



Jugendsession 2011

1. - 4. September 2011

> Dossier

Migration et intégration

Table des matières

1. Introduction.....	2
2. Faits et chiffres. Qui sont les personnes étrangères en Suisse ?.....	3
3. Les causes de la migration.....	6
4. Le cadre juridique national et international.....	7
4.1. Les règles concernant le séjour des étrangères et étrangers.....	8
4.2. Les règles concernant l'asile.....	10
4.3. Schengen/Dublin.....	10
5. Les problèmes soulevés et les points débattus.....	11
5.1. Une immigration problématique ?.....	11
5.2. Quel droit d'asile pour la Suisse ?.....	12
5.3. La notion d'intégration.....	13
5.4. Participation politique des étrangers et étrangères.....	14
5.5. Retour, renvois et expulsions.....	14
5.6. Dumping salarial.....	15
6. Conclusion.....	15
Pour aller plus loin.....	16

1. Introduction

Le thème de l'immigration est un sujet qui donne lieu à d'importantes controverses depuis longtemps, et qui a repris le devant de la scène politique depuis quelques années.

Selon certains, le nombre d'immigrant-e-s a dépassé les capacités d'accueil de la Suisse. Pour eux, les problèmes de la criminalité sont fortement liés à cette situation. Ils considèrent que la culture suisse est mise en danger. Ils demandent des réglementations plus stricts en matière d'immigration en général, de regroupement familial et d'abus dans le domaine de l'asile.

Selon d'autres, il faut continuer à accueillir les gens qui viennent de l'étranger afin de tenir compte des besoins de l'économie suisse en main-d'œuvre, contrecarrer les problèmes démographiques, et maintenir la tradition humanitaire de la Suisse, tout en clarifiant les lois et en améliorant l'intégration des étrangers afin de répondre aux problèmes de criminalité. Certains de ceux qui veulent garder les frontières ouvertes dénoncent toutefois les cas de dumping salarial, c'est-à-dire les cas où des employeurs engagent des travailleurs étrangers, voire clandestins, pour des salaires inférieurs à ceux qu'ils paieraient à des travailleurs suisses. Ils réclament de meilleures mesures de contrôle pour lutter contre ces cas.

Lors de la Session des jeunes, tu vas avoir l'occasion de discuter de la politique de la Suisse à l'égard des personnes étrangères. Quels sont les principaux problèmes à résoudre selon toi ? Te sens-tu plus concerné par la question de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne, ou par la situation des réfugié-e-s ? Comment la Suisse doit-elle gérer l'immigration ? Quelles limites doit-elle y mettre ? Quels sont les devoirs des migrant-e-s pour pouvoir vivre ici ? Quels sont les devoirs de la Suisse envers ces personnes ?

Ce dossier cherche à te donner les informations nécessaires pour t'aider à discuter de ces questions complexes. Tout d'abord, nous nous demanderons qui sont ces personnes qui vivent en Suisse alors qu'elles n'en ont pas la nationalité, et pourquoi elles sont venues. Ensuite, nous discuterons la manière dont leur situation est réglée sur le plan légal. Enfin, les problèmes soulevés et les débats politiques seront évoqués.

2. Faits et chiffres. Qui sont les personnes étrangères en Suisse ?

En avril 2011, 1 734 561 personnes étrangères vivaient en Suisse, ce qui représente 22,1% de la population¹. Ce taux est élevé en comparaison internationale. En France, au 1^{er} janvier 2007, un peu moins de 6% de la population n'avait pas la nationalité française². En Allemagne, en 2009, environ 6,6 millions de personnes n'avaient pas la nationalité

1 La plupart des chiffres de cette partie sont tirées des données statistiques de l'Office fédéral des statistiques et de l'Office fédéral des migrations. Tu trouveras les liens en fin de dossier.

2 Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), « Population selon la nationalité », http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF02131

allemande, ce qui correspond à environ 8% de la population³. D'une manière générale, l'immigration joue donc un rôle important en Suisse. En Europe, seuls le Luxembourg et le Liechtenstein affichent des pourcentages plus élevés.

Au-delà du nombre total d'étrangers en Suisse, il existe une multitude de situations différentes. Ainsi l'immigration des Allemands ou des Français ne pose-t-elle généralement pas les mêmes questions que l'arrivée d'Africains, les immigrés qui viennent pour trouver du travail ne sont pas les mêmes que ceux qui fuient des guerres, etc. Qui sont les personnes étrangères qui vivent en Suisse ?

La grande majorité de ces personnes vient d'Europe. Les statistiques de 2010 montrent que presque 64% des personnes étrangères vivant en Suisse viennent de l'Union européenne (UE). On peut y ajouter 23% de personnes qui viennent de pays européens qui ne sont pas dans l'UE, principalement des pays de l'ex-Yougoslavie (Serbie, Kosovo, Macédoine, Bosnie-Herzégovine) et de Turquie. Seulement 13% environ des étrangères et étrangers en Suisse proviennent des autres continents : Asie, Amérique, Afrique et Océanie. Voici un extrait de la statistique des étrangers de 2010 :

Effectif de la population résidente permanente étrangère par nationalité à la fin de l'année 2010

Pays d'origine	Nombre des ressortissant-e-s	En % de tous les étrangers/-ères
Pays de l'Union européenne	1 098 155	63,8%
dont :		
Italie	289 125	16,8%
Allemagne	264 227	15,4%
Portugal	213 153	12,4%
France	95 086	5,5%
Espagne	64 163	3,7%
Autriche	37 176	2,2%
Grande-Bretagne	36 351	2,1%
Pays-Bas	19 071	1,1%
<i>Autres pays</i>	<i>Moins de 15 000 personnes</i>	<i>Moins de 1% par pays</i>
Pays européens (hors-UE)	398 444	23,2%
dont :		

3 Statistisches Bundesamt Deutschland, « Ausländische Bevölkerung », <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevoelkerung/AuslaendischeBevoelkerung.psm1>

Serbie	113 343	6,6%
Turquie	70 642	4,1%
Kosovo	63 196	3,7%
Macédoine	60 165	3,5%
Croatie	33 772	1,9%
<i>Autres pays</i>	<i>Moins de 15 000 personnes</i>	<i>Moins de 1% par pays</i>
Pays d'Afrique	56 724	3,3%
Pays d'Amérique	69 837	4,1%
Pays d'Asie	93 275	5,4%
Pays d'Océanie	3 479	0,2%

Ce tableau reflète l'ensemble des personnes vivant de manière permanente en Suisse sans en posséder la nationalité. Il comprend donc des situations très différentes. Certain-e-s vivent ici depuis des années, y ont parfois grandi ou y sont même nés. D'autres viennent d'arriver, avec dès le départ le projet de s'installer pour une longue durée, ou alors au contraire avec l'idée de ne rester que temporairement, par exemple pour y étudier avant de retourner dans leur pays. Ce tableau ne comprend pas les personnes qui sont en Suisse pour une durée inférieure à un an.

