

Prise de position

Message additionnel du 4 mars 2016 concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration ; 13.030)

Assemblée plénière du 15 avril 2016

1. Remarques générales

1 Le message additionnel complète le projet de loi du Conseil fédéral du 8 mars 2013 concernant la modification de la LEtr (Intégration ; 13.030). Débattu fin 2013 par le Conseil des États, le projet a été renvoyé au Conseil fédéral par le Parlement au printemps 2014, afin qu'il le revoie en tenant compte de l'art. 121a Cst. Le Conseil fédéral formule des propositions pour faciliter l'activité lucrative des personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus. Le Parlement a aussi chargé le Conseil fédéral d'intégrer dans le message additionnel les demandes formulées dans cinq initiatives parlementaires déposées en 2008 et en 2010.

2 Depuis la révision de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers en 2008, les personnes admises à titre provisoire (AP) et les réfugiés reconnus (R) ont en principe librement accès au marché du travail, pour autant qu'ils soient en possession d'une autorisation de travail délivrée par les autorités compétentes, qui doivent vérifier que la demande est conforme au droit des étrangers et aux exigences du marché du travail. Les démarches administratives, les temps d'attente et les émoluments à payer peuvent décourager les employeurs d'embaucher des AP/R. Les gouvernements cantonaux se félicitent donc de la volonté du Conseil fédéral de supprimer les entraves à un accès au marché du travail des personnes issues du domaine de l'asile et de mieux utiliser ainsi le potentiel de main-d'œuvre nationale.

3 L'expérience a montré cependant que les obstacles administratifs ne sont pas seuls responsables des difficultés d'intégration des AP/R sur le marché du travail. D'autres facteurs, individuels notamment, doivent être pris en compte : connaissances linguistiques et compétences de base insuffisantes, manque de qualifications professionnelles ou non-reconnaissance par la Suisse des compétences acquises dans le pays d'origine, ignorance des réalités du marché du travail en Suisse et absence de contacts professionnels, problèmes de santé, problèmes sociaux. Il faut donc soutenir efficacement les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus dans leur quête d'un emploi. La Confédération verse pour chaque AP/R un forfait unique de 6'000 CHF ; ce montant s'est révélé insuffisant, si bien que les gouvernements cantonaux souhaitent qu'il soit augmenté substantiellement.

4 L'intégration sur le marché du travail des jeunes (adultes) arrivés tardivement constitue en particulier un enjeu majeur : les offres des structures ordinaires (formation professionnelle, par exemple) et les offres préparatoires ne sont pas encore suffisamment adaptées à ces groupes cibles et à leurs besoins. Le niveau de ces offres demeure trop élevé. Un appui supplémentaire serait nécessaire, mais les ressources font défaut.

5 Selon l'art. 43 al. 1 du projet LEtr, le conjoint étranger du titulaire d'une autorisation d'établissement ainsi que ses enfants célibataires étrangers de moins de 18 ans ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité, à certaines conditions. Selon l'art. 43 al. 1 ter, l'exigence d'être apte à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile ne s'applique pas aux enfants célibataires de moins de 18 ans. Des connaissances linguistiques insuffisantes peuvent néanmoins être à l'origine de problèmes d'intégration, en particulier chez les enfants et chez les jeunes. C'est la raison pour laquelle les gouvernements cantonaux estiment qu'il ne pourra être renoncé à cette exigence que si les jeunes sont scolarisés en arrivant en Suisse. Il est donc suggéré de limiter l'exemption de maîtriser la langue, formulée à l'art. 43 al. 1 ter du projet LEtr, aux enfants célibataires de moins de 18 ans qui sont en âge de scolarisation obligatoire. Il convient d'adapter en ce sens l'art. 44 al. 3 et l'art. 85 al. 7ter du projet LEtr.

2. Remarques de détail

2.1. Facilitation de l'activité lucrative des personnes relevant du domaine de l'asile

6 On sait que les frais et les émoluments peuvent décourager les employeurs de faire une demande. Les employeurs qui sont prêts à recruter des AP/R ne comprennent pas pourquoi ils devraient payer pour pouvoir le faire. La taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative pourrait être perçue par les employés, dans le pire des cas, comme une incitation négative. Par conséquent, les gouvernements cantonaux se félicitent des propositions de modifications du Conseil fédéral. Il serait en outre impératif d'envisager pour ce groupe de personnes des dispositions spécifiques pour les stages à durée limitée sur le marché du travail primaire ; une telle possibilité est ainsi prévue dans le cadre des mesures du marché du travail (MMT) pour les personnes assurées au titre de l'AC. L'accès limité aux stages pour les AP/R à la recherche d'un emploi et sans droit à l'AC constitue un obstacle inutile sur le chemin déjà parsemé d'embûches du marché du travail primaire. Il conviendrait aussi d'envisager la création de salaires à l'embauche (modèles de salaires partiels, p. ex.) et de définir les conditions de dérogation aux salaires minimaux (base légale, consensus entre partenaires sociaux), ce qui permettrait d'augmenter les chances d'accéder au marché du travail primaire.

