

H 3153:2

Expertenkommission Migration
Commission d'experts en migration
Commissione peritale Migrazione



Une nouvelle conception de la politique en matière de migration

Récapitulation des buts et des mesures



H 3153:2



Exposé

Le mandat de la commission

En automne de l'année dernière, la Commission d'experts en migration a été chargée par le Conseil fédéral de fixer les objectifs d'une future politique migratoire, ainsi que les moyens et les mesures à mettre en oeuvre. Une de ses tâches consistait à définir les conflits que les buts fixés pouvaient induire, à développer les mesures à prendre pour désamorcer ces incompatibilités et dégager des priorités. Outre les bases politiques et juridiques existant en matière de politique internationale des étrangers, de l'asile et des réfugiés, la commission devait aussi tenir compte des buts de la législature 1995 à 1999. De même, il lui fallait prendre en considération le rapport sur une politique suisse en matière de migration («Rapport Arbenz») de mai 1995 et les résultats de la consultation effectuée à ce sujet.

Conditions-cadres d'une politique migratoire

La commission part du principe que la pression migratoire que connaît la Suisse continuera à s'accroître. La demande de main-d'oeuvre bien formée ira en augmentant, tandis que les problèmes que l'intégration posent à la société vont encore empirer. En même temps, le processus européen d'intégration se poursuit. Les mesures de politique migratoire doivent être adaptées à ces nouvelles données.

Migration et politique migratoire

La commission définit la «migration», par analogie au sens qui en est donné dans le rapport sur une politique suisse en matière de migration, comme le transfert provisoire ou durable du domicile au-delà des frontières de l'Etat. La «politique en matière de migration» englobe l'ensemble de tous les objectifs, instruments et moyens susceptibles d'influencer les migrations et leurs conséquences.



Thèmes et domaines d'une politique migratoire

La commission s'est penchée sur les domaines politiques de l'admission, de l'intégration, du départ, de la rémigration et de la politique migratoire extérieure. Les piliers d'une politique en matière de migration sont des structures adéquates et une politique d'information et de communication. Chacun de ces domaines fait l'objet d'objectifs et de propositions pour leur mise en oeuvre.

Application juridique

Avec le nouveau statut des personnes à protéger, la révision totale de la loi sur l'asile tient compte de l'évolution des besoins en matière d'admission de réfugiés de guerre et de la violence; elle concrétise déjà un premier pilier de la conception des migrations. Par contre, la commission estime qu'il reste encore à mettre en place le deuxième pilier, qui concerne tous les autres étrangers. Aussi propose-t-elle de créer une nouvelle loi sur les étrangers appelée à remplacer la LSEE, qui reflète une perspective traditionnelle de la police des étrangers. Une nouvelle loi sur les étrangers pourrait contenir, dans la partie générale, des éléments fondamentaux de la politique migratoire tels que l'intégration ou l'admission. Une fois ces principes ancrés au niveau de la loi, ils deviendraient plus clairs et plus crédibles. Pour mettre intégralement à l'oeuvre la présente conception, il faudrait des adaptations de plus faible envergure dans d'autres domaines.



Les différents domaines politiques

POLITIQUE D'ADMISSION

La politique d'admission tient compte de différents objectifs:

1. L'admission de main-d'oeuvre étrangère doit servir les intérêts globaux de l'économie.
2. L'admission d'étrangers doit tenir compte des besoins culturels et scientifiques de la Suisse.
3. L'admission en vue d'un séjour permanent doit être fonction des possibilités professionnelles d'intégration à long terme.
4. Les étrangers doivent être admis en Suisse lorsque des obligations de droit international public ou des raisons humanitaires le requièrent.
5. La politique d'admission ne doit pas entraver un développement social et démographique équilibré.

