Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2023
www.fedlex.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

ad 19.464

Initiative parlementaire Regroupement familial. Supprimer toute discrimination subie en raison du droit interne

Rapport du 22 juin 2023 de la Commission des institutions politiques du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 23 août 2023

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 22 juin 2023 de la Commission des institutions politiques du Conseil national concernant l'initiative parlementaire précitée[1].

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 août 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

1 FF **2023** 1584

Avis

1 Contexte

L'initiative parlementaire 19.464 «Regroupement familial. Supprimer toute discrimination subie en raison du droit interne» a été déposée le 21 juin 2019 par le conseiller national Angelo Barrile (S, ZH).

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a décidé d'y donner suite le 13 août 2020, par 13 voix contre 11. À sa séance du 9 novembre 2020, la commission du Conseil des États (CIP-E) s'est tout d'abord opposée, par 7 voix contre 5 et 1 abstention, à la décision de la CIP-N de donner suite à l'initiative. Le 18 février 2021, la CIP-N a cependant décidé, par 14 voix contre 9, de maintenir sa position et de proposer à son conseil de donner suite à l'initiative. Le 8 juin 2021, le Conseil national a suivi l'avis de sa commission par 137 voix contre 54 et 1 abstention. Le 25 juin 2021, la CIP-E a pris acte de la décision du Conseil national et l'a approuvée sans qu'aucune autre proposition ait été déposée. Le 1er septembre 2022, la CIP-N a approuvé par 17 voix contre 7 un avant-projet de modification de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)[2] et l'a envoyé en consultation du 9 septembre au 9 décembre 2022.

Le projet de loi supprime la condition contenue dans la LEI selon laquelle les ascendants et les descendants de moins de 21 ans ressortissants d'États tiers qui sont membres de la famille du ressortissant suisse doivent être titulaires d'une autorisation de séjour durable délivrée par un État membre de l'Union européenne (UE) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) pour bénéficier du regroupement familial (art. 42, al. 2, LEI). Il supprime également la condition selon laquelle le conjoint d'un ressortissant suisse ainsi que ses enfants de moins de 18 ans doivent vivre en ménage commun avec lui s'ils ne sont pas titulaires d'une autorisation de séjour durable délivrée par un État membre de l'UE ou de l'AELE (art. 42, al. 1, LEI). Conformément à l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)[3] et à l'Accord du 21 juin 2001 amendant la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (Convention AELE)[4], un «logement approprié» doit être disponible. Par analogie à l'ALCP et la Convention AELE, les délais pour le regroupement familial des membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse sont supprimés. Les art. 47 et 49 LEI sont, en conséquence, aussi modifiés.

Au total, 37 prises de position ont été remises par 24 cantons, 5 partis politiques, 2 associations faîtières de l'économie, 5 autres organisations intéressées et un particulier. Sur les 19 cantons qui approuvent le projet, 13 l'approuvent sous cette forme (AG, AI, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, SG, SZ, TI et VD) et 6 (AR, BE, OW, SH, TG et UR) l'approuvent tout en émettant des réserves ou des propositions de modifi-

2 RS **142.20**
3 RS **0.142.112.681**
4 RS **0.632.31**

cations. Quatre partis politiques le soutiennent (le PS, le Centre; sous réserve: les Verts et le PLR). Deux associations faîtières (USS et UVS), 5 organisations intéressées (Caritas Suisse, CSP VD, EPER, FIZ et ODAE) et un particulier soutiennent le projet sous cette forme.

Seule une minorité des cantons (GL, LU, NW, SO et ZG) et un parti politique (l'UDC) le rejettent.

Les partisans du projet estiment que les conditions d'admission proposées permettent d'atteindre l'objectif visé par l'initiative parlementaire. Certains cantons, tout en étant favorables au projet, relèvent que l'élargissement du cercle des bénéficiaires ainsi que l'assouplissement des conditions d'admission du regroupement familial peuvent entraîner une hausse des demandes de regroupement familial et des coûts de l'aide sociale.

Les opposants estiment que la modification proposée n'est pas nécessaire ni opportune, voire qu'elle contrevient à l'art. 121*a*, al. 2, de la Constitution (Cst.) (ZG et UDC) ou qu'elle aura de lourdes conséquences financières et entraînera une charge de travail trop importante pour les autorités migratoires compétentes. Ils souhaitent dès lors le maintien de la législation actuelle.

