisées sur les prestations d'aide sociale.

Malgré la suppression de la taxe spéciale sur le revenu, la saisie des valeurs patrimoniales (art. 86 en relation avec l'art. 87 LAsi, art. 88 LEtr) sera maintenue (env. 400 000 francs de recettes par an de 2009 à 2013, env. 300 000 francs en 2014 et env. 210 000 francs en 2015). On entend par saisie des valeurs patrimoniales la confiscation de sommes d'argent, d'objets de valeur ou de biens incorporels (avoirs bancaires, par ex.) non issus de l'exercice d'une activité lucrative. Il appartient notamment au personnel des centres d'enregistrement et de procédure et des sites d'hébergement cantonaux, au Corps des gardes-frontières ou à la police de procéder à la confiscation des biens.

Suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative et remplacement par une obligation de communiquer

Selon le droit en vigueur, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire doivent obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative (art. 61 LAsi, art. 85, al. 6, LEtr et art. 65 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA]⁹). Pour augmenter la participation, sur le marché du travail, de ces groupes de personnes, le Conseil fédéral

⁸ RS 142.312

⁹ RS 142.201

propose la création d'un droit d'exercer une activité lucrative, dans la mesure où les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche sont respectées (art. 22 LEtr et art. 22, al. 1, OASA). La suppression d'une procédure d'autorisation préalable et des émoluments qui en découlent simplifiera considérablement le travail administratif. Elle amènera les employeurs à exploiter davantage le potentiel offert par cette main-d'œuvre indigène.

Les employeurs sont simplement tenus de signaler préalablement le début et la fin de l'activité lucrative ainsi que les changements d'emploi aux autorités compétentes du lieu de travail. Ils ont à indiquer l'identité, le salaire, l'activité et le lieu de travail de la personne embauchée. Ils doivent également confirmer qu'ils respectent les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche (art. 22 LEtr et art. 22 OASA). Ces règles permettent d'éviter une éventuelle sous-enchère salariale et sociale. La déclaration permet automatiquement d'exercer une activité lucrative. Cette dernière peut alors commencer immédiatement et il n'y a plus de délais d'attente.

Le calcul du forfait d'aide sociale versé aux cantons par la Confédération pour les personnes relevant du domaine de l'asile présuppose, de par la déclaration de l'employeur, un transfert des données dans le système d'information central sur la migration (SYMIC). La déclaration se fera si possible par Internet; une solution similaire est déjà utilisée, par exemple, dans le cadre de l'obligation de déclarer les prestataires de services provenant d'un Etat de l'UE ou de l'AELE pour les séjours n'excédant pas 90 jours par an.

Il est important que les conditions de rémunération et de travail annoncées puissent faire l'objet d'un contrôle subséquent, étant donné que les réfugiés reconnus et les étrangers admis à titre provisoire travaillent notamment dans les branches à bas salaires exigeant peu de qualifications et qu'ils doivent donc bénéficier d'une protection. Le Conseil fédéral définira les compétences concernant ces contrôles dans les dispositions d'exécution. Les infractions de l'employeur à l'obligation de communiquer ainsi que les fausses déclarations dans le cadre de la procédure d'annonce, concernant par exemple les conditions de rémunération et de travail, pourront être punies par une amende. En parallèle, l'autorité cantonale compétente pourra révoquer la permission automatique d'exercer une activité lucrative (art. 62, let. d, LEtr).

1.2.2 Mise en œuvre de trois initiatives parlementaires

«Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires» (iv. pa. 08.428)

L'initiative parlementaire 08.428 prévoit que la loi exclue le regroupement familial des membres de la famille des titulaires d'une autorisation de séjour, des titulaires d'une autorisation de courte durée et des bénéficiaires d'une admission provisoire si des prestations complémentaires (PC) sont sollicitées. Les titulaires d'une autorisation d'établissement doivent eux aussi perdre leur droit au regroupement familial en cas de versement de PC. L'initiative demande en outre une extension des obligations de communiquer visées à l'art. 97, al. 3, LEtr: si des PC sont versées, les autorités migratoires doivent désormais en être informées.

Cette initiative parlementaire a été déclenchée par un arrêt du Tribunal fédéral du 20 février 2008¹⁰, selon lequel les PC doivent être considérées comme une partie du revenu régulier et non comme un versement de prestations de l'aide sociale. Il se peut donc que des bénéficiaires de PC soient privilégiés en matière de regroupement familial par rapport aux requérants qui exercent une activité lucrative et dont le revenu est insuffisant pour un regroupement familial. Dans son arrêt, le Tribunal fédéral a expliqué clairement que cette situation ne peut être corrigée que si la loi est modifiée. Il faut relever que la LEtr définit uniquement le regroupement familial des ressortissants des Etats tiers. Celui des ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE est régi exclusivement par les accords conclus en matière de libre circulation des personnes¹¹; il n'est pas nécessaire d'avoir des ressources financières propres suffisantes pour en bénéficier. Toute modification en faveur du regroupement familial de ce groupe de personnes nécessite donc en particulier une adaptation de l'ALCP (cf. ch. 1.3.1).

Pour recevoir des PC, une personne doit avoir droit à une allocation pour impotent de l'AI, percevoir une rente de l'AVS ou de l'AI ou bien percevoir des indemnités journalières de l'AI sans interruption pendant six mois au moins (art. 4, al. 1, let. a et c, de la loi sur les prestations complémentaires [LPC]¹²). Elle doit également avoir son domicile et sa résidence habituelle en Suisse (art. 4, al. 1, LPC). Les ressortissants d'Etats tiers doivent avoir résidé en Suisse de manière ininterrompue pendant les dix années précédant immédiatement leur demande de PC (délai de carence); pour les réfugiés et les apatrides, le délai de carence est de cinq ans (art. 5, al. 1 et 2, LPC). En revanche, les ressortissants de l'UE et de l'AELE ne sont soumis à aucun délai de carence, étant donné que, selon l'ALCP, ils doivent être traités dans ce domaine sur un pied d'égalité avec les ressortissants suisses. En outre, une personne n'a droit à une PC que si ses dépenses sont excédentaires. Le montant de la PC annuelle correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants (clause du besoin; art. 9, al. 1, LPC).

Fin 2013, environ 301 000 personnes ont perçu des PC. 77 % des bénéficiaires étaient suisses, 12 % étaient des ressortissants de l'UE ou de l'AELE et 11 % provenaient d'Etats tiers. Les Suisses ont ainsi perçu 81 % des sommes versées, contre 19 % pour l'ensemble des ressortissants de l'UE, de l'AELE et d'Etats tiers.

L'initiative parlementaire vise à préciser expressément que le droit au regroupement familial s'éteint pour les titulaires d'une autorisation d'établissement si des PC sont sollicitées. Elle prévoit pour ce faire d'ajouter un al. 3 à l'art. 51 LEtr en vigueur. Cela n'est toutefois pas nécessaire, compte tenu de l'initiative parlementaire 10.485 («Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial», cf. ch. 1.3.3), qui doit également être mise en œuvre à la faveur du présent projet et qui demande que les conditions posées aux titulaires d'une autorisation d'établissement souhaitant bénéficier du regroupement familial soient alignées sur celles posées aux titulaires

¹⁰ Arrêt 2C_448/2007

¹¹ Accord du 21 juin 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 (RS 0.142.112.681) et convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (RS 0.632.31)

¹² RS 831.30

d'une autorisation de séjour. Par voie de conséquence, une autorisation relevant du droit des étrangers ne peut, dans les deux cas, être délivrée dans le cadre du regroupement familial que si les moyens financiers sont suffisants (pas d'aide sociale ni de PC); le règlement repose sur les art. 43 et 44 p-LEtr.

L'initiative parlementaire vise aussi à étendre les données devant automatiquement être communiquées aux autorités migratoires au cas où des PC sont perçues; cette exigence est concrétisée à l'art. 97, al. 3, p-LEtr.

«Marge de manœuvre accrue pour les autorités» (iv. pa. 08.450)

Cette initiative parlementaire vise à modifier la LEtr de sorte que les autorités soient habilitées à révoquer à tout moment l'autorisation d'établissement d'une personne dépendant durablement et dans une large mesure de l'aide sociale.

Selon le droit en vigueur, l'autorisation d'établissement d'un étranger qui séjourne en Suisse légalement et sans interruption depuis plus de quinze ans ne peut être révoquée qu'en cas de condamnation à une peine privative de liberté de longue durée, d'atteinte grave à la sécurité et l'ordre publics ou de menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 63, al. 2, en relation avec les art. 63, al. 1, let. b et 62, let. b, LEtr).

Il n'est plus possible, après un délai de quinze ans, de révoquer une autorisation d'établissement au motif de la dépendance durable et marquée à l'aide sociale. Cette restriction temporelle sera abolie par la suppression de l'art. 63, al. 2, LEtr.

