



Rapport explicatif

Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration ; 13.030) à l'art. 121a Cst. et à cinq initiatives parlementaires

Février 2015

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Contenu du projet sur la modification de la LEtr (Intégration; 13.030)	5
1.2	Décisions du Parlement concernant le projet relatif à l'intégration des étrangers et mandat confié au Conseil fédéral	5
2	Grandes lignes de l'avant-projet	7
2.1	Adaptation du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers à l'art. 121a Cst.	7
2.1.1	Contexte	7
2.1.2	Facilitation de l'activité lucrative de personnes relevant du domaine de l'asile	9
2.2	Mise en œuvre de cinq initiatives parlementaires	12
2.2.1	Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer (iv. pa. 08.406)	12
2.2.2	Concrétisation légale de l'intégration (iv. pa. 08.420)	14
2.2.3	Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires (iv. pa. 08.428)	16
2.2.4	Marge de manœuvre accrue pour les autorités (iv. pa. 08.450)	19
2.2.5	Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial (iv. pa. 10.485)	19
2.3	Remarques sur la notion d'intégration au sens du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers et de la loi révisée sur la nationalité (LN)	20
3	Commentaire des dispositions	20
3.1	Loi sur les étrangers	20
	<i>Art. 34, al. 6</i>	20
	<i>Art. 43, al. 1 et 1^{bis}</i>	21
	<i>Art. 44, al. 1, let. d et e, et al. 3</i>	21
	<i>Art. 45, let. d</i>	22
	<i>Art. 49a, al. 1</i>	22
	<i>Art. 51, al. 2, let. b</i>	22
	<i>Art. 63, al. 2 et 3</i>	22
	<i>Art. 85, al. 6 et 7, let. c^{bis}</i>	22
	<i>Art. 85a Activité lucrative</i>	23
	<i>Art. 88 Taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales</i>	23
	<i>Art. 97, al. 3, let. f et g</i>	24
	<i>Art. 120, al. 1, let. f et g</i>	24
3.2	Loi sur l'asile	24
	<i>Art. 61 Activité lucrative</i>	24
	<i>Titre précédant l'art. 85, section 2 : Obligation de rembourser et taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales</i>	25
	<i>Art. 85</i>	25
	<i>Art. 86 Taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales</i>	26
	<i>Art. 87</i>	26

<i>Art. 115, let. c, 116a et 117</i>	27
<i>Dispositions transitoires</i>	27
4 Répercussions en matière de finances et de personnel	27
4.1 Répercussions pour la Confédération	27
4.2 Répercussions pour les cantons	27
4.3 Résultats et conclusion	28
5 Aspects juridiques	28
5.1 Constitutionnalité et légalité	28
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales	28
5.3 Relation avec le droit de l'UE	28

Condensé

Le Conseil fédéral a approuvé le 8 mars 2013 le message et le projet de loi relatifs à la modification de la LEtr (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, 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 Cst. et en s'appuyant sur les décisions du Conseil des Etats et, d'autre part, d'intégrer dans le projet les demandes formulées dans cinq initiatives parlementaires en suspens depuis un certain temps.

Pour adapter le projet à l'art. 121a Cst., 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.

Avec la suppression de la taxe spéciale, la Confédération verra ses recettes nettes diminuer d'environ 4 millions de francs. Elle pourra toutefois tabler à l'avenir sur de plus grandes économies annuelles 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, l'avant-projet met en œuvre les demandes des auteurs des cinq initiatives parlementaires précitées. La teneur de ces demandes est présentée et commentée du point de vue du Conseil fédéral dans le rapport explicatif.

Une fois que la procédure de consultation sera terminée, le Conseil fédéral adoptera un message additionnel relatif à ce projet.

1 Contexte

1.1 Contenu du projet sur la modification de la LEtr (Intégration; 13.030)

Le 8 mars 2013, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la modification de la LEtr (Intégration; 13.030)¹. 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.

Seuls les étrangers intégrés pourront obtenir une autorisation d'établissement. Le projet de loi définit des critères d'intégration très clairs qui conditionnent l'octroi ou la prolongation d'une autorisation relevant du droit des étrangers. Il comprend d'autres nouveautés telles que des exigences linguistiques pour le regroupement familial, la généralisation, à toute la Suisse, de la première information destinée aux étrangers nouvellement arrivés dans le pays, l'harmonisation de l'application des conventions d'intégration ou encore l'étoffement des obligations de communiquer et des motifs de révocation des autorisations de séjour lorsqu'il y a des déficits d'intégration.

Le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers prend également en considération les efforts déployés par les étrangers pour s'intégrer. La réussite de l'intégration doit être favorisée par des incitations positives, notamment par une amélioration du statut au regard du droit des étrangers. Le projet du Conseil fédéral prévoit donc que les étrangers doivent désormais avoir droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement ordinaire après un séjour de dix ans en Suisse s'ils sont intégrés.

Le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers précise en outre les tâches de la Confédération et des cantons en matière d'encouragement de l'intégration et confirme l'approche éprouvée selon laquelle l'intégration doit se dérouler en premier lieu dans les structures ordinaires, c'est-à-dire à l'école, dans la formation et la vie professionnelle, dans le domaine de la santé et dans le quartier, par exemple. L'adaptation d'autres textes de loi² à l'échelon fédéral permettra de mieux ancrer l'idée selon laquelle l'encouragement de l'intégration est une tâche pluridisciplinaire incombant aussi bien aux acteurs privés qu'aux institutions publiques. L'encouragement spécifique de l'intégration viendra combler, au travers de programmes et de projets, les lacunes qui subsistent ; l'objectif est également d'améliorer la protection contre les discriminations.

