

Papier de position adopté lors de l'Assemblée des délégués
du *PLR.Les Libéraux-Radicaux* du 4 mai 2013

Plan d'action pour un contrôle pragmatique de l'immigration

Exiger et promouvoir l'intégration, lutter contre les abus, maîtriser les conséquences

L'évolution démographique et la forte immigration préoccupent à juste titre les Suissesses et les Suisses. Des problèmes d'applications règnent toujours dans le système d'asile. Les chiffres d'immigration en provenance des Etats hors de l'UE/AELE (Etats-tiers) restent bien trop élevés. Et une application restrictive de l'Accord de libre circulation est nécessaire vis-à-vis de l'immigration en provenance de l'UE. Dans ces trois domaines, le *PLR.Les Libéraux-Radicaux* est actif en proposant et soutenant des mesures concrètes ainsi que des interventions parlementaires. Le PLR s'engage simultanément pour le maintien de la libre circulation des personnes, qui fait partie intégrale de la voie bilatérale et qui a fait ses preuves. Pour protéger notre économie et notre prospérité, nous devons sécuriser cette voie. Pour conserver l'acceptation de la libre circulation par le peuple, il est nécessaire de mettre en application les mesures rigoureuses du PLR. Grâce à 12 mesures concrètes dans les domaines de la libre circulation et du droit des étrangers, le PLR soutient une politique d'immigration pragmatique, qui exige et promeut l'intégration, lutte contre les abus et combat les conséquences négatives – **par amour de la Suisse.**

1. Nos exigences en bref

Le *PLR.Les Libéraux-Radicaux* soutient la libre circulation des personnes et veut utiliser toutes les possibilités offertes dans le domaine de sa mise en œuvre. Cela signifie que le PLR soutient une politique et une jurisprudence indépendante: la Suisse n'a pas à reprendre automatiquement la Directive européenne ou la jurisprudence de la Cour européenne de justice. Les immigrés européens qui viennent chercher un emploi en Suisse doivent être capables de s'assumer financièrement.

Dans le domaine de l'asile, le PLR a présenté différentes options dans un paquet de mesures «Stop au chaos dans le domaine de l'asile!» en 2011 et a pu introduire ses exigences avec succès lors de la révision de la Loi sur l'asile.

De plus, le PLR désire réduire en particulier le regroupement familial en provenance des Etats-tiers. La capacité d'intégration, la conclusion et le respect d'une convention d'intégration ainsi qu'un revenu suffisant pour subvenir à l'ensemble de la famille sont pour le PLR des critères impératifs.

Finalement, l'acquisition de la nationalité par l'enfant d'un citoyen suisse suppose l'existence d'une relation qui va au-delà de l'acte de création. Une politique migratoire rigoureuse mais juste est nécessaire: nous refusons une politique d'ouverture généralisée des frontières tout autant qu'une politique d'isolement gouvernée par les peurs.

2. Situation initiale

Le manque de main-d'œuvre a fait de la Suisse un pays d'immigration. L'immigration se réalise essentiellement par l'une des trois voies suivantes. Premièrement, au travers de la libre circulation avec les pays de l'UE/AELE. Deuxièmement, il peut s'agir d'immigration en provenance d'un Etat-tiers, réglée par l'entrée en vigueur de la Loi sur les étrangers le 1^{er} janvier 2008. Troisièmement par le domaine de l'asile, qui est une porte ouverte pour des personnes qui ne répondent pas aux critères de réfugié. Des mesures appropriées dans ces trois domaines d'immigration sont nécessaires. Lors de l'Assemblée des délégués du 12 février 2011, le PLR avait adopté un papier de position en faveur d'une politique migratoire et d'un droit d'asile rigoureux mais justes. Le papier actuel contient plusieurs différences notables.