S'agissant là d'une décision discrétionnaire, les autorités compétentes demeurent libres de ne pas révoquer l'autorisation d'établissement en cas de dépendance non fautive à l'aide sociale (à la suite d'un divorce ou d'une invalidité, par ex.). Même si les conditions légales qui permettent de prononcer la révocation d'une autorisation d'établissement sont réunies, les autorités doivent encore respecter le principe de proportionnalité qui exige que la mesure prise soit raisonnable et nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public ou privé poursuivi. Ce principe est exprimé de manière générale à l'art. 5, al. 2, Cst. et découle également des art. 96 LEtr et 8 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)¹³. Lors de cet examen, les autorités doivent notamment prendre en compte la durée du séjour en Suisse de l'étranger.

«Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial» (iv. pa. 10.485)

L'initiative parlementaire 10.485 demande que les exigences posées aux titulaires d'une autorisation d'établissement qui souhaitent bénéficier du regroupement familial soient alignées sur celles posées aux titulaires d'une autorisation de séjour: les titulaires d'une autorisation d'établissement ne pourront ainsi faire venir en Suisse les membres de leur famille que s'ils disposent également d'un logement approprié et que la famille ne sollicite pas d'aide sociale.

Le droit en vigueur n'exige expressément un «logement approprié» et des moyens financiers suffisants que pour le regroupement familial du conjoint et des enfants de titulaires d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée (art. 44

¹³ RS 0.101

et 45 LEtr). Toutefois, ces conditions s'appliquent déjà, indirectement, aux membres de la famille d'un titulaire d'une autorisation d'établissement: s'agissant du logement approprié, la famille doit vivre en ménage commun (art. 43, al. 1, LEtr; cf. ATF 119 Ib 81); quant aux moyens financiers suffisants, c'est une exigence qui découle des art. 51, al. 2, let. b et 62, let. e, LEtr en vigueur, qui disposent respectivement que les droits au regroupement familial prévus à l'art. 43 LEtr s'éteignent s'il existe des motifs de révocation au sens de l'art. 62 LEtr et que la dépendance à l'aide sociale est un motif de révocation.

Pour donner suite aux exigences de l'initiative parlementaire, le Conseil fédéral a toutefois introduit une régulation explicite dans le projet de loi (voir les explications relatives à l'art. 43, al. 1, p-LEtr au ch. 2).

1.3 Justification et appréciation de la solution proposée

1.3.1 Pas d'extension du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers aux ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE

Principal point d'interrogation: les nouvelles dispositions contenues dans le projet qui concernent les conditions supplémentaires à remplir pour le regroupement familial (connaissances linguistiques)¹⁴, l'admission de personnes exerçant des activités d'encadrement ou d'enseignement religieux¹⁵ ainsi que les conventions d'intégration¹⁶ doivent-elles désormais s'appliquer également aux ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE?

De manière générale, il faut tenir compte du fait que les conditions d'admission, la réglementation du séjour et le regroupement familial des ressortissants d'Etats de l'UE ou de l'AELE sont définis de façon exhaustive dans les accords conclus en matière de libre circulation des personnes. S'ils étaient modifiés, ce ne serait donc pas la LEtr mais, en particulier, l'ALCP qu'il faudrait adapter, en négociant avec l'UE. En revanche, il n'y a en principe pas lieu de s'attendre à ce qu'il faille adapter l'ALCP en ce qui concerne les exigences supplémentaires formulées dans le présent projet à l'égard des ressortissants d'Etats tiers.

Les autres dispositions du projet, c'est-à-dire celles qui portent sur les critères d'intégration, l'encouragement de l'intégration, la protection contre les discriminations, l'assistance administrative, la communication des données et le financement, ainsi que celles qui modifient d'autres actes fédéraux, ne sont pas concernées par la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

L'art. 121a, al. 3, Cst. définit également la capacité d'intégration comme critère d'octroi d'une autorisation de séjour. S'agissant de l'octroi d'une autorisation aux ressortissants d'Etats tiers, l'art. 23, al. 2, LEtr prévoit déjà que la qualification professionnelle, la capacité d'adaptation professionnelle et sociale, les connaissances

¹⁴ Art. 43, al. 1, let. b, 44, al. 1, let. d, et 85, al. 7, let. d; dérogations cf. art. 49a

¹⁵ Art. 26a

¹⁶ Art. 26a, al. 1, 33, al. 5, 43, al. 1^{er} et 44, al. 3

linguistiques et l'âge de l'étranger doivent laisser supposer que ce dernier s'intégrera durablement à l'environnement professionnel et social. Une petite partie des ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE posent eux aussi certains problèmes d'intégration (dans le domaine du regroupement familial, par ex.). Cette problématique sera examinée dans le cadre du message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes). Toutefois, ce message ne prévoit pas que l'examen systématique de la capacité d'intégration soit étendu à la procédure d'admission des ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE. Les cantons avaient souligné, lors de la consultation initiale du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers, que l'instauration d'un examen systématique des critères d'intégration comme préalable à l'octroi et à la prolongation de toutes les autorisations de séjour mettrait clairement à mal leurs capacités (tests linguistiques, par ex.). De plus, réaliser un examen complet de la capacité d'intégration avant l'entrée en Suisse ne permettrait pas non plus de prévoir le parcours d'intégration réel des nouveaux arrivants.

1.3.2 Facilitation de l'activité lucrative de personnes relevant du domaine de l'asile

Le Conseil fédéral propose d'encourager le recours à la main-d'œuvre indigène en améliorant l'intégration professionnelle de certaines personnes relevant du domaine de l'asile. Il est prévu de supprimer la taxe spéciale sur le revenu et de remplacer l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative par une obligation de communiquer (cf. ch. 1.2.1). Les personnes relevant du domaine de l'asile séjournant déjà en Suisse, ce qui doit amener les employeurs à exploiter davantage le potentiel qu'elles offrent.

Certaines personnes relevant du domaine de l'asile restent relativement longtemps en Suisse. Pourtant, elles sont souvent mal intégrées dans le marché du travail: ces dernières années, le taux d'activité des personnes admises à titre provisoire en mesure d'exercer une activité lucrative (âgées de 16 à 65 ans) était de 35 à 40 %; depuis 2014, il oscille entre 25 et 30 %. La mauvaise intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire s'explique par leur manque de compétences professionnelles et linguistiques, par l'état du marché du travail, par les intérêts des employeurs à embaucher à long terme et par le caractère restrictif des règles administratives. L'exercice d'une activité lucrative et le changement de canton des personnes admises à titre provisoire sont en effet soumis à autorisation (art. 85, al. 5 et 6, LEtr) et les employeurs doivent transférer la taxe spéciale sur le revenu mentionnée plus haut. Les revenus de ce groupe de personnes étant relativement faibles, il y a lieu de supposer que cette déduction de 10 % du salaire, qui s'ajoute aux 10 % d'impôt prélevé à la source, fait que ces personnes sont moins disposées à exercer une activité lucrative.

Le Conseil fédéral est d'avis que la suppression des obstacles administratifs pour les employeurs et la création d'incitations pour les personnes admises à titre provisoire permettent de favoriser l'intégration professionnelle de ces dernières.

Le Conseil fédéral a en outre adopté le 11 décembre 2015 un rapport sur le renforcement des mesures d'intégration en faveur des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire¹⁷. Il y soumet une proposition de programme pilote quadriennal (de 2018 à 2021) qui pourrait être réalisé dans le cadre des programmes et des projets d'importance nationale (art. 55, al. 3, LEtr) et financé par le crédit de l'encouragement à l'intégration. Le premier volet de ce programme prévoit de faire participer, chaque année, jusqu'à 1000 réfugiés ou personnes admises à titre provisoire à un préapprentissage d'intégration intensif d'une durée d'un an environ. Le second volet vise pour sa part à permettre à jusqu'à 1000 requérants d'asile ayant de fortes chances de rester en Suisse d'apprendre la langue locale le plus tôt possible. L'objectif est que ces personnes acquièrent le plus rapidement possible les compétences linguistiques nécessaires à l'intégration professionnelle.

D'autres mesures visant à encourager le recours à la main-d'œuvre indigène soit existent déjà, soit vont être renforcées indépendamment du présent projet (par ex. initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié).

L'amélioration de l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile dans le marché du travail suisse est également l'un des objectifs du postulat 14.3008 de la Commission des institutions politiques du Conseil national «Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger», qui a été adopté par le Conseil national le 12 juin 2014. Le Conseil fédéral est chargé par ce postulat d'examiner comment améliorer le statut des étrangers admis à titre provisoire ou comment trouver une nouvelle réglementation. Il doit notamment présenter des mesures permettant d'améliorer l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire qui séjournent durablement en Suisse.

Suppression de la taxe spéciale sur le revenu

Avec la suppression de la taxe spéciale sur le revenu, les personnes admises à titre provisoire seront davantage tentées d'accepter un poste même à bas salaire ou à temps partiel. Si l'intégration des personnes admises à titre provisoire dans le marché du travail est à la fois meilleure et plus rapide, des économies pourront être réalisées sur les prestations d'aide sociale.