Le 11 mai 2023, la CIP-N a pris acte des résultats de la consultation et a procédé à la discussion par article. Une minorité propose de ne pas entrer en matière sur le projet, notamment parce qu'elle n'estime pas nécessaire d'étendre sans raison le regroupement familial à d'autres catégories de personnes et qu'elle juge que le projet va à l'encontre de l'art. 121*a*, al. 2, Cst. La majorité estime, quant à elle, qu'il permet d'atteindre l'objectif de l'initiative.

Afin de limiter le risque de dépendance à l'aide sociale des membres de la famille du ressortissant suisse au bénéfice du regroupement familial, la majorité de la commission a décidé de prévoir la possibilité de subordonner l'octroi et la prolongation de leur autorisation de séjour à la conclusion d'une convention d'intégration lorsque se présentent des besoins d'intégration particuliers conformément aux critères définis à l'art. 58*a* LEI (art. 42, al. 2, p-LEI en relation avec l'art. 58*b*, al. 4, p-LEI). Une minorité rejette cette possibilité, estimant qu'elle entraîne une nouvelle inégalité de traitement entre les ressortissants suisses et les ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE en matière de regroupement familial.

Par ailleurs, une minorité de la commission a également proposé de renoncer à l'exigence de disposer d'un «logement approprié» pour les membres de la famille bénéficiant du regroupement familial. Une autre minorité a proposé d'assortir le regroupement familial des descendants et des ascendants à la condition que leur entretien financier soit prouvé et garanti de manière permanente.

À sa séance du 22 juin 2023, la commission a approuvé définitivement les modifications précitées et adopté le projet à l'intention du Conseil national, le transmettant par la même occasion au Conseil fédéral pour avis.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est favorable au but poursuivi par l'initiative parlementaire visant à placer les ressortissants suisses sur un pied d'égalité avec les ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE pour faire venir en Suisse des ressortissants d'États tiers au titre du regroupement familial (art. 42 LEI, annexe I, art. 3 ALCP et annexe K, appendice 1, art. 3, Convention AELE). La consultation relative au projet de loi de la CIP-N a montré qu'une nette majorité des participants partage cet avis. Certains craignent que la réglementation proposée n'entraîne un surcroît de travail pour les autorités et n'induise une hausse des coûts de l'aide sociale.

L'égalité de traitement demandée était déjà l'objectif du message du Conseil fédéral concernant la LEI[5]. Le Conseil fédéral y avait expliqué que la réglementation en matière de regroupement familial prévue dans l'ALCP s'appliquait aussi en principe aux Suisses, sans quoi ces derniers subiraient une discrimination par rapport aux ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE[6]. La coexistence de deux réglementations différentes résulte de décisions de principe rendues ultérieurement par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au sujet de la libre circulation des personnes et, par la suite, de décisions de principe du Tribunal fédéral concernant l'ALCP. Comme l'explique le rapport de la CIP-N, les dispositions de la LEI relatives au regroupement familial pour les Suisses ne reflètent pas complètement cette évolution complexe du droit. Par le passé, le Conseil fédéral a rejeté des interventions parlementaires visant à résoudre le problème, invoquant le fait que, sur ce point, il est encore possible de gérer la migration de manière autonome et qu'élargir le cercle des bénéficiaires du regroupement familial entraînerait une hausse de l'immigration et des coûts dans le domaine social.

Le Conseil fédéral estime que le projet de loi de la CIP-N permet d'atteindre l'égalité de traitement souhaitée en matière de regroupement familial. Les assouplissements prévus complètent les règles régissant le regroupement familial des ascendants dont l'entretien est garanti et des descendants âgés de 18 à 21 ans ou dont l'entretien est garanti. Les intéressés n'ont ainsi plus besoin de disposer au préalable d'une autorisation de séjour durable délivrée par un État avec lequel un accord de libre circulation a été conclu. Qui plus est, le délai prévu pour le regroupement familial est supprimé et l'obligation, pour les membres de la famille, de vivre en ménage commun est remplacée par la condition d'un «logement approprié». Ce terme vise le même objectif que le «logement considéré comme normal pour les travailleurs nationaux salariés dans la région» prévu par l'ALCP et la Convention AELE. Le Conseil fédéral se rallie donc à la proposition de la majorité de la commission. La garantie de l'entretien des ascendants et des descendants doit être examinée au cas par cas. Ces personnes doivent déjà avoir été prises en charge financièrement dans le pays de provenance et la disponibilité des moyens financiers nécessaires à leur entretien en Suisse doit pouvoir être prouvée. Cette condition étant également requise pour le regroupement familial des membres

5 Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, FF **2002** 3469.
6 Voir point 1.3.7.2 du message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers, FF **2002** 3510.

de la famille auprès d'un ressortissant d'un État membre de l'UE ou de l'AELE[7], le Conseil fédéral se rallie à la proposition de la majorité.