L'immigration continue d'être particulièrement forte en Suisse. Environ 140'000 personnes immigreront chaque année dans notre pays. Plus de 40'000 de ces nouveaux arrivants sont originaires d'un Etat hors de l'UE/AELE. Grâce à cette immigration, la population en Suisse augmente d'environ 80'000 personnes chaque année – soit l'équivalent de la population de la ville de Lucerne. Alors que le taux d'emploi des immigrants de l'UE se situe autour de 70%, celui-ci est de moins de 20% pour les immigrants d'un Etat-tiers. L'affirmation selon laquelle seul le marché du travail oriente l'immigration est une illusion. Ces personnes peuvent jouir de nos assurances sociales. Il en résulte que 45,7% des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse sont étrangers, dont 31,5% proviennent d'Etats-tiers (contre seulement 13,2% de l'UE-27 et de l'AELE). Pour autant, ni la Confédération ni les cantons ne prévoient de mesures pour maîtriser cette forte immigration, particulièrement vis-à-vis des Etats-tiers. Les mesures entreprises se limitent en général à rendre cette problématique socialement acceptable.

	Immigration (étranger)	Immigration (Etat-tiers)	Solde migratoire (étranger)	Solde migratoire (Etat-tiers)
2007	139'685	40'931	78'916	22'918
2008	157'271	44'036	99'071	25'758
2009	132'444	42'229	71'912	23'417
2010	134'171	43'675	64'803	22'947
2011	142'471	42'539	74'138	21'993
2012	143'783	39'531	73'287	18'836

Source: ODM

Nous pourrions profiter du contrôle de l'immigration autant sur les aspects sociétaux et économiques autant qu'en matière d'intégration. *Le PLR. Les Libéraux-Radicaux* ne ferme pas les yeux sur les problèmes et les abus causés par l'immigration. De nombreuses propositions du PLR en matière de politique migratoire ont été intégrées lors de modifications législatives. Parce qu'il y a en permanence des changements dans le domaine de la migration, les exigences dans ce domaine se doivent d'évoluer continuellement.

Au cœur de la politique migratoire du PLR se trouve le maintien de la libre circulation. Il s'agit du point clef des accords bilatéraux. Cela permet aux entreprises helvétiques de profiter d'un accès facilité au marché européen, vital pour la Suisse. En effet, 60% de nos exportations vont en Europe. Le volume journalier des transactions économiques avec les pays de l'UE est d'environ 1 milliard (!) de francs. Cela explique clairement pourquoi les accords bilatéraux sont centraux pour maintenir la prospérité de la Suisse. Le PLR combat toutes les forces qui mettent en danger les bilatérales ou qui voudraient faire monter les enchères pour leur perpétuation. Des mesures restrictives dans le domaine de la libre circulation sont pourtant possibles sans pour autant mettre en danger les accords bilatéraux.

L'immigration en provenance des Etats-tiers estimée à 40'000 personnes chaque année est trop élevée. Parmi ces personnes, la plus grande partie arrive en Suisse au bénéfice du regroupement familial. Nous avons affaire ici, entre autres, à une migration de chaîne. Pour conserver l'acceptation de la libre circulation, il est impératif de réduire nettement l'immigration en provenance des Etats-tiers. La Suisse ne peut gérer à long terme cet afflux important de personnes qui sont souvent difficiles à intégrer professionnell-

lement et socialement. Face à cela, le PLR exige la mise en place de règles plus strictes concernant le droit au regroupement familial. Seules les personnes qui ont la volonté et les capacités de s'intégrer dans notre pays devraient pouvoir immigrer et rester en Suisse. C'est pourquoi les efforts du Conseil fédéral d'attribuer une importance contraignante à la politique d'intégration vis-à-vis du droit des étrangers sont à saluer. Nous rejetons résolument une immigration dans notre système social. Sans de telles restrictions, nous mettons en danger la libre circulation, garante des accords bilatéraux. Celle-ci est menacée par les proches votations qui sont absolument inconciliables avec elle: l'initiative de l'UDC contre l'immigration de masse, l'initiative d'Ecopop et l'éventuel référendum contre l'extension de l'Accord de libre circulation des personnes à la Croatie.