La suppression de la taxe spéciale sur le revenu doit également être approuvée à d'autres égards: en règle générale, les cantons ne demandent le remboursement des dépenses d'aide sociale engagées conformément à la loi qu'une fois que la situation financière des personnes concernées s'est améliorée. Certains cantons renoncent au remboursement des prestations d'aide sociale. Compte tenu de ces règles qui s'appliquent dans le domaine de l'aide sociale, il semble opportun de traiter les étrangers relevant du domaine de l'asile de la même manière que les Suisses et les autres étrangers.

Si l'obligation de payer la taxe spéciale sur le revenu est supprimée pour les personnes admises à titre provisoire, la même mesure s'impose, sous l'angle économique, pour les requérants d'asile et les personnes à protéger. Au cours des années 2009 à 2013, la Confédération a enregistré, à partir de cette taxe, des recettes brutes

¹⁷ En réponse au postulat Tornare (14.3523) «Intégration des migrants dans le marché du travail suisse».

annuelles d'environ 6,1 millions de francs en moyenne. Quelque 40 % de cette somme viennent des personnes admises à titre provisoire (env. 2,4 millions de francs) et environ 60 % des requérants d'asile et des personnes à protéger (env. 3,7 millions de francs). Les recettes nettes de la Confédération sont de l'ordre de 3,6 millions de francs. Si seules les personnes admises à titre provisoire sont exemptées de la taxe spéciale, ces recettes se chiffreront à près de 2 millions de francs.

Dans cette situation, il ne serait plus rationnel de maintenir l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale sur le revenu uniquement pour les requérants d'asile et les personnes à protéger. Qui plus est, dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile, environ 60 % des demandes d'asile seront en principe traitées au sein des centres de la Confédération, dans lesquels les requérants ne doivent pas pouvoir exercer d'activité lucrative. Le traitement des demandes des requérants d'asile faisant l'objet d'une procédure élargie sera lui aussi accéléré et ne prendra, en règle générale, pas plus d'une année. La restructuration entraînera donc vraisemblablement la quasi-disparition des paiements effectués par les requérants d'asile au titre de la taxe spéciale.

Si l'incitation créée par la suppression de la taxe spéciale permet d'intégrer chaque année au moins 200 personnes de plus dans le marché du travail, les économies réalisées par la Confédération dans le domaine de l'aide sociale (env. 3,6 millions de francs) seront égales voire supérieures aux recettes nettes générées ces dernières années par la taxe spéciale pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire (env. 3,6 et 2,5 millions de francs respectivement en 2014, et env. 4,6 millions et 2,1 millions de francs respectivement en 2015).

Suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative et remplacement par une obligation de communiquer

Pour augmenter la participation, sur le marché du travail, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus, le Conseil fédéral propose la création d'un droit d'exercer une activité lucrative, dans la mesure où les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche sont respectées (art. 22 LETr et art. 22, al. 1 OASA). La suppression d'une procédure d'autorisation préalable et des émoluments qui en découlent simplifiera considérablement le travail administratif. Elle amènera les employeurs à exploiter davantage le potentiel offert par cette main-d'œuvre indigène.

Une procédure d'annonce, la possibilité d'un contrôle subséquent des conditions de salaire et de travail ainsi qu'une amende en cas d'infraction seront mises en place à titre de mesures de protection.

1.3.3 Mise en œuvre des initiatives parlementaires

Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer (iv. pa. 08.406)

Le Conseil fédéral estime que la mise en œuvre de cette initiative est problématique et notamment qu'une réglementation relative au remplacement d'une autorisation

d'établissement par une autorisation de séjour est en contradiction avec le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers. L'initiative se traduit en outre par de nouvelles procédures longues et compliquées. Cet avis est partagé par une partie des participants à la consultation (cf. ch. 1.3.4). Par conséquent, le Conseil fédéral décide de ne pas intégrer cette réglementation dans le projet de loi.

L'initiative parlementaire 08.406 contient plusieurs requêtes: elle demande que seuls les étrangers intégrés puissent obtenir une autorisation d'établissement. L'autorisation d'établissement (permis C) des étrangers refusant de s'intégrer doit en outre pouvoir être révoquée et remplacée par une autorisation de séjour (permis B), après quoi une nouvelle autorisation d'établissement ne pourra être délivrée qu'au terme d'un délai de trois ans. L'initiative demande également que le droit au regroupement familial s'éteigne en cas de déficit en matière d'intégration. Le Conseil fédéral porte le jugement suivant sur les diverses dispositions demandées:

Délivrance de l'autorisation d'établissement uniquement aux étrangers intégrés (art. 34 LEtr): Cette demande correspond déjà à l'un des principaux objectifs du projet de loi, qui prévoit désormais expressément que l'étranger doit être intégré pour se voir octroyer une autorisation d'établissement (art. 34, al. 2, let. c, du projet de loi). Aux termes de ce projet, les critères d'intégration à remplir seront désormais définis de manière explicite dans la LEtr (respect de l'ordre et de la sécurité publics, respect des valeurs de la Constitution fédérale, compétences linguistiques, volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation; art. 58a du projet de loi). L'obtention d'une autorisation d'établissement impliquera donc des efforts d'intégration plus grands qu'actuellement. Ainsi se traduit le modèle graduel sur lequel se fonde le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers: meilleur est le statut des personnes concernées au regard du droit des étrangers, plus les exigences posées en matière d'intégration doivent être élevées.

Le Conseil fédéral considère que les modifications prévues dans le projet satisfont déjà la première des demandes de l'initiative parlementaire.

Chaque année, 30 000 à 40 000 demandes d'autorisation d'établissement sont déposées en Suisse. Pour des raisons pratiques et financières, il n'est pas possible de vérifier de manière systématique et approfondie l'intégration des requérants. Une telle démarche a également été rejetée par les cantons lors de la consultation du projet. Aussi la décision relative à l'octroi de l'autorisation d'établissement doit-elle reposer en premier lieu sur les pièces du dossier. Les nouvelles obligations de communiquer prévues par le projet de loi permettront aux autorités compétentes d'obtenir davantage d'informations concernant d'éventuels déficits d'intégration. Les autorités pourront donc évaluer plus facilement le critère de l'intégration. Qui plus est, elles pourront à tout moment réclamer des données supplémentaires de la part des requérants.

Révocation de l'autorisation d'établissement (art. 63 LEtr): L'initiative parlementaire demande également que l'autorisation d'établissement (permis C) puisse être révoquée et remplacée par une autorisation de séjour (permis B) si l'étranger n'est pas disposé à s'intégrer en Suisse, après quoi une nouvelle autorisation d'établissement ne pourra être délivrée qu'au terme d'un délai de trois ans.

Selon le droit en vigueur, la révocation d'une autorisation d'établissement n'est admissible que si l'une des conditions légales prévues à l'art. 63 LEtr est remplie. Des connaissances linguistiques insuffisantes ou des «valeurs divergentes» par exemple, ne peuvent pas remettre en cause la validité d'une autorisation d'établissement. Dans un arrêt du 25 février 2008, le Tribunal fédéral a admis le recours d'un étranger peu intégré (connaissance minimale de la langue allemande, fortement attaché aux conceptions traditionnelles de sa culture d'origine et de sa religion), établi en Suisse depuis longtemps, dont l'autorisation d'établissement avait été révoquée par le canton de St-Gall et qui avait été renvoyé dans son pays d'origine¹⁸. En outre, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, lorsque les conditions de révocation d'une autorisation d'établissement sont réalisées, les autorités ne peuvent pas envisager l'octroi d'une autorisation de séjour¹⁹.

Le Conseil fédéral estime que l'«autorisation d'établissement à l'essai» proposée par l'auteur de l'initiative doit être rejetée. Les adaptations ciblées de la LEtr prévues par le projet mettent déjà l'accent sur l'intégration dans le cadre de la délivrance d'une autorisation relevant du droit des étrangers. Etant donné que l'intégration est un processus progressif et qu'elle doit être liée à un statut juridique plus favorable, la rétrogradation proposée en matière d'autorisation (permis C à B) est en contradiction avec le modèle graduel d'intégration. Elle contredit également le principe selon lequel l'autorisation d'établissement est octroyée pour une durée indéterminée et sans conditions.

Extinction du droit au regroupement familial (art. 51 LEtr): L'initiative parlementaire demande également que les motifs d'extinction du droit au regroupement familial soient complétés par la non-disposition à s'intégrer (connaissances linguistiques insuffisantes, commission de délits mineurs, par ex.), laquelle s'ajouterait aux motifs de révocation actuellement prévus par l'art. 62 (comportement abusif lors de la procédure relevant du droit des étrangers, peine privative de liberté, dépendance à l'aide sociale, par ex.).

Le Conseil fédéral rejette l'idée d'étendre les motifs d'extinction du droit au regroupement familial au sens de l'initiative parlementaire. Ce droit existe pour les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement. Or, comme cela a déjà été mentionné, le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers prévoit que celle-ci fera l'objet d'un examen plus poussé.

Il n'y a donc pas lieu, de l'avis du Conseil fédéral, de mettre en œuvre cette initiative parlementaire, qui ne contribuerait ni à faciliter la compréhension du projet de loi ni à appliquer la LEtr de manière cohérente.

