FEPS Focus 7

Loi sur les étrangers : intégration, protection, égalité de traitement

Position de la FEPS au sujet de la loi sur les étrangers

sek·feps

Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS

Éditeur Fédération des Églises protestantes de Suisse
Auteur Simon Röthlisberger
Traduit de l'allemand par Laurent Auberson
Collection FEPS Focus

Mise en page Büro + Webdesign Daniela Tobler, Berne
Impression Stämpfli AG, Berne

Ce texte a été approuvé par le Conseil de la Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS le 10 mai 2006.

Internet www.feps.ch
courriel bestellungen@sek-feps.ch

© 2006 (juin) Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS
Éditions Institut de Théologie et d'Éthique ITE, Berne
ISSN 1661-609X

Collection FEPS Focus

1 Réduire les émissions de CO2 – Réponse du Conseil de la FEPS à la consultation fédérale, 2005, 8 pages. Disponible aussi en allemand.

2 Coopérer pour la paix et la sécurité – Prise de position sur les accords Schengen/Dublin, 2005, 12 pages. Disponible aussi en allemand.

3 Accord sur la libre circulation des personnes: assurer l'égalité de traitement – Prise de position du Conseil de la FEPS, 2005, 9 pages. Disponible aussi en allemand.

4 Politique de migration, sans-papiers et expulsions – Prise de position du Conseil de la FEPS, 2005, 12 pages. Disponible aussi en allemand.

5 Politique agricole 2011 : reconnaître les agriculteurs et les agricultrices – Réponse de la FEPS à la consultation fédérale, 2005, 9 pages. Disponible aussi en allemand.

6 Recherche sur l'être humain – La protection de la dignité humaine face à la liberté de la recherche, mai 2006. Paraîtra en français fin août. Disponible aussi en allemand.

7 Loi sur les étrangers : intégration, protection, égalité de traitement – Position de la FEPS au sujet de la loi sur les étrangers, juin 2006, 10 pages. Disponible aussi en allemand.

Ces brochures sont distribuées gratuitement.

Commandes en ligne sur www.feps.ch ou par courriel : bestellungen@sek-feps.ch.

Du point de vue de la Fédération des Églises protestantes de Suisse, la nouvelle loi sur les étrangers contient

des éléments *positifs* :

- l'obligation légale de l'intégration des migrants
- la protection des victimes et des témoins du trafic d'êtres humains ;

des éléments *ambivalents* :

- la protection des victimes de la violence conjugale
- les dispositions réglant le regroupement familial
- les restrictions à l'admission de personnes ne provenant pas d'États membres de l'UE ou de l'AELE ;

des éléments *négatifs* :

- une absence de réglementation des cas d'extrême gravité pour les sans-papiers
- des mesures de contrainte contraires à la dignité humaine
- une liberté d'appréciation laissée aux autorités cantonales susceptible de conduire à des inégalités de traitement.

1. Poursuivre sur la voie où nous nous sommes engagés

Le 24 septembre 2006, le peuple suisse sera invité à se prononcer sur la nouvelle loi sur les étrangers. La loi a été adoptée par le Parlement durant la session d'hiver 2005, mais diverses organisations d'entraide, partis et autres institutions civiles ont déposé un référendum en avril 2006.

L'ampleur des changements sociaux en cours au niveau planétaire met les responsables politiques de notre pays face à une très lourde tâche. Dans le domaine des migrations, il est devenu nécessaire de trouver des solutions durables, car ces changements sociaux, pour ce qui touche au rapport avec les étrangers, sont susceptibles d'éveiller des angoisses ou des craintes parmi la population.

Depuis de nombreuses années, la Fédération des Églises protestantes de Suisse (FEPS) est favorable à une politique de migration respectueuse de la dignité humaine et des valeurs fondamentales du christianisme. C'est ce qui l'a amenée à prendre position dans les processus législatifs, mais aussi à exprimer sa reconnaissance à l'égard de toutes les personnes – et des nombreuses femmes parmi elles – qui depuis longtemps, au sein des paroisses ou dans des organisations d'entraide, accomplissent un travail remarquable et souvent bénévole en vue de l'accueil et de l'intégration des migrants.