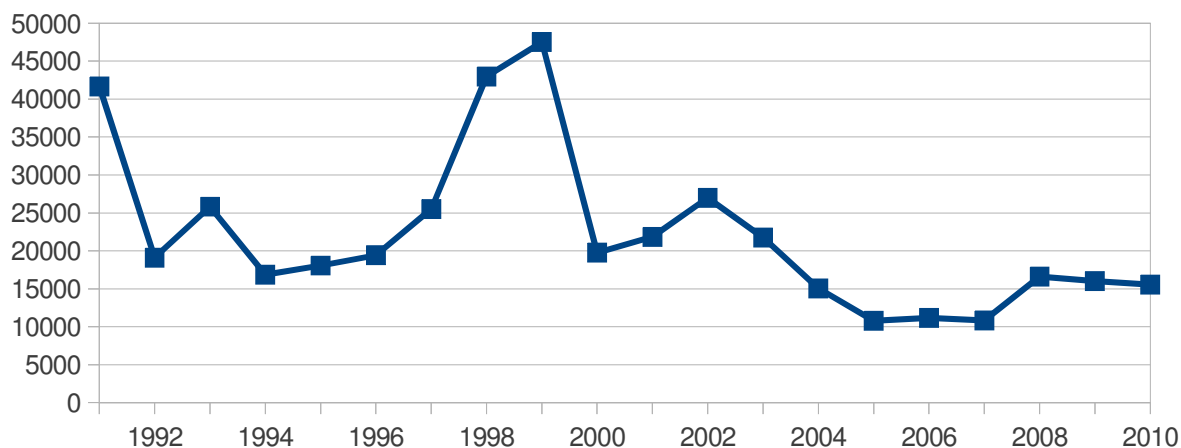
De plus, le tableau dresse un portrait de la situation actuelle des personnes qui résident en Suisse, il ne dit rien des arrivées. En 2010, les Allemands (+13 755 personnes), les Portugais (+7898) et les Français (+4535) sont les nationalités qui ont le plus augmenté. Les ressortissant-e-s kosovares ont beaucoup augmenté (+32 433 personnes), mais il s'agit pour l'essentiel de personnes qui résidaient déjà en Suisse et se sont fait enregistrer sous leur nouvelle nationalité après la déclaration d'indépendance du Kosovo (de fait, le nombre de ressortissant-e-s serbes a diminué dans une mesure comparable : - 35 560).⁴

Le tableau ne mentionne pas non plus les requérant-e-s d'asile, qui représentent un groupe beaucoup moins important. Au 31 décembre 2010, 36 788 personnes se trouvaient à une étape ou une autre dans le processus de demande d'asile. Au cours de l'année 2010, 15 567 personnes ont déposé une nouvelle demande d'asile. Les plus importants pays de provenance étaient, dans l'ordre, le Nigéria, l'Erythrée, le Sri Lanka, la Serbie, l'Afghanistan, l'Irak, la Géorgie, le Kosovo, la Turquie et la Syrie. Peu de personnes qui demandent l'asile se voient reconnaître le statut de réfugié. Ainsi, en 2010, le taux de

4 ODM, « Rapport sur la migration 2010 », p. 15.

reconnaissance a été de 19% . Le nombre de demandes d'asile a beaucoup varié dans les vingt dernières années, comme le montre le graphique suivant :

Nombre de nouvelles demandes d'asile par année



Comme l'illustre ce graphique, les demandes d'asile ont augmenté de manière très importantes à la fin des années 1990, entre autres à cause de la guerre au Kosovo. Néanmoins, peu de requérant-e-s obtenaient le statut de réfugié-e-s. Ainsi, en 1999, à peine 5,5% des demandes examinées ont été acceptées. En effet, comme nous le verrons plus loin, les migrant-e-s de certains pays sont souvent poussés à partir pour des raisons économiques ou d'autres raisons qui ne permettent pas l'obtention du statut de réfugié. Dans les années 2000, la procédure d'asile s'est durcie afin de conduire à des refus plus rapides pour certaines catégories de migrants, notamment avec l'introduction de la catégorie des « non entrée en matière » (NEM). De manière générale, les frontières se sont alors fermées en Europe et l'immigration légale est devenue plus difficile. Ce durcissement de la loi se reflète également clairement dans le graphique. Sachant qu'il était devenu plus difficile d'obtenir l'asile, moins de personnes le demandaient.

Il est toutefois difficile de savoir ce que cette baisse signifie. Y a-t-il moins de gens qui cherchent à venir, ou y parviennent-ils plus difficilement ? Il semble probable que des migrant-e-s continuent à arriver en Suisse, mais renoncent à demander l'asile, et vivent simplement en toute illégalité, en situation irrégulière, comme « sans-papiers ». On ignore combien de personnes sont dans ce cas. Il est par définition difficile d'estimer combien il y a de personnes sans statut légal. En 2004, un rapport de l'Office fédéral des réfugiés rapportait des estimations allant de 50 000 à 300 000 personnes⁵ – ce qui représente déjà une importante marge d'incertitude. On ignore également de quels pays viennent ces sans-papiers.

5 Office fédéral de la migration (ODM), Rapport sur la migration illégale, 23 juin 2004, p. 5.
www.bfm.admin.ch, mettre la page en français, puis cliquer sur : Thèmes → Migration mondiale / Analyses → Migration illégale / irrégulière.

Nous avons donc vu dans cette partie les différentes formes de l'immigration en Suisse. Le groupe le plus important, les personnes établies légalement et durablement, représente 1,7 millions de personnes, et provient principalement des pays de l'Union européenne. Les requérant-e-s d'asile forment un groupe beaucoup plus restreint, environ 36 000 personnes à la fin de l'année dernière. Quant aux personnes étrangères vivant illégalement en Suisse, leur nombre est beaucoup plus difficile à évaluer. La prochaine partie cherchera à comprendre pourquoi ces différentes catégories de personnes sont venues en Suisse.

