



T +41 31 3266607  
F +41 31 3126662  
E gaelle.lapique@gruene.ch

Secrétariat d'Etat aux  
migrations  
Etat-major Affaires juridiques  
A l'att. de M. FÜRER et de  
Mme Haller  
3003 Berne

Berne, le 28 mai 2015

## **MODIFICATION DE LA LOI SUR LES ÉTRANGERS (MISE EN ŒUVRE DE L'ART. 121a CST.) : RÉPONSE À LA CONSULTATION**

Madame la Conseillère fédérale,

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir sollicité la position des Verts suisses sur ce projet de modification de la loi sur les étrangers (LEtr) visant à mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel 121a.

### **1. Résumé de la position des Verts suisses**

Les Verts sont pour le maintien des relations bilatérales, de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), ils sont également en faveur du respect des obligations internationales de la Suisse, notamment en matière d'asile. Ils rejettent donc toute application stricte et jusqu'au-boutiste du nouvel article 121a et refusent le système de contingents proposé par le Conseil fédéral.

Les Verts invitent le Conseil fédéral à présenter à l'UE un projet de mise en œuvre euro-compatible, non discriminatoire et faisant la part belle à des mesures de réformes intérieures visant à lutter contre des conditions de travail abusives et à mieux exploiter le potentiel de main d'œuvre en Suisse. En cas d'échec des négociations avec l'Union européenne (UE) en vue d'une adaptation de l'ALCP et/ou de la voie parlementaire autour d'un projet d'application euro-compatible, il sera nécessaire d'organiser rapidement un vote de clarification autour du futur des relations bilatérales.

Au vu de l'échec quasi-programmé des négociations autour de l'adaptation de l'ALCP, les Verts refuseront notamment que le Plan B du Conseil fédéral consiste à ne cibler que les ressortissants d'Etats tiers, les réfugiés et leurs familles. Non seulement ces mesures n'auraient que peu d'impact sur le solde migratoire, soit sur la capacité de la Suisse à « gérer de manière autonome l'immigration des étrangers », et auraient pour prix une péjoration de leurs conditions de travail et de vie en Suisse.

Les Verts invitent également le Conseil fédéral à envoyer un signal positif à l'UE et à signer le protocole concernant l'extension à la Croatie de l'accord de libre circulation des personnes le plus rapidement possible. Ce geste permettra de renforcer la position de la Suisse dans ses négociations, de détendre les relations avec ses partenaires européens et de sécuriser un accès aux programmes d'échange et de recherche européens.

Les Verts invitent finalement le Conseil fédéral à envoyer un signal positif à la population suisse qui a exprimé un certain nombre de craintes le 9 février 2014 et à adopter un plan d'action pour renforcer les mesures d'accompagnement, lutter contre les abus sur le marché du travail et mieux exploiter le potentiel de main d'œuvre indigène.

## 2. Remarques générales

**Les Verts se sont opposés depuis le début à une mise en œuvre stricte et discriminatoire du nouvel article constitutionnel 121a. A leurs yeux, il est important de mettre en œuvre cette nouvelle disposition à l'aune de la Constitution, de nos obligations internationales en matière de droits humains et en vue du maintien de l'ALCP et de nos relations bilatérales avec l'UE. Ces objets ont bénéficié, à leur époque, d'un soutien du peuple lors de votes.**

Les Verts s'engagent pour le maintien des Bilatérales et leur développement. Ils saluent en ce sens l'objectif de maintenir les relations bilatérales inscrit dans le mandat de négociations sur l'adaptation de l'ALCP du Conseil fédéral et le fait qu'il soit écrit explicitement dans le rapport explicatif que le « nouveau droit constitutionnel ne l'emporte pas automatiquement sur le droit international plus ancien » (chap. 1.1).

Les Verts rejettent donc la révision de la L'Etr proposée par le Conseil fédéral et l'introduction de contingents. Un tel système risque d'entraîner la fin des Bilatérales et l'isolement de la Suisse, d'exercer une pression accrue sur les conditions de travail, de pousser les réfugiés et les admis provisoires vers une plus grande précarité – sans parler de la lenteur administrative et des coûts qu'un tel système complexe et rigide engendrerait. Notons encore que, si aucune solution d'application ne devait être trouvée d'ici la date-butoir du 9 février 2017, et que le Conseil fédéral devait édicter une ordonnance, les Verts estiment qu'il ne devrait pas se servir dudit modèle d'application comme solution transitoire.