Depuis que l'entrée, le séjour en Suisse et le regroupement familial sont réglés par l'accord sur la libre circulation des personnes passé entre la Suisse et l'Union européenne, la législation sur les étrangers concerne essentiellement les personnes étrangères à l'Union européenne et à l'AELE. Il existe des exceptions, comme l'encouragement à l'intégration et les mesures dites d'éloignement. La nouvelle loi sur les étrangers vise notamment à favoriser l'intégration des étrangers vivant en Suisse et à prescrire pour la première fois au niveau légal certains éléments de la politique des étrangers ; elle poursuit la politique d'admission restrictive pratiquée jusqu'alors envers les personnes ne provenant ni de l'Union européenne ni de l'AELE, et la lutte contre les abus, en particulier par des mesures de contrainte renforcées. Le texte qui suit est une réflexion de la FEPS sur les aspects fondamentaux de la nouvelle loi, du point de vue des enjeux éthiques de la migration.

2. Pour une compréhension éthique de la migration

2.1. Réflexions générales

La peur de la répression n'est pas le seul motif qui peut pousser des hommes à se mettre en route vers la Suisse. Pour beaucoup, il s'agit de trouver leur bonheur dans un autre pays et de sortir de la pauvreté, ou de rechercher du travail ; d'autres viennent pour se marier. L'économie libérale et le mécanisme de mondialisation ont favorisé les migrations internationales pour raison de travail. Quitter son pays pour s'établir dans un autre est aussi un moyen de lutter contre la pauvreté, puisque les émigrés envoient souvent de l'argent dans leur pays d'origine pour y soutenir leur famille. Actuellement, un million et demi de personnes vivent dans notre pays sans posséder de passeport suisse, soit 20% de la population. Cette proportion est encore plus élevée si l'on tient compte des naturalisés récents ou de ceux dont les parents ont immigré en Suisse et qui sont eux-mêmes devenus citoyens suisses. Il s'agit donc d'un phénomène qui n'est ni marginal ni nouveau, mais devenu normal dans notre société. Par ailleurs, le vieillissement de la population renforce l'importance démographique de la migration.

2.2. La migration dans la vision judéo-chrétienne

La foi judéo-chrétienne est profondément attachée au principe selon lequel tous les êtres humains ont la même valeur. L'Ancien Testament reconnaît dans tous les hommes des créatures à l'image de Dieu. Le Nouveau Testament fait d'eux des pécheurs rachetés par l'événement pascal. Dans le christianisme, l'humanité entière est appelée à une communion avec Dieu. L'unité de la vie humaine transcende toutes les barrières géographiques, culturelles, ethniques ou sexuelles. L'acceptation de la différence – au lieu de l'exclusion de l'autre – oblige à une solidarité mutuelle qui ne s'arrête pas aux cloisons, aux restrictions et aux légitimations artificiellement édifiées par l'homme, mais se manifeste dans la rencontre avec l'autre, qui est reconnu comme le prochain. Ce n'est pas moi qui décide qui est mon prochain, c'est la détresse de l'autre qui fait d'elle ou de lui mon prochain.

Comme le disait au IVe siècle déjà Ambroise, évêque de Milan, « celui qui ne combat pas, avec toute l'énergie possible, l'injustice qui menace son prochain est aussi coupable que celui qui la commet » (*De officiis ministrorum,* I.36/178). C'est une affirmation centrale sur le devoir du chrétien envers tout homme en proie à la détresse ou à l'injustice.

Mais le même commandement qui oblige à l'ouverture à l'égard de l'étranger et à la reconnaissance de sa pleine qualité d'être humain oblige également à se soucier des peurs et des angoisses des Suisses.

3. Les aspects positifs de la nouvelle loi sur les étrangers

3.1. Les mesures d'intégration prescrites au niveau légal

La FEPS considère qu'il y a nécessité d'améliorer l'intégration des migrants en Suisse. La nouvelle loi prévoit pour la première fois de prescrire, au niveau national, des mesures d'intégration précises, ce qui est important par exemple pour le financement de cours de langue. Ainsi, l'octroi d'une autorisation de séjour pourrait désormais être assortie de l'obligation de fréquenter des cours de langue et d'intégration. Mais cette réglementation laisserait une marge d'appréciation considérable aux autorités cantonales, puisqu'une importance essentielle serait accordée au degré d'intégration d'une personne, ce qui soulève la question de la mesure objective de l'intégration.

La nouvelle loi ne prévoit pas d'instituer un *droit* à l'octroi d'une autorisation de séjour permettant un établissement durable en Suisse et facilitant ainsi l'intégration. En revanche, en cas d'intégration réussie, elle prévoit la possibilité de l'octroi d'une autorisation de séjour après cinq ans déjà, et non cinq à dix ans comme actuellement.