Le projet de loi de la CIP-N propose en outre que l'octroi ou la prolongation d'une autorisation de séjour soit subordonné à la conclusion d'une convention lorsque la personne a des besoins d'intégration particuliers conformément aux critères définis à l'art. 58*a* LEI. En cas de non-respect de la convention d'intégration sans motif valable, l'autorisation de séjour peut être révoquée ou ne pas être prolongée (art. 33, al. 3, LEI et art. 62, al. 1, let. g, LEI), sous réserve du respect du principe de la proportionnalité (art. 96 LEI). Le droit en vigueur exclut ce type de conventions d'intégration pour les regroupements familiaux demandés par des ressortissants suisses (art. 42 en relation avec l'art. 58*b*, al. 4, LEI). La réglementation proposée entraîne une nouvelle inégalité de traitement des ressortissants suisses par rapport aux ressortissants des États membres de l'UE et de l'AELE: l'ALCP et la Convention AELE excluent en effet la conclusion de conventions d'intégration (annexe I, art. 3, ALCP et annexe K, appendice 1, art. 3, Convention AELE). Toutefois, cette réglementation peut s'avérer judicieuse au vu du net élargissement du cercle des bénéficiaires du regroupement familial qu'entraîne le projet de loi de la CIP-N pour les ressortissants suisses et des frais supplémentaires que cet élargissement pourrait engendrer dans le domaine des assurances sociales et de l'aide sociale. La conclusion de conventions d'intégration permet aux personnes concernées et aux autorités compétentes de trouver ensemble une voie pour parvenir à l'indépendance économique et ainsi éviter des coûts dans le domaine social.

Aligner la législation suisse sur celle de l'ALCP permettrait à un cercle plus large de membres de la famille du ressortissant suisse de venir en Suisse au titre de regroupement familial.

Selon le rapport de la CIP-N, le nombre de personnes concernées par le projet de loi ne peut pas être chiffré. Pour le déterminer, il faudrait connaître le nombre de ressortissants suisses qui ont, ou auront à l'avenir, des membres de leur famille qui sont ressortissants étrangers pour lesquels ils souhaiteraient obtenir le regroupement familial. Le tableau ci-dessous présente le nombre de demandes de regroupement familial acceptées par les autorités cantonales (2002 à 2022). Les chiffres sur le regroupement familial auprès de ressortissants suisses concernent principalement les conjoints. Une partie de ces conjoints vont effectivement utiliser la possibilité prévue par le présent projet de déposer une demande de regroupement familial pour leurs ascendants. Le nombre de ces demandes est difficile à prévoir, vu que les situations familiales, notamment l'existence d'un lien de dépendance réel, ne sont pas connues.

7 Cf. jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 3, al. 1, annexe I ALCP in ATF 135 II 369, consid. 3.1, et les arrêts 2C_688/2017 du 29 octobre 2018, consid. 3.4 à 3.6, y compris les références qui y sont citées.

Regroupement familial vers des ressortissants/(tes) suisses et étrangers/(ères) par nationalités

