

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

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil national
relatif à l'avis du Conseil fédéral du 13 août 2014**

du 6 novembre 2014

Rapport

1 Introduction

Se fondant sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)¹ consacrée à la problématique du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)², la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) avait adopté, le 4 avril 2014, son propre rapport³ qui contenait neuf recommandations et dans lequel elle invitait le Conseil fédéral à répondre à ses considérations.

La CdG-N livre ici son appréciation de l'avis rendu par le Conseil fédéral le 13 août 2014⁴, dans lequel il apparaît que deux recommandations de la commission ont déjà été mises en œuvre (chap. 2). S'agissant des sept autres, la commission estime que les réponses du gouvernement ne sont pas satisfaisantes. Elle invite donc le Conseil fédéral à fournir plus d'informations ou des clarifications au sujet de quatre d'entre elles (chap. 3). Les trois dernières recommandations seront transformées en postulat (chap. 4).

2 Recommandations déjà mises en œuvre

2.1 Recommandation 2: information concernant les prestations sociales

Si l'on veut que les autorités compétentes en matière de migration puissent tirer parti des moyens d'action dont elles disposent pour piloter l'immigration relevant de l'ALCP (retrait ou restriction de l'autorisation de séjour), il faut qu'elles aient accès aux informations relatives aux prestations sociales perçues par les personnes immigrées. C'est la raison pour laquelle la CdG-N avait invité le Conseil fédéral à examiner si, au-delà des bases légales actuelles sur l'échange de renseignements entre les organes chargés de verser les indemnités de chômage et les prestations d'aide sociale et les autorités compétentes en matière de migration, il ne conviendrait pas d'instituer d'autres obligations de déclarer.

La CdG-N se félicite donc que le Conseil fédéral ait initié le processus d'élaboration des bases légales nécessaires pour instituer un échange de renseignements entre les autorités compétentes en matière de migration et les organes chargés de verser les prestations complémentaires. Elle relève en outre avec satisfaction que le Conseil fédéral a d'ores et déjà inclus, dans le train de mesures destiné à lutter contre les abus, différents éléments qui font écho à ses constatations.

¹ Evaluation du séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport du CPA du 6.11.2013 (FF **2014** 8005)

² Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, conclu le 21.6.1999 (ALCP; RS **0.142.112.681**)

³ Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, rapport de la CdG-N du 4.4.2014 (FF **2014** 7985)

⁴ Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, avis du Conseil fédéral du 13.8.2014 sur le rapport de la CdG-N du 4.4.2014 (FF **2014** 8061)

2.2 Recommandation 8: clarifier la situation juridique

La CdG-N se félicite que le Conseil fédéral ait pris des mesures afin de clarifier la notion de «chômage involontaire»⁵ et le contexte juridique entourant la possibilité de retirer leur droit de séjour aux ressortissants d'Etats membres de l'UE ou de l'AELE pour cause de chômage, et afin d'édicter des directives d'exécution.

2.3 Suite à donner

La CdG-N estime que les mesures engagées par le Conseil fédéral tiennent compte de ces recommandations de manière adéquate et elle s'informerait de leurs effets à une date ultérieure.

3 Recommandations nécessitant un complément d'information ou des clarifications

3.1 Recommandation 1: observer l'évolution des salaires et des pourcentages de personnes percevant des prestations sociales

La CdG-N ne partage pas l'avis du Conseil fédéral selon lequel le rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes ainsi que les mesures d'accompagnement permettent de suivre de façon appropriée l'évolution du niveau moyen des salaires, des salaires les plus bas et de la proportion des bénéficiaires de prestations sociales.