«Concrétisation légale de l'intégration» (iv. pa. 08.420)

L'initiative parlementaire 08.420 demande à modifier la LEtr afin qu'une autorisation d'établissement ne puisse généralement être délivrée qu'après une intégration réussie selon l'art. 34, al. 4, LEtr, soit notamment lorsque l'étranger a de bonnes connaissances d'une langue nationale. En d'autres termes, elle demande une uniformisation de la notion d'intégration pour l'obtention d'une autorisation d'établiss-

¹⁸ ATF 134 II 1

¹⁹ Arrêt 2C_254/2010 du 15 juillet 2010 consid. 4.3

sement quelle que soit la durée du séjour préalable en Suisse. A l'heure actuelle, la loi ainsi que les dispositions d'exécution imposent une intégration de l'étranger plus poussée lorsqu'il sollicite l'octroi de l'autorisation d'établissement de manière anticipée, soit après cinq ans de séjour préalable en Suisse.

L'initiative demande aussi à examiner la possibilité de prévoir d'autres critères permettant le retrait de l'autorisation d'établissement en cas de positions extrémistes ou fondamentalistes ou de points de vue contradictoires avec notre Etat de droit libre et démocratique (par ex. le cas d'un étranger contraignant ses enfants à des mariages forcés).

Le Conseil comprend ces deux demandes mais considère qu'il n'y a pas lieu de légiférer davantage. En effet, soit le droit en vigueur prévoit déjà des mesures dans ce domaine, soit les demandes s'inscrivent déjà dans le cadre du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers:

- *Octroi de l'autorisation d'établissement*: le projet prévoit que les étrangers ne pourront désormais obtenir une autorisation d'établissement que s'ils sont intégrés (art. 34, al. 2, let. c, du projet). Les critères d'intégration à remplir sont définis à l'art. 58a du projet, selon lequel les étrangers sont considérés comme intégrés s'ils respectent la sécurité et l'ordre publics ainsi que les valeurs de la Confédération, qu'ils possèdent les compétences linguistiques requises et qu'ils participent à la vie économique. Le Conseil fédéral déterminera dans les dispositions d'exécution quelles sont les compétences linguistiques requises pour obtenir une autorisation d'établissement (art. 58a, al. 2, du projet).
- *Révocation de l'autorisation d'établissement*: le droit en vigueur permet déjà de révoquer une autorisation d'établissement lorsque l'étranger attende de manière très grave à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, les met en danger ou qu'il représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 63, al. 1, let. b, LEtr) ou en cas de condamnation à une peine privative de liberté de longue durée (art. 63, al. 1, let. a, LEtr avec renvoi à l'art. 62, let. b, LEtr). L'ordonnance d'exécution précise qu'il y a notamment atteinte à la sécurité et à l'ordre publics en cas de terrorisme ou d'extrémisme (art. 80, al. 1, let. c, OASA).
- En outre, s'agissant des mariages forcés, des mesures plus sévères, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2013, ont été prises sur le plan pénal. La loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés²⁰ punit désormais explicitement le mariage forcé. L'art. 181a du code pénal²¹ prévoit désormais une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à cinq ans pour l'instigateur d'un mariage forcé. Les dispositions du code pénal prévoient de punir également les personnes ayant commis l'infraction à l'étranger.

²⁰ RO 2013 1035; FF 2011 2045.

²¹ RS 311.0

«Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires» (iv. pa. 08.428)

Selon le rapport du Conseil fédéral «Prestations complémentaires à l'AVS/AI: accroissement des coûts et besoins de réforme»²², les dépenses globales des PC à l'AVS et à l'AI ont augmenté de plus d'un milliard de francs en l'espace de cinq ans (passant de 3,08 milliards en 2006 à 4,276 milliards en 2011). Le rapport explique les raisons de l'évolution des coûts observée et présente les possibilités d'optimisation du système de PC.

Vu le coût élevé des PC, la demande de l'auteur de l'initiative parlementaire visant à prendre en compte le versement de ces prestations dans les conditions financières relatives au regroupement familial de ressortissants d'Etats tiers est compréhensible. Cette demande est mise en œuvre par le présent projet (cf. ch. 1.2.2).

Poser comme condition au regroupement familial la suffisance des moyens financiers permet de soulager les finances publiques. En vertu de l'art. 8 CEDH, le bien-être économique constitue un objectif légitime pour limiter le droit au respect de la vie privée et familiale. De plus, l'ingérence doit, compte tenu de cet objectif, s'avérer nécessaire, c'est-à-dire proportionnée. Le principe de la proportionnalité exige la mise en balance, au cas par cas, des différents intérêts en présence (cf. ch. 5.2)²³.

«Marge de manœuvre accrue pour les autorités» (iv. pa. 08.450)

L'initiative parlementaire 08.450 vise à ce que l'autorisation d'établissement d'une personne dépendant durablement et dans une large mesure de l'aide sociale puisse être révoquée même au-delà du délai de quinze ans en vigueur. Cette réglementation est intégrée au présent projet de loi (cf. ch. 1.2.2).

«Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial» (iv. pa. 10.485)

Le Conseil fédéral estime que l'harmonisation, proposée par l'auteur de cette initiative, des conditions posées aux titulaires d'une autorisation d'établissement et de celles posées aux titulaires d'une autorisation de séjour ne constitue pas une modification matérielle de la LEtr. Les modifications proposées dans le présent projet constituent des adaptations de nature législative qui, en fin de compte, rendent les dispositions liées au regroupement familial plus faciles à comprendre (cf. ch. 1.2.2).

De l'avis du Conseil, toutes ces initiatives parlementaires doivent donc être intégrées dans le projet de loi, à l'exception des deux suivantes: «Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer» (iv. pa. 08.406) et «Concrétisation légale de l'intégration» (iv. pa. 08.420).

²² Rapport du Conseil fédéral du 20 novembre 2013 «Prestations complémentaires à l'AVS/AI: accroissement des coûts et besoins de réforme» (en exécution des postulats Humbel 12.3602, Kuprecht 12.3673 et du groupe libéral-radical 12.3677); www.ofas.admin.ch > Accueil > Prévoyance vieillesse 2020 > Documentation > Rapport «Prestations complémentaires à l'AVS/AI: accroissement des coûts et besoins de réforme» [état au 6.1.2016].

²³ Cf. arrêt du 11 juin 2013 de la CEDH dans l'affaire Hasanbasic contre la Suisse; www.ofj.admin.ch > Accueil OFJ > Etat & Citoyen > Droits de l'homme > Jurisprudence de la CEDH > Document «2^e trimestre 2013» [état au 5.1.2016].

1.3.4 Résultats de la procédure de consultation et position du Conseil fédéral

Généralités

La procédure de consultation relative à ce projet s'est déroulée du 11 février au 28 mai 2015.

Au total, 84 destinataires ont pris position (22 cantons, 5 partis et 57 autres milieux intéressés). Leurs avis sont résumés dans le rapport sur les résultats de la consultation²⁴.

Les propositions concernant la facilitation de l'exercice d'une activité lucrative pour les personnes relevant du domaine de l'asile ont suscité une très large adhésion: tant la suppression de la taxe spéciale sur le revenu que la substitution d'une obligation de communiquer à l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative ont été clairement approuvées.

Concernant les cinq initiatives parlementaires, on peut retenir que la position du Conseil fédéral sur les initiatives «Concrétisation légale de l'intégration» (08.420) et «Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial» (10.485), en particulier, a été largement soutenue. De même, la grande majorité des participants se sont déclarés favorables à la mise en œuvre des initiatives «Marge de manœuvre accrue pour les autorités» (08.450) et «Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires» (08.428). L'initiative «Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer» (08.406) a été soutenue par une majorité moins nette.

Facilitation de l'activité lucrative de personnes relevant du domaine de l'asile

Une majorité extrêmement large des participants à la consultation approuve la suppression de la taxe spéciale prélevée sur le revenu des personnes admises à titre provisoire et des requérants d'asile. Cette modification représente une simplification pour les employeurs potentiels, crée chez les personnes précitées une incitation à exercer une activité lucrative et facilite leur intégration professionnelle. Elle permet également d'exploiter davantage le potentiel de la main-d'œuvre indigène et de réduire les dépenses publiques (aide sociale).

Les opposants à cette réglementation précisent que les difficultés d'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile ne s'expliqueraient que dans une faible mesure par le prélèvement d'une taxe spéciale sur leur revenu.

En ce qui concerne le remplacement de l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative par une obligation de communiquer, les partisans se félicitent de la suppression des obstacles administratifs et des périodes d'attente précédant l'accès au marché du travail pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire. Plusieurs participants à la consultation estiment toutefois

²⁴ www.sem.admin.ch > Accueil SEM > Actualité > Projet de législation en cours > Révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr): dispositions légales concernant l'intégration > 2^e résultat > Document «Synthèse des résultats de la procédure de consultation» [état au 6.1.2016].

que la possibilité de réaliser des contrôles subséquents des conditions de rémunération et de travail, ainsi que l'amende en cas d'infraction commise par l'employeur sont des conditions *sine qua non* de la suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation. La réglementation actuelle relative au changement de canton doit en outre être maintenue.