1.2 Décisions du Parlement concernant le projet relatif à l'intégration des étrangers et mandat confié au Conseil fédéral

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, à savoir :

- pas de droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement après un séjour de dix ans en Suisse (art. 34, al. 2, P-LEtr, phrase introductive) ;

¹ FF 2013 2131

² Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle, RS 412.10 ; loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, RS 700 ; loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité, RS 831.20 ; loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage, RS 837.0

³ Cf. dépliant de la session d'hiver 2013, décision du Conseil des Etats ; disponible sur <http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgsseite/2013/20130030/S11%20F.pdf>

- un étranger ne peut en principe être autorisé à exercer une activité lucrative en tant que personne assurant un encadrement ou un enseignement religieux ou dispensant un cours de langue et de culture de son pays d'origine que s'il est déjà apte, au moment où il dépose sa demande, à communiquer dans la langue nationale parlée sur le lieu de travail (suppression de l'art. 26a, al. 2, P-LEtr) ;
- le conjoint du titulaire d'une autorisation d'établissement ou de séjour qui bénéficie du regroupement familial doit être apte à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile et ce, au plus tard lors de la prolongation de son autorisation relevant du droit des étrangers. Lors de l'octroi de cette dernière, une inscription à une offre d'encouragement linguistique est suffisante (art. 43, al. 1, let. b, et 44, al. 1, let. d, P-LEtr) ;
- la règle concernant l'apprentissage de la langue doit s'appliquer également au conjoint du bénéficiaire d'une admission provisoire qui bénéficie du regroupement familial (art. 85, al. 7, let. d, et 7^{bis} P-LEtr) ;
- avant de déterminer quels sont les bénéficiaires de l'encouragement de l'intégration, le Conseil fédéral doit consulter les cantons et les associations intercommunales (art. 53a P-LEtr) ;
- adaptation rédactionnelle des art. 33, al. 5, 43, al. 1^{er}, 83, al. 9, et 97, al. 3, let. e, P-LEtr.

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 votée par le peuple le 9 février 2014. Le Conseil fédéral doit par ailleurs intégrer dans le projet de loi les demandes 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 Cst.

Les auteurs de ces initiatives demandent que la LEtr soit modifiée de la manière suivante :

- remplacement de l'autorisation d'établissement par une autorisation de séjour en cas de déficits d'intégration (nouvelle possibilité de rétrogradation)⁵ ;
- harmonisation des dispositions liées au regroupement familial entre les titulaires d'une autorisation de séjour et les titulaires d'une autorisation d'établissement⁶ ;

⁴ La décision a la teneur suivante : « Entrer en matière et renvoi au Conseil fédéral, qui est chargé de présenter à l'Assemblée fédérale des propositions de modification des décisions du Conseil des Etats. D'une part, ces propositions doivent pouvoir mettre en œuvre les nouvelles exigences constitutionnelles en matière de contingents et de plafonds annuels (art. 121a CF). Le Conseil fédéral doit également intégrer les exigences des initiatives parlementaires 08.406, 08.420, 08.428, 08.450 et 10.485, dont les Commissions des institutions politiques des deux Conseils ont déjà donné suite. » ; cf. BO 2014 N, p. 307

⁵ 08.406 Iv. pa. Müller Philipp « Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer »

⁶ 10.485 Iv. pa. Müller Philipp « Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial »

- exclusion du regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires⁷ ;
- révocation de l'autorisation d'établissement même après un séjour de plus de quinze ans en cas de dépendance durable et étendue de l'aide sociale⁸ ;
- concrétisation légale de l'intégration⁹.

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 orateurs¹⁰ : 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 que vise également la révision totale de la loi sur la nationalité¹¹).

2 Grandes lignes de l'avant-projet

2.1 Adaptation du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers à l'art. 121a Cst.

2.1.1 Contexte

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. L'ampleur des modifications à apporter en vue d'une adaptation est déterminée par le plan de mise en œuvre du Conseil fédéral du 20 juin 2014. Principal point d'interrogation : les nouvelles dispositions contenues dans le projet qui concernent les conditions supplémentaires à remplir pour le regroupement familial (connaissances linguistiques)¹², l'admission de personnes exerçant des activités d'encadrement ou d'enseignement religieux ainsi que les conventions d'intégration¹³ doivent-elles désormais s'appliquer également aux ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE ?

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. Elles s'appliquent aussi bien aux ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE qu'à ceux des Etats tiers.

⁷ 08.428 Iv. pa. Müller Philipp « Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires »

⁸ 08.450 Iv. pa. Müller Philipp « Marge de manœuvre accrue pour les autorités »

⁹ 08.420 Iv. pa. Pfister Gerhard « Concrétisation légale de l'intégration »

¹⁰ Cf. BO 2014 S, p. 386

¹¹ 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

¹² Cf. art. 43, al. 1, let. b, art. 44, al. 1, let. d, art. 85, al. 7, let. d ; pour les exceptions, cf. art. 49a

¹³ Cf. art. 26a, al. 1, art. 33, al. 5, art. 43^{1^{er}}, art. 44, al. 3. L'octroi d'une autorisation de séjour peut être soumis, par ex., à la participation à un cours de langue ou à un cours d'intégration.

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 linguistiques et l'âge de l'étranger doivent laisser supposer que ce dernier s'intégrera durablement à l'environnement professionnel et social.

Toutefois, ni le plan de mise en œuvre ni l'avant-projet ne prévoient d'étendre l'examen systématique de la capacité d'intégration (art. 121a, al. 3, Cst.) lors de la procédure d'admission aux ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE. Les cantons ont souligné, lors de la consultation 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.

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 l'ALCP. S'ils étaient modifiés, ce ne serait donc pas la LEtr mais l'ALCP qu'il faudrait adapter, en négociant avec l'UE.

Bien qu'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.), la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. ne justifie pas d'étendre à ces personnes toutes les règles contenues dans le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers.

Le Conseil fédéral propose toutefois d'encourager le recours à la main-d'œuvre indigène en améliorant l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile (ch. 2.1.2). Ces personnes séjournent déjà en Suisse, ce qui doit amener les employeurs à exploiter davantage le potentiel qu'elles offrent.

D'autres mesures visant à encourager le recours à la main-d'œuvre indigène soit existent déjà, soit vont être renforcées (par ex. initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié), soit sont à l'étude dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. On peut par exemple imaginer que les employeurs s'impliquent davantage dans le recrutement de la main-d'œuvre indigène. La délivrance d'autorisations d'exercer une activité lucrative aux personnes nouvellement recrutées en provenance de l'étranger pourrait être associée à une obligation, pour les employeurs, de créer des places de formation. En effet, il existe une certaine distorsion de la concurrence entre les entreprises qui forment des personnes en Suisse et celles qui recrutent du personnel qualifié provenant principalement de l'étranger. Il serait également possible d'obliger les employeurs qui recrutent de la main-d'œuvre en provenance de l'étranger à verser une taxe à affectation obligatoire. Ce genre de mesures est susceptible de sensibiliser davantage les employeurs à leur responsabilité sociale et politique, afin de mieux exploiter le potentiel disponible sur le marché du travail suisse.

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 « Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger »¹⁴, qui a été

¹⁴ Po. 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 »

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.