- La commission estime que le rapport de l'Observatoire n'est pas un instrument adéquat pour déceler des développements problématiques de manière précoce. Cette appréciation se fonde sur le rapport du CPA selon lequel il n'est pas possible, sur la base des données utilisées pour établir le rapport de l'Observatoire, de tirer des conclusions spécifiques à la situation des personnes qui ont immigré dans le cadre de l'ALCP, mais uniquement sur les étrangers en général. Ce rapport explique aussi pourquoi cet état de fait est problématique⁶. Comme les données ne font pas de distinction entre les étrangers qui ont immigré avant et ceux qui ont immigré depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, les répercussions de l'immigration récente en provenance de pays, tel l'Espagne, dont de nombreux ressortissants résident en Suisse depuis très longtemps ne se manifestent que tardivement, car les nouveaux immigrés sont proportionnellement moins nombreux que les anciens. Ainsi, ce n'est qu'en mettant en relation diverses sources de données, comme l'a fait le CPA, qu'il est apparu de façon évidente que les personnes ayant immigré des pays méridionaux de l'UE-17 sous le régime de l'ALCP affichaient une proportion de bénéficiaires de prestations sociales en forte augmentation, contrairement aux immigrés plus anciens et aux Suisses.

⁵ Art. 6, al. 1 et 6, annexe I de l'ALCP (RS **0.142.112.068**)

⁶ Rapport du CPA du 6.11.2013, chap. 3.4.2 (FF **2014** 8005 8034)

- La CdG-N avait déjà émis des critiques au sujet de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de leurs effets dans le cadre d'une autre inspection, qui fait actuellement l'objet d'un contrôle de suivi. En raison de la multiplication des projets en cours, elle n'a cependant pas encore pu se forger une opinion et déterminer si, dans l'intervalle, l'efficacité des mesures d'accompagnement s'était améliorée.

Le Conseil fédéral souligne que le problème des travailleurs pauvres ne touche pas seulement les immigrés ou les étrangers, mais aussi les Suisses, et la CdG-N partage ce point de vue. Mais l'évaluation du CPA a montré que le risque d'être touché par ce phénomène est particulièrement élevé pour certains groupes d'immigrés et, dans ces circonstances, la commission estime qu'il faut réfléchir à l'opportunité de mesures spécifiques, axées sur ces groupes de personnes. Par ailleurs, les mesures que le Conseil fédéral présente pour lutter contre le problème des travailleurs pauvres n'apportent pas de réponse à la question de savoir comment identifier rapidement les personnes qui ont déjà un droit de séjour et qui perçoivent des prestations sociales, et comment réagir à ces situations.

Dans l'ensemble, la CdG-N estime que les mesures et les instruments proposés ne sont pas suffisants pour suivre l'évolution du niveau moyen des salaires, des salaires les plus bas et de la proportion des bénéficiaires de prestations sociales, ni pour identifier et aborder rapidement les problèmes. Elle invite donc le Conseil fédéral à prendre d'autres mesures, notamment à examiner s'il ne serait pas possible d'améliorer sensiblement les données disponibles en procédant à un appariement de données, tel que l'a pratiqué le CPA. Elle souhaite aussi que le gouvernement expose les raisons pour lesquelles, en dépit des indices montrant que le risque d'être touché par le phénomène des travailleurs pauvres est particulièrement marqué pour certaines catégories d'immigrés, il ne veut pas adopter de mesures axées spécifiquement sur ces groupes de personnes.

3.2 **Recommandation 4: créer les bases nécessaires pour garantir l'accès aux informations**

Dans son rapport du 4 avril 2014, la CdG-N avait montré que les autorités cantonales d'exécution ne peuvent tirer parti des moyens d'action dont elles disposent que si elles sont informées que le but du séjour de la personne immigrée a changé ou que celle-ci a entamé ou cessé une activité lucrative. Actuellement, il n'existe toutefois aucune obligation d'informer dans ce domaine, le Conseil fédéral et les organes compétents estimant que cela n'est pas compatible avec l'ALCP⁷.

La commission se félicite que le Conseil fédéral ait décidé de donner suite à sa demande, en examinant l'opportunité et la licéité de cette obligation d'informer dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel sur l'immigration⁸. Elle le prie donc de l'informer des résultats de cet examen à la fin de ses investigations.

⁷ La CdG-N a cependant constaté que la position des différents organes de la Confédération diverge sur la question de la possible introduction d'une obligation d'informer.

⁸ Art. 121a Cst. (RS 101)

3.3

Recommandation 7: mettre à disposition les instruments nécessaires

La CdG-N avait invité le Conseil fédéral à examiner quel instrument pourrait être mis à la disposition des organes compétents, à savoir les autorités cantonales chargées de l'exécution et l'Office fédéral des migrations (ODM), afin de les soutenir de façon adéquate dans leurs tâches d'exécution et de surveillance.