Principales propositions:

- Le modèle des trois cercles est remplacé par une politique qui fait la distinction entre les Etats de l'Union européenne (UE) et tous les autres Etats (hors UE). L'image des «cercles» est abandonnée.
- Les ressortissants de l'Union européenne sont admis conformément à un accord bilatéral prévu avec l'UE sur la libre circulation des personnes. Il convient d'étendre cet accord aux Etats de l'AELE. Compte tenu des étroites relations géographiques, économiques et politiques de la Suisse avec les Etats de l'UE, il est justifié de privilégier ces derniers pays même si l'accord susmentionné n'aboutit pas.
- Le contingentement est maintenu pour l'admission de la main-d'oeuvre en provenance d'Etats non membres de l'UE. L'accent est mis sur une main-d'oeuvre bien ou hautement qualifiée. Outre le fait que l'étranger dispose déjà d'un emploi, ses possibilités d'intégration professionnelle à long terme constituent le critère le plus important. Les critères d'admission se fondent sur les qualifications individuelles et non sur le pays d'origine.



- La commission recommande l'introduction d'un système de points permettant d'estimer avec précision cette capacité d'intégration professionnelle à long terme. Entrent en ligne de compte comme critères déterminants: formation, expérience dans la profession considérée, âge, connaissances linguistiques et capacité d'adaptation professionnelle. Le système des points doit être modulé de manière à permettre l'admission, dans des cas particuliers, de personnes aux capacités sortant de l'ordinaire (par exemple spécialistes indispensables, scientifiques de premier plan, artistes ou sportifs). Ce même procédé devrait aussi rendre possible l'exercice d'une activité indépendante lorsqu'elle entraîne la création d'emplois.
- Les grandes lignes du nouveau système d'admission, dont il convient d'examiner encore en détail comment le concrétiser, doivent être définies par la loi.
- Le statut des différents modes de séjour est simplifié.
 - Les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour de longue durée jouissent dès le début d'une mobilité illimitée, c'est-à-dire du droit de changer de profession, de place de travail et de canton. Leur autorisation de séjour est prolongée automatiquement. Les raisons de refus d'une telle prolongation doivent être énoncés dans la loi.
 - Le statut de saisonnier est aboli. On propose un statut de personne au bénéfice d'une autorisation de séjour de courte durée.
 - Les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour de courte durée peuvent, sous certaines conditions, faire immédiatement entrer leur famille en Suisse. S'agissant de ressortissants d'Etats non membres de l'UE, ce statut les autorise à un séjour d'une durée maximale de deux ans.
 - Les requérants en cours de procédure d'asile, les personnes à protéger, les personnes admises à titre provisoire et les étrangers dont le départ ne peut être exécuté se voient attribuer un statut provisoire.
- Les étrangers sont admis en Suisse lorsque des obligations internationales ou des motifs humanitaires le requièrent. La commission accueille favorablement le statut, créé à l'occasion de la révision totale de la loi sur l'asile, des personnes à protéger.



POLITIQUE D'INTEGRATION

Objectifs:

1. Il y a lieu de donner à la population étrangère résidante les mêmes possibilités qu'aux nationaux sur le plan scolaire et professionnel ainsi que dans le domaine social. Sa participation à la vie politique doit être renforcée.
2. Dans une première phase, les migrants doivent acquérir les connaissances et les capacités nécessaires pour s'intégrer au marché suisse de l'emploi (intégration structurelle). Dans une seconde phase, il y aura lieu d'encourager l'intégration sociale et culturelle des résidents étrangers. L'intégration structurelle, qu'il convient d'encourager en priorité, doit être obligatoire pour les migrants; en revanche, l'intégration sociale et culturelle constitue un processus de rapprochement réciproque.
3. Si l'on veut que le processus d'intégration soit couronné de succès, il est indispensable que les deux parties reconnaissent et respectent certaines valeurs fondamentales qui puissent leur servir de dénominateur commun.