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

Suppression de la taxe spéciale

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 ; LAsi¹⁵) et, s'ils exercent une activité lucrative, à l'obligation de verser la taxe spéciale (art. 86 LAsi). Cette soumission s'applique également aux personnes admises à titre provisoire (art. 88 LEtr).

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 doivent s'acquitter de la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative ou sur les valeurs patrimoniales (saisie des valeurs patrimoniales) indépendamment des frais qu'ils ont effectivement engendrés.

Si des proches des groupes de personnes précités 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 2). 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). Ces dernières années, l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative et la saisie des valeurs patrimoniales ont généré chaque année en moyenne quelque 6,5 millions de francs de recettes brutes, soit environ 4 millions de francs de recettes nettes.

Dans la majorité des cas, les personnes admises à titre provisoire restent plusieurs années en Suisse ou finissent par s'y établir définitivement. 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 %, ce qui s'explique par leur manque de compétences professionnelles, par l'état du marché du travail 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 d'une activité lucrative. Les revenus de ce groupe de personnes étant relative-

¹⁵ RS 142.31

ment faibles, 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. Il estime donc qu'il faut supprimer, pour ces personnes, l'assujettissement à la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative ainsi que l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative (voir ci-dessous).

Cette suppression permettra aux employeurs de réduire la charge administrative qui pèse sur eux lorsqu'ils engagent des personnes admises à titre provisoire, ce qui favorisera l'exploitation du potentiel offert par ces travailleurs indigènes. Dans le même temps, la suppression de la taxe spéciale assurera une meilleure rétribution aux intéressés qui acceptent 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. Et si cette incitation permet d'intégrer chaque année plus de 150 admis à titre provisoire de plus dans le marché du travail, les économies réalisées par la Confédération dans le domaine de l'aide sociale seront supérieures aux recettes brutes issues de la taxe spéciale pour ce groupe de personnes (env. 2,4 millions de francs).

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 même 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 d'une activité lucrative 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 cinq dernières années, la Confédération a enregistré, à partir de la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative, des recettes brutes 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 4 millions de francs. Si seules les personnes admises à titre provisoire sont exemptées de la taxe spéciale, ces recettes se chiffreront à 2 millions de francs environ.

Dans cette situation, il ne serait plus rationnel de maintenir l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative 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 la quasi-disparition des paiements effectués au titre de la taxe spéciale.

Toutefois, si 230 personnes de plus sont intégrées chaque année dans le marché du travail, les économies réalisées par la Confédération dans le domaine de l'aide sociale seront supérieures aux recettes nettes actuellement générées par la taxe spéciale pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire (env. 4 millions de francs par an).

La saisie des valeurs patrimoniales (art. 86 en relation avec l'art. 87 LAsi, art. 88 LEtr) doit être maintenue malgré la suppression de la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative. On entend par saisie des valeurs patrimoniales la confiscation de sommes d'argent, d'objets de valeur et de biens incorporels (par ex., des avoirs bancaires) qui ne proviennent pas d'une activité lucrative. Cette tâche appartient notamment au personnel des centres d'enregistrement, des centres de procédure et des hébergements cantonaux, au Corps des gardes-frontières et à la police.

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 OASA). Pour augmenter la participation, sur le marché du travail, de ces groupes de personnes, 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). 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 seront simplement tenus de signaler au préalable tout changement d'emploi, entrée en fonction ou cessation des rapports de travail aux autorités compétentes du lieu d'engagement. Ils auront à indiquer l'identité, le salaire, l'activité et le lieu de travail de la personne embauchée. Ils devront 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 permettront de prévenir la sous-enchère salariale et sociale. La déclaration déclenchera automatiquement la délivrance d'une autorisation d'exercer une activité lucrative

Le calcul du forfait d'aide sociale versé aux cantons par la Confédération pour les personnes relevant du domaine de l'asile pré suppose 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 particulière. 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 qu'aux conditions qui en découlent, en particulier le non-respect des conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche (art. 22 LEtr), pourront être

punies par une amende. En parallèle, l'autorité cantonale compétente pourra révoquer l'autorisation d'exercer une activité lucrative délivrée dans le cadre de l'obligation de communiquer (art. 62, let. d, LEtr).

2.2 Mise en œuvre de cinq initiatives parlementaires

Les initiatives parlementaires à prendre en compte selon la décision de renvoi (ch. 2.2.1 à 2.2.5) ont été déposées en 2008 et 2010 puis suspendues en vue de la mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi des étrangers criminels ainsi que de la lecture du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers.

Une partie des demandes formulées a entre-temps été intégrée dans le projet, qui est censé rendre le principe «encourager et exiger» plus contraignant. L'objectif est de renforcer encore l'égalité des chances ainsi que de promouvoir et d'utiliser les potentiels de l'ensemble de la population résidante, d'une part, et d'encourager les étrangers à engager davantage leur responsabilité individuelle s'agissant de leur intégration, d'autre part. Si leur intégration est déficitaire ou s'ils ne respectent pas leur convention d'intégration, les étrangers devront s'attendre à être sanctionnés (révocation ou non-prolongation de l'autorisation relevant du droit des étrangers). Le projet repose sur un modèle graduel, selon lequel les exigences en matière d'intégration sont d'autant plus élevées que le statut juridique visé est favorable. L'apprentissage de la langue joue à cet égard un rôle essentiel.

Conformément à la décision de renvoi du projet rendue par le Parlement, les demandes des auteurs des initiatives parlementaires sont intégrées dans l'avant-projet, pour autant qu'elles n'aient pas déjà été prises compte dans le cadre du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers ni dans un autre projet de loi. L'avant-projet est fondé sur la version du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers adoptée par le Conseil des Etats le 11 décembre 2013.

Dans les pages qui suivent, la teneur des initiatives parlementaires est résumée et commentée du point de vue du Conseil fédéral.

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

Cette initiative parlementaire¹⁶ poursuit plusieurs objectifs : 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.

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

¹⁶ Déposée par Müller Philipp, CN, le 19 mars 2008 ; après un examen préliminaire positif de l'initiative réalisé en 2008 par la Commission des institutions politiques (CIP), le Conseil national a approuvé, les 1er octobre 2010 et 28 septembre 2012, les propositions de la CIP visant chacune à prolonger de deux ans le délai d'élaboration d'un projet.

une autorisation d'établissement (art. 34, al. 2, let. c, P-LEtr). 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 P-LEtr). L'obtention d'une autorisation d'établissement impliquera donc des efforts d'intégration plus grands, conformément au projet de loi relatif à l'intégration des étrangers. Ainsi se traduit le modèle graduel sur lequel se fonde ce dernier : 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 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 mois de 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'origine¹⁷. 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 séjour sur la base du droit en vigueur¹⁸.