**Il est nécessaire également que l'UE clarifie sa position le plus rapidement possible sur cette proposition de la Suisse de négocier une adaptation de l'ALCP.** Mais vu le refus quasi-programmé de l'UE vis-à-vis d'un système de contingents, le Conseil fédéral perd du temps et doit préparer un plan B, sous forme d'un projet euro-compatible. Les Verts regrettent en effet que le Conseil fédéral n'ait pas proposé, tel que demandé par les Verts depuis quasi un an, une 2<sup>e</sup> variante de mise en œuvre euro-compatible. Plutôt que des contingents, il est possible de mettre en place d'autres instruments de contrôle de l'immigration, de réduire la dépendance de notre économie envers la main d'œuvre étrangère, ceci afin de mieux gérer l'immigration – tel que le souhaite la majorité du peuple et des cantons. **Les Verts demandent donc au Conseil fédéral de proposer à l'UE une variante euro-compatible de mise en œuvre, par ex. sur la base des variantes d'application développées par le Prof. Epinay (cf [avis de droit, avril 2014](#)).** Cet avis de droit explique clairement la marge d'interprétation juridique et politique du nouvel article constitutionnel et la marge de manœuvre pour l'appliquer de façon euro-compatible en mettant en place un train de mesures fédérales et cantonales pour limiter l'immigration. Rappelons que les dispositions de l'art. 121a ne sont pas exécutoires et doivent faire l'objet d'une interprétation – notamment donc à l'aune de la Constitution dans son entier, de nos obligations internationales et de la sauvegarde de la libre circulation des personnes – tel que mentionné d'ailleurs dans le mandat de négociation de l'adaptation de l'ALCP.

**Si une application euro-compatible ne devait pas être retenue par le Conseil fédéral ou soutenue par une majorité au Parlement, les Verts soutiendront la tenue d'un vote de clarification, afin de résoudre cette quadrature du cercle. Le Parlement jouera ici un rôle-clé pour préparer ce vote car il devra décider de la stratégie et mener un arbitrage politique :** quel vote de clarification souhaite-t-il avoir ? Sur quelle question et avec quels risques en cas d'échec ? Notons encore que pour les Verts, il est important que ce vote de clarification ne s'inscrive pas dans un paquet qui comprendrait d'autres débats prégnants Suisse-UE (tels que, par ex., l'accord sur l'électricité ou le règlement des questions institutionnelles). Ce vote doit se faire indépendamment de ces autres questions.

Mais le plus important sera d'avoir rapidement une clarification quant à l'application de ce nouvel article afin de garantir un minimum de sécurité juridique, aspect important pour la prospérité de la Suisse. Et d'ici ce vote de clarification, il est nécessaire que le Conseil fédéral « fasse ses devoirs » et réponde aux craintes exprimées par la population le 9 février 2014.

**Les Verts craignent au final que l'application de l'art. 121a ne se fasse « sur le dos » des ressortissants des Etats tiers, de leurs familles et des réfugiés.** En effet, une fois que l'UE aura refusé tout système de contingents pour ses ressortissants, le Conseil fédéral pourrait être « tenté » de l'appliquer uniquement aux familles des ressortissants des Etats tiers, aux réfugiés, aux admis provisoires et à leurs familles. Les Verts rejeteront un tel Plan B qui ne ferait qu'accentuer les différences entre ces deux « classes » de migrant-e-s – ressortissants européens et extra-européens. **En résumé, seule une application non-discriminatoire, euro-compatible et garantissant la pérennité des accords bilatéraux pourrait être soutenue par les Verts.**

Les Verts saluent encore la volonté du Conseil fédéral de mieux exploiter le potentiel de main d'œuvre des travailleurs résidents, dont les personnes admises à titre provisoire – mais regrettent qu'il ne s'agisse que de « mesurées » ou de pistes appelées à être encore étudiées en groupes de travail. Pourtant, les solutions existent et ne demandent qu'à être mises en œuvre. **Le Conseil fédéral doit agir maintenant afin de prendre au sérieux les craintes exprimées par la population et agir sur notre territoire :**

