

## Session d'été des Chambres fédérales – 3e semaine

### Loi sur les étrangers et travail au noir

---

21 juin 2004

Numéro 25

# dossierpolitique

---



### Troisième semaine de la session d'été

Les principaux thèmes débattus par les Chambres au cours de la dernière semaine de la session ont été la loi sur les étrangers, les mesures contre le travail au noir, la nouvelle loi sur les douanes, la loi fédérale sur les analyses génétiques humaines, les protocoles de la Convention alpine, le programme de la législature ainsi que l'adoption par le Parlement des mesures d'assainissement des caisses de pension.

#### Loi sur les étrangers : petit oui du Conseil national

*Lors de la session spéciale de mai, le Conseil national avait déjà bien avancé ses délibérations relatives à la loi sur les étrangers qu'il a maintenant achevées; au vote d'ensemble, il a approuvé le projet sans enthousiasme par 64 voix contre 48 et 55 abstentions. La Chambre du peuple a très largement suivi la ligne définie par le Conseil fédéral et la majorité de la commission. Au chapitre des mesures de contrainte et de l'admission provisoire, le conseiller fédéral Christoph Blocher a déjà annoncé d'importantes modifications sur lesquelles le Conseil fédéral prendra position en août et qui seront intégrées au débat du Conseil des Etats.*

Au cours de la session spéciale, le Conseil national avait adouci le projet élaboré par le Conseil fédéral de n'admettre des travailleurs extérieurs à l'UE que s'ils sont qualifiés. Le terme « main-d'œuvre qualifiée » sera désormais remplacé par « main-d'œuvre nécessaire à l'accomplissement de tâches spécifiques ». La Chambre avait néanmoins refusé de réintroduire une sorte de statut de saisonnier.

#### Optimisation de l'intégration

Les députés ont approuvé par 122 voix contre 47 les dispositions selon lesquelles l'intégration des étrangers qui séjournent longtemps dans le pays doit être améliorée dans la loi. L'octroi d'un permis de séjour ou d'une autorisation de séjour de courte durée dépendra de la fréquentation d'un cours d'intégration. Le soutien financier accordé par la Confédération devra aller en priorité à des projets visant l'apprentissage d'une langue nationale.

#### Mesures complémentaires annoncées

Au chapitre des mesures d'éloignement, le ministre de la justice Christoph Blocher a annoncé qu'en vue du débat au Conseil des Etats, il préparerait des propositions de détention illimitée pour les personnes devant être renvoyées et durcirait le statut des personnes arrivées sans papiers. Les étrangers sans permis de séjour pourraient être maintenus en détention illimitée dans l'attente de leur renvoi. Par ailleurs, la Chambre du peuple a décidé, par 92 voix contre 82, de doubler le temps de détention « en phase préparatoire », le faisant passer à six mois. Le renforcement des

sanctions contre les passeurs n'a pas été contesté. Enfin, le Conseil national a étendu le catalogue des sanctions, excluant des mandats publics pour une durée de un an à cinq ans les entreprises travaillant pour le compte des pouvoirs publics qui ont gravement contrevenu à leur devoir de diligence et ont été condamnées par la justice pour ces faits. Le projet est transmis au Conseil des Etats.

#### La loi sur le travail au noir franchit le premier obstacle

*Premier à traiter le sujet, le Conseil national a adopté au vote d'ensemble (par 128 voix contre 24) la loi fédérale sur le travail au noir, qui entend lutter plus efficacement contre ce phénomène en renforçant les contrôles et les sanctions. Suivant les recommandations de sa commission, la Chambre du peuple a néanmoins apporté par rapport à la version du Conseil fédéral un certain nombre de modifications qui vont dans la bonne direction, notamment au chapitre des simplifications administratives.*

Le nouveau projet veut s'attaquer au travail au noir de manière coordonnée. A cette fin, il faut d'abord créer au niveau cantonal des centres de contrôle, chargés des tâches de surveillance et de coordination. Les autorités concernées (assurances sociales, autorités fiscales, police des étrangers et autorités en matière d'asile) devront mieux collaborer et s'informer mutuellement des résultats de leurs contrôles. En outre, des allègements administratifs seront introduits dans les assurances sociales, notamment sous la forme d'une procédure de décompte simplifiée pour les activités lucratives de portée limitée.