Le Conseil fédéral estime que cette « 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

¹⁷ ATF 134 II 1

¹⁸ Cf. ATF 2C_254/2010 du 15 juillet 2010, consid. 4.3

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 étendus à 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.).

De l'avis du Conseil fédéral, il n'est pas nécessaire d'étendre les motifs d'extinction au sens de l'auteur de l'initiative, dont la demande doit donc être rejetée de manière générale et ce, pour les raisons suivantes :

- Si un étranger n'ayant pas la volonté de s'intégrer voit son autorisation d'établissement remplacée par une autorisation de séjour (art. 63, al. 3, AP-LEtr), il perd déjà son droit au regroupement familial (cf. art. 44 LEtr ; disposition potestative seulement, en cas de regroupement familial). Dans ces circonstances, le complément demandé à l'art. 51 LEtr par l'auteur de l'initiative est sans effet.
- L'enfant placé (art. 48 LEtr en relation avec l'art. 51, al. 2, LEtr) a un droit à l'octroi et à la prolongation d'une autorisation de séjour dès lors que son adoption est prévue en Suisse, que les conditions du droit civil sur le placement des enfants à des fins d'adoption sont remplies et que son entrée en Suisse dans ce but a été autorisée légalement (art. 48 LEtr). Dans le cadre de la procédure de placement, l'aptitude des futurs parents adoptifs est minutieusement examinée par l'autorité cantonale responsable du placement. Les parents adoptifs doivent de par leurs qualités personnelles, leur état de santé, le temps dont ils disposent, leur situation financière, leurs aptitudes éducatives et leurs conditions de logement, offrir toute garantie que l'enfant bénéficiera de soins, d'une éducation et d'une formation adéquats (art. 5 OAdo¹⁹). Au vu des conditions déjà prévues par cette disposition, la proposition faite par cette initiative qui subordonne le droit à l'octroi ou à la prolongation de l'autorisation de séjour au critère d'intégration n'est pas nécessaire.
- L'art. 50, al. 1, let. a, LEtr mentionne explicitement que le droit à l'octroi et à la prolongation de l'autorisation de séjour après la dissolution de l'union conjugale subsiste si l'intégration est réussie. Le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers prévoit que ce droit reste soumis à l'obligation de remplir les critères d'intégration, critères qui sont désormais énumérés à l'article 58a P-LEtr. Le complément demandé par l'auteur de l'initiative à l'art. 51, al. 2, LEtr est donc là encore inutile.

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

L'initiative parlementaire²⁰ 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

¹⁹ RS 211.221.36

²⁰ Déposée par Pfister Gerhard, CN, le 20 mars 2008 ; après un examen préliminaire positif de l'initiative réalisé en 2008 par les deux CIP, le Conseil national a approuvé, les 1^{er} octobre 2010 et 28 septembre 2012, les propositions de sa CIP visant chacune à prolonger de deux ans le délai d'élaboration d'un projet.

de la notion d'intégration pour l'obtention d'une autorisation d'établissement quelle que soit la durée du séjour préalable en Suisse (5 ans ou 10 ans). 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 5 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, P-LEtr). Les critères d'intégration à remplir doivent en outre être définis à l'art. 58a P-LEtr, 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 devra déterminer dans les dispositions d'exécution quelles sont les compétences linguistiques requises pour obtenir une autorisation d'établissement (art. 58a, al. 2, P-LEtr).
- *Révocation de l'autorisation d'établissement* : le droit en vigueur permet déjà de révoquer une autorisation d'établissement lorsque l'étranger attente 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. 62 let. b, LEtr applicable par renvoi de l'art. 63, al. 1, let. a, 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, OASA²¹).

En outre, s'agissant des mariages forcés, des mesures plus sévères ont été prises sur le plan pénal et font désormais l'objet d'une norme pénale explicite depuis le 1^{er} juillet 2013²². L'article 181a du code pénal 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.

²¹ RS 142.201

²² La loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés punit explicitement le mariage forcé ; RO 2013 1035 ; FF 2011 2045.

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

L'initiative parlementaire²³ 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, quant à eux, doivent 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 compétentes en matière d'étrangers doivent désormais en être automatiquement informées.

Cette initiative parlementaire a été déclenchée par un arrêt du Tribunal fédéral du 20 février 2008²⁴, 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 changer 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 l'ALCP ; il n'est pas nécessaire d'avoir des ressources financières propres suffisantes pour en bénéficier. Toute modification nécessite donc une adaptation de l'ALCP.

Remarques générales sur les PC : 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 complémentaires²⁵ ; LPC). 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 (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.

²³ Déposée par Müller Philipp, CN, le 28 mai 2008 ; après un examen préliminaire positif de l'initiative réalisé en 2008 et 2009 par les deux CIP, le Conseil national a approuvé, les 28 mars 2011 et 22 mars 2013, les propositions de sa CIP visant chacune à prolonger de deux ans le délai d'élaboration d'un projet.

²⁴ 2C 448/2007

²⁵ RS 831.30

Exclusion du regroupement familial en cas de versement de PC : il est vrai que PC et aide sociale ne doivent, selon le droit fédéral, pas être mises sur le même plan, mais ces deux prestations présentent néanmoins certaines similitudes, puisque toutes deux présupposent que la personne concernée est dans l'indigence et qu'elles visent l'une comme l'autre à couvrir les besoins vitaux courants. Vu le coût élevé des PC, la demande de l'auteur de l'intervention 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 compréhensible²⁶.

Poser comme condition au regroupement familial la suffisance des moyens financiers et donc soulager les finances publiques constituent également des motifs recevables pour justifier la limitation du droit au respect de la vie privée et familiale visé à l'art. 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; les différents intérêts en présence doivent être mis en balance au cas par cas, selon le principe de la proportionnalité²⁷.

En outre, un problème se pose si les personnes qui ne perçoivent pas de PC et ne peuvent tirer un revenu suffisant de leur activité lucrative sont désavantagées en ce qui concerne le regroupement familial.

