

Madame Sandrine Favre  
Monsieur Alexandre Diener  
Secrétariat d'État aux migrations  
État-major Affaires juridiques  
Quellenweg 6  
3003 Berne-Wabern

Berne, le 13 octobre 2016

## **Adaptations de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) – Normes procédurales et systèmes d'information : procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous prononcer sur les adaptations relatives à la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Les adaptations proposées couvrent des domaines très variés tels que les frais liés au séjour en Suisse des travailleurs détachés, la protection des victimes d'infractions durant l'exercice de la prostitution, le rôle du SEM dans la vérification de la qualité des processus d'intégration des migrant(e)s, la procédure d'approbation du SEM des autorisations cantonales de séjour ou encore des mesures visant à renforcer l'applicabilité de l'interdiction faite aux réfugié(e)s reconnus de se rendre dans leur pays d'origine ou de provenance. Les adaptations concernent également certains développements relatifs aux accords de Schengen-Dublin, en particulier la directive sur le retour, la procédure d'interdiction d'entrée et de renvoi aux aéroports ou encore les nouvelles normes relatives à la détention Dublin. La procédure de consultation concerne enfin les réglementations liées aux systèmes d'informations et à l'échange de données entre autorités.

### **Frais liés au séjour en Suisse des travailleurs détachés**

Ces adaptations visent à réglementer explicitement l'obligation des employeurs ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger de prendre en charge les frais de leurs travailleurs détachés en Suisse, ce à quoi visent les alinéas 2 et 3 de l'article 22 P-LEtr. L'USS soutient et salue l'inscription dans la loi des deux alinéas en question. L'USS tient, cependant, à faire la remarque suivante : il ne doit pas être possible que l'employeur, sous prétexte de payer les frais en question, se décharge des indemnités – journalières ou autres – prévues par une convention collective de travail ou par un contrat-type.

Pour l'USS, l'alinéa 4 doit clairement être biffé. Cet alinéa donne, en effet, trop de latitude au Conseil fédéral. Celui-ci pourrait, par exemple, et sous certaines conditions considérer que les frais en question sont déjà compris dans le salaire. L'ensemble de ces remarques s'appliquent également aux nouveaux alinéas de l'article 2a P-LDét.

De plus, et contrairement aux propos développés dans le rapport explicatif, il est problématique de renoncer à une adaptation simultanée de l'article 9 LDét, qui prévoit entre autres à l'alinéa 2 lettres a et b des sanctions (amende ou interdiction d'offrir ses services) en cas d'infractions à l'article 2 LDét (conditions minimales de salaire et de travail). Dès lors que des écarts salariaux ne

seraient dus qu'à une indemnisation insuffisante des frais par l'entreprise de détachement, le risque est qu'elle conteste la base légale de la sanction du canton en se référant à l'article 9, alinéa 2 LDét, qui dans sa version actuelle se fonde uniquement sur l'article 2 et non pas sur le nouvel article 2a prévu. Dans le sens d'une exécution effective et efficace, il convient donc d'exclure cette marge d'interprétation par la mention explicite de l'article 2a LDét dans l'article 9 LDét.

Enfin, et de manière plus générale, l'USS s'engage pour des salaires et des emplois sûrs en Suisse, ce qui nécessite un contrôle efficace des salaires et des conditions de travail. Pour l'USS, les mesures d'accompagnement actuellement mises en œuvre doivent être clairement renforcées.