3.2. La protection des victimes du trafic d'êtres humains

Il n'est pas rare que des gens soient attirés en Suisse par des promesses fallacieuses qui les amènent à s'endetter et à se faire exploiter par des trafiquants d'êtres humains. Il s'agit souvent de femmes employées dans le service domestique ou dans l'industrie du sexe et obligées de travailler dans les pires conditions. C'est incontestablement un point positif de la nouvelle loi que de prévoir une réglementation pour les victimes et les témoins du trafic d'êtres humains. L'autorisation de séjour ne leur est pas explicitement octroyée, mais la loi les autoriserait à demeurer en Suisse si des considérations humanitaires ne permettent raisonnablement pas d'exiger un retour, ou si le séjour en Suisse est nécessaire pour une procédure pénale.

4. Les éléments ambivalents de la nouvelle loi sur les étrangers

4.1. Les ambiguïtés de la réglementation pour les victimes de la violence conjugale

Les personnes mariées qui ont obtenu leur autorisation de séjour par voie de mariage, qui ne possèdent pas de passeport de l'Union européenne ou de l'AELE et se séparent de leur conjoint courent le risque de perdre leur droit de séjour. La nouvelle loi prévoit des modifications dans ce domaine. Ainsi que c'est le cas selon les dispositions actuelles, même des victimes de violence conjugale ne pourraient avoir droit à une autorisation de séjour si elles se séparent de leur conjoint après moins de trois ans de mariage. L'autorisation de séjour ne serait octroyée que pour des *motifs personnels graves*. En revanche, la nouvelle loi prévoit la possibilité de l'octroi d'un droit de séjour indépendant du conjoint si les autorités compétentes estiment que la personne est suffisamment intégrée. Ce dernier point constitue une amélioration par rapport à la situation actuelle, où le délai est de cinq ans. Mais il arrive déjà maintenant que des autorités cantonales octroient des autorisations de séjour après trois ans de mariage seulement.

4.2. Les allègements et les restrictions dans le domaine des regroupements familiaux

Tous les migrants en possession d'une autorisation d'établissement ont droit au regroupement familial. Pour ceux qui n'ont reçu qu'une autorisation de séjour annuelle, ce droit n'existe pas, il n'existe qu'une « disposition potestative ». Cela revient en principe au maintien des dispositions actuelles. En revanche, les personnes dont le séjour est de courte durée et les personnes aux études auraient la possibilité de bénéficier du regroupement familial si elles remplissent les conditions. En outre, les personnes venues en Suisse à la faveur d'un regroupement familial auraient la possibilité de chercher du travail partout en Suisse, indépendamment des frontières cantonales. L'autorisation d'établissement, c'est-à-dire un statut de séjour assuré, serait accordée aux enfants jusqu'à douze ans. Passé cette limite d'âge, ils n'auraient plus droit qu'à une autorisation de séjour de durée limitée. Le regroupement familial devrait avoir lieu, pour les enfants de moins de douze ans, dans un délai de cinq ans, pour les enfants plus âgés dans le délai d'un an. L'accord passé avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes fait que ces dispositions ne seraient pas applicables aux citoyens de l'Union, qui auraient la possibilité de faire venir leurs enfants jusqu'à l'âge de vingt-et-un ans. En revanche, pour les membres de la famille de ressortissants suisses, les délais sont les mêmes que pour les étrangers ne provenant ni de l'Union européenne ni de l'AELE. Une bonne formation scolaire est sans aucun doute un élément important de l'intégration des jeunes et tendrait à plaider pour un regroupement familial précoce. Mais elle n'est pas nécessairement un facteur favorisant l'intégration, notamment dans le cas où une scolarité dans le pays d'origine doit être interrompue.

Les nouvelles dispositions sur le regroupement familial sont susceptibles de conduire à des inégalités de traitement. En effet, de nombreux migrants commencent par vivre et travailler longtemps seuls en Suisse avant de vouloir y faire venir leur famille, et la stabilité sociale et économique exigée n'est atteinte qu'après un certain temps. Les conditions fixées quant au « logement convenable » et au minimum de revenu laissent une marge d'appréciation qui dans certains cas pourrait avoir des effets négatifs.

