



Libre circulation des personnes - Immigration

De quoi s'agit-il ?

La Suisse et l'UE ont conclu l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) en 1999. L'ALCP permet, sous certaines conditions, aux ressortissants de l'UE de vivre, de travailler et d'étudier en Suisse. Les Suisses bénéficient des mêmes conditions dans les pays de l'UE. L'accent reste sur une immigration et une émigration tournées vers les besoins du marché du travail.

Adoptée en 2004, la directive 2004/38/CE (dite « directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union ») règle le droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, mais elle n'accorde aucun droit politique. Elle ne donne pas, en particulier, le droit de vote et d'éligibilité.

Dans le cadre de la stabilisation de la voie bilatérale, l'ALCP doit être actualisé. Pour maintenir la libre circulation des personnes avec l'UE, la Suisse reprend certaines parties de la directive 2004/38/CE. L'immigration dans le cadre de l'ALCP reste axée sur l'exercice d'une activité lucrative. La Suisse peut ainsi continuer de renforcer son économie avec la main-d'œuvre spécialisée dont elle a besoin, tout en protégeant son système social. Les dispositions de la Constitution fédérale relatives à l'expulsion pénale sont en outre respectées et la procédure d'annonce pour les séjours de courte durée à but économique est maintenue.

Éléments principaux

La Suisse reprend la directive 2004/38/CE dans une version taillée sur mesure, avec à un dispositif de protection efficace qui comporte des exceptions et des garanties. Les exceptions sont des prescriptions qui dérogent expressément à des réglementations de la directive 2004/38/CE, tandis que les garanties s'inscrivent, elles, dans son cadre normatif. Une version concrétisée de la clause de sauvegarde complète ce dispositif de protection.

Exceptions

- Expulsions : La Suisse a pu négocier une exception qui lui permet d'assurer le respect des dispositions de la Constitution fédérale relatives à l'expulsion des criminels étrangers. La Suisse ne reprend aucune disposition de la directive sur la libre circulation qui va au-delà de l'actuel ALCP concernant l'expulsion. Une modification de la Constitution fédérale ou du code pénal n'est par conséquent pas nécessaire. L'expulsion des ressortissants étrangers délinquants continuera d'être régie par les dispositions actuellement en vigueur (art. 121Cst., art. 66a ss CP).
- Séjour permanent et aide sociale : Le droit de séjour permanent prévu par la directive 2004/38/CE pour les ressortissants européens et les membres de leur famille après un séjour de cinq ans n'est ouvert en Suisse qu'aux personnes exerçant une activité professionnelle et aux membres de leur famille. Les périodes de dépendance complète de l'aide sociale de plus de six mois ne comptent pas pour atteindre les cinq ans de séjour.

Garanties

- Retrait du droit de séjour : La Suisse peut mettre fin au séjour des personnes qui se retrouvent involontairement au chômage, ainsi que des membres de leur famille, lorsqu'elles

ne font pas d'efforts pour se réintégrer professionnellement et ne coopèrent pas avec les autorités, en particulier avec l'office régional de placement (ORP), pour retrouver un emploi. Comme c'est déjà le cas, la perception induite de prestations de l'État, comme l'aide sociale ou le chômage, peut entraîner le retrait du droit de séjour.

- Procédure d'annonce obligatoire : La procédure d'annonce en vigueur en Suisse pour les activités lucratives de courte durée (jusqu'à trois mois) est maintenue, afin de permettre des contrôles du marché du travail. L'obligation de s'annoncer est élargie aux travailleurs indépendants, pour éviter que la limite de 90 jours imposée à la libre prestation de services ne soit contournée.