Les éléments suivants s'opposent à une prise en compte des PC dans le cadre du regroupement familial :

- En matière d'intégration, les durcissements des conditions du regroupement familial sont souvent contre-productifs et rendent globalement le processus d'intégration plus difficile.
- Cette réglementation n'aurait en pratique que des répercussions minimales, en raison du délai de carence à respecter pour percevoir des PC (voir plus haut) et des délais qui s'appliquent au regroupement familial (art. 47 LEtr). Le regroupement familial (conjoint ou enfant) doit être demandé dans un délai de 5 ans dès l'octroi de l'autorisation de séjour ou d'établissement ou lors de l'établissement du lien familial. Le délai est de 12 mois pour les enfants de plus de 12 ans. Après ces délais, le regroupement familial n'est admis qu'à titre exceptionnel (par ex. si l'entretien de la personne ne peut plus être assuré dans le pays d'origine, pour cause de maladie ou de décès). Ainsi, il est dans l'intérêt d'un étranger qui souhaite faire venir les membres de sa famille en Suisse de demander le regroupement familial le plus rapidement possible. Voilà pourquoi le regroupement familial est généralement déjà chose faite *avant* même que l'étranger ne puisse percevoir des PC.

S'agissant d'un étranger au bénéfice d'une autorisation de courte durée, il ne devrait pas percevoir de prestations complémentaires.

Le champ d'application de la réglementation proposée pour les ressortissants d'Etats tiers se limite par conséquent aux cas où l'étranger bénéficiant du regroupement familial perçoit déjà des PC et que le lien familial (mariage avec un[e] compatriote, naissance d'un enfant, par ex.) n'apparaît que *pendant* la période de versement des PC.

²⁶ Cf. rapport du Conseil fédéral du 20 novembre 2013 « Prestations complémentaires de 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) ; disponible sur <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/reden/00122/index.html?lang=fr&msg-id=51027>

²⁷ Cf. arrêt du 11 juin 2013 de la CEDH dans l'affaire Hasanbasic contre la Suisse

- Dans l'optique d'une meilleure gestion de l'immigration, le Conseil fédéral, à la suite de son rapport du 4 juillet 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse²⁸, a étudié la question de l'harmonisation des critères relatifs au regroupement des membres étrangers d'une famille dans notre pays, y compris le critère des ressources financières suffisantes. Il en ressort que toute restriction du regroupement familial pour les ressortissants d'Etats tiers dans le cadre du droit constitutionnel et du droit international n'a guère d'influence sur le niveau de l'immigration.

L'initiative parlementaire vise à préciser expressément que le droit au regroupement familial s'éteint également 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. 2.2.5), qui doit également être mise en œuvre et qui demande que les exigences posées aux titulaires d'une autorisation d'établissement souhaitant bénéficier du regroupement familial soient alignées sur celles posées aux titulaires 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, ainsi que le prévoient les art. 43 et 44 AP-LEtr).

Extension des obligations de déclaration : l'autre objectif de l'initiative parlementaire, à savoir étendre les obligations de déclaration prévues par l'art. 97, al. 3, LEtr au versement de PC, fait déjà partie intégrante, sur le principe, du projet législatif (en cours) intitulé « Libre circulation des personnes et immigration : mesures dans le domaine de la lutte contre les abus »²⁹. Mis en consultation du 2 juillet au 22 octobre 2014, ce projet prévoit de créer des bases légales permettant l'échange de données par les autorités compétentes en matière de prestations complémentaires aux autorités migratoires compétentes et inversement : les bases légales permettant l'échange des données sont expressément fixées à l'art. 97, al. 3, let. f, LEtr et à l'art. 26^{bis} LPC.

Selon le projet de lutte contre les abus qui a été mis en consultation, la communication de données se limite aux PC annuelles régies par le droit fédéral :

- Certains cantons proposent des PC purement cantonales en plus de l'AVS/AI. Il n'y a pas lieu de soumettre le versement de telles PC à l'obligation de communiquer des données.
- Les PC se composent de la PC 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). Une obligation de communiquer des données ne doit être introduite que pour la PC annuelle (prestation en espèces) car les abus sont généralement exclus en matière de remboursement des frais de maladie et d'invalidité (prestation en nature).

Le Conseil fédéral précisera les modalités et l'étendue de la communication de données à la lumière du résultat de la consultation portant sur les mesures de lutte contre les abus. Il estime que la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 08.428 doit prendre en compte le projet de loi mentionné.

²⁸ Disponible sur <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-04/ber-br-f.pdf>

²⁹ Disponible sur https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/aktuell/news/2014/ref_2014-07-02.html

Vu le contexte, les avantages et les inconvénients de l'initiative parlementaire doivent être mis en balance. Si cette initiative devait être mise en œuvre, il faudrait tenir compte des éléments susmentionnés (iv. pa. 10.485; révision partielle (en cours) de la LEtr, pour ce qui concerne les mesures de lutte contre les abus).

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

L'initiative parlementaire³⁰ 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 peut être révoquée uniquement 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. Il n'est toutefois plus possible de révoquer une autorisation d'établissement au motif de la dépendance durable et marquée à l'aide sociale (art. 63, al. 2, en relation avec les art. 63, al. 1, let. b et 62, let. b, LEtr).

Abroger cette disposition (art. 63, al. 2, LEtr) confère aux autorités une marge de manœuvre qui leur permet de révoquer l'autorisation d'établissement d'une personne dépendant durablement et dans une large mesure de l'aide sociale y compris lorsque cette personne séjourne en Suisse depuis plus de quinze ans. L'art. 63, al. 1, LEtr étant une disposition potestative, 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 CEDH. Lors de cet examen, les autorités doivent notamment prendre en compte la durée du séjour en Suisse de l'étranger.

Le Conseil fédéral estime que cette intervention parlementaire peut être soutenue.

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

L'initiative parlementaire³¹ 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.

³⁰ Déposée par Müller Philipp, CN, le 22 septembre 2008 ; après un examen préliminaire positif de l'initiative réalisé en 2009 par les deux CIP, le Conseil national a approuvé, les 18 mars 2011 et 22 mars 2013, les propositions de sa CIP visant chacune à prolonger de deux ans le délai d'élaboration d'un projet.

³¹ Déposée par Müller Philipp, CN, le 23 septembre 2010 ; après un examen préliminaire positif de l'initiative réalisé en 2011 par les deux CIP, le Conseil national a approuvé, le 22 mars 2013, la proposition de sa CIP visant à prolonger de deux ans le délai d'élaboration d'un projet.

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. Toutefois, ces conditions s'appliquent déjà, indirectement, aussi 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 droit 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. Le Conseil fédéral a repris ces règles dans le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers.

L'harmonisation, proposée par l'auteur de l'initiative, des conditions régissant le regroupement familial des titulaires d'une autorisation d'établissement (art. 43 LEtr) et des titulaires d'une autorisation de séjour (art. 44 LEtr) relève donc, en fin de compte, de la légistique et rend les dispositions liées au regroupement familial plus faciles à comprendre.