Principales propositions

dans le domaine du marché de l'emploi:

- Encourager de manière ciblée le développement des qualifications professionnelles de la main-d'oeuvre étrangère en prenant des mesures adéquates dans le domaine de la formation et du perfectionnement. L'étude d'une langue nationale fait partie de ces mesures.
- Ouvrir l'accès aux fonctions publiques aux étrangers, pour autant que des intérêts de politique nationale ne s'y opposent pas.

dans le domaine de l'école et de la formation:

- Donner accès à l'école à tous les enfants, indépendamment du statut de leurs parents en droit des étrangers.
- Donner aux adolescents en âge post-scolaire des chances de se former professionnellement, sauf s'il y a mesure imminente de renvoi. Afin de faciliter l'intégration scolaire, les enfants devraient pouvoir rejoindre leurs parents le plus tôt possible.



dans le domaine de la famille et sur le plan social:

- Ouvrir aux étrangers des institutions privées et publiques, telles que sociétés, centres communautaires, églises, groupes d'intérêts et partis.
- Faciliter l'intégration des femmes étrangères par la mise sur pied de programmes incluant l'étude d'une langue nationale et la formation professionnelle.

dans le domaine de la naturalisation et des droits politiques:

- Etre en mesure de faciliter la naturalisation des étrangers assimilables à des indigènes de par leur naissance ou de par leur séjour durable en Suisse.
- Encourager les cantons, les communes et d'autres collectivités publiques à accorder ponctuellement des droits politiques aux étrangers assimilés.

Par ailleurs:

- Inscrire dans la loi l'encouragement de l'intégration comme élément de la politique gouvernementale. La commission est favorable à l'adoption d'un article correspondant dans la LSEE.



POLITIQUE DU RENVOI ET DE LA REMIGRATION

La politique de renvoi et de la rémigration a les objectifs suivants:

1. La politique du renvoi doit être conditionnée par le souci que les ressortissants étrangers qui n'ont pas l'autorisation de séjourner en Suisse ou dont le délai légal de séjour en Suisse est échu quittent le pays et n'y restent pas illégalement.
2. La politique de la rémigration a pour but de ne pas entraver dans leurs projets les ressortissants étrangers disposant d'un statut de séjour durable qui ont l'intention de transférer temporairement ou durablement leur domicile à l'étranger; par exemple, il y a lieu qu'ils n'encourent pas de préjudices dans le domaine des assurances sociales ni que d'autres droits qu'ils ont acquis ne soient lésés.

Principales propositions en matière de renvoi:

- L'exécution systématique des décisions de renvoi doit être améliorée par l'introduction de systèmes d'information, la formation et le perfectionnement des organes d'exécution, ainsi que par des mesures renforcées dans le domaine de la politique extérieure (accords bilatéraux et multilatéraux).
- Il y a lieu d'appliquer rigoureusement les dispositions pénales déjà en vigueur contre les activités des passeurs, la présence illégale en Suisse ou le travail au noir, qu'il s'agisse des employés ou des employeurs.
- Les conseils en vue du retour autonome doivent être accessibles à toutes les personnes relevant du domaine des étrangers ou de l'asile.
- Par le biais de mesures appropriées aux besoins, il faut favoriser le départ autonome des personnes dont l'autorisation de séjour est échue.

Principales propositions dans le domaine des départs et de la rémigration:

- Des accords doivent être conclus en matière d'assurances sociales avec d'autres Etats d'origine.
- Pour faciliter aux personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour de longue durée le retour dans leur pays d'origine, il faut simplifier à leur intention les dispositions régissant le retour en Suisse.



POLITIQUE MIGRATOIRE EXTERIEURE

La politique migratoire extérieure a les objectifs suivants:

1. lutter contre la cause des migrations forcées,
2. soutenir les efforts européens déployés en vue d'une politique commune de la migration, de la sécurité et de l'asile,
3. garantir, par le biais de la politique extérieure, les aspects de la politique d'admission touchant au marché de l'emploi.

Principales propositions pour combattre la migration forcée:

- Intégrer davantage les pays à haut potentiel migratoire dans le domaine de la diplomatie préventive, ainsi qu'encourager, dans ces mêmes pays, le respect des droits de l'homme et de la démocratie.
- Tenir compte davantage, en matière d'aide au développement, des pays à haut potentiel migratoire, si cela paraît judicieux, compte tenu de la situation et des instruments à disposition.
- Lier les accords bilatéraux dans le domaine de l'économie extérieure au critère du « bon gouvernement ».