4.3. Les restrictions aux possibilités de séjour pour les personnes provenant de pays qui ne sont membres ni de l'Union européenne ni de l'AELE

La nouvelle loi prévoit de n'octroyer d'autorisation de séjour aux personnes provenant de pays qui ne sont membres ni de l'Union européenne ni de l'AELE que si elles exercent en Suisse une activité hautement qualifiée. C'est déjà la pratique en vigueur, mais elle n'est actuellement réglée que par une *ordonnance*. La nouvelle loi la confirmerait. La logique de l'intégration européenne et la liberté de circulation des personnes qu'elle entraîne entre les États membres s'accompagnent nécessairement d'une certaine fermeture à l'égard du monde extérieur à l'Union européenne et à l'AELE. Du point de vue de l'éthique chrétienne, la politique migratoire doit d'une part veiller à la cohésion sociale de la Suisse, ce qui, dans la situation présente, exige que la priorité soit accordée aux citoyens de la Suisse et de l'Union européenne, et certaines limites fixées à l'immigration. Mais d'autre part, la politique migratoire doit impérativement aussi tenir compte des intérêts légitimes des migrants potentiels et des normes qui qualifient une relation honnête et humaine avec eux. Or les conditions d'admission prévues par la loi pour les personnes provenant de pays qui ne sont membres ni de l'Union européenne ni de l'AELE créent une iniquité au détriment de ces autres pays, et notamment du tiers-monde. C'est donc une manière d'exclure des personnes en raison de leur origine. En réservant l'admission aux travailleurs hautement qualifiés, on favorise la fuite des cerveaux des pays en voie de développement. Et cela n'empêche pas qu'en Suisse, parallèlement, de nombreux travaux non qualifiés dans l'hôtellerie, l'agriculture ou le nettoyage continuent à être effectués par des sans-papiers.

5. Les éléments négatifs de la nouvelle loi sur les étrangers

5.1. L'absence de réglementation claire pour les sans-papiers

Par le passé déjà, cette politique migratoire d'exclusion a conduit à l'arrivée en Suisse d'un grand nombre de personnes sans autorisation de séjour valable (dites sans-papiers). Selon des estimations, leur chiffre se monterait à 90'000. Ces personnes sont souvent contraintes de vivre et de travailler dans des conditions extrêmement précaires et dans la peur permanente de l'exclusion. Pourtant, le Parlement a refusé de faire figurer dans la nouvelle loi sur les étrangers la pratique actuelle de règlement des cas personnels d'extrême gravité. Cela signifie d'une part de nombreux sans-papiers n'ayant aucune perspective de régularisation et d'autre part le risque de l'émergence d'une société parallèle.

5.2. Des mesures de contrainte contraires à la dignité humaine

La FEPS désapprouve également les nouvelles mesures de contrainte. Il y a atteinte à la dignité humaine lorsque par exemple des jeunes gens sont détenus durant des mois ou lorsqu'on prévoit de recourir à la détention comme moyen de faire plier les gens. Ces mesures de contrainte sont prescrites aussi bien dans la nouvelle loi sur les étrangers que dans la révision de la loi sur l'asile, ce qui signifie qu'il suffit qu'une seule des deux lois soit acceptée pour qu'elles entrent en vigueur. Si par exemple la loi sur l'asile est rejetée mais la loi sur les étrangers acceptée, elles s'appliqueraient aux demandeurs d'asile sous le coup d'une décision de non-entrée en matière, parce que ceux-ci seraient alors soumis à la loi sur les étrangers.

5.3. Une liberté d'appréciation susceptible de mener à des inégalités de traitement

Le système fédéraliste de la Suisse laisse une certaine autonomie aux autorités cantonales. Dans l'application de la loi sur les étrangers, les autorités

cantonales de police disposeraient ainsi, comme c'est le cas actuellement, d'une liberté d'appréciation considérable. Théoriquement, cette liberté peut se manifester par une application plus ou moins souple ou plus ou moins rigoureuse. Or le Conseil fédéral voulait éviter cette trop grande marge d'appréciation avec les inégalités de traitement qui en découlent. Il envisageait notamment d'introduire des voies de recours – sous certaines conditions – pour le droit à la présence et pour le regroupement familial. Mais le Parlement a rejeté cette idée et l'a remplacée par des dispositions potestatives et de nouvelles conditions visant à redonner plus de compétences d'action et de décision aux autorités de police des cantons.

6. Conclusion

La Fédération des Églises protestantes de Suisse (FEPS) reconnaît les améliorations qu'apporterait la loi en instituant une base légale aux mesures d'intégration et à la protection des victimes du trafic d'êtres humains. Le projet est ambivalent pour ce qui concerne la protection des victimes de la violence conjugale, les regroupements familiaux et les restrictions d'admission imposées aux personnes venant de pays qui ne sont membres ni de l'Union européenne ni de l'AELE. Elle considère comme des éléments négatifs l'absence de toute disposition visant au règlement des cas d'extrême gravité pour les sans-papiers et les mesures de contrainte. La FEPS demande donc à chacun d'en tenir compte dans son appréciation.

Berne, le 7 juin 2006

Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS
Thomas Wipf, pasteur, président du Conseil