Les opposants à cette disposition considèrent la procédure d'autorisation comme une mesure de protection nécessaire contre la sous-enchère salariale ou bien doutent de l'utilité de la réglementation proposée, étant donné qu'en règle générale, l'octroi d'une autorisation d'exercer une activité lucrative est déjà rapide (quelques jours suffisent).

Comme la grande majorité des participants, le Conseil fédéral est d'avis que la création d'incitations pour certaines personnes relevant du domaine de l'asile et la suppression des obstacles administratifs pour les employeurs permettent de favoriser l'intégration professionnelle. Il estime donc qu'il faut supprimer l'assujettissement, pour ces personnes, à la taxe spéciale sur le revenu et l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative.

Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer (iv. pa. 08.406)

Dans le projet mis en consultation, le Conseil fédéral avait proposé, pour mettre en œuvre l'initiative parlementaire 08.406, une disposition permettant de révoquer une autorisation d'établissement et de la remplacer par une autorisation de séjour si l'étranger n'était pas disposé à s'intégrer en Suisse (art. 63, al. 3, ap-LEtr). Cette disposition n'a pas été approuvée par la grande majorité des participants à la consultation.

Les partisans de la réglementation proposée ont relevé qu'il se peut que même des personnes titulaires d'une autorisation d'établissement depuis des années présentent de graves lacunes d'intégration.

Les opposants considèrent que cette réglementation est inutile, sans effet et en contradiction avec le projet du Conseil fédéral relatif à l'intégration des étrangers. Le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers prévoyant de toute façon de ne plus accorder l'autorisation d'établissement qu'aux étrangers intégrés, ils estiment que la réglementation demandée par l'auteur de l'initiative parlementaire est superflue. Le résultat de la consultation conforte le Conseil fédéral dans sa position selon laquelle la mise en œuvre de cette initiative parlementaire est problématique et en contradiction avec le projet relatif à l'intégration des étrangers. C'est pourquoi il renonce à intégrer cette réglementation dans le projet de loi (cf. ch. 1.3.3).

Concrétisation légale de l'intégration (iv. pa. 08.420)

La quasi-totalité des avis exprimés lors de la consultation confirment la position du Conseil fédéral selon laquelle il n'y a pas lieu de légiférer davantage: soit le droit pénal et le droit des étrangers en vigueur prévoient déjà des mesures dans ce domaine, soit les demandes formulées dans l'initiative parlementaire s'inscrivent déjà dans le cadre du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers. Il n'est donc pas utile d'intégrer ces demandes dans le projet de loi du Conseil fédéral.

Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires (iv. pa. 08.428)

Les partisans approuvent la suppression du droit au regroupement familial en cas de versement de PC. Même si plusieurs d'entre eux partent de l'idée qu'en raison des délais imposés (délai imparti pour le regroupement familial et délai de carence à respecter pour percevoir des PC), la réglementation proposée ne concernerait qu'un petit nombre de cas, ils estiment que cette restriction, qui vise à soulager les finances publiques, est parfaitement justifiée.

Pour les opposants, cette réglementation aurait des répercussions minimales en raison des délais imposés et toucherait avant tout les personnes les plus faibles de notre société.

Vu la clarté du résultat de la consultation et le coût élevé des PC (cf. ch. 1.3.3), le Conseil fédéral intègre la demande de l'auteur de l'initiative parlementaire dans le projet de loi.

Plusieurs participants à la consultation ont considéré que la formulation concernant les PC était trompeuse dans le projet mis en consultation: on ne sait pas très bien s'il est question de la personne qui est à l'origine de la demande de regroupement familial ou bien de celle qui immigré à ce titre. C'est pourquoi le projet de loi précise désormais que la personne à l'origine de la demande de regroupement familial n'a pas le droit de percevoir des PC. Il tient également compte de la demande visant à ce que cette règle s'applique même si un droit aux PC ne naissait qu'à partir du moment où les personnes bénéficiant du regroupement familial séjournent en Suisse.

Marge de manœuvre accrue pour les autorités (iv. pa. 08.450)

Une large majorité des participants approuvent la suppression de la disposition selon laquelle l'autorisation d'établissement d'un étranger qui séjourne en Suisse depuis plus de quinze ans ne peut plus être révoquée pour cause de versement de prestations de l'aide sociale (abrogation de l'art. 63, al. 2, LEtr). L'importance du principe de la proportionnalité est toutefois soulignée à diverses reprises.

Aux yeux des opposants, l'autorisation d'établissement serait dévalorisée et la sécurité du droit remise en question.

Le Conseil fédéral approuve la demande formulée dans l'initiative parlementaire. Même si cette demande est mise en œuvre, les autorités compétentes demeurent libres, lorsqu'elles mettent en balance les intérêts publics et les intérêts privés, de ne pas révoquer l'autorisation d'établissement.

Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial (iv. pa. 10.485)

Une large majorité des participants à la consultation soutiennent l'adaptation proposée, considérant qu'elle facilite la compréhension des dispositions en matière de regroupement familial. Les opposants considèrent que cette adaptation est superflue, puisqu'elle correspond en fin de compte au droit en vigueur. Contrairement au Conseil fédéral, d'autres estiment en revanche que cette proposition constitue un durcissement des conditions du regroupement familial.

Le Conseil fédéral estime que la demande formulée dans l'initiative parlementaire peut être soutenue. A ses yeux, la proposition d'harmonisation des articles qui définissent les conditions régissant le regroupement familial des titulaires d'une autorisation d'établissement (art. 43 LEtr) ou de séjour (art. 44 LEtr) n'a pas d'effets matériels mais rend les dispositions relatives au regroupement familial plus faciles à comprendre.

1.4 Comparaison avec le droit de l'UE

Comme indiqué au ch. 1.3.1, le projet de loi ne contrevient pas aux obligations internationales de la Suisse à l'égard de l'UE. En particulier, les modifications mentionnées qui concernent les ressortissants d'Etats tiers n'affectent pas l'ALCP. L'accès facilité des personnes relevant du domaine de l'asile au marché du travail est en outre conforme à l'art. 26 de la directive 2011/95/UE²⁵, selon lequel les réfugiés reconnus et les personnes auxquelles une protection subsidiaire est accordée ont le droit d'exercer une activité lucrative. En vertu de cette réglementation, tous les bénéficiaires d'une protection internationale peuvent accéder au marché du travail aux mêmes conditions. La directive 2011/95/UE ne fait certes pas partie intégrante de l'acquis de Schengen/Dublin et n'est donc pas contraignante pour la Suisse, mais cette dernière a tout intérêt à ce que les procédures d'asile et les droits accordés répondent à des normes comparables dans tous les Etats européens.

2 Commentaire des dispositions

Loi sur les étrangers

Art. 43, al. 1 à 1^{quater}

Aux fins d'exécution de l'initiative parlementaire 10.485 (cf. ch. 1.2.2), les exigences en matière de regroupement familial qui sont posées aux titulaires d'une autorisation d'établissement seront alignées sur celles posées aux titulaires d'une autorisation de séjour (art. 44, al. 1, p-LEtr). C'est pourquoi l'al. 1, let. b et c, prévoit désormais explicitement l'obligation de disposer d'un logement approprié et de moyens financiers suffisants (pas de dépendance à l'aide sociale). La formulation de la phrase introductive de l'al. 1 est en outre modifiée et complétée par l'ancien al. 1^{bis} du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers, par analogie avec l'art. 44 p-LEtr. L'al. 1^{ter} définit désormais la dérogation, pour les enfants de moins de 18 ans, à l'exigence posée en matière de connaissances linguistiques (par analogie avec l'art. 44, al. 3, du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers).

²⁵ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), JO L 337 du 20.12.2011, p. 9 (applicable depuis le 21 décembre 2013).

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les membres de la famille d'un titulaire d'une autorisation d'établissement auront droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité si les conditions visées à l'al. 1 sont remplies.

De plus, la combinaison avec l'initiative 08.428 (ch. 1.2.2) exclut le regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation d'établissement s'ils sollicitent des PC annuelles. Ce critère s'applique également si un droit aux PC ne naît qu'à partir du moment où la personne bénéficiant du regroupement familial séjourne en Suisse. A la différence de ce que prévoit l'initiative parlementaire 08.428, il est défini à part, à la let. e; de plus, le projet de loi se limite aux PC régies par le droit fédéral (art. 3, al. 1, let. a, LPC). Certains cantons proposent leurs propres PC en plus de l'AVS/AL. Les conditions préalables au versement de ces PC et l'organisation étant très différentes, la perception de PC cantonales n'entraînera pas une exclusion générale du regroupement familial.

Conséquence de ces modifications, l'exigence posée en matière de connaissances linguistiques ainsi que la possibilité de s'inscrire à une offre d'encouragement linguistique en dérogation à cette exigence lors de l'octroi de l'autorisation de séjour sont dorénavant définies à la let. d et à l'al. 1^{bis} respectivement (adaptation relevant de la légistique). De même, l'al. 1^{ter} du projet relatif à l'intégration devient nouvellement l'al. 1^{quater}.