Le Conseil fédéral estime que cette intervention parlementaire peut être soutenue. Il faut relever que cette initiative parlementaire doit être mise en œuvre en tenant compte de l'initiative 08.428 (« Pas de regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires » ; voir ch. 2.2.3).

2.3 Remarques sur la notion d'intégration au sens du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers et de la loi révisée sur la nationalité (LN)

Que ce soit dans le droit des étrangers ou dans le droit de la nationalité, l'intégration est une notion clé. Les critères d'intégration ont été précisés dans le cadre de la révision totale de la LN et alignés sur ceux de la LEtr. La LN révisée a été adoptée par les Chambres fédérales le 20 juin 2014³². Dans le cadre du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers, l'objectif d'harmonisation de la notion d'intégration visé à la faveur de la révision de la LN est censé être également pris en compte lors des délibérations à venir du Parlement. Si nécessaire, le DFJP soumettra aux Chambres fédérales, en temps voulu, des propositions allant dans ce sens.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Loi sur les étrangers

Art. 34, al. 6

En exécution de l'initiative parlementaire 08.406 (ch. 2.2.1), l'al. 6 est désormais intégré dans l'avant-projet : les étrangers qui, en raison d'un manque d'intégration, se sont vu retirer leur autorisation d'établissement et délivrer à la place une autorisation de séjour (art. 63, al. 3, AP-LEtr) ne peuvent acquérir une nouvelle autorisation d'établissement qu'au terme d'un délai de trois ans, pour autant qu'ils se soient entre-temps intégrés. Le projet s'écarte toutefois du texte de l'initiative en ce sens qu'il ne reprend pas l'exigence selon laquelle la personne doit être « bien intégrée », étant donné que l'al. 2, let. c, pose déjà explicitement l'intégration comme condition à la délivrance d'une autorisation d'établissement.

³² 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

Il est du reste prévu, dans le cadre du projet de loi relatif à l'intégration des étrangers, de ne plus faire de distinction entre une bonne intégration, une intégration réussie, etc. : lorsque les critères d'intégration visés à l'art. 58a P-LEtr sont remplis, l'étranger est considéré comme intégré³³.

Art. 43, al. 1 et 1^{bis}

En exécution de l'initiative parlementaire 10.485 (ch. 2.2.5), les exigences posées aux titulaires d'une autorisation d'établissement qui souhaitent faire venir en Suisse les membres étrangers de leur famille seront alignées sur celles posées aux titulaires d'une autorisation de séjour. 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 et de l'al. 1^{bis} est en outre modifiée par analogie avec l'art. 44 P-LEtr. Ces modifications permettent simplement d'aligner les deux dispositions sur le plan formel. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les titulaires d'une autorisation d'établissement auront droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité pour les membres de leur famille si les conditions visées à l'al. 1 sont remplies.

De plus, combinée à l'initiative 08.428 (ch. 2.2.3), l'initiative parlementaire susmentionnée exclut le regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation d'établissement s'ils sollicitent des PC. Ce critère sera donc intégré ici même dans l'avant-projet. A la différence de ce que prévoit l'initiative parlementaire 08.428, il sera défini à part, à la let. d ; de plus, l'avant-projet se limite aux PC annuelles régies par le droit fédéral (art. 3, al. 1, let. a, LPC). Ces adaptations permettent de tenir compte de la révision partielle (en cours) de la LEtr, pour ce qui concerne les mesures de lutte contre les abus (ch. 2.2.3). Conséquence de ces adaptations, l'exigence posée en matière de connaissances linguistiques sera dorénavant définie à la let. e (adaptation relevant de la légistique).

Art. 44, al. 1, let. d et e, et al. 3

En exécution de l'initiative parlementaire 08.428 (ch. 2.2.3), l'al. 1 exclut désormais le regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation de séjour s'ils sollicitent des PC. A la différence de ce que prévoit ladite initiative, ce nouveau critère est défini à part, à la let. d ; de plus, l'avant-projet se limite aux PC annuelles régies par le droit fédéral (art. 3, al. 1, let. a, LPC). Ces adaptations permettent de tenir compte de la révision partielle (en cours) de la LEtr, pour ce qui concerne les mesures de lutte contre les abus (ch. 2.2.3). Conséquence de ces adaptations, l'exigence posée en matière de connaissances linguistiques sera dorénavant définie à la let. e (adaptation relevant de la légistique).

L'al. 3 se termine désormais par « s'il existe des besoins d'intégration particuliers au sens de l'art. 58a ». Lors de ses délibérations sur le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers, le Conseil des Etats a décidé de remplacer 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 »³⁴. C'est par inadvertance que l'art. 44, al. 3, P-LEtr n'a pas été adapté.

³³Voir également le message du 8 mars 2013 relatif à la modification de la loi sur les étrangers (Intégration), FF 2013 2151

³⁴Cf. 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

Art. 45, let. d

En exécution de l'initiative parlementaire 08.428 (ch. 2.2.3), la let. d exclut le regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation de courte durée s'ils sollicitent des PC. A la différence de ce que prévoit ladite initiative, le nouveau critère est défini à part dans l'avant-projet, à la let. d ; de plus, ce dernier se limite aux PC annuelles régies par le droit fédéral (art. 3, al. 1, let. a LPC). Ces adaptations permettent de tenir compte de la révision partielle (en cours) de la LEtr, pour ce qui concerne les mesures de lutte contre les abus (ch. 2.2.3).

Art. 49a, al. 1

En raison des modifications apportées aux art. 43 et 44 AP-LEtr (ajout de nouveaux critères), les renvois de l'al. 1 doivent être adaptés. Cette adaptation est de nature purement légistique.

Art. 51, al. 2, let. b

En exécution de l'initiative parlementaire 08.406 (ch. 2.2.1), les motifs d'extinction du droit au regroupement familial sont complétés. Outre les motifs de révocation prévus par l'art. 62 LEtr (comportement abusif lors de la procédure relevant du droit des étrangers, peine privative de liberté, dépendance à l'aide sociale, par ex.), le droit au regroupement familial s'éteindra également si l'étranger n'est pas disposé à s'intégrer (art. 63, al. 3, AP-LEtr).

Art. 63, al. 2 et 3

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.

Il n'est plus possible, après un séjour de quinze ans, de révoquer une autorisation d'établissement au motif de la dépendance durable et marquée à l'aide sociale. En exécution de l'initiative parlementaire 08.450 (ch. 2.2.4), 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.