Clause de sauvegarde

- Concrétisation : La Suisse et l'UE ont convenu de concrétiser l'actuelle clause de sauvegarde (art. 14, al. 2, ALCP) dans un nouvel article. Cette clause de sauvegarde nouvellement conçue pourra être invoquée par les parties en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social induits par la libre circulation des personnes.
- Comité mixte / tribunal arbitral : Si la Suisse veut invoquer la clause de sauvegarde et activer les mesures de protection prévues, elle s'adresse d'abord au Comité mixte CH-EU. Si la Suisse et l'UE ne parviennent pas à un accord au sein de ce comité, la Suisse peut convoquer un tribunal arbitral. Ce dernier examine si les conditions sont réunies pour mettre en œuvre des mesures de protection. En cas de décision positive, la Suisse peut prendre des mesures de protection de manière autonome. Si ces mesures de protection créent un déséquilibre entre les obligations et les droits respectifs des parties découlant de l'ALCP, l'UE peut réagir en prenant des mesures de compensation dans le cadre de cet accord. Ces mesures doivent être proportionnées. En cas de décision négative du tribunal arbitral, la Suisse peut tout de même prendre des mesures de protection. Mais si l'UE estime que ces mesures violent les dispositions de l'ALCP, elle pourra engager une procédure de règlement des différends et prendre des mesures de rééquilibrage dans le cadre de tous les accords sur le marché intérieur (hors agriculture).
- Procédure ordinaire / procédure urgente : Dans la procédure ordinaire, l'activation de la clause de sauvegarde peut être soumise au tribunal arbitral après une consultation de 60 jours dans le Comité mixte. En cas d'urgence, cette durée de consultation est réduite à 30 jours. Dans la procédure ordinaire comme dans la procédure urgente, le tribunal arbitral a six mois pour décider si l'application de la clause de sauvegarde est justifiée. Dans la procédure urgente, la Suisse peut demander l'application provisionnelle de mesures de protection sans attendre la fin de la procédure et la décision définitive. Le tribunal arbitral doit se prononcer sur cette demande dans un délai de 30 jours.

Autres accords conclus

- Frontaliers : Les travailleurs frontaliers continuent, comme aujourd'hui, de recevoir une autorisation de séjour spécifique. La définition actuelle du travailleur frontalier est également maintenue.
- Acquisition d'immeubles : L'actuelle exception est maintenue. L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger à des fins purement spéculatives ou de placement demeure interdite.
- Carte d'identité biométrique : Les citoyens suisses peuvent décider librement s'ils souhaitent demander une telle carte d'identité. Les cartes non biométriques perdront leur validité pour les voyages dans l'UE au terme d'une période transitoire de 11 ans. L'utilisation de cartes non biométriques restera possible en Suisse.
- Délai transitoire : Le Conseil fédéral a négocié pour la reprise de la directive 2004/38/CE un délai transitoire de deux ans qui sera d'une grande utilité notamment pour la mise en œuvre au niveau cantonal. Il a par ailleurs obtenu que les périodes de séjour précédant l'entrée en vigueur de l'accord actualisé ne soient pas comptabilisées de manière rétroactive pour l'octroi du droit de séjour permanent prévu pour les personnes exerçant une activité lucrative.

- Autorisation d'établissement : Le nouveau droit de séjour permanent ne remplace pas l'autorisation d'établissement (permis C). L'obtention d'une autorisation d'établissement est subordonnée à des critères d'intégration (par ex. connaissance d'une langue nationale). Le permis C est en outre une condition d'acquisition de la nationalité suisse. Il a été convenu avec l'UE qu'une durée minimale de cinq ans s'applique désormais à tous les ressortissants européens avant que l'octroi d'une autorisation d'établissement ne puisse être envisagé. Selon la réglementation actuelle, une durée minimale de cinq ou dix ans s'applique en fonction de l'État membre de l'UE considéré. Les ressortissants de l'UE en Suisse seraient ainsi soumis à la même durée minimale que le sont déjà les Suisses dans l'UE.
- Taxes d'études : Les questions liées à l'accès d'étudiants de l'UE aux hautes écoles suisses et à l'obtention d'une bourse d'études restent en dehors du champ de l'ALCP. Un étudiant de l'UE ne peut donc toujours pas faire valoir un droit à s'inscrire dans une haute école ou à bénéficier d'une bourse d'études en Suisse. La Suisse s'engage néanmoins à traiter les étudiants de l'UE sur un pied d'égalité avec les étudiants suisses concernant les frais d'inscription dans les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées financées majoritairement par des fonds publics. De la même manière, les étudiants suisses paieront désormais les mêmes taxes d'études que les étudiants européens dans toute l'UE. Ce traitement égalitaire vaut également pour les dispositifs de soutien au paiement des taxes d'études. L'accord précise que la proportion globale d'étudiants de l'UE en Suisse ne doit pas être réduite, mais cette disposition n'implique pas pour les hautes écoles suisses une obligation d'adapter leur système d'admission. L'accès sans examen des titulaires d'une maturité suisse aux hautes écoles suisses reste donc inchangé.