3. Les causes de la migration

Pourquoi les gens quittent-ils leur pays d'origine pour chercher à s'installer ailleurs ? Bien sûr, les raisons exactes dépendent de chaque personne. Néanmoins, il y a des grandes causes au phénomène de la migration, que les spécialistes divisent en deux catégories. D'une part, il y a des facteurs de *répulsion*, d'autre part des facteurs d'*appel*. Les facteurs de répulsion sont les éléments qui poussent quelqu'un à partir de son pays : par exemple la pauvreté, une catastrophe naturelle, la guerre ou des persécutions. Les facteurs d'appel sont les éléments qui font venir quelqu'un dans un pays plutôt qu'un autre : par exemple une situation politique stable ou de bonnes conditions de vie.

Même s'il est utile de connaître cette distinction entre facteurs d'appel et de répulsion, ils sont très liés dans les faits. Quelqu'un qui fuit son pays à cause de la pauvreté (facteur de répulsion) ne le fait que parce qu'il désire aller dans un pays plus riche (facteur d'appel). Il est plus intéressant, par contre, de mieux connaître les différentes facettes de ces raisons de partir :

- ✦ Les **phénomènes naturels** sont un aspect important. Lors de catastrophes naturelles ou de sécheresses, par exemple, de nombreuses personnes se voient poussées à quitter la région ou le pays où elles vivent, pour chercher refuge dans des endroits plus cléments.
- ✦ La **situation économique** contribue aussi à la migration. Une grande partie des migrant-e-s fuient la pauvreté ou le chômage et cherchent à se rendre dans des pays dont la situation économique et les chances de trouver un emploi sont meilleures.
- ✦ Les gens sont parfois également poussés à partir en raison du **contexte politique**. Il peut s'agir de personnes qui fuient des persécutions ou des oppressions en raison de leur opposition à la politique officielle ou parce qu'ils font partie d'un groupe (politique, ethnique, religieux, ...) que le pouvoir juge suspect. L'instabilité politique, les coups d'État ou les guerres civiles poussent également de nombreuses personnes à l'exil.
- ✦ Enfin les **raisons personnelles** jouent également un rôle. Certain-e-s migrant-e-s fuient par exemple des oppressions au sein de la famille ou du clan (violences, vengeances, mariages forcés par exemple). Au contraire, d'autres cherchent à rejoindre des membres de leur famille déjà émigrés. Comme autre exemple de

raison personnelle, on peut imaginer un Français qui rejoint sa fiancée suisse pour l'épouser.

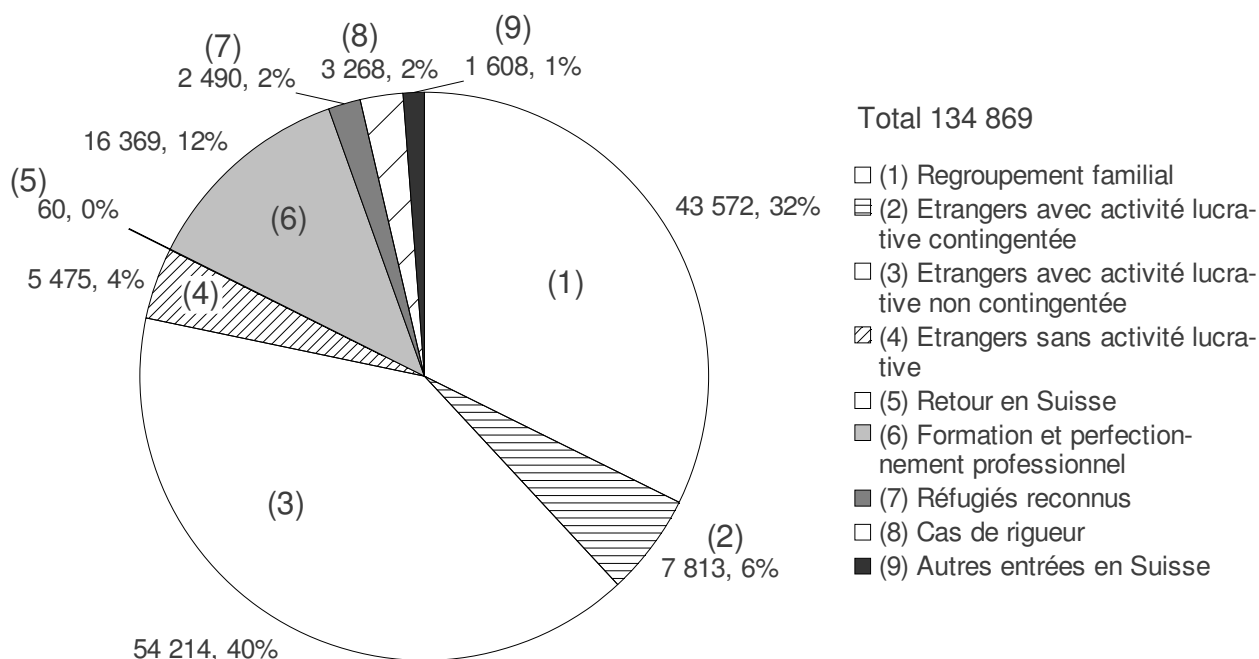
Ces différentes raisons sont à nouveau liées entre elles. Un pays aura plus de difficultés à faire face à une catastrophe naturelle si sa situation économique est déjà mauvaise. La situation politique influence aussi la situation économique. Quant à quelqu'un qui quitte son pays pour essayer de trouver du travail ailleurs, il va souvent rejoindre des personnes qu'il connaît déjà.

Dans le discours sur les étrangers, on parle beaucoup des facteurs économiques. En raison des inégalités économiques mondiales, beaucoup de migrant-e-s cherchent en effet à venir en Europe et en Suisse pour quitter les situations économiques très défavorables de leurs pays. Ces personnes ont parfois une image fautive de l'Occident, perçue comme une société d'abondance, un « Eldorado », décrit sous le plus bel angle. « La réalité du quotidien, les difficultés du périple, l'isolement, la solitude, le rejet du migrant, les difficultés du marché de l'emploi, le chômage, la pauvreté ne sont pas évoquées. », note ainsi un rapport de l'ONG Terre des hommes⁶. Cette image idéalisée de l'Europe est notamment transmise par les médias, par les informations de type touristique, par l'image des sportifs d'élite (footballeurs par exemple) ayant réussi en Europe. Leurs compatriotes exilés transmettent eux-mêmes parfois cette image, en embellissant la situation dans laquelle ils se trouvent.