La commission estime que les explications fournies et les clarifications effectuées à ce sujet sont insuffisantes. Le Conseil fédéral argumente en effet que, dans sa forme actuelle, le système d'information central sur la migration (SYMIC) ne peut pas être utilisé à cette fin. Il n'a cependant pas analysé suffisamment en profondeur si ce système pouvait être adapté afin de répondre aux besoins des autorités compétentes (et quelle serait la complexité de cette adaptation) ou s'il serait éventuellement possible de créer un nouvel instrument.

A cet égard, la CdG-N tient à rappeler que, conformément aux bases légales applicables, le SYMIC a notamment pour but d'aider l'ODM à accomplir ses tâches dans le cadre de la mise en œuvre de l'ALCP⁹. Elle est aussi d'avis que les bases légales confèrent à l'ODM la mission de veiller à ce que les cantons mettent en œuvre l'ALCP de manière uniforme¹⁰. Dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'ALCP, l'ODM ne saurait donc se limiter à avoir des échanges avec les cantons et à leur venir en aide lorsqu'ils s'adressent à lui avec des requêtes ou des problèmes d'exécution; l'ODM doit aussi disposer d'un instrument qui lui permette de se forger une opinion par lui-même et d'intervenir directement en cas de nécessité.

Par conséquent, la commission invite le Conseil fédéral à réexaminer quel instrument pourrait être mis à la disposition des autorités chargées de l'exécution et de l'ODM, pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs tâches de mise en œuvre et de surveillance.

3.4

Recommandation 9: étoffer les effectifs de la section compétente de l'ODM

Dans sa réponse, le Conseil fédéral déclare qu'il veut mettre en œuvre la recommandation de la CdG-N et qu'il vérifie si la section de l'ODM chargée de l'exécution de l'ALCP dispose d'effectifs suffisants pour exercer ses tâches de surveillance de manière active. Il ne précise cependant pas quand les résultats de cet examen sont attendus.

Sachant que, actuellement, cette section est fortement mise à contribution dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel sur l'immigration¹¹, la CdG-N invite une nouvelle fois le Conseil fédéral à la doter d'effectifs suffisants pour qu'elle puisse accomplir ce travail législatif tout en exerçant une surveillance plus active sur l'exécution de l'ALCP (cf. recommandation 8, chap. 3.3).

⁹ Art. 3, al. 2, let. c et i, et al. 4 de la loi fédérale du 20.6.2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA; RS **142.51**)

¹⁰ Rapport de la CdG-N du 4.4.2014, chap. 3.2 (FF **2014** 7985 7997)

¹¹ Art. 121a Cst. (RS **101**)

3.5

Suite à donner

La commission prie le Conseil fédéral de s'acquitter des compléments d'information et des clarifications demandées et de rendre son avis à ce sujet (en français et en allemand) d'ici au 5 février 2015.

4

Recommandations transformées en postulat

4.1

Recommandation 3: faire la lumière sur les disparités intercantionales en matière de divergences entre le but déclaré et le but effectif du séjour

L'enquête du CPA a montré que, parmi les personnes qui ont immigré dans le cadre de l'ALCP, le but effectif du séjour ne coïncide souvent plus avec le but déclaré initialement. L'ampleur de ces divergences varie toutefois fortement d'un canton à l'autre¹².

Comme, en vertu de l'ALCP, l'exercice d'une activité économique salariée est un but de séjour donnant droit non seulement au séjour en Suisse, mais aussi aux prestations sociales sans aucune discrimination, la CdG-N avait invité le Conseil fédéral à prendre contact avec les cantons pour clarifier la raison des disparités constatées et, sur la base de ces éclaircissements, à prendre les mesures nécessaires pour améliorer rapidement les données disponibles en prenant exemple sur les cantons les mieux documentés.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral relève que des divergences entre le but déclaré et le but effectif du séjour sont inévitables, car la mobilité professionnelle et géographique prévue par l'ALCP autorise les immigrés à changer d'employeur et de profession, voire à passer d'une activité salariée à une activité indépendante, sans devoir annoncer ces changements à l'autorité compétente en matière de migration. Il attribue l'ampleur des disparités intercantionales à des différences dans la mise en œuvre par les cantons.