Les recommandations dans le domaine de la politique de la migration, de la sécurité et de l'asile:

- La Suisse participe activement au développement d'une politique migratoire européenne.
- La Suisse vise à conclure une convention parallèle (ou une réglementation équivalente) à l'Accord de Dublin sur l'Etat de premier asile.
- La Suisse s'efforce de coopérer avec les Etats membres de l'Accord de Schengen.

Recommandations pour préserver, par le biais de la politique extérieure, les intérêts du marché de l'emploi:

- Lors de la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux, la politique extérieure et la politique commerciale extérieure doivent tenir compte des objectifs de la politique migratoire suisse.



- Il y a lieu de conclure rapidement les négociations avec l'UE sur la libre circulation des personnes.
- La Suisse soutient les efforts déployés en vue d'un commerce international équitable, par exemple au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

POLITIQUE D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

Objectifs:

1. Il convient de soutenir un débat public sur une politique migratoire capable de faire l'objet d'un consensus.
2. Le public et les responsables de décisions doivent être informés sur les thèmes et les liens de cause à effet que connaît la politique migratoire.
3. Il faut mener un dialogue entre les différents groupes de la population, tant indigènes qu'étrangers, touchés par la politique migratoire.

Principales propositions:

- Lancer une campagne de communication à long terme.
- Réaliser un projet intitulé „Discussions entre citoyens" sur la future cohabitation entre tous les groupes de population.
- Développer un vade-mecum sur la vie en Suisse (droits, obligations, informations), pouvant être remis aux nouveaux arrivants.



- La commission est d'avis que le travail d'information et de communication doit vouer une attention particulière aux aspects suivants: 1.) La problématique de la migration a un caractère global, qui ne touche pas seulement la Suisse, aussi la réduction de la migration importune souhaitable ne peut-elle s'obtenir que par le biais de la coopération internationale. 2.) A l'avenir aussi, la Suisse dépendra dans une certaine mesure de l'émigration. 3.) Nombre de problèmes reflètent des tendances générales de désintégration sociale et n'ont qu'un rapport secondaire avec l'origine nationale. 4.) Des efforts accrus d'intégration (sans omettre le domaine des naturalisations) sont aussi dans l'intérêt de la population suisse.

STRUCTURES

Objectif:

Les structures institutionnelles doivent être conçues de manière à permettre une mise en oeuvre optimale des objectifs de la politique migratoire suisse.

Principales propositions:

- Il convient de faire avancer les réformes structurelles au niveau de la Confédération, des cantons et des communes.
- Les organes de coordination doivent disposer de mandats clairs et de compétences bien définies.
- Les institutions existantes doivent être ouvertes aux étrangers.



- Les adaptations structurelles doivent être examinées et mise en oeuvre, telles qu'elles sont proposées dans les différents domaines politiques:
- Politique d'admission: en ce qui concerne le nouveau système d'admission, la compétence revient à la Confédération
 - Politique d'intégration: en faisant appel aux institutions en place, il faut créer une unité stratégique pour les questions d'intégration, implantée au niveau fédéral. Au sens d'une nouvelle répartition des coûts, il convient d'examiner si la Confédération pourrait assumer une partie des dépenses d'intégration consenties par les cantons, quitte à ce qu'elle soit déchargée financièrement dans le domaine de l'assistance.
 - Politique des départs et de rémigration: il faut réunir les services centraux de lutte contre les activités de passeurs et toute autre forme de la traite des êtres humains et les doter d'une fonction efficace de coordination.
 - Politique extérieure des migrations: il faut renforcer les groupes d'information et de coordination (notamment entre le DFAE, le DFJP et le DFEP).
 - Politique d'information et de communication: il y a lieu d'instituer un service d'information et de communication au niveau fédéral.