Mise en œuvre en Suisse

Différentes mesures de mise en œuvre et d'accompagnement complètent le dispositif de protection négocié dans l'ALCP pour permettre une reprise taillée sur mesure de la directive 2004/38/CE et d'autres textes normatifs européens.

- Séjour permanent et aide sociale : L'octroi du droit de séjour permanent aux actifs et aux membres de leur famille n'est examiné que sur demande, avant que ce droit soit éventuellement accordé. Le droit de séjour permanent s'éteint s'il s'avère qu'il a été obtenu de manière abusive ou frauduleuse. Les frontaliers, les étudiants et les personnes sans activité lucrative originaires de l'UE ne peuvent pas prétendre à un droit de séjour permanent. Ils n'ont pas non plus droit à l'aide sociale. Une précision de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) est nécessaire sur ce point.
- Retrait du droit de séjour : Les ressortissants de l'UE qui se retrouvent involontairement au chômage doivent s'inscrire auprès de l'ORP. En cas de non-respect de la stratégie de réinsertion convenue, l'ORP est tenue d'en informer les autorités compétentes en matière de migration. Si un ressortissant de l'UE n'a pas de nouvel emploi six mois après la fin de son droit à l'indemnité de chômage, son droit de séjour aux fins de l'exercice d'une activité lucrative s'éteint, à moins qu'il puisse démontrer qu'il a des chances de retrouver un emploi dans un délai raisonnable. Une précision de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LES) est nécessaire sur ce point.
- Obligation de s'annoncer pour les activités lucratives de courte durée : L'obligation d'utiliser la procédure d'annonce en ligne est désormais inscrite dans la loi sur les travailleurs détachés. Toutes les personnes originaires de l'UE qui souhaitent travailler en Suisse pendant une durée maximale de trois mois seront donc tenues de s'annoncer, qu'elles soient salariées ou indépendantes. La procédure d'annonce permet de vérifier les conditions de salaire et de travail et d'empêcher que la limitation à 90 jours de la libre prestation de services ne soit contournée.

- Clause de sauvegarde : Les conditions qui doivent être remplies pour pouvoir déclencher la clause de sauvegarde et prendre, le cas échéant, des mesures de protection, de même que les modalités de la procédure et les compétences s'y rapportant, sont concrétisées dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

Des seuils sont fixés dans la LEI dans les domaines suivants : immigration nette, frontaliers, chômage et aide sociale. Lorsqu'un seuil est dépassé, le Conseil fédéral doit examiner s'il y a lieu d'activer la clause de sauvegarde. Des indicateurs sont par ailleurs définis à cet effet dans une série de domaines : immigration, marché du travail, sécurité sociale, logement et transports. En fonction de l'évolution de ces indicateurs, le Conseil fédéral peut là aussi examiner si l'activation de la clause de sauvegarde se justifie. Les seuils concrets seront fixés au niveau de l'ordonnance. Les cantons peuvent demander au Conseil fédéral d'examiner une activation de la clause de sauvegarde et proposer des mesures de protection régionales ou cantonales.

Avant d'activer la clause de sauvegarde et de prendre des mesures de protection, le Conseil fédéral consulte les commissions parlementaires, les cantons et les partenaires sociaux. La priorité est donnée à des mesures compatibles avec l'ALCP. Si nécessaire, le Conseil fédéral peut aussi opter pour des mesures de protection dérogeant aux règles de l'ALCP (par ex. fixation de nombres maximums pour certaines catégories de séjours, examen de la priorité des travailleurs déjà présents en Suisse, contrôle préalable des conditions de salaire et de travail) lorsqu'elles sont nécessaires pour rétablir la situation. Si les mesures prévues dans la LEI ne suffisent pas ou si d'autres mesures de protection sont nécessaires pour faire face à une situation particulière, le Conseil fédéral soumet un projet au Parlement.