Al. 3 : en exécution de l'initiative parlementaire 08.406 (ch. 2.2.1), l'art. 63 est complété par cet alinéa. L'autorisation d'établissement (permis C) doit pouvoir être révoquée et remplacée par une autorisation de séjour (permis B) si l'étranger n'est pas disposé à s'intégrer en Suisse. L'avant-projet diffère du texte de l'initiative : d'une part, la formulation est adaptée étant donné qu'il est prévu de supprimer l'al. 2 (voir plus haut) ; d'autre part, il y a un renvoi à l'art. 58a P-LEtr, qui constitue une nouveauté dans le projet de loi relatif à l'intégration des étrangers et définit des critères d'intégration clairs.

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

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 (ch. 2.1.2).

Al. 7, let. c^{bis} : en exécution de l'initiative parlementaire 08.428 (ch. 2.2.3), il est prévu d'exclure le regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire si elles sollicitent des PC. A la différence de ce que prévoit ladite initiative, le nouveau

critère est défini à part, à la let. c^{bis} ; de plus, l'avant-projet se limite aux PC annuelles régies par le droit fédéral (art. 3, al. 1, let. a, LPC). Ces adaptations permettent de tenir compte de la révision partielle (en cours) de la LEtr, pour ce qui concerne les mesures de lutte contre les abus (ch. 2.2.3).

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.

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 d'engagement. 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'éviter une éventuelle sous-enchère salariale et sociale.

La déclaration déclenche automatiquement la délivrance d'une autorisation d'exercer une activité lucrative.

Al. 4 et 5 : les autorités compétentes du lieu d'engagement 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 à l'intention des personnes relevant du domaine de l'asile présuppose un transfert des données dans le 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.

Art. 88 Taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales

L'obligation de verser la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative, qui est visée à l'art. 86 LAsi, est appelée à être supprimée (ch. 2.1.2). Par contre, l'obligation générale de rembourser visée à l'art. 85 LAsi et la possibilité de saisir des valeurs patrimoniales conformément à l'art. 86 en relation avec l'art. 87 LAsi sont maintenues. Le titre et la teneur de l'al. 1 sont adaptés conformément aux modifications apportées à la LAsi.

Les dispositions de la section 2 du chapitre 5 et celles du chapitre 10 LAsi continuent de s'appliquer.

L'art. 112a LAsi continue lui aussi de s'appliquer. Il 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 2014³⁵. 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 dans le cadre de la révision de la LAsi mais, à cause d'un oubli, cela n'a pas été le cas.

Aux termes de l'al. 2, l'étranger admis à titre provisoire est assujéti à la taxe sur les valeurs patrimoniales pendant dix ans au plus à compter de son entrée en Suisse. Le Conseil fédéral pourra toutefois prévoir un délai plus court, comme c'est déjà le cas actuellement (art. 86, al. 3, LAsi en relation avec l'art. 10, al. 2, let. e, OA 2).

Art. 97, al. 3, let. f et g

Selon le droit en vigueur, les ouvertures d'enquêtes pénales, les jugements de droit civil ou de droit pénal, les changements d'état civil et 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 compétentes en matière d'étrangers (art. 97, al. 3, let. a à e, LEtr).

En exécution de l'initiative parlementaire 08.428 (ch. 2.2.3), cette obligation visée à l'art. 97, al. 3, LEtr doit être étendue : la nouvelle let. f crée une obligation de communiquer aux autorités le versement de PC. A la différence de ce que prévoit ladite initiative, le nouveau critère est défini à part dans l'avant-projet, à la let. f ; de plus, ce dernier se limite aux PC annuelles régies par le droit fédéral (art. 3, al. 1, let. a, LPC). Ces adaptations permettent de tenir compte de la révision partielle (en cours) de la LEtr, pour ce qui concerne les mesures de lutte contre les abus (ch. 2.2.3).

Du fait de la modification précitée et de l'obligation, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, de signaler aux autorités compétentes en matière d'étrangers le versement d'indemnités de chômage (art. 97, al. 3, let. e, LEtr), une adaptation de nature légistique 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 qui laissent présager des besoins d'intégration particuliers au sens de l'art. 58a doit être définie à la let. g (nouvelle).

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

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

3.2 Loi sur l'asile

Art. 61 Activité lucrative

L'art. 61 LAsi est adapté par analogie avec l'art. 85a AP-LEtr : quiconque a obtenu l'asile ou a été admis provisoirement comme réfugié est autorisé à exercer dans toute la Suisse une activité lucrative si les conditions de rémunération et de travail usuelles

³⁵ RO 2013 4375 5357 ; FF 2010 4035, 2011 6375

du lieu, de la profession et de la branche sont respectées (art. 22 LEtr). 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 d'engagement désignée par le canton ; la procédure d'annonce est régie par l'art. 85a, al. 2 à 5, AP-LEtr. Cette dernière règle 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 l'obligation de verser la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative (ch. 2.1.2) nécessite une adaptation du titre précédant l'art. 85 LAsi (adaptation relevant de la légistique).

Art. 85

Selon le droit en vigueur, les requérants d'asile, les personnes à protéger qui ne sont pas titulaires d'une autorisation de séjour et les personnes admises à titre provisoire sont tenus de rembourser individuellement les frais d'aide sociale, de départ et d'exécution, ainsi que les frais occasionnés par la procédure de recours. Tant que la Confédération verse aux cantons des contributions fédérales pour les catégories de personnes mentionnées, elle est seule à faire valoir son droit au remboursement par l'intermédiaire de la taxe spéciale sur le revenu (art. 86 LAsi) et de la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales prélevée moyennant une saisie des valeurs patrimoniales (art. 86 en relation avec l'art. 87 LAsi). Les cantons sont habilités à faire valoir leur droit au remboursement conformément à la législation cantonale seulement à partir du moment où la compétence fédérale disparaît. Ils doivent alors tenir compte de l'intégralité du montant remboursé à la Confédération.

Le principe de ce mécanisme de remboursement doit être maintenu même en cas de suppression de la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative. Par contre, les cantons ne devront plus tenir compte, lorsqu'ils font valoir leur droit au remboursement, des valeurs patrimoniales qui ont été saisies par la Confédération. Cette simplification est motivée par des raisons d'économie administrative et vise à éviter des décomptes compliqués entre la Confédération et les cantons concernant des cas particuliers qui ne peuvent guère être réglés dans le cadre de l'actuel système d'indemnisation général.