L'immigration pour des raisons économiques ne concerne pas que les personnes issues de pays ou de régions particulièrement pauvres. Parmi les personnes étrangères vivant en Suisse et originaires d'un pays de l'Union européenne, nombreuses sont celles qui sont également venues pour trouver du travail. C'est par exemple le cas de la plus importante communauté étrangère, les Italiens et Italiennes. Après la deuxième guerre mondiale, la forte croissance économique en Suisse poussa des entreprises à recruter directement à l'étranger, principalement en Italie, pour couvrir leurs besoins en main-d'œuvre. C'est encore le cas aujourd'hui, de nombreuses personnes de France et d'Allemagne venant en Suisse pour y chercher du travail. Le graphique suivant indique les motifs d'immigration entre mai 2010 et avril 2011. Comme on peut le voir, la plus grande partie des arrivées est faite par des gens ayant trouvé un emploi (activité lucrative) et la plupart viennent de l'Union européenne (activité lucrative non contingentée – nous verrons plus loin de quoi il s'agit).

6 Terre des hommes, « Les mineurs non accompagnés en Suisse », p. 9.

Etrangers entrés en Suisse par motif d'immigration, 5.2010 - 4.2011



4. Le cadre juridique national et international

Le cadre juridique qui concerne l'immigration est assez complexe. D'une part, la Constitution (article 121) accorde la compétence à la Confédération de statuer sur le séjour et l'établissement des étrangers et étrangères, ainsi que sur l'octroi de l'asile. Cette compétence est réglée par deux lois, la loi fédérale sur les étrangers et la loi fédérale sur l'asile. D'autre part, la Suisse est également signataire d'accords et de conventions internationales dans ce domaine, comme l'accord sur la libre circulation des personnes et la collaboration Schengen/Dublin.

4.1. Les règles concernant le séjour des étrangères et étrangers

La **loi fédérale sur les étrangers (Létr)** concerne, selon son article 1, « l'entrée en Suisse et la sortie de Suisse, le séjour des étrangers et le regroupement familial », ainsi que « l'encouragement de l'intégration des étrangers »⁷. Cette loi est limitée en partie par l'accord sur la libre circulation des personnes, dont nous parlerons plus loin.

En ce qui concerne le séjour en Suisse, la loi sur les étrangers prévoit différentes catégories d'autorisation⁸. Retenons principalement :

- Si une personne étrangère vient en Suisse pour un séjour d'un but déterminé, et que ce séjour ne dépasse pas un an, les autorités peuvent lui donner une *autorisation de courte durée*, qui correspond à un *permis L*. Cette autorisation est

⁷ Tu trouveras le lien vers la loi à la fin du dossier.

⁸ Article 32-35 de la Létr.

renouvelable, mais seulement jusqu'à une durée totale maximum de deux ans. C'est un permis qui est par exemple prévu pour un étudiant venant passer quelques mois dans le cadre d'un échange, ou un travailleur venant pour un mandat temporaire. Le permis est accordé par un canton pour un emploi donné. Si la personne qui a le permis veut habiter dans un autre canton, elle doit d'abord en demander l'autorisation. De plus, elle ne peut pas changer d'emploi, sauf dans des cas de force majeure.

- Si le séjour dépassera un an, la personne peut demander une *autorisation de séjour*, qui correspond à un *permis B*. Pour les gens qui n'ont pas le droit à la libre circulation des personnes, cette autorisation est normalement limitée à un an. Elle est toutefois renouvelable, si rien ne s'y oppose. C'est le permis que reçoit par exemple un-e salarié-e venant durablement s'installer en Suisse. Comme pour l'autorisation de courte durée, la personne doit obtenir la permission de changer de canton. En revanche, elle peut changer d'emploi sans autorisation.
- Si une personne a vécu en Suisse au moins dix années, et y vit déjà depuis au moins cinq ans sans interruption en ayant une autorisation de séjour (permis B), elle peut obtenir une *autorisation d'établissement*, qui correspond à un *permis C*. Contrairement aux autres autorisations, celle-ci n'est pas limitée dans le temps et la personne peut déménager librement d'un canton à un autre. De plus, les autorités peuvent moins facilement renvoyer la personne qu'avec les deux autres sortes de permis.

Pour venir en Suisse, les étrangères et étrangers doivent toutefois remplir un certain nombre de conditions, qui sont également fixées par la Létr. Pour les personnes qui sont concernées par l'accord sur la libre circulation, les conditions sont différentes et nous en parlerons plus loin. La loi limitent les possibilités de venir en Suisse pour les autres, donc notamment les ressortissant-e-s des pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique, mais aussi des pays d'Europe comme la Turquie ou la Serbie. En ce qui concerne les personnes qui viennent travailler, notamment, elles ne sont admises (autorisation de séjour ou autorisation de courte durée) que

- s'il s'agit de cadres, de spécialistes ou d'autres travailleurs qualifiés – quelques exceptions sont faites à cette règle, comme par exemple les investisseurs et les « personnalités reconnues des domaines scientifique, culturel ou sportif » (Article 23),
- si leur venue « sert les intérêts économiques du pays » (Article 18 et 19),
- « s'il est démontré qu'aucun travailleur en Suisse ni aucun ressortissant d'un Etat avec lequel a été conclu un accord sur la libre circulation des personnes correspondant au profil requis n'a pu être trouvé » (Article 21),
- si ces personnes disposent d'un logement approprié.

Le nombre total de personnes qui peuvent venir exercer une activité lucrative est limité. Le Conseil fédéral fixe, en collaboration avec les cantons, des contingents (des maximums)

annuels en fonction des intérêts économiques. En 2010, par exemple, ces contingents ont été de 3000 autorisations de séjour et de 8000 autorisations de court séjour⁹.

Une autre possibilité existe pour l'entrée en Suisse, dont les dispositions exactes sont également réglées par la Létr : le *regroupement familial*. Si une étrangère ou un étranger obtient le droit de venir en Suisse, sa famille (conjoint-e et enfants) peut obtenir un permis dans un certain délai. Si la personne a un permis d'établissement (permis C), ou si elle a la nationalité suisse, sa famille peut obtenir un permis de séjour, à condition que tous vivent ensemble¹⁰ Si elle a un permis de séjour ou de courte durée, sa famille peut obtenir le même type de permis, à condition que tous vivent ensemble, qu'ils disposent d'un logement approprié et qu'ils ne dépendent pas de l'aide sociale¹¹.