Pour la CdG-N, cette réponse n'est pas suffisante, car elle n'apporte aucun élément concret expliquant pourquoi les écarts constatés entre le but déclaré et le but effectif du séjour varient autant d'un canton à l'autre. Elle ne se satisfait pas du constat global selon lequel les disparités constatées seraient dues à des différences dans la mise en œuvre par les cantons. Elle exige donc que le Conseil fédéral approfondisse l'examen de cette question et présente des éléments concrets pour expliquer les disparités intercantionales.

La commission ne partage pas le point de vue du Conseil fédéral, lorsqu'il estime qu'une amélioration des données disponibles ne contribuerait pas à faciliter l'exécution de l'accord et ne présenterait qu'une utilité limitée. Elle considère, au contraire, que cette amélioration est un aspect primordial en vue de l'exécution de l'ALCP: si les autorités ne sont pas informées du but du séjour d'une personne, ni de ses modifications, elles ne peuvent pas non plus réagir rapidement aux cas qui leur

¹² Rapport du CPA du 6.11.2013, chap. 5.1.1 (FF 2014 8005 8043)

semblent problématiques¹³. En outre, si l'on veut éviter que les contingents encore en vigueur jusqu'en mai 2016 pour les ressortissants de l'UE-2 ne soient contournés, il faut que les divergences entre but déclaré et but effectif du séjour soient les plus faibles possibles et que les informations relatives à la modification du but du séjour soient mises à jour. Le constat selon lequel des informations sur le but effectif du séjour sont importantes pour éviter le contournement des contingents devrait d'ailleurs aussi trouver un écho dans les discussions en cours sur la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel sur l'immigration¹⁴, qui prévoit un système d'admission fondé sur des contingents.

4.2 Recommandation 5: tirer parti des possibilités de pilotage

Comme cela a déjà été relevé à maintes reprises, les autorités cantonales compétentes peuvent révoquer l'autorisation de séjour d'une personne si les conditions requises ne sont plus remplies¹⁵. L'enquête du CPA a toutefois montré que cela n'arrivait que rarement¹⁶. La CdG-N avait donc invité le Conseil fédéral à inciter les autorités cantonales compétentes, dans les limites de ses compétences, à recourir systématiquement à ces possibilités de pilotage et à les mettre en œuvre de façon aussi uniforme que possible.

Le Conseil fédéral approuve globalement la recommandation de la CdG-N, en relevant toutefois que le retrait ou la restriction des autorisations de séjour est un moyen peu efficace de pilotage de l'immigration et que les procédures correspondantes sont longues et difficiles, car la situation de la personne peut évoluer en cours de procédure (par exemple si elle trouve un emploi).

La commission est consciente de ces difficultés, mais elle est quand même d'avis qu'il faut faire un meilleur usage de la possibilité de révoquer ou de restreindre l'autorisation de séjour d'un immigré dans certaines circonstances et que les cantons devraient avoir une pratique si possible uniforme en la matière. La CdG-N estime que la réponse du Conseil fédéral ne tient pas suffisamment compte de cette attente – à savoir que le gouvernement devrait aussi s'engager pour une exécution uniforme. Le Conseil fédéral ne dit pas clairement s'il entend mettre en œuvre cette recommandation et si, à cette fin, il veut attribuer un rôle plus actif à l'ODM ou chercher lui-même le dialogue avec les cantons, de façon à créer les bases d'une utilisation plus uniforme et à mieux escompter de ces mesures de pilotage, dans les limites de l'autonomie cantonale.

¹³ Les analyses du CPA avaient par exemple révélé que 8 % des personnes arrivées en Suisse afin d'y prendre un emploi séjournaient dans notre pays plus d'une année sans n'y avoir jamais exercé aucune activité rémunérée (cf. renvoi dans la note de bas de page 12). Si les autorités n'en sont pas informées, elles ne peuvent pas non plus vérifier si, de ce fait, les personnes concernées devraient perdre leur droit de séjour ou si elles disposent de moyens suffisants pour obtenir un droit de séjour en tant que personne sans activité économique.