D'autres modifications ponctuelles sont prévues.

Al. 1: désormais, il est précisé expressément que l'obligation de rembourser concerne également les frais d'aide d'urgence. Par conséquent, les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire seront également assujetties à cette obligation (art. 86, al. 1, et 87, al. 1, AP-LAsi). Voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'art. 86, al. 1, AP-LAsi.

Al. 2: étant donné que la Confédération ne pourra plus percevoir la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative, l'al. 2 dispose que la Confédération fait valoir son droit au remboursement en percevant une taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales (saisie des valeurs patrimoniales). Il appartient au Conseil fédéral de fixer le montant de cette taxe spéciale et la durée de l'assujettissement (art. 86, al. 4, AP-LAsi).

Al. 2^{bis}: il est expressément précisé que le droit des cantons au remboursement est régi par le droit cantonal. Ce principe s'applique déjà.

Al 3: cette réglementation doit être abrogée vu que les délais de prescription sont régis par les législations cantonales. Etant donné que la Confédération fera désormais valoir

son droit au remboursement en prélevant une taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales, les délais de prescription seront dorénavant réglementés directement à l'art. 87, al. 2^{bis}, AP-LAsi.

Al. 4: cette réglementation est abrogée étant donné que le droit de la Confédération au remboursement sera régi par les art. 86 et 87 AP-LAsi et celui des cantons par le droit cantonal.

Art. 86 Taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales

Vu que la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative sera supprimée, l'art. 86 s'intitulera désormais «Taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales».

Al. 1: le cercle des personnes tenues de rembourser les frais qu'elles ont occasionnés sera explicitement étendu aux personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire. Cette précision garantira que les valeurs patrimoniales des personnes tenues de quitter la Suisse mais dont l'origine ne peut pas être établie pourront également être saisies pour rembourser les frais visés à l'art. 85, al. 1.

Comme dans le droit en vigueur, la taxe spéciale servira à couvrir l'ensemble des frais occasionnés par les personnes assujetties et les proches qu'elles assistent.

Al. 2: il est précisé que la taxe sur les valeurs patrimoniales est perçue par l'intermédiaire de saisies sur les valeurs patrimoniales, conformément à l'art. 87 AP-LAsi.

Al. 3 et 4: les intéressés sont assujettis à la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales pendant dix ans au plus à compter du dépôt de leur demande d'asile. Une réglementation analogue existe aujourd'hui concernant la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative; dans ce cas, le délai commence à courir au début de la 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.

Al. 5: cette réglementation est abrogée, l'obligation de verser la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative étant appelée à disparaître (ch. 2.1.2).

Art. 87

Al. 1 et 2: le cercle des personnes tenues de rembourser les frais qu'elles ont occasionnés sera étendu aux personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire. Voir à ce sujet les commentaires sur l'art. 86, al. 1, AP-LAsi.

Al. 2^{bis}: le droit au remboursement s'éteint une année après que l'autorité compétente en a eu connaissance, mais au plus tard dix ans après la naissance de ce droit. Ces créances ne portent pas intérêt. Une telle réglementation existe dans le droit en vigueur concernant l'obligation générale de rembourser (art. 85, al. 3, LAsi).

Al. 3 et 4: ces dispositions sont abrogées, l'obligation de verser la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative étant appelée à disparaître (ch. 2.1.2).

Al. 5: comme dans le droit en vigueur, cette réglementation ne s'applique qu'aux requérants d'asile et aux personnes à protéger. Elle vise à inciter ces personnes en cours de procédure d'asile à quitter la Suisse le plus rapidement possible.

Désormais, il sera précisé que l'intéressé doit présenter sa demande de remboursement des valeurs patrimoniales avant de quitter la Suisse. Aujourd'hui, l'absence d'une telle réglementation entraîne parfois une charge administrative importante étant donné que la demande peut encore être formée à partir de l'étranger des années après le départ de Suisse.

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

Ces dispositions sont abrogées, l'obligation de verser la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative étant appelée à disparaître (ch. 2.1.2).

Dispositions transitoires

Les procédures et créances liées à la taxe spéciale et à 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.

4 Répercussions en matière de finances et de personnel

4.1 Répercussions pour la Confédération

Au cours des cinq dernières années, la Confédération a enregistré, à partir de la taxe spéciale, des recettes brutes 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 4 millions de francs, qui lui échapperont en cas de suppression de la taxe spéciale. Toutefois, si ces mesures visant à faciliter l'intégration professionnelle permettent chaque année à 230 personnes de plus d'exercer une activité lucrative, les économies que réalisera la Confédération dans le domaine de l'aide sociale seront supérieures aux recettes nettes annuelles qu'elle engrange actuellement.

À l'heure actuelle, les autorités procèdent à environ 200 saisies de valeurs patrimoniales par an; les recettes sont inférieures à 400 000 francs. Le SEM estime que la gestion des valeurs saisies coûte environ 120 000 francs (frais de personnel et d'infrastructure).

Comme la saisie des valeurs patrimoniales se poursuivra mais que la taxe spéciale sera supprimée, il faudra par ailleurs adapter le traitement des données. En effet, la gestion de la taxe spéciale et la saisie des valeurs patrimoniales sont gérées aujourd'hui au moyen d'un système de traitement de données commun. Son maintien pour seulement 200 saisies étant trop coûteux, il est prévu de recourir à une banque de données plus simple.

Les autres services fédéraux et cantonaux concernés, comme le Tribunal administratif fédéral, le Corps des gardes-frontière ou la police, doivent eux aussi consacrer encore des ressources à la saisie des valeurs patrimoniales.

4.2 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 d'une activité lucrative 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'encadrement et l'intégration des étrangers.

4.3 Résultats et conclusion

Les pertes dues à la suppression de la taxe spéciale sur le revenu d'une activité lucrative perçue en vertu de la législation sur 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.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

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 (ch. 2.2.3), des PC dans le calcul des moyens financiers requis pour le regroupement familial, d'une part, et l'allègement des finances publiques qui en découle, d'autre part, constituent des motifs recevables pour justifier la limitation du droit au respect de la vie privée et familiale visé à l'art. 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; les différents intérêts en présence doivent être mis en balance au cas par cas, selon le principe de la proportionnalité.

5.3 Relation avec le droit de l'UE

L'accès facilité des personnes relevant du domaine de l'asile au marché du travail est conforme à l'art. 26 de la directive 2011/95/UE³⁶, 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 européenne, 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.

³⁶ 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) (applicable depuis le 21 décembre 2013)