- Renforcement des mesures d'accompagnement : renforcer les contrôles (notamment dans les régions frontalières) ; renforcer les commissions tripartites et paritaires ; renforcer la lutte contre la sous-enchère salariale (ie dans certaines régions et/ou branches à risque) ; hausse des sanctions pour les auteurs d'infractions (notamment à la loi sur les travailleurs détachés) ; encourager les CCT prévoyant des salaires minimums ; faciliter l'extension des CCT pour des raisons d'intérêts publics, etc.
- Mieux exploiter le potentiel indigène (et ralentir le *brain drain*) : offensive dans le domaine de la formation et de la formation continue, dans des domaines ciblés où l'on manque de personnel qualifié tels que la santé ou les MINT ; garantir une meilleure intégration des personnes handicapées dans le marché du travail ; soutien à la réorientation professionnelle, notamment pour les mères qui souhaitent reprendre une activité professionnelle ; garantir une meilleure conciliation entre vies professionnelle et familiale ; encourager un aménagement du travail flexible et personnalisé, etc.
- Mettre fin au dumping fiscal, mener une promotion économique durable avec un soutien ciblé aux entreprises responsables et localement ancrées.

Le Tessin doit notamment faire l'objet de mesures prioritaires.

### **3. Commentaires par article**

#### **Maintien d'un système binaire d'admission**

Au vu du refus quasi-programmé de l'introduction d'un système de contingents, l'on peut craindre que l'application que l'art. 121a ne se fasse « sur le dos » des ressortissants d'Etats tiers, des réfugiés et de leurs familles. Ces groupes de population ne composent qu'une petite partie de l'immigration. Ainsi, de telles décisions péjoreront non seulement leurs conditions de travail, de vie mais n'auraient qu'un impact limité sur le solde migratoire.

#### **Système de contingents (art. 17a)**

Au-delà du fait que l'introduction d'un système de contingents n'est, selon toute vraisemblance, pas compatible avec l'ALCP, il pose plusieurs problèmes tant aux niveaux social, qu'économique. Tout d'abord, ce système ne permet d'aucune manière de renforcer la protection des salariés, de les protéger contre d'éventuels abus. On pourrait assister également à une augmentation du travail au noir afin de contourner le système et/ou une fois les contingents épuisés.

Deuxièmement, un tel système rigide impliquera d'importantes lourdeurs administratives et coûts financiers pour les autorités cantonales et les entreprises, notamment. De plus, les contingents entraîneront forcément une concurrence nocive entre les cantons, les branches et entre les entreprises elles-mêmes, bataille de laquelle sortiront perdantes notamment les PME.

Troisièmement, appliquer des contingents aux réfugiés et à leur famille ne répond à aucune logique. Comment en effet appliquer un système de contingents à ce qui relève de nos obligations internationales, voire même d'autres dispositions légales suisses (par. ex. droit au regroupement familial dans le domaine de l'asile in LAsi, art. 51) ? Ainsi, un système de contingents mènerait à de lourds arbitrages politiques entre besoins économiques et politique d'asile... Il est essentiel de séparer clairement la politique économique de la politique de l'asile.

Finalement, *last but not least*, appliquer un système de contingents aux ressortissants de l'UE/AELE entraînerait selon toute vraisemblance, par effet de cascade dû à la clause guillotine, la fin des Bilatérales I – comme l'ont d'ailleurs répété à plusieurs reprises plusieurs représentants de l'UE. Et les Suisses et Suissesses séjournant dans un des Etats-membres de l'UE/AELE pourraient également être impactés : la libre circulation n'est pas à sens unique. Elle concerne également les Suisses expatriés dans un pays de l'UE/AELE (plus de 400'000 personnes). La fin de l'ALCP pourrait signifier une perte de droits et une péjoration du statut de ces Suisses de l'étranger, par effet de réciprocité.

Notons encore qu'appliquer des contingents dès 4 mois pourrait s'avérer problématique. Cette exception pour de telles autorisations de courte durée pourrait favoriser cette catégorie de travailleurs (qui implique moins de travail administratif pour les entreprises), or ces travailleurs font souvent partie des catégories les plus sensibles.

#### **Contingents pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire (art. 17a)**

Les Verts rejettent en particulier l'utilisation de contingents dans le domaine de l'asile : non seulement ils seront peu applicables, ne feront qu'empirer les conditions de vie de ces populations vulnérables, leurs chances de pouvoir démarrer une deuxième vie et de s'intégrer, et au final, auront peu d'impact sur le solde migratoire. En effet, ce groupe de population compose une petite partie de la population étrangère (env. 4%) et encore une plus petite part de la population totale vivant en Suisse (env. 1%).