Le message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes) prévoit également l'introduction, à l'art. 43, d'un nouvel al. 1, let. e, p-LEtr.

Art. 44, al. 1, let. d et e, et 2 à 4

Aux fins d'exécution de l'initiative parlementaire 08.428 (cf. ch. 1.2.2), l'al. 1 exclut désormais le regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation de séjour s'ils sollicitent des PC annuelles. Ce nouveau critère s'applique également si un droit aux PC ne naît qu'à partir du moment où la personne bénéficiant du regroupement familial séjourne en Suisse. A la différence de ce que prévoit ladite initiative, il est défini à part, à la let. e; de plus, le projet de loi se limite aux PC régies par le droit fédéral. Voir à cet égard le commentaire relatif à l'art. 43, al. 1, let. e, p-LEtr.

La possibilité de s'inscrire à une offre d'encouragement linguistique en dérogation à l'exigence posée en matière de connaissances linguistiques lors de l'octroi de l'autorisation de séjour est définie non plus à la let. d mais à part, à l'al. 2.

Pour des raisons de technique législative, la numérotation des alinéas de l'article est modifiée: la dérogation prévue à l'art. 44, al. 2, du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers, qui soustrait les enfants de moins de 18 ans à l'exigence posée en matière de connaissances linguistiques, est désormais définie à l'al. 3.

Lors de ses délibérations sur le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers, le Conseil des Etats a décidé de remplacer partout dans le projet de loi la formulation «s'il est prévisible que l'intégration évoluera défavorablement», proposée par le Conseil fédéral, par la formulation «s'il existe des besoins d'intégration particuliers

au sens de l'art. 58a)²⁶. C'est par inadvertance que l'art. 44, al. 3, du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers n'a pas été adapté; cet oubli est réparé ici. En outre, pour des raisons de technique législative, la nouvelle formulation figure non plus à l'al. 3 mais à l'al. 4.

Le message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes) prévoit également l'introduction, à l'art. 44, d'un nouvel al. 2. Une disposition de coordination sera vraisemblablement nécessaire à cet égard.

Art. 45, let. d

Aux fins d'exécution de l'initiative parlementaire 08.428 (cf. ch. 2.2.2), la let. d exclut le regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation de courte durée s'ils sollicitent des PC annuelles. Voir à cet égard le commentaire relatif à l'art. 43, al. 1, let. e, p-LEtr.

Art. 49a, al. 1

En raison des modifications apportées à l'art. 43 p-LEtr (ajout de nouveaux critères), les renvois de l'al. 1 doivent être adaptés. Cette adaptation est de nature purement légistique.

Art. 63, al. 2

Selon le droit en vigueur, l'autorisation d'établissement d'un étranger qui séjourne en Suisse légalement et sans interruption depuis plus de quinze ans ne peut être révoquée qu'en cas de condamnation à une peine privative de liberté de longue durée, d'atteinte grave à la sécurité et l'ordre publics ou de menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

Toujours selon le droit en vigueur, il n'est plus possible, après un séjour de plus de quinze ans, de révoquer une autorisation d'établissement même en cas de dépendance durable et marquée à l'aide sociale.

En exécution de l'initiative parlementaire 08.450 (ch. 1.2.2), cette disposition est abrogée. A l'avenir, l'autorisation d'établissement pourra être révoquée à tout moment si les conditions visées à l'art. 63, al. 1, LEtr sont remplies. Toutefois, cette décision discrétionnaire requerra toujours une mise en balance des intérêts publics et privés en présence (examen de la proportionnalité).

Art. 85, al. 6, 7, let. e, 7^{bis} et 7^{ter}

Al. 6: cet alinéa est abrogé puisqu'il est prévu de supprimer l'obligation, faite aux personnes admises à titre provisoire, d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative et de remplacer cette obligation par une procédure d'annonce (art. 85a p-LEtr; cf. ch. 1.2.1).

²⁶ Cf. décision du 11 décembre 2013 du Conseil des Etats relative aux art. 33, al. 5, 43, al. 1^{er}, 83, al. 9 et 97, al. 3, let. e.

Al. 7, let. d et e: en exécution de l'initiative parlementaire 08.428 (cf. ch. 1.2.2), il est précisé à la let. e que le regroupement familial est exclu pour les personnes admises à titre provisoire si elles sollicitent des PC annuelles. Voir à cet égard le commentaire relatif à l'art. 43, al. 1, let. e, p-LEtr.

La dernière partie de la let. d du projet relatif à l'intégration, selon laquelle une inscription à une offre d'encouragement linguistique est suffisante lors de l'octroi de l'admission provisoire dans le cadre du regroupement familial, figure désormais à l'al. 7^{bis}. La dérogation à l'exigence posée en matière de connaissances linguistiques pour les enfants de moins de 18 ans est désormais définie à l'al. 7^{ter}. L'al. 7^{ter} est par ailleurs complété par la dérogation visée à l'art. 49a, qui dispose que l'exigence posée en matière de connaissances linguistiques n'est pas applicable lorsque des raisons majeures le justifient. Aucune dérogation ne se justifie en matière de regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire.

Le message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes) prévoit également l'introduction, à l'art. 85, al. 7, d'une nouvelle let. d. Une disposition de coordination sera vraisemblablement nécessaire à cet égard.

Art. 85a Activité lucrative

Cette disposition est nouvelle et définit l'obligation de communiquer en matière d'activité lucrative pour les personnes admises à titre provisoire.

Al. 1: l'étranger admis à titre provisoire peut exercer une activité lucrative si les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche sont respectées, conformément à l'art. 22 LEtr.

Les dispositions relatives au changement de canton sont réservées (art. 85, al. 3 et 4, LEtr). L'exercice d'une activité lucrative dans un autre canton n'autorise donc pas le transfert du domicile vers le lieu de travail.

Al. 2 et 3: les employeurs sont simplement tenus de signaler préalablement le début et la fin de l'activité lucrative ainsi que les changements d'emploi aux autorités compétentes du lieu de travail. Ils ont à indiquer l'identité, le salaire, l'activité et le lieu de travail de la personne embauchée.

Ils doivent également confirmer qu'ils respectent les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche (art. 22 LEtr). Ces règles permettent d'agir contre une éventuelle sous-enchère salariale et sociale. La déclaration entraîne automatiquement la permission d'exercer une activité lucrative.

Al. 4 et 5: les autorités compétentes du lieu de travail doivent faire parvenir une copie de l'annonce à l'organe désigné par le Conseil fédéral pour contrôler le respect des conditions de rémunération et de travail. Il est important que les données annoncées puissent faire l'objet d'un contrôle subséquent, étant donné que les étrangers admis à titre provisoire travaillent souvent dans les branches à bas salaires exigeant peu de qualifications et qu'ils doivent donc bénéficier d'une protection particulière.

Al. 6: le Conseil fédéral peut définir cette procédure d'annonce plus précisément dans une disposition d'exécution. Le calcul du forfait d'aide sociale versé aux cantons par la Confédération pour les personnes relevant du domaine de l'asile présuppose un transfert des données dans SYMIC. La déclaration se fera si possible par Internet.

Art. 88 Taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales

La taxe spéciale sur le revenu visée à l'art. 86 LAsi doit être supprimée (cf. ch. 1.2.1). Par contre, il est prévu de maintenir l'obligation générale de rembourser visée à l'art. 85 LAsi et la possibilité de saisir les valeurs patrimoniales (art. 86 p-LAsi). Le titre et le texte de l'al. 1 seront adaptés en fonction des modifications de la LAsi.

Les dispositions de la section 2 du chap. 5 et celles du chap. 10 LAsi continuent de s'appliquer. Il en va de même pour l'art. 112a LAsi, qui dispose que, pendant la durée de la procédure de recours, la prescription des prétentions financières de la Confédération à l'égard des bénéficiaires de subventions ou de l'aide sociale ne court pas; elle est suspendue si elle avait commencé à courir. Cette réglementation a été introduite lors de la modification du 14 décembre 2012 de la LAsi et est en vigueur depuis le 1^{er} février 2014²⁷. La règle visant à empêcher ou à suspendre la prescription doit s'appliquer également aux prétentions financières de la Confédération à l'égard des personnes admises à titre provisoire. L'art. 88 LEtr aurait dû être adapté lors de la révision de la LAsi mais, à cause d'une erreur, cela n'a pas été le cas.

L'al. 2 dispose que l'étranger admis à titre provisoire est assujéti à la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales pendant dix ans au plus à compter de son entrée en Suisse. Le Conseil fédéral peut prévoir une durée inférieure.

Art. 97, al. 3, let. e à g

Aux fins d'exécution de l'initiative parlementaire 08.428 (cf. ch. 1.2.2), le regroupement familial pourra désormais être refusé si des PC sont perçues (art. 43, al. 1, let. e, 44, al. 1, let. d, et 45, let. d, p-LEtr). Toutefois, à l'heure actuelle, lorsqu'un étranger perçoit des PC, les autorités migratoires n'en sont pas informées de manière automatique.