Voilà ce qui concerne les règles fixées par la Létr. Pour les ressortissant-e-s de l'Union européenne, la situation est un petit peu différente. En 1999, la Suisse a signé des accords bilatéraux avec l'UE. Un de ces accords concernait la **libre circulation des personnes**.

Par cet accord, les États qui en font partie acceptent de traiter sur un pied d'égalité leurs ressortissant-e-s. Ainsi, par exemple, une Française venant vivre en Suisse ne pourra pas être désavantagée par rapport à une personne ayant la nationalité suisse. Et à l'inverse, un-e Suisse-sse en France sera traitée de manière égale à une personne ayant la nationalité française.

Concrètement, cela signifie que, contrairement aux ressortissant-e-s d'autres pays, les individus concernés par la libre circulation des personnes peuvent obtenir un permis de séjour en Suisse même s'ils ne sont pas des cadres ou des spécialistes. Il n'y a pas de maximums annuels pour ces permis de séjour ou de courte durée. Ils peuvent librement changer de canton et d'emploi. Leurs autorisations de séjour sont valables cinq ans au lieu de seulement une année.

L'accord sur la libre circulation des personnes est valable depuis le 1^{er} juin 2002. Il ne s'appliquait alors qu'aux quinze premiers pays membres de l'Union européenne¹² ainsi qu'aux pays membres de l'Association européenne de libre échange (AELE)¹³. En 2004, l'UE s'est élargie à dix nouveaux États membres et la Suisse a accepté d'étendre la libre circulation à ces nouveaux pays. Toutefois, seuls Chypre et Malte ont été tout de suite reconnu sur un pied d'égalité avec les anciens pays. Les huit autres nouveaux pays¹⁴ ont été soumis à des mesures de transition. Jusqu'au 30 avril 2011, la Suisse pouvait ainsi encore appliquer des contingents pour les permis de séjour des ressortissant-e-s de ces huit pays. En 2009, le peuple suisse a accepté l'extension de la libre circulation à deux nouveaux membres de l'UE : la Roumanie et la Bulgarie. Là aussi, une période de

9 ODM, « Rapport sur la migration 2010 », p. 17.

10 Article 42 et 43 de la Létr.

11 Article 44 et 45 de la Létr.

12 France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Grèce, Espagne, Portugal, Finlande, Suède et Autriche.

13 Islande, Liechtenstein et Norvège.

14 Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

transition est prévue. Pour ces deux pays, la Suisse dispose de contingents spécifiques pour les permis de séjour et peut donc limiter le nombre maximum d'immigrant-e-s. Ces mesures peuvent être prolongées jusqu'en 2016.

4.2. Les règles concernant l'asile

Comme tu l'as vu, il existe peu de manière de venir légalement en Suisse, sauf pour les personnes concernées par la libre circulation, ainsi que pour les chercheurs et les chercheuses, les cadres ou les spécialistes. Afin toutefois de venir en aide aux personnes qui fuient l'oppression ou la persécution dans leur pays, et conformément à la Convention de Genève relative au statut des réfugié-e-s (signée en 1951), la Suisse leur accorde l'asile.

C'est la **loi sur l'asile (Lasi)** qui contient les règles relatives au droit d'asile. Nous n'entrerons pas ici dans tous les détails. La loi définit notamment ce qu'est un-e réfugié-e :

Art. 3. Définition du terme de réfugié

1. Sont des réfugiés les personnes qui, dans leur Etat d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.

2. Sont notamment considérées comme de sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. Il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes.

Cette définition peut par exemple correspondre à une opposante politique en Birmanie. Dans ce pays, le pouvoir réprime durement les mouvements d'opposition. Cette opposante est donc exposée à de sérieux préjudices en raison de ses opinions politiques. Elle peut donc être reconnue comme réfugiée.

Par contre, les personnes qui quittent leur pays pour des raisons économiques ne sont pas reconnues comme des réfugié-e-s. Une personne qui fuit une catastrophe naturelle ne sera pas reconnue non plus comme réfugié-e.

Dans la plupart des cas, quelqu'un qui quitte son pays en raison d'une guerre ne sera pas reconnu non plus comme réfugié-e. Lors de l'invasion américaine en Irak, par exemple, un Irakien était certes en danger à cause des combats entre les troupes de Saddam Hussein et celles des États-Unis. Néanmoins, sa vie n'était pas en danger pour une raison précise, à cause de sa race ou de sa religion : tous les Irakien-ne-s et Américain-e-s présent-e-s risquaient alors de perdre la vie. Cette situation n'entre pas dans la définition légale du terme de réfugié. Afin de tenir compte des guerres, les personnes peuvent toutefois être admises provisoirement en Suisse, sans le statut de réfugié.

Bien sûr, il n'est pas toujours facile de déterminer si le/la requérant-e d'asile dit la vérité et si elle a le droit ou non au statut de réfugié-e. Nous reviendrons sur cette question en parlant des abus dans le droit d'asile.

4.3. Schengen/Dublin

Outre la Létr, l'accord sur la libre circulation et la Lasi, un dernier élément influence la politique migratoire suisse : les accords de Schengen et de Dublin. Le peuple a accepté que la Suisse rejoigne ces accords lors de la votation du 5 juin 2005. Ces accords ont nécessité quelques adaptations des lois suisses.

La collaboration de Schengen supprime les contrôles de personnes aux frontières intérieures de l'espace formé par les États associés. Ainsi, il est plus facile de circuler entre les pays. En contrepartie, les contrôles aux frontières extérieures ont été renforcés. Les frontières extérieures sont par exemple les côtes de la Méditerranée (Espagne, France, Italie), la frontière entre la Pologne et l'Ukraine ou celle entre la Grèce et la Turquie. Les aéroports internationaux sont également des frontières extérieures. En plus du renforcement des frontières extérieures, la collaboration policière entre les pays membres a été accrue, entre autres au moyen de systèmes d'échanges d'information. Enfin, pour les séjours de moins de trois mois, un seul visa (Visa Schengen) est nécessaire pour se déplacer au sein de l'espace pour les ressortissants d'autres États.