Dans le débat, les intervenants étaient unanimes à souligner que le travail au noir a pris une ampleur telle que ses répercussions pour l'économie nationale ne peuvent plus être négligées. Plusieurs parlementaires ont toutefois mis en garde contre un nouveau gonflement administratif. Une proposition de renvoi a été balayée.

#### Allègements administratifs

Dans l'examen de détail, le Conseil des Etats s'est largement rallié aux recommandations de sa commission. Ainsi, pour les rapports de travail de moindre importance, des simplifications administratives plus poussées seront introduites afin de réduire l'attrait du travail au noir. Pour les

employés dont le salaire annuel ne dépasse pas 9 445 francs, par exemple, toutes les démarches administratives se feront par l'entremise des caisses de compensation AVS. Lesquelles prélèveront une somme forfaitaire de 0,5% au titre de l'impôt fédéral direct, rendant superflues les déclarations fiscales. En lien avec les simplifications décidées, des questions restent ouvertes que le Conseil des Etats va devoir clarifier.

#### **Contre le droit de recours des associations**

Le Conseil national a biffé du projet la disposition concernant la formation et les qualifications nécessaires des personnes chargées du contrôle, y voyant des complications réglementaires superflues. A juste titre, il a refusé par 89 voix contre 76 le droit de recours des associations, le considérant ici comme un corps étranger. Enfin, les sanctions seront renforcées : les employeurs surpris en train d'occuper des travailleurs au noir seront exclus pendant cinq ans au maximum des marchés publics des communes, des cantons ou de la Confédération. La Chambre basse a toutefois refusé la réduction temporaire des aides étatiques à ces employeurs, en particulier les paiements directs aux agriculteurs. Le projet est transmis au Conseil des Etats.

#### **La nouvelle loi sur les douanes passe devant le Conseil des Etats**

*Le Conseil des Etats a accepté la nouvelle loi sur les douanes par 25 voix sans opposition au vote d'ensemble. La Chambre a largement suivi les propositions de sa commission et du Conseil fédéral.*

A la fois détaillée et technique, la nouvelle loi sur les douanes, qui remplacera celle de 1925, sera largement compatible avec le droit douanier du marché intérieur européen. Les simplifications proposées pour le trafic de marchandises transfrontalier et la prise en considération des normes européennes constituent une contribution majeure à l'amélioration de la compétitivité de l'économie suisse. Dans l'aménagement concret du projet, le Conseil des Etats s'est prononcé en faveur notamment d'une prescription des dettes douanières après huit ans au lieu de quinze ans. Le dossier passe au Conseil national.

#### **Les analyses génétiques humaines**

*Le Conseil des Etats a adopté au vote d'ensemble la loi sur les analyses génétiques humaines par 31 voix contre 0. Ainsi, à l'instar du Conseil national, il a refusé une interdiction stricte d'utiliser les résultats d'analyse.*

Ce projet complexe fixe dans quelles conditions il est possible d'effectuer des analyses génétiques humaines en particulier dans les domaines de la médecine, du travail, des assurances et de la responsabilité civile. Le Conseil national a refusé par 32 voix contre 9 d'étendre l'interdiction d'utiliser les résultats d'analyse frappant les assurances sociales obligatoires, la prévoyance professionnelle et les assurances indemnités journalières en cas de maladie aux assurances vie et aux assurances invalidité facultatives. Ainsi, les assureurs pourront exiger les résultats de tests génétiques antérieurs dès lors que la somme assurée excède 400 000 francs ou que la rente invalidité dépasse 40 000 francs. Le projet retourne maintenant au Conseil national.

#### **Convention alpine : les protocoles au Conseil des Etats**

*Le Conseil des Etats a décidé que la Suisse ne devrait ratifier dans un premier temps que trois des neuf protocoles d'application de la Convention alpine. Le Conseil fédéral devrait préciser que la Suisse ne voit aucune raison de modifier ses lois en vue de leur application. Une proposition de minorité demandant de surseoir à toute décision concernant l'ensemble des protocoles jusqu'à ce que le rapport du Conseil fédéral sur la politique régionale ait été traité dans les deux Chambres a malheureusement échoué, par 27 voix contre 17. Une procédure coordonnée serait en effet préférable.*

Au cours de la session de printemps 2003, le Conseil des Etats avait décidé d'entrer en matière sur le projet, contrairement à la proposition de sa commission de refuser l'entrée en matière, puis l'avait renvoyé à sa commission.