	Total Regroupement familial (A + B + C)	Regroupement familial vers un/(e) ressortissant/(e) CH (A)			Regroupement familial vers un/(e) ressortissant/(e) de l'UE/AELE (B)			Regroupement familial vers un/(e) ressortissant/(e) d'Etat-tiers (C)		
	Total	Total	de UE/AELE	d'Etats-tiers	Total	de UE/AELE	d'Etats-tiers	Total	de UE/AELE	d'Etats-tiers
2002	43'209	12'777	2'752	10'025	14'472	n.v.	n.v.	15'960	n.v.	n.v.
2003	40'229	12'170	2'105	10'065	14'986	n.v.	n.v.	13'073	n.v.	n.v.
2004	38'836	11'708	2'413	9'295	16'467	n.v.	n.v.	10'661	n.v.	n.v.
2005	36'965	10'877	2'105	8'772	15'969	n.v.	n.v.	10'119	n.v.	n.v.
2006	37'601	10'499	1'987	8'512	17'330	n.v.	n.v.	9'772	n.v.	n.v.
2007	45'160	10'601	2'042	8'559	23'662	n.v.	n.v.	10'897	n.v.	n.v.
2008	48'486	9'964	1'887	8'077	24'971	24'602	369	13'551	3'636	9'915
2009	43'011	9'617	1'747	7'870	20'285	19'978	307	13'109	3'347	9'762
2010	42'675	9'791	1'794	7'997	19'862	19'706	156	13'022	3'716	9'306
2011	44'470	9'568	1'706	7'862	21'626	21'432	194	13'276	3'838	9'438
2012	44'831	9'083	1'558	7'525	23'162	23'003	159	12'586	3'717	8'869
2013	49'431	9'060	1'651	7'409	27'071	26'943	128	13'300	4'269	9'031
2014	45'716	8'690	1'581	7'109	24'627	24'487	140	12'399	3'992	8'407
2015	46'595	9'017	1'658	7'359	24'300	24'158	142	13'278	4'641	8'637
2016	44'836	9'074	1'626	7'448	22'328	22'175	153	13'434	4'842	8'592
2017	42'415	8'471	1'364	7'107	20'484	20'481	3	13'460	5'175	8'285
2018	42'636	8'412	1'445	6'967	20'478	20'476	2	13'746	5'473	8'273
2019	40'197	8'001	1'214	6'787	19'484	19'484	0	12'712	5'492	7'220
2020	38'278	7'168	1'376	5'792	19'739	19'737	2	11'371	5'001	6'370
2021	40'054	7'554	1'176	6'378	19'048	18'665	383	13'452	5'719	7'733
2022	43'026	7'088	1'007	6'081	20'872	20'872	0	15'066	6'453	8'613

Quelle: Ausländerstatistik (SEM)

n.v. bedeutet, dass Daten die nicht verfügbar sind.

Les autorités cantonales migratoires sont compétentes pour l'octroi et le refus des autorisations de séjour en vue du regroupement familial. Le DFJP ne dispose pas de statistiques concernant les demandes de regroupement familial de ressortissants suisses rejetées par les autorités cantonales.

Le Conseil fédéral invite le Parlement, dans le cadre du traitement du projet de loi, à se procurer et à considérer les statistiques pertinentes en matière de regroupement familial, notamment celles qui concernent le nombre de demandes refusées par les autorités cantonales compétentes pour le regroupement familial auprès de ressortissants suisses. Il convient toutefois de souligner qu'il n'est pas possible de chiffrer le nombre de demandes qui n'ont pas été déposées en raison de l'absence de perspectives. A cela s'ajoute le fait qu'il faut s'attendre à ce que ces demandes soient déposées ultérieurement, par effet de rattrapage, notamment dans les premières années suivant l'entrée en vigueur de l'extension du regroupement familial.

L'art. 121*a*, al. 2, Cst. impose au législateur de gérer l'immigration en limitant le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse par des plafonds et des contingents annuels. Les nombres maximums concernent toutes les autorisations de séjour de longue durée, quel que soit le motif d'admission. Le Conseil fédéral a déposé un projet de loi qui prévoyait ces limitations[8]. Le Parlement a mis en œuvre la disposition constitutionnelle par une obligation d'annoncer les postes vacants et a explicitement renoncé à contingenter complètement l'immigration, notamment dans le domaine du regroupement familial.

8 Message du 4 mars 2016 relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers, FF **2016** 2835.

Dans ce contexte, la modification de loi proposée qui règle le regroupement familial des membres ressortissants d'États tiers de la famille d'un ressortissant suisse dans le but de supprimer une inégalité de traitement, mais sans créer de nombres maximums, semble raisonnable. Elle est compatible en particulier avec les décisions prises jusqu'à présent par le Parlement. Lors de la mise en œuvre de l'art. 121*a* Cst., celui-ci avait en effet renoncé à introduire des nombres maximums et des contingents dans de nombreux autres domaines beaucoup plus vastes comme ceux de l'asile ou de l'admission sans exercice d'une activité lucrative. Il n'y a donc pas de changement de paradigme.

La question de la constitutionnalité du projet de loi proposé, notamment en ce qui concerne l'art. 121*a* Cst. et d'autres dispositions constitutionnelles pertinentes, devra être clarifiée lors de l'examen du projet.

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose l'entrée en matière et invite le Parlement à compléter les données statistiques et à examiner la constitutionnalité du projet afin de pouvoir décider en toute connaissance de cause.