L'accord de Dublin, quant à lui, met en place une collaboration entre les États en matière de politique d'asile. Elle permet d'éviter que les requérant-e-s d'asile ne déposent des demandes dans plusieurs pays. Grâce à une base de donnée d'empreintes digitales, les cas où quelqu'un demande l'asile dans plusieurs pays sont détectés, et cette personne est redirigée vers le pays dans lequel elle a déposé sa première demande.

5. Les problèmes soulevés et les points débattus

Dans cette partie, il s'agit de présenter quelques-uns des débats actuels importants. C'est l'occasion de discuter quelques points plus précis des lois concernant l'immigration. Toutefois, comme de nombreux points sont discutés, il ne sera pas possible de tout évoquer.

5.1. Une immigration problématique ?

D'une manière générale, l'immigration fait débat. Pour certaines personnes, l'immigration représente à l'heure actuelle un danger. Selon le parti Union démocratique du centre (UDC), « on sait depuis de nombreuses années que le nombre d'immigrants dépasse largement les capacités d'accueil de la Suisse »¹⁵. Ces gens considèrent que l'immigration n'est pas assez contrôlée, qu'une partie des immigré-e-s ne respectent pas assez les règles de la vie en Suisse et est responsable de la criminalité. Ils pensent aussi que les valeurs traditionnelles suisses sont menacées par l'arrivée de personnes d'autres cultures.

Dans cette optique, l'UDC fait de nombreuses propositions susceptibles selon elle de remédier à ces problèmes. Ces propositions occupent une place importante dans les discussions sur la politique migratoire. Il est donc important de les mentionner ici. En

15 Union démocratique du centre, « Nos règles sont valables pour tous . Document stratégique sur la politique d'asile et des étrangers », mars 2006 , p. 3.

effet, à l'inverse, d'autres personnes considèrent qu'il est impossible d'empêcher efficacement l'immigration et contestent qu'essayer de la limiter soit une bonne manière de lutter contre la criminalité. Une partie du monde économique rappelle ses besoins en main-d'œuvre. Enfin, pour une partie des politicien-ne-s, l'apport de nouvelles cultures est une chance plutôt qu'un risque. Face à des points de vue aussi divergents, il n'est donc pas surprenant que les propositions sur l'immigration soient fortement débattues.

Le 28 novembre 2010, l'initiative populaire « pour le renvoi des étrangers criminels » a été acceptée par le peuple suisse par 52,9% des voix, contre l'avis du Conseil fédéral et de la majorité du Parlement, qui demandaient à ce que le texte soit rejeté. Suite à ce vote, la Confédération a désormais cinq ans pour modifier les lois pour appliquer l'initiative. L'initiative demande à ce que les étrangers soient privés de droit de séjour et expulsés de Suisse s'ils sont reconnus coupables de certains délits (entre autres meurtre, trafic de drogue, viol ou délit sexuel grave) ou s'ils ont jugés pour avoir abusé de l'aide sociale. Le Département fédéral de justice et police a mis en place un groupe de travail pour élaborer l'application de cette nouvelle règle. La tâche est compliquée, notamment parce qu'il s'agit d'éviter une application incompatible avec la libre circulation des personnes.

Tandis que l'application de la disposition sur le renvoi des criminels étrangers est en cours de discussion, d'autres mesures font débat en matière de politique d'immigration actuelle. Une nouvelle initiative populaire vient d'être lancée par l'UDC. Intitulée « Stopper l'immigration massive », l'initiative demande que les autorisations de séjour soient limitées par des quotas annuels. De plus, cette revendication n'étant pas compatible avec la libre circulation des personnes, elle demande la renégociation des accords internationaux. Le parti a jusqu'en janvier 2013 pour récolter les signatures nécessaires.

L'initiative fait débat. Les autres partis la rejettent, ainsi que les représentant-e-s de l'économie. Selon *économiesuisse*, qui réunit les associations qui représentent les différents secteurs de l'économie, la libre circulation répond aux besoins du marché du travail et l'ouverture est un des atouts de l'économie suisse.

5.2. Quel droit d'asile pour la Suisse ?

Dans le domaine de l'asile également, de nombreux débats sont en cours. Pour certain-e-s, la Suisse se montre trop laxiste¹⁶. On dénonce des abus dans le droit d'asile. Les abus concernent d'une part les actes criminels commis par certain-e-s requérant-e-s d'asile. Ces cas sont plus rares qu'on ne le croit. Selon l'Office fédérale de la migration, la proportion de requérant-e-s d'asile qui commettent des actes criminels est relativement faible¹⁷. Ces cas choquent néanmoins beaucoup de gens et sont régulièrement rapportés dans la presse. D'autre part, les abus concernent les personnes qui demandent l'asile mais n'y ont pas droit. Elles mentent alors pour essayer d'obtenir le statut de réfugié-e. Ces tentatives d'abuser les autorités sont beaucoup plus courantes. La loi contient d'ailleurs des dispositions pour y faire face.

16 Par exemple : UDC, « Il faut enfin régler avec détermination la situation intenable dans le domaine de l'asile », <http://bit.ly/ra52MG>

17 Document « Abus dans le droit d'asile » sur le web des jeunes de l'ODM. Lien à la fin du dossier.

Si une partie du monde politique et de l'opinion publique trouve donc la politique d'asile trop laxiste, une autre partie dénonce des atteintes aux droits humains dans le domaine de l'asile. Les dispositions de la loi visant à lutter contre les abus sont également critiquées. La loi prévoit une procédure rapide de refus de la demande d'asile (non-entrée en matière, NEM) par exemple s'il n'a pas de pièces d'identité et ne peut pas donner de raisons vraisemblables et excusables de ne pas les avoir. De même, il n'est pas entré en matière si le demandeur était déjà présent illégalement en Suisse et n'a déposé une demande que pour éviter une expulsion¹⁸. Depuis 2003, suite à un programme d'allègement budgétaire, les personnes frappées d'une NEM et tenues de quitter la Suisse n'ont plus le droit de toucher l'aide sociale. Comme l'article 12 de la Constitution prévoit que « quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine », une aide d'urgence est toutefois accordée. Cette aide d'urgence est critiquée par certaines ONG, qui considèrent qu'elle ne permet pas de vivre dans la dignité. De plus, selon elles, si le but d'une aide aussi réduite est de pousser ces gens à quitter la Suisse, cela ne fonctionne pas¹⁹.