Suppression de la taxe spéciale :

Concerne les modifications proposées art. 88 LEtr ; art. 85-87, 115 let. c, 116 a et 117 LAsi

7 La suppression de l'obligation de payer la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative est préconisée, tout comme la mention explicite du droit au remboursement des cantons en vertu du droit cantonal. En cas de saisie des valeurs patrimoniales, l'extension du cercle des personnes tenues de rembourser aux personnes frappées d'une exécution de renvoi exécutoire est juste.

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

Concerne les modifications proposées art. 85 al. 6, 85a, 120 al. 1 let. f et g LEtr ; art. 61 LAsi

8 Pour obtenir une autorisation de travail, les AP/R doivent parfois patienter plus longtemps que d'autres catégories, les ressortissants UE/AELE par exemple ; ils sont donc désavantagés sur le marché du travail. Le problème peut s'aggraver si le poste est à repourvoir rapidement ou si la durée de l'embauche est courte (travail intérimaire, par exemple). Les AP/R sont généralement recrutés pour des emplois peu qualifiés. La procédure d'autorisation peut décourager les employeurs à en recruter.

9 Les cantons se félicitent par conséquent de la suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation et de l'introduction d'une procédure d'annonce en ligne, qui témoigne clairement de la volonté de mieux tirer parti du potentiel de main-d'œuvre nationale. Enfin, limiter les démarches à la seule procédure d'annonce incitera les employeurs à recruter des AP/R. Le calcul des forfaits globaux de l'aide sociale versés aux cantons est fonction de la saisie et de la mutation des prises d'emploi des personnes du domaine de l'asile dans le système SYMIC. La suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation aura pour conséquence que les services de migration ne procéderont plus à ces mutations ; il est donc impératif que la procédure d'annonce soit désormais assurée par cette base de données.

10 Les expériences réalisées par les autorités qui délivrent les autorisations montrent que les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus sont nettement plus touchés que les autres catégories par des conditions de travail précaires et par la sous-enchère salariale. Il convient donc de renforcer les mesures de protection contre la précarité des conditions de travail et des salaires, en plus de l'introduction d'une procédure d'annonce. La suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation devra s'accompagner de contrôles *a posteriori* des conditions de salaire et de travail annoncées (art. 85a, al. 4 et 5) et de la possibilité d'infliger une amende en cas d'infraction de l'employeur (art. 120, al. 1, let. f et g).

2.2. Mise en œuvre des cinq initiatives parlementaires

11 Le Conseil fédéral recommande de mettre en œuvre les initiatives parlementaires mentionnées ci-après. Les gouvernements cantonaux saluent les propositions en ce sens (ch. 12-14). S'agissant de l'IV. pa. 08.420 « Concrétisation légale de l'intégration » et de l'IV. pa. 08.406 « Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer », le Conseil fédéral préconise de ne pas introduire de réglementations supplémentaires. Les gouvernements cantonaux partagent cette position. Ils pensent que le projet d'intégration tel qu'il a été approuvé par le Conseil des États répond à ces demandes et qu'il n'est pas nécessaire d'en faire davantage sur le plan législatif.

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

Concerne les modifications proposées art. 43 al. 1 let. e, art. 44 al. 1 let. e, art. 45 let. d, art. 85 al. 7 let. e bis, art. 97 al. 3 let. f et g LEtr

12 Les gouvernements cantonaux approuvent l'initiative parlementaire 08.428 et le projet du Conseil fédéral qui en découle. Ils soutiennent les restrictions prévues au regroupement familial. Cela dit, l'examen des de-

mandes de prestations complémentaires éventuelles entraîne un surcroît de charges pour les cantons. Les conséquences sur les ressources financières et en personnel des cantons doivent être mises en évidence.

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

Concerne les modifications proposées art. 63 al. 2 LEtr

13 La modification proposée par le Conseil fédéral sur la base de l'initiative parlementaire (08.450) permettra aux autorités de révoquer à tout moment l'autorisation de séjour d'une personne dépendant durablement et dans une large mesure de l'aide sociale, même après plus de 15 ans de vie en Suisse. Les gouvernements cantonaux soutiennent cette proposition, une révocation de l'autorisation de séjour devant intervenir dans le respect du principe de proportionnalité.

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

Concerne les modifications proposées art. 43 al. 1 let. b et c et 1^{ter} LEtr

14 L'harmonisation proposée par le Conseil fédéral sur la base de l'initiative parlementaire (10.485) facilite la compréhension des dispositions relatives au regroupement familial, raison pour laquelle les gouvernements cantonaux la soutiennent.