- Mesures de mise en œuvre et d'accompagnement concernant les taxes d'études : La mise en œuvre de la non-discrimination entre les étudiants de l'UE et de Suisse concernant les taxes d'études nécessite d'adapter la loi sur les écoles polytechniques fédérales. S'agissant des hautes écoles universitaires ou spécialisées cantonales, plusieurs cantons devront adapter leur cadre législatif.

La non-discrimination au niveau des taxes d'études entraînera pour certaines hautes écoles une diminution de revenus, qui doit être atténuée par une mesure d'accompagnement. À cette fin, la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE) sera modifiée pour que la Confédération compense 50 % de la diminution de revenus des hautes écoles cantonales pendant quatre ans.

Importance pour la Suisse

La Suisse continuera d'être tributaire de l'immigration de ressortissants de l'UE pour couvrir ses besoins sur le marché du travail, notamment en matière de main-d'œuvre spécialisée. Les nouvelles solutions négociées dans l'ALCP définissent le cadre juridique à cette fin et permettent un accès simple au potentiel de main-d'œuvre de l'UE. Parallèlement, un dispositif complet dans le domaine de l'immigration

- garantit que l'immigration en provenance de l'UE reste axée sur le marché du travail ;
- permet à la Suisse de continuer d'expulser les criminels étrangers, comme le prévoit sa législation ;
- permet d'éviter des conséquences négatives pour les systèmes sociaux suisses et de lutter contre les abus éventuels.

Avec la clause de sauvegarde nouvellement conçue, le dispositif suisse de protection est complété par un nouvel instrument pour le cas où l'immigration entraînerait des difficultés sérieuses d'ordre économique ou social.

Concrètement

- **Clause de sauvegarde** : Le nombre de frontaliers au Tessin ne cesse d'augmenter. Les embouteillages sont toujours plus fréquents, les transports publics sont bondés et le chômage augmente, notamment dans la vente et la construction. Le canton du Tessin peut demander au Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'une activation de la clause de sauvegarde et proposer des mesures de protection limitées à la région. Lorsque le nombre de frontaliers atteint pour toute la Suisse le seuil défini, le Conseil fédéral *doit* examiner s'il y a lieu d'activer la clause de sauvegarde. S'il constate que l'application de l'ALCP entraîne de sérieuses difficultés économiques et sociales, le Conseil fédéral peut soumettre une demande au Comité mixte Suisse-UE pour mettre en œuvre des mesures de protection. Si le Comité mixte ne rend pas de décision dans les trois mois, le Conseil fédéral peut faire appel au tribunal arbitral. Celui-ci est chargé d'examiner s'il existe effectivement de sérieux problèmes économiques. En cas de décision favorable du tribunal arbitral, la Suisse peut prendre certaines mesures de protection (par ex. instaurer des contingents de frontaliers dans les branches de la vente et de la construction). De son côté, l'UE peut décider le cas échéant de mesures de rééquilibrage appropriées.
- **Avantage de la libre circulation des personnes pour les Suisses dans l'UE** : Une graphiste zurichoise s'est vu proposer un emploi par une société à Munich. Grâce à l'ALCP, elle peut, comme c'est déjà le cas, s'installer en Allemagne relativement facilement : elle n'a pas besoin de faire une demande de visa ou de permis de travail. Elle a les mêmes droits et les mêmes conditions de travail que ses collègues allemands. Son petit ami veut partir avec elle car il a obtenu une place dans une université de la capitale bavaroise. L'ALCP actualisé le place sur un pied d'égalité avec les étudiants allemands : il ne sera pas discriminé et paiera les mêmes taxes d'études que ses futurs camarades allemands.
- **Pas d'immigration dans le système de l'aide sociale** : Un infirmier diplômé de Lyon commence à travailler au CHUV, à Lausanne. S'il perd son emploi et se retrouve au chômage, il a l'obligation de s'inscrire à l'ORP et de coopérer avec les autorités en vue d'une réinsertion rapide sur le marché du travail. S'il ne le fait pas, il peut perdre son statut de travailleur. Grâce à l'ALCP actualisé, il peut rester en Suisse de manière permanente après avoir travaillé cinq ans en Suisse, à condition qu'il ne soit pas, ou qu'il n'ait pas été, entièrement dépendant de l'aide sociale depuis six mois ou plus.

Informations complémentaires: [Libre circulation des personnes – regroupement familial](#) (DFJP/SEM)