### **Protection des personnes exerçant la prostitution**

L'USS salue et soutient la mise en œuvre des recommandations du groupe d'experts en matière de protection des femmes qui exercent le commerce du sexe. Celles-ci, lorsqu'elles sont victimes d'infractions au sens de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI), auront la possibilité, dans certains cas, de solliciter une autorisation temporaire de séjour (art. 30, al. 1, let. e<sup>bis</sup>, P-LEtr) mais aussi une aide au retour (art. 60, al. 2, let. b, P-LEtr). Par rapport aux adaptations proposées, l'USS tient néanmoins à faire deux remarques. Premièrement, si – encore une fois –, l'USS salue le nouvel article 30, alinéa 1, lettre e<sup>bis</sup>, P-LEtr, elle demande cependant qu'il ne soit pas seulement possible de déroger aux conditions d'admission. Cette dérogation doit, pour l'USS, être automatique en ce qui concerne la lettre e ou e<sup>bis</sup>. Deuxièmement, la nouvelle réglementation proposée s'applique aux personnes qui exercent légalement et illégalement. Néanmoins, et au vu de l'article 115, alinéa 1, lettre c, LEtr, une sanction peut être prononcée à l'encontre d'une personne exerçant illégalement alors que la personne en question est victime d'une infraction au sens de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI). L'USS s'oppose fermement à cette possibilité de sanction. Elle demande que l'article 115, alinéa 1, lettre c, LEtr soit en conséquence modifié et que l'alinéa c soit complété par les mots en italique suivants : « *exerce une activité lucrative sans autorisation, à l'exception des personnes concernées par l'article 30 alinéa 1, lettre e ou e<sup>bis</sup>* ».

### **Procédure de refus d'entrée et de renvoi aux aéroports**

L'article 65 LEtr régit le refus d'entrée et le renvoi dans les aéroports. L'USS ne s'oppose pas aux deux nouveaux alinéas proposés dans l'article en question. Ceux-ci visent à redonner aux autorités de contrôle aux frontières la compétence de prendre une décision au nom du SEM. Néanmoins, l'ordonnance d'application devra préciser clairement le processus à suivre pour les personnes qui sont chargées du contrôle aux frontières extérieures suisses, à savoir le corps des gardes-frontière et cinq autorités policières cantonales. En effet, il n'est pas souhaitable que les responsables en question soient incriminés pour mauvaise gestion, et cela en raison d'un manque de clarté de la loi.

### **Qualité des mesures d'intégration**

Les adaptations proposées visent à définir et à asseoir le rôle du SEM dans la vérification de la qualité des processus d'intégration en ce qui concerne les connaissances linguistiques et la formation des migrant(e)s. Sur le fond, l'USS salue et soutient la volonté des autorités de s'assurer de la qualité de la formation. L'USS s'interroge néanmoins sur le rôle central accordé au SEM

dans le processus en question. En effet, en matière de formation, le SEM n'a pas forcément toutes les compétences nécessaires. Ce dernier doit donc collaborer activement avec d'autres entités, non seulement avec les cantons, mais également avec les autres unités de l'administration fédérale et surtout avec le SEFRI qui est responsable de la formation au niveau suisse. Pour l'USS, l'article 57a, alinéa 1, P-LEtr doit donc être complété dans ce sens. En ce qui concerne l'article 57, alinéa 2, lettre c, P-LEtr – qui touche aux critères relatifs aux programmes d'enseignement et d'apprentissage –, celui-ci doit être précisé. Il n'est en effet pas clairement indiqué s'il s'agit de programmes de formation formelle – qui est réglementée par l'État – ou de formation continue – qui est structurée en dehors de la formation formelle. Pour l'USS, les deux types de formation doivent être pris en compte. L'article 57a, alinéa 2, lettre d, P-LEtr s'adresse à la reconnaissance des offres de formation continue. Si, pour l'USS, l'intention est bonne, la concrétisation de l'alinéa d pourrait s'avérer difficile. La formation continue n'est, en effet, pas réglementée alors que l'offre est abondante et volatile, et ceci dans un contexte où il n'existe pas véritablement d'instance en charge de la reconnaissance des offres de formation continue... Pour l'USS, il faut enfin préciser à l'article 57a, alinéa 2, lettre e, P-LEtr – qui touche à la prise en compte des acquis – que c'est à la formation formelle que l'article en question s'applique (comme le prévoit d'ailleurs l'art. 7 LFCo).