¹⁴ Art. 121a Cst. (RS 101)

¹⁵ Cf. art. 23 de l'ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, l'Union européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes, OLCP; RS 142.203)

¹⁶ Rapport du CPA du 6.11.2013, chap. 5.2.3 et 5.3.3 (FF 2014 8005, 8049 et 8051)

Recommandation 6: clarifier l'origine des différences constatées dans la mise en œuvre entre les cantons

Se fondant sur l'évaluation du CPA, la CdG-N avait relevé un certain nombre de différences entre les cantons dans la mise en œuvre de l'ALCP et dans l'octroi des permis d'établissement¹⁷ et elle avait invité le Conseil fédéral à les clarifier.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral explique les différences constatées dans l'exécution de l'ALCP par la marge d'appréciation dont les cantons disposent aux termes de l'accord et il affirme que cette liberté résulte d'une volonté politique propre au régime fédéraliste suisse. Il ajoute que tous les cantons ne connaissent pas la même situation par rapport au marché du travail, notamment à cause de leur emplacement géographique, et que l'ODM émet des directives et des circulaires à l'intention des cantons pour régler des aspects qui concernant toute la Suisse ou lorsqu'il y a un besoin effectif d'une réglementation uniforme pour l'ensemble du pays.

Pour la CdG-N, cette réponse n'est pas satisfaisante. Elle avait invité le Conseil fédéral à mener un examen approfondi avec les cantons, en vue d'identifier les causes concrètes des différences constatées. Or, de son point de vue, la consultation menée auprès des cantons au sujet du rapport de la CdG-N ne saurait être qualifiée d'examen approfondi, ni remplacer ce dernier, d'autant que, dans son avis, le Conseil fédéral n'en présente pas les résultats.

Il apparaît en outre à la commission que la réponse du Conseil fédéral est quelque peu en contradiction avec l'annonce d'une «pratique uniforme à l'échelle suisse» faite le 15 janvier 2014, notamment en matière de refus de l'autorisation d'établissement en cas de chômage préalable, de perte du droit de séjour lors de la cessation d'une activité lucrative ou (de refus) d'octroi des prestations sociales aux personnes à la recherche d'un emploi¹⁸.

Suite à donner

La CdG-N a décidé de transformer ces trois dernières recommandations, qui concernent toutes l'exécution de l'accord par les autorités cantonales, en postulat. Par ce biais, elle veut inviter le Conseil fédéral à clarifier avec les cantons les questions encore en suspens au sujet de la mise en œuvre de l'ALCP par les autorités cantonales.

¹⁷ Rapport de la CdG-N du 4.4.2014, annexe 1 (FF **2014** 7985 8003)

¹⁸ «Libre circulation des personnes: des mesures supplémentaires pour lutter contre les abus», communiqué de presse du Conseil fédéral du 15.1.2014.

Postulat

Clarification des raisons des différences dans la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes par les cantons

Le Conseil fédéral est chargé de clarifier avec les cantons

- les raisons des différences parfois considérables relevées entre les cantons dans la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et
- comment les possibilités de piloter l'immigration au moyen du retrait ou de la restriction de l'autorisation de séjour pourraient être mieux utilisées par les cantons et de façon plus uniforme.

Il présentera les résultats de ses investigations dans un rapport qu'il rendra dans un délai d'un an.

Veuillez croire, Madame la Présidente de la Confédération, Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'assurance de notre haute considération.

6 novembre 2014

Au nom de la Commission de gestion
du Conseil national:

Le président, Rudolf Joder
La secrétaire, Beatrice Meli Andres

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

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

Index des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
Al.	Alinéa
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes; RS <i>0.142.112.681</i>)
Art.	Article
CdG	Commissions de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Cf.	Confer
Chap.	Chapitre
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS <i>101</i>)
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
LDEA	Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (RS <i>142.51</i>).
let.	Lettre
ODM	Office fédéral des migrations
OLCP	Ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, l'Union européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes; RS <i>142.203</i>)
RS	Recueil systématique
SYMIC	Système d'information central sur la migration
UE	Union européenne