5.3. La notion d'intégration

La notion d'intégration des étrangers a pris une place importante en politique depuis le milieu des années 1990. Elle a même fait son entrée dans la Létr, qui la définit comme ceci :

« L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels. »²⁰

Dans le concept d'intégration, les efforts doivent venir des deux côtés. La Létr affirme ainsi que « L'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard. »

Dans la mesure où l'effort doit être fait des deux côtés, la Confédération a mis en place des programmes pour favoriser l'intégration. Les cantons ont par exemple encouragé la mise en place de cours de langues, afin de favoriser l'apprentissage par les personnes étrangères d'une langue nationale. Des centres de compétences existent également, qui sensibilisent « les structures existantes à leur responsabilité en matière d'intégration » et « encouragent les institutions et les responsables de projets à travailler en réseau et à lancer des projets favorisant la cohabitation entre la population suisse et la population étrangère »²¹. De plus, la loi oblige les autorités à informer les étrangers et étrangères sur les conditions de vie et de travail en Suisse, ainsi que sur l'offre existante de cours de langue ou d'intégration. Enfin, des projets pilotes sont menés pour trouver de nouvelles manières d'améliorer l'intégration.

18 Concernant la non-entrée en matière, cf. articles 32-35 de la Lasi.

19 humanrights.ch, « L'aide d'urgence est une voie sans issue », <http://bit.ly/r0rPpl>

20 Art. 4, al. 1 de la Létr.

21 ODM, « Encouragement de l'intégration par la Confédération et ses effets dans les cantons . Rapport annuel 2009 », p. 9.

D'autre part, un effort d'intégration peut également être exigé de la personne étrangère. D'une manière générale, la Létr note ainsi : « Il est indispensable que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale. »²² De manière spécifique, l'octroi d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'une autorisation de courte durée (permis L) peut être soumise à la condition que la personne participe à un cours de langue ou à un cours d'intégration²³. Le regroupement familial peut également être lié à une telle condition. Dans d'autres cas, l'intégration peut donner droit à un meilleur traitement. Alors que l'autorisation d'établissement (permis C) est habituellement attribuée au bout de 10 ans, elle peut l'être au bout de 5 ans si la personne est bien intégrée²⁴.

La Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) critique la pratique actuelle en matière d'intégration et surtout l'utilisation de la notion d'intégration dans les discussions politiques²⁵. Selon la CFM, on se souvient de moins en moins que l'idée de l'intégration inclue aussi les efforts que doivent faire les autorités et la population suisse. De plus en plus, l'intégration serait utilisée pour juger les individus, voire les menacer. Alors que l'intégration est un processus, un effort des deux côtés, certains acteurs chercheraient à juger le *degré* d'intégration d'une personne étrangère, en particulier son niveau de langue. Si la personne ne parle pas assez bien la langue, on jugerait ainsi qu'elle ne veut pas s'intégrer, au lieu de tenir plus compte des efforts entrepris par cette personne et les obstacles qu'elle a pu rencontrer. Selon la CFM, il conviendrait de plus de trouver des moyens de sensibiliser la population suisse à la tâche d'intégration, à laquelle elle doit aussi participer.

5.4. Participation politique des étrangers et étrangères

En matière d'intégration, un autre débat porte en Suisse sur la possibilité pour les personnes étrangères de participer de manière accrue à la vie politique. Dans certains cantons, les étrangers et étrangères s'ils sont établis depuis longtemps (souvent depuis plus de 10 ans) ont en effet le droit de voter au niveau communal, et parfois aussi au niveau cantonal. Le débat resurgit régulièrement dans les différents cantons.

La Commission fédérale pour les questions de migration a recommandé en 2010 d'accorder la possibilité aux étrangers établis depuis longtemps de voter dans les cantons, ou alors de simplifier la procédure de naturalisation²⁶. Pour d'autres, au contraire, seuls les Suisses et les Suissesses doivent avoir le droit de participer à la vie politique et il est hors de question de simplifier la procédure de naturalisation.

22 Art. 4, al. 4 de la Létr.

23 Art. 54 de la Létr.

24 Art 34 de la Létr.

25 CFM, « L'intégration: un moyen de parvenir à l'égalité des chances ou un instrument de mesure pour prendre des sanctions? », 2010.

26 CFM, « "Citoyenneté" – Redéfinir la participation », 2010.

5.5. Retour, renvois et expulsions

Lorsqu'une personne se voit refuser l'asile, ou est illégalement en Suisse, les autorités peuvent prendre des mesures pour inciter cette personne à quitter le pays, vu qu'elle n'a pas le droit d'y rester. Il est à noter toutefois qu'une partie de ces personnes ne peuvent pas être renvoyées, par exemple si elle risquent la torture ou sont menacées de mort dans leur pays.

D'une part, des programmes d'aide au retour existent. Il s'agit à la fois d'aides concrètes, d'informations et de conseils par exemple, mais aussi de sommes d'argent versées pour pousser les gens à repartir et pour les aider à se réinstaller et à trouver un emploi une fois de retour dans leur pays. Certain-e-s parlementaires s'interrogent sur l'efficacité de ces aides financières, et ont adressé des questions au Conseil fédéral²⁷. Dans une de ses réponses, celui-ci indique qu'un rapport d'évaluation de ces aides est en cours.

D'autre part, comme le nombre de retours volontaires est faible, les autorités peuvent également prendre des mesures de contraintes pour forcer la personne à partir. Elles peuvent ordonner l'enfermement de la personne en vue de son renvoi. L'expulsion peut avoir lieu sur un avion de ligne, la personne étant éventuellement accompagnée par une escorte policière. Si le rapatriement par vol de ligne s'avère impossible, la Confédération peut alors organiser un vol spécial.

Ces renvois sont débattus. Le réalisateur Fernand Melgar a ainsi réalisé un film intitulé *Vol spécial*, présenté début août 2011 au Festival de Locarno. Dans les interviews qu'il donne en rapport avec le film, il dénonce la manière dont les migrant-e-s réfractaires sont attachées et traitées dans ces vols spéciaux²⁸. Les ONG dénoncent également régulièrement ces vols spéciaux. En mars 2010, un jeune Nigérian sur le point d'être rapatrié par vol spécial est décédé. Ce tragique incident a conduit l'Office fédéral des migrations à interrompre les vols spéciaux entre mars et juin 2010²⁹. Les vols ont ensuite repris. En juillet 2011, un nouvel incident a été dénoncé lors d'un tel vol spécial. Selon les témoignages, les policiers auraient brutalisé un requérant d'asile débouté³⁰.