En cas d'épuisement des contingents, les futurs réfugiés et leur famille se verraient refuser un permis d'établissement et donc un certain nombre de droits qui y sont associés. Appliquer un système de contingents aux réfugiés et à leurs familles (restriction du regroupement familial) comporte donc plusieurs problèmes : il est contraire à la tradition humanitaire suisse et au droit international relatif aux droits humains (principe du non-refoulement, droit à une vie de famille inscrit dans la Convention des droits de l'enfant et la Convention européenne des droits de l'homme) ; ces populations pourraient se voir exclues d'un statut stable alors que leur qualité de réfugié est reconnue – hors l'absence de statut stable entraîne une pénible insécurité juridique et moins de droits. Ainsi, les contingents empêcheraient les réfugiés et leurs familles à se construire une nouvelle existence, à s'intégrer dans leur nouveau pays. Il est également extrêmement difficile de fixer par avance un contingent pour les réfugiés – leurs nombre subit de fortes variations et dépend d'évènements extérieurs à la Suisse.

Finalement, si un tel système était appliqué au domaine de l'asile, il pourrait empêcher des actions humanitaires telles que la décision récente du Conseil fédéral d'accueillir un contingent supplémentaire de 3'000 Syriens en Suisse.

#### **Préférence indigène (art. 17b, art. 21al. 2)**

Notons que cette mesure ne permettra pas de venir en soutien aux chômeurs en Suisse. D'autres mesures, plus efficaces, doivent être mises en place pour baisser le taux de chômage. Notamment : formation continue pour assurer une meilleure adéquation entre le marché de l'emploi et les profils des travailleurs, programme pour une meilleure conciliation entre travail et famille, mesures de réinsertion dans le monde du travail et meilleure intégration des travailleurs handicapés, etc.

Les Verts saluent ici néanmoins une petite amélioration prévue par ce projet : les personnes admises à titre provisoire seraient comprises dans le potentiel de travailleurs indigènes. Cette nouveauté peut améliorer leur situation en termes de formation ou d'emploi.

#### **Restriction du regroupement familial (art. 42 et ss.)**

Le regroupement familial ne peut pas faire l'objet de contingents pour les raisons évoquées ci-dessus.

#### **Commission de l'immigration (art. 17d)**

Les Verts ne souhaitent pas se prononcer sur les modalités concrètes de fonctionnement de cette commission. Cependant, ils estiment que cet organe devrait être tripartite et donc intégrer les partenaires sociaux, ainsi que les organisations d'œuvres d'entraides actives dans le domaine de l'asile – en plus des acteurs cantonaux et la Confédération. Deuxièmement, tant les prérogatives, le rôle de cette commission, que les critères sur lesquels elle se fondera pour fixer lesdits contingents sont peu précis et mériteraient d'être clarifiés si ce système devait malgré tout entrer en vigueur.

#### **Signer l'accord de libre circulation avec la Croatie**

La solution trouvée avec la Croatie n'est pas satisfaisante car elle n'est que transitoire. Les Verts demandent au Conseil fédéral de rapidement ratifier le protocole d'extension à la Croatie de la libre circulation des personnes. Le texte a déjà été négocié, paraphé, il pourrait être signé sans violer le nouvel article 121a. La Croatie est un Etat européen comme les autres et ne doit pas être discriminée. Si l'immigration européenne devait en effet être limitée, la Croatie doit être traitée comme les autres Etats membres, mais faire porter le fardeau sur un pays est discriminatoire.

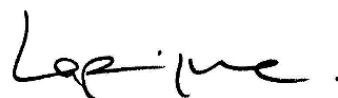
Ce geste permettrait de détendre nos relations avec l'UE et de clarifier notre position vis-à-vis de ce nouvel Etat européen. En plus, ceci garantirait la participation de la Suisse aux programmes de recherche et d'échanges européens.

Nous vous remercions de l'accueil que vous réserverez à cette prise de position et restons à votre disposition pour toute question ou information complémentaire.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, à l'expression de notre haute considération.



Adèle Thorens  
Co-présidente des Verts suisses



Gaëlle Lapique  
Secrétaire politique