### **Procédure d'approbation**

L'adaptation proposée précise explicitement que le SEM peut refuser son approbation même si une autorité cantonale de recours s'est déjà prononcée. Pour l'USS, la proposition retenue ne correspond pas à l'arrêt de principe du Tribunal fédéral du 30 mars 2015. Lorsqu'il existe un droit à l'octroi d'une autorisation de séjour, les décisions des instances cantonales de recours ne doivent plus être soumises à l'approbation du SEM. L'USS demande donc qu'un nouvel alinéa 3 à l'article 99 P-LEtr soit ajouté ayant la teneur suivante : « Sont exclues de la procédure d'approbation au sens des alinéas 1 et 2, les décisions des instances cantonales de recours qui se fondent sur un droit à l'octroi d'une autorisation de séjour ».

### **Autres adaptations**

S'agissant des mesures pour renforcer l'interdiction faite aux réfugié(e)s reconnus de voyager dans leur pays d'origine ou de provenance, l'USS rejette clairement le durcissement de la loi. Les articles 59a P-LEtr et 63, alinéa 1bis et 2 P-LAsi doivent être biffés. Le Conseil fédéral a lui-même récemment rejeté plusieurs motions allant dans le sens d'un durcissement de la loi (motions 15.3803, 15.3844 et 15.3953). L'USS soutient et salue l'inscription dans la loi de l'article 60 alinéa 2 P-LEtr qui élargit le cercle des bénéficiaires de l'aide au retour. L'USS ne s'oppose pas à l'article 64d, alinéa 3 P-LEtr qui vise à rendre concret et à clarifier les critères qui font redouter qu'une personne entende se soustraire à une exécution de renvoi. Elle demande néanmoins que la lettre b de l'article en question soit supprimée. Celui-ci est très vague et ne clarifie rien. De manière générale, il est impératif que la Suisse, en tant que pays dépositaire des conventions de Genève, veille au respect des droits des migrant(e)s, y compris lors d'une procédure de renvoi. L'USS soutient l'inscription dans la loi de l'article 81, alinéa 2 P-LEtr qui précise que les personnes en détention administrative sont séparées des personnes en détention pénale ou préventive. L'USS demande néanmoins que l'article en question soit complété et stipule que les cantons en charge créent les institutions appropriées, c'est-à-dire avec une capacité d'accueil suffisante, si nécessaire dans le cadre d'une collaboration intercantonale. L'USS soutient l'inscription dans la loi de l'article 115, alinéa 4 P-LEtr. L'injonction doit, cependant, être contraignante pour

l'autorité compétente. L'USS demande que l'article en question soit modifié de la sorte : « Lorsqu'une procédure de renvoi est prévue ou pendante, l'autorité compétente ~~peut~~ *renoncera* à poursuivre pénalement, à renvoyer devant le tribunal ou à infliger une peine à un étranger illégalement entré en Suisse ou sorti de Suisse ou qui y séjourne illégalement. »

Enfin, notons que la procédure de consultation concerne certaines réglementations liées aux systèmes d'informations et à l'échange de données entre autorités, ou encore à la création de nouvelles bases données. Pour l'USS, il est exclu que la mise en place et le développement de ces systèmes d'informations puissent servir à créer une « super banque de données fouineuse ». Les droits individuels doivent être impérativement respectés. En bref, si l'USS ne s'oppose pas à ces nouvelles réglementations relatives à l'échange de données, celles-ci doivent uniquement faciliter la collaboration aux frontières entre les autorités suisses et celles de l'UE. L'article 109j P-LEtr donne au Conseil fédéral la responsabilité quant à l'édiction des règles de gestion, de conservation et de destruction de ces données. À cet égard, le Conseil fédéral doit édicter des règles strictes et d'un usage adéquat.

En vous remerciant de bien vouloir prendre en considération nos remarques ci-dessus, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

**UNION SYNDICALE SUISSE**



Paul Rechsteiner  
Président



José Corpataux  
Secrétaire central