5.6. Dumping salarial

Le débat porte aussi sur les effets de « dumping salarial » que peut avoir l'immigration et en particulier la libre circulation des personnes. La possibilité facilitée de venir travailler temporairement en Suisse pousse des entreprises à employer des étrangères et des étrangers à des salaires inférieurs à la norme habituelle dans cette branche. Comme ces employé-e-s ne passent que peu de temps en Suisse, ils et elles sont parfois d'accord de travailler pour des bas salaires, car les différences de prix entre la Suisse et leur pays font que le salaire est pour eux supérieur à ce qu'il représente pour une personne vivant en Suisse. Ainsi, les salarié-e-s vivant ici sont concurrencé-e-s par ces étrangères et étrangers, et leur propre salaire risque de baisser.

27 Cf. <http://bit.ly/nq28Fa>, <http://bit.ly/q7JBa5> et <http://bit.ly/n5sDxH>

28 « Un vol nommé désespoir », *Le Courrier*, 23 juillet 2011. www.lecourrier.ch/un_avion_nomme_desespoir

29 ODM, « Rapport sur la migration 2010 », p. 33. Voir aussi la prise de position d'Amnesty International : <http://bit.ly/oCmFon>

30 « Une socialiste qui serre la vis », *Le Courrier*, 13 juillet 2011, www.lecourrier.ch/une_socialiste_qui_serre_la_vis

Bien que la loi et l'accord de libre circulation contiennent des dispositions permettant de lutter contre ces cas de dumping, les syndicats se plaignent. Selon eux, ces mesures ne sont pas suffisamment appliquées, et les cas de dumping se multiplient et posent un réel problème. Au contraire, selon les autorités fédérales, les mesures de contrôle sont efficaces et portent leurs fruits.

6. Conclusion

Tu as désormais eu un aperçu des questions complexes de la politique de migration. Tu as vu d'où viennent les étrangers et étrangères qui vivent en Suisse, pourquoi ils viennent. Tu as vu comment les lois règlent ces situations, et les nombreux débats qui existent. Notons que la politique migratoire est une question complexe, et que d'autres points n'ont pas été abordés, par exemple concernant les sans-papiers. Pour te préparer à la discussion, nous t'invitons à consulter les liens à la fin du dossier. De plus, tu peux te poser les questions suivantes :

- ✦ Parmi les nombreux points problématiques évoqués, lequel faut-il selon toi traiter en priorité ? Quelles idées de solutions as-tu pour agir sur ce point ?
- ✦ Faut-il plus limiter l'immigration, en allant même jusqu'à sortir des accords de libre circulation des personnes ?
- ✦ Faut-il prendre de nouvelles mesures en matière d'intégration ? Convient-il d'exiger plus d'efforts de la part des migrant-e-s dans ce domaine ?
- ✦ Faut-il améliorer la manière dont sont organisés les renvois et les expulsions ?
- ✦ Convient-il de prendre de nouvelles mesures en ce qui concerne le dumping salarial ?
- ✦ Améliorer les droits des étrangers poussera-t-il plus de gens à tenter leur chance en Suisse ?

Pour aller plus loin

Nous t'invitons à aller visiter ces liens, pour répondre aux points que le dossier a laissé en suspens, ou pour en apprendre plus sur certaines questions de la mobilité. La migration est un vaste sujet !

Note : Tous les liens conduisent à des sites qui existent en français. Si la page sur laquelle on arrive est en allemand, il suffit de changer la langue en cliquant sur «FR» ou «Français».

Concernant l'immigration en Suisse

Le « Web des jeunes » de l'Office fédéral des migrations (ODM)

Lecture recommandée ! Ce site web très complet explique clairement les questions qui entourent

les questions de la migration. Facteurs de répulsion et d'appel, statut de réfugié, abus du droit d'asile, catégories de séjour en Suisse, tout cela est expliqué sur le site web.

www.jugendweb.asyl.admin.ch

L'Office fédéral des migrations

Le site officiel du principal office chargé des questions migratoires, qui regorge d'informations.

www.bfm.admin.ch

Sur ce site, à voir en particulier : → Documentation → Publications → « Rapport sur la migration 2010 »

Les lois

Recommandé ! À parcourir !

Loi fédérale sur les étrangers (Létr) : www.admin.ch/ch/f/rs/c142_20.html

Loi sur l'asile (Lasi) : www.admin.ch/ch/f/rs/c142_31.html

Les prises de position de quelques partis politiques concernant la politique migratoire

- ✦ Parti libéral-radical, Papiers de positions, « Politique d'intégration »
www.plr.ch/positions/papiers-de-position/test/21-integrationspolitik.html

- ♣ Parti socialiste, « Prise de position sur l'intégration »
www.sp-ps.ch → Positions → Dossiers → Migration
- ♣ Union démocratique du centre, « Nos règles sont valables pour tous », document stratégique sur la politique d'asile et des étrangers, Mars 2006
www.udc.ch → Positions → Thèmes → Politique des étrangers

Prises de position de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM)

Tu trouveras sur cette page deux rapports cités dans le dossier : un rapport sur la citoyenneté, et un autre sur la notion d'intégration.

www.ekm.admin.ch → changer la langue en français → Documentation → Publications

Initiative UDC « Stopper l'immigration massive »

Site officiel de l'initiative : www.immigration-massive.ch

Réaction d'économiesuisse : www.economiesuisse.ch → Thèmes → Économie extérieure
→ « L'initiative contre l'immigration de masse nuit à l'économie »

Droit d'asile et droits humains

Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers

Sur ce site, tu peux trouver des cas concrets de personnes concernées par certains aspects du droit d'asile et du droit des étrangers.

www.beobachtungsstelle.ch

Dumping salarial

Résumé de la position des autorités fédérales : www.tsr.ch/info/economie/3117418.html

Communiqué de presse du Secrétariat à l'économie : <http://bit.ly/j3yACT>

Prise de position du syndicat Travail.Suisse : www.travailsuisse.ch/fr/node/2804

Données statistiques

Ces deux sites sont les sources du chapitre 2 de ce dossier, et te donneront toutes les autres indications que tu pourrais rechercher sur ce thème.

www.bfm.admin.ch → changer la langue en français → Documentation → Faits et chiffres

www.bfs.admin.ch → changer la langue en français → Thèmes → 01 - Population → Migration et intégration