Selon le droit en vigueur, l'ouverture d'enquêtes pénales, les jugements de droit civil ou de droit pénal, les changements d'état civil, le refus de célébrer le mariage, le versement de prestations de l'aide sociale et le versement d'indemnités de chômage doivent être communiqués aux autorités migratoires (art. 97, al. 3, let. a à e, LEtr). Cette obligation doit être étendue. A la différence de ce que propose l'auteur de l'initiative parlementaire 08.428, la nouvelle obligation en matière de communication est, pour des raisons légistiques, définie à part, à la let. f; de plus, elle se limite aux PC régies par le droit fédéral (art. 3, al. 1, let. a, LPC). La réglementation concerne en principe tous les étrangers qui séjournent en Suisse.

²⁷ RO 2013 4375 5357; FF 2010 4035, 2011 6375

En vertu de l'art. 33 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)²⁸, l'obligation de communiquer les données concernées doit figurer dans la loi spéciale correspondante (art. 97, al. 3, let. f, p-LEtr) et l'autorisation de fournir de tels renseignements doit aussi être inscrite dans la législation sur les assurances sociales. C'est la raison pour laquelle la LPC est modifiée par analogie (art. 26a p-LPC). Cette modification ne figurait pas encore dans le projet soumis à la consultation.

Le Conseil fédéral précisera les modalités et l'étendue de la communication de données dans l'OASA.

Du fait de l'obligation, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, de signaler aux autorités migratoires le versement d'indemnités de chômage (art. 97, al. 3, let. e, LEtr), une adaptation de nature législative s'impose également: l'obligation, prévue par le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers, de communiquer les données concernant d'autres décisions indiquant l'existence de besoins d'intégration particuliers au sens de l'art. 58a doit être définie sans modification à la let. g (nouvelle) au lieu de la let. e. Par erreur, la let. e introduite dans l'intervalle (annonce du versement d'indemnités de chômage) n'a pas été prise en compte dans le projet de loi relatif à l'intégration et a été évincée par la disposition relative à l'obligation de communiquer les autres décisions indiquant l'existence de besoins d'intégration particuliers au sens de l'art. 58a. La let. e en vigueur doit donc être réintégrée sans modification dans le projet de loi (nouvellement comme let. g).

Le message relatif la révision de la LEtr (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes) prévoit également, pour d'autres raisons, des obligations en matière de communication de données en cas de versement de PC. Une disposition de coordination sera vraisemblablement nécessaire à cet égard.

Art. 120, al. 1, let. f et g

Il est prévu de punir l'employeur qui enfreint la nouvelle obligation d'annonce définie à l'art. 85a p-LEtr. L'art. 120, al. 1, LEtr est donc complété en ce sens qu'un employeur peut être puni d'une amende s'il contrevient à l'obligation d'annonce prévue à l'art. 85a p-LEtr, qu'il s'oppose aux contrôles ou fait de fausses déclarations dans le cadre de la procédure d'annonce et, partant, ne respecte pas les conditions liées à l'annonce (art. 85a, al. 2 et 3, p-LEtr). Parallèlement, l'autorité cantonale compétente peut révoquer la permission d'exercer une activité lucrative délivrée lors de l'annonce (art. 62, let. d, LEtr).

Loi sur l'asile

Art. 61 *Activité lucrative*

L'art. 61 LAsi est adapté par analogie avec l'art. 85a p-LEtr.

Al. 1: quiconque a obtenu l'asile ou a été admis provisoirement comme réfugié est autorisé, à l'instar de tout bénéficiaire d'une admission provisoire, à exercer dans

toute la Suisse une activité lucrative si les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche sont respectées (art. 22 LEtr). Cette personne a droit, en vertu de l'art. 26 de la Convention relative au statut des réfugiés²⁹, au changement de canton en l'absence de tout motif de révocation visé par l'art 63 LEtr (art. 37, al. 3, LEtr)³⁰, ce qui n'est pas le cas du bénéficiaire d'une admission provisoire.

Al. 2: le début et la fin de l'activité lucrative ainsi que les changements d'emploi sont aussi préalablement annoncés par l'employeur à l'autorité du lieu de travail désignée par le canton; la procédure d'annonce est régie par l'art. 85a, al. 2 à 5, p-LEtr.

Al. 3: la procédure d'annonce ne s'applique pas aux réfugiés reconnus titulaires d'une autorisation d'établissement.

Titre précédant l'art. 85, section 2:

obligation de rembourser et taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales

La proposition visant à supprimer la taxe spéciale sur l'activité lucrative (cf. ch. 1.2.1) nécessite une adaptation du titre précédant l'art. 85 LAsi (adaptation relevant de la légistique).

Art. 85 Obligation de rembourser

Selon le droit en vigueur, les requérants d'asile, les personnes à protéger sans autorisation de séjour et les personnes admises à titre provisoire sont tenus de rembourser les frais occasionnés à titre individuel qui sont liés à l'aide sociale, aux départs, à l'exécution des renvois et à la procédure de recours.

Tant que la Confédération verse aux cantons, pour une durée déterminée, des contributions fédérales en faveur des catégories de personnes mentionnées, elle seule fait valoir son droit au remboursement. A cet effet, elle utilise aujourd'hui les deux instruments suivants: la taxe spéciale sur le revenu (art. 86 LAsi) et la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales, dite saisie des valeurs patrimoniales (art. 86 en relation avec l'art. 87 LAsi). Ce n'est qu'à partir du moment où la compétence de la Confédération disparaît que les cantons peuvent faire valoir leur droit au remboursement en vertu du droit cantonal. Ils doivent alors prendre en compte l'intégralité des montants déjà remboursés à la Confédération.

Sur le principe, ce système de remboursement sera maintenu même avec la suppression de la taxe spéciale sur le revenu. Toutefois, les cantons ne devront plus prendre en compte les saisies des valeurs patrimoniales déjà opérées par la Confédération lorsqu'ils feront valoir leur droit au remboursement. Ce changement est justifié notamment par des motifs de rationalisation sur le plan administratif, l'objectif étant d'éviter que des cas particuliers donnent lieu à des procédures de décompte à la fois compliquées entre la Confédération et le canton concerné, et difficilement compatibles avec le système d'indemnisation global en vigueur.

²⁹ Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, RS **0.142.30**.

³⁰ Voir également l'arrêt du Tribunal administratif fédéral E-2324/2011 du 6 février 2012.

D'autres modifications ponctuelles sont également prévues:

Al. 1: l'obligation de rembourser sera explicitement étendue aux coûts de l'aide d'urgence. Les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire seront donc elles aussi soumises à cette obligation (art. 86, al. 1, et 87, al. 1, p-LAsi). Voir à ce sujet les remarques concernant l'art. 86, al. 1, p-LAsi.

Al. 2: étant donné que la possibilité, pour la Confédération, de prélever une taxe spéciale sur le revenu est appelée à disparaître, l'al. 2 dispose que la Confédération fait valoir son droit au remboursement en prélevant une taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales (saisie des valeurs patrimoniales). Le montant de cette taxe spéciale et la durée de l'assujettissement doivent être fixés par le Conseil fédéral (art. 86, al. 5, p-LAsi).

Al. 3: l'al. 3 en vigueur est précisé. Le droit de la Confédération au remboursement se prescrit par un an à compter du jour où l'autorité compétente en a eu connaissance, mais dans tous les cas par dix ans à partir de la naissance de ce droit. Ces créances ne portent pas intérêt. Cette réglementation figure déjà dans le droit en vigueur relatif à l'obligation générale de rembourser (art. 85, al. 3, LAsi).

Al. 4: il est explicitement prévu que le droit des cantons au remboursement soit régi par le droit cantonal. C'est déjà le cas aujourd'hui.

Art. 86 Taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales

Tel sera le nouveau titre de cet article, étant donné que la taxe spéciale sur le revenu est appelée à être supprimée.

Al. 1: le cercle des personnes soumises à l'obligation de rembourser sera explicitement étendu aux personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire. Grâce à cette précision, il sera possible de saisir également les valeurs patrimoniales des personnes tenues de quitter la Suisse qui ne parviennent pas à en prouver l'origine et d'imputer ces valeurs au remboursement des frais au sens de l'art. 85, al. 1, p-LAsi.

Comme dans le droit actuel, la taxe spéciale permettra de couvrir l'ensemble des frais occasionnés par les personnes soumises à l'obligation de rembourser et par les proches qu'elles assistent.

Al. 2: cette disposition vise à expliciter que la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales doit être prélevée au moyen d'une saisie.

Al. 3: pour des raisons de systématique, la règle visée à l'art. 87, al. 2, LAsi figure désormais à l'al. 3.

Al. 4 et 5: il est spécifié que les intéressés seront assujettis à la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales pendant dix ans au plus à compter du dépôt de leur demande d'asile ou de leur demande de protection provisoire. Un délai comparable s'applique actuellement à la taxe spéciale sur le revenu: les intéressés sont assujettis à cette taxe pendant dix ans au plus à compter du début de leur première activité lucrative en Suisse. Le Conseil fédéral fixe le montant de la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales et la durée de l'assujettissement. La réglementation fixée à l'art. 5 en vigueur est abrogée, la taxe spéciale sur le revenu étant appelée à disparaître (cf. ch. 1.2.1).