#### **Tout d'abord une ratification partielle**

Les porte-parole de la minorité avaient alors plaidé à juste titre pour que les protocoles ne soient traités que lorsque le projet de nouvelle politique régionale serait disponible. Il serait alors plus facile de prendre une décision fondée sur une vision d'ensemble. Indépendamment de cet aspect, ils avaient estimé qu'on accorde trop de poids à la notion de protection, ce qui est susceptible de freiner le développement économique dans les régions de montagne. Ils avaient notamment mis en garde contre l'émission d'un chèque en blanc en matière de protection alpine par une déclaration supplémentaire non contraignante propre à créer une fausse sécurité et contre la ratification dans un premier temps de trois protocoles seulement (environnement, aménagement du territoire et énergie). La proposition de la commission demandant de ratifier les trois protocoles et de préciser expressément

dans l'arrêté fédéral correspondant que la Suisse ne voit aucune raison de modifier ses prescriptions actuellement en vigueur pour les appliquer a finalement été votée (par 24 voix contre 10 et 3 abstentions). La commission ne traitera les six autres protocoles que lorsque le Conseil fédéral aura présenté son rapport sur la politique régionale. Ce ne sera pas le cas avant une année au moins.

rentiers ne peut être perçue que sur la part de la rente courante qui ne découle pas d'augmentations légales ou réglementaires intervenues au cours des dix années écoulées. Au vote final, les projets ont été adoptés au Conseil national par 176 voix contre 0 et au Conseil des Etats par 42 voix contre 0. A l'expiration du délai de référendum, le projet pourrait entrer en vigueur au début de 2005.

### **Les objectifs de la législature sans l'aval du Parlement**

*Après le refus opposé par le Conseil national (87 voix contre 64) à l'arrêté fédéral du gouvernement concernant les objectifs de la législature en deuxième semaine, et malgré l'adoption ultérieure du projet par le Conseil des Etats (29 voix contre 5), le National a tout de même décidé par 112 voix contre 64 de ne pas entrer en matière, de sorte que l'objet est définitivement retiré de l'ordre du jour.*

Avec l'échec de l'arrêté fédéral, le programme de législation du Conseil fédéral, qui comporte les lignes directrices de la politique du gouvernement et le plan financier de la législature, demeure d'actualité – mais sans la participation ni l'approbation des Chambres, pourtant prévues par la nouvelle loi sur le Parlement. En effet, l'article 180, alinéa 1 reste en vigueur, selon lequel le Conseil fédéral définit les objectifs et les moyens de sa politique gouvernementale et planifie les activités de l'Etat. Reste à savoir si les Chambres tireront les conséquences de cette péripétie et modifieront la loi sur le Parlement en prévision de la prochaine législature.

### **Les mesures d'assainissement des caisses de pension sous toit**

*Dans le cadre des mesures visant à résorber les découverts de la prévoyance professionnelle (modification de la LPP), le taux d'intérêt destiné à rémunérer les avoirs de vieillesse dans la partie obligatoire, de 2,25% actuellement, pourra en dernier ressort être abaissé au-dessous du taux minimum de 0,5 point au plus pendant cinq ans. Après le Conseil des Etats, le Conseil national a adopté à son tour la proposition correspondante de la conférence de conciliation.*

Lorsqu'une caisse doit être assainie en cas de découvert, ce sont d'abord les cotisations des employeurs et des travailleurs ainsi que celles des rentiers qui doivent être augmentées. Le fait que l'assentiment des employeurs ne soit pas exigé pour procéder au relèvement des cotisations dans la partie obligatoire pose néanmoins problème. En outre, la contribution à l'assainissement demandée aux

---

**Pour tout renseignement :**  
**[hans.kaufmann@economiesuisse.ch](mailto:hans.kaufmann@economiesuisse.ch)**