Art. 87 Déclaration des valeurs patrimoniales et procédure en cas de départ

Tel sera le nouveau titre de l'art. 87. En effet, ce dernier ne définit plus que ces deux aspects, deux de ses alinéas ayant été supprimés et un autre déplacé à l'art. 86 p-LEtr (nouvel al. 3).

Al. 1: le cercle des personnes soumises à l'obligation de rembourser est explicitement étendu aux personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire. Voir les remarques concernant l'art. 86, al. 1, p-LAsi.

Al. 2: pour des raisons de systématique, l'actuel al. 2 devient l'art. 86, al. 3, p-LAsi (voir également les explications relatives à l'art. 86, al. 3, p-LAsi). Les al. 3 et 4 en vigueur sont abrogés, la taxe spéciale sur le revenu étant appelée à disparaître (cf. ch. 1.2.1). Conséquence de ces modifications, l'actuel al. 5 devient l'al. 2. Cette réglementation ne s'applique qu'aux requérants d'asile, aux personnes en quête de protection non titulaires d'une autorisation de séjour et aux personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire qui quittent la Suisse dans les sept mois suivant le dépôt de leur demande d'asile ou de protection provisoire. L'objectif est d'inciter ces personnes à repartir le plus rapidement possible. Comme à l'heure actuelle, cette réglementation s'applique aussi aux personnes admises à titre provisoire, à condition qu'elles quittent la Suisse de manière autonome dans les sept mois suivant le dépôt de leur demande d'asile ou le prononcé de leur admission provisoire (admissions provisoires dans le domaine des étrangers).

Cette disposition prévoit désormais que toute demande de restitution des saisies doit être déposée avant le départ de Suisse. En pratique, l'absence d'une telle règle peut occasionner une charge de travail administratif considérable: faute de délai imparti pour déposer une demande, l'intéressé peut, depuis l'étranger, faire cette démarche des années après son départ de Suisse.

Art. 115, let. c, 116a et 117

Ces dispositions sont abrogées, la taxe spéciale sur le revenu étant appelée à disparaître (cf. ch. 1.2.1).

Disposition transitoire

Les procédures et créances concernant la taxe spéciale et la saisie des valeurs patrimoniales (art. 86 et 87 LAsi; art. 88 LEtr) qui sont en cours au moment de l'entrée en vigueur des présentes modifications de la LAsi et de la LEtr sont régies par l'ancien droit.

*Loi fédérale sur les prestations complémentaires**Art. 26a* Communication de données aux autorités migratoires

Il est prévu de créer la base légale pour l'échange de données relatives aux PC à l'art. 26a p-LPC, en complément au nouvel art. 97, al. 3, let. f, p-LEtr (cf. explications relatives à l'art. 97 p-LEtr). Aux fins de vérification des nouvelles conditions à remplir pour pouvoir venir en Suisse au titre du regroupement familial, les organes chargés de fixer et de verser les PC signalent spontanément aux autorités migratoires

le versement d'une PC selon l'art. 3, al. 1, let. a, LPC, et ce, en dérogation à l'art. 33 LPGA.

Sur le plan formel, l'art. 26a p-LPC relève de l'art. 26 LPC et constitue une norme juridique spéciale de cet article. Etant donné qu'il existe déjà un art. 26a, celui-ci devient l'art. 26b. Les dispositions de la LPGA sont applicables, à moins que la LPC ne déroge expressément à la LPGA (art. 1, al. 1, LPC). Les personnes qui participent à l'application des lois sur les assurances sociales ainsi qu'à son contrôle ou à sa surveillance sont tenues de garder le secret à l'égard des tiers (obligation de garder le secret visée à l'art. 33 LPGA). Afin de permettre la communication spontanée de données aux autorités migratoires, la dérogation à la LPGA doit être expressément mentionnée à l'art. 26a p-LPC.

Il importe également de préciser dans cet article que la communication de données se limite aux PC régies par le droit fédéral. Certains cantons proposent leurs propres PC en plus de l'AVS/AI. Il n'y a pas lieu de soumettre la perception de telles PC à l'obligation de communiquer des données. Les PC se composent de la prestation complémentaire annuelle (art. 3, al. 1, let. a, LPC) et du remboursement des frais de maladie et d'invalidité (art. 3, al. 1, let. b, LPC). La PC annuelle est une prestation en espèces (art. 15 LPGA) tandis que le remboursement des frais de maladie et d'invalidité est une prestation en nature (art. 14 LPGA). Une obligation de communiquer des données ne doit être introduite que pour les prestations en espèces.

Le message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes) prévoit également, pour d'autres raisons, des obligations en matière de communication de données en cas de versement de PC. Une disposition de coordination sera vraisemblablement nécessaire à cet égard.

3 Répercussions

3.1 Répercussions pour la Confédération

La suppression des recettes tirées de la taxe spéciale sur le revenu des personnes relevant du domaine de l'asile sera compensée par la suppression de certains coûts de l'aide sociale si, chaque année, au moins 200 personnes de plus peuvent être intégrées dans le marché du travail (cf. ch. 1.3.2).

En moyenne, de 2009 à 2013, 200 à 250 saisies de valeurs patrimoniales ont eu lieu chaque année. Elles ont produit moins de 400 000 francs de recettes annuelles (puis un peu moins de 300 000 francs en 2014 et 210 000 francs en 2015), à mettre en balance avec les quelque 120 000 francs de coûts (estimation) supportés par le SEM pour administrer ces saisies (coûts liés au personnel et aux postes de travail).

En outre, si la saisie des valeurs patrimoniales est maintenue alors que la taxe spéciale sur le revenu est supprimée, le traitement des données doit être modifié: à l'heure actuelle, la taxe spéciale et les valeurs patrimoniales saisies sont administrées à l'aide d'un système commun de traitement des données. Maintenir ce système uniquement pour 200 saisies par an environ reviendrait trop cher. Il est donc

prévu de choisir une solution plus simple en matière de banque de données pour administrer les valeurs patrimoniales saisies.

Les autres services concernés de la Confédération, tels que le Tribunal administratif fédéral ou le Corps des gardes-frontière, continueront d'assumer une certaine charge de travail liée aux saisies des valeurs patrimoniales.

La procédure d'annonce des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (cf. ch. 1.2.1) sera gérée dans la mesure du possible avec les applications informatiques existantes. Il s'agira d'exploiter les synergies en matière technique. Si une solution de ce type devait s'avérer impraticable, il faudra en chercher une autre.

Les autres adaptations de lois proposées ne nécessitent pas de ressources humaines ou financières supplémentaires de la part de la Confédération.

En résumé, les pertes dues à la suppression de la taxe spéciale sur le revenu dans le domaine de l'asile sont à mettre en balance avec les économies que réalisera la Confédération grâce au renforcement de l'incitation à exercer une activité lucrative.

3.2 Répercussions pour les cantons

Les mesures supplémentaires proposées par le Conseil fédéral dans le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers n'ont pas de conséquence financière directe sur les cantons.

La suppression de la taxe spéciale sur le revenu pour les personnes relevant du domaine de l'asile a des conséquences au niveau fédéral uniquement. En ligne de mire, l'amélioration de l'intégration professionnelle de ce groupe de personnes permettra toutefois aux cantons de réduire les dépenses qu'ils engagent dans l'aide sociale, l'encadrement et l'intégration des étrangers. De par le maintien des saisies des valeurs patrimoniales, les services concernés des cantons (police) continueront d'assumer une certaine charge de travail.

Le Conseil fédéral doit encore fixer les compétences en matière de contrôle a posteriori des conditions de rémunération et de travail dans la procédure d'annonce applicable aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés reconnus. Les coûts éventuels de ces contrôles sont toutefois compensés par les économies substantielles dues à l'accès facilité au marché du travail et à l'abandon de la procédure d'autorisation (avec examen individuel de chaque cas) au profit d'une surveillance centrée sur les risques. Une estimation définitive des conséquences sur les ressources financières et humaines des autorités cantonales est donc actuellement impossible.

4 Relation avec le programme de législation

Le projet a été annoncé dans le message du 27 janvier 2016³¹ sur le programme de la législation 2015 à 2019 et dans le projet d'arrêté fédéral sur ledit programme.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet de modification de la LEtr est fondé sur l'art. 121, al. 1, Cst. (compétence législative de la Confédération en matière d'octroi de l'asile et en matière de séjour et d'établissement des étrangers). Il est conforme à la Constitution fédérale.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Les dispositions sont conformes aux obligations internationales de la Suisse. La prise en compte, demandée par l'initiative parlementaire 08.428 (cf. ch. 1.2.2), des PC dans le calcul des moyens financiers requis pour le regroupement familial permet de soulager les finances publiques. En vertu de l'art. 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le bien-être économique constitue un objectif légitime pour limiter le droit au respect de la vie privée et familiale. Le principe de la proportionnalité exige la mise en balance, au cas par cas, des différents intérêts en présence (cf. ch. 1.3.3).

³¹ FF 2016 981, ici 1061 et 1104.