Le troisième domaine clef est l'asile. Il faut clairement différencier l'asile et l'immigration: ce sont deux systèmes différents. L'asile est un droit pour les personnes menacées de sérieux préjudices alors que l'immigration est une politique que chaque Etat peut définir souverainement. Il faut combattre les abus et éviter la confusion dans l'esprit des demandeurs d'asile, des migrants mais aussi des citoyens suisses. Le PLR défend la tradition humanitaire de la Suisse. A ce titre, le droit d'asile est un droit qui n'est pas remis en question: les personnes en danger doivent être protégées. Cependant, l'application de la législation relative au droit d'asile est encore déficiente, il est en particulier nécessaire d'accélérer les procédures. C'est pourquoi, le PLR. Les Libéraux-Radicaux fait bloc en faveur de la révision partielle de la Loi sur l'asile.

3. Cadre général

Les obligations internationales contractées par la Suisse doivent être tenues.

Pour l'Accord de libre circulation, le Conseil fédéral ainsi que le Tribunal fédéral ont déjà signifié qu'il fallait respecter la législation nationale ainsi que les décisions démocratiques en faveur d'une politique migratoire plus restrictive et utile à notre pays.

Le système législatif suisse est contraignant. Les lois doivent être respectées et les autorités publiques doivent les appliquer.

4. Solutions et exigences du PLR

4.1. Dans le domaine de l'Accord de libre circulation

Exigence 1: La Directive européenne au droit des citoyens et les jugements de la Cour européenne de justice sont à rejeter et n'ont pas à être docilement respectés par nos tribunaux

La Directive européenne 2004/38/CE est un acte juridique de l'Union européenne qui contient toutes les dispositions relatives à la libre circulation des personnes. Elle inclut notamment la jurisprudence de la Cour européenne de justice qui précédait son adoption. Celle-ci promouvait notamment le concept de non-discrimination – une ligne valable également pour l'Espace économique européen.

Cette directive est orientée vers la réalisation d'une unité de la famille au sens juridique. Elle lui subordonne les intérêts de la société civile, la capacité d'intégration socio-professionnelle, la responsabilité financière ainsi que la souveraineté nationale à l'application de ce droit. Or dans le système juridique suisse le regroupement familial est lié au respect de certaines obligations (voir les art. 43 à 45 de la Loi sur les étrangers). Cela sans différence entre les immigrés de l'UE et ceux des Etats-tiers.

Ces nécessités, telles que l'intention de vivre en ménage commun, l'existence d'une vie de famille unifiée dans un logement approprié tout comme la capacité et la volonté de l'entretien de sa propre famille, n'ont plus qu'une place minimale dans l'esprit de la directive européenne. Cette directive impose également que l'autorisation de séjour, après une certaine durée, ne puisse être liée à d'autres conditions: elle est automatiquement attribuée. La cour de justice de l'AELE a déjà décidé qu'une personne bénéficiant de l'aide sociale peut bénéficier du droit au regroupement familial, même quand ses proches vont également devoir en bénéficier.

La Suisse n'a pas à transposer automatiquement les directives européennes ou les arrêtés de la Cour européenne de justice dans sa législation. Des conditions préalables supplémentaires pour faire valoir le droit au regroupement familial sont légitimes pour assurer une bonne intégration de ces personnes.

Exigence 2: Les autorisations de séjour ne doivent pas être prolongées ou révoquées si des prestations de l'aide sociale doivent être perçues pour pouvoir vivre. Les nouveaux arrivants ne doivent pas pouvoir bénéficier de l'aide sociale.

L'autorisation de séjour suppose que ceux qui ne travaillent pas ou qui cherchent un travail disposent de moyens suffisants pour ne pas dépendre des prestations de l'aide sociale durant leur séjour. L'Accord de libre circulation prévoit la possibilité d'exclure les demandeurs d'emplois de l'aide sociale. Le besoin d'aide sociale est, d'après le droit en vigueur, déjà une raison pour révoquer l'autorisation de séjour. Pour empêcher les abus dans nos aides sociales et pour unifier les pratiques d'autorisation, il est nécessaire de limiter les demandes d'aide sociale et la liberté des autorités cantonales.

Exigence 3: Avant l'attribution d'une première autorisation de séjour de cinq ans, il est nécessaire de vérifier si les circonstances permettent concrètement de conclure à l'obtention d'un emploi de plusieurs années. Pour les contrats de travail inférieurs à une année, l'autorisation est à limiter à la durée du contrat de travail. Lorsque le doute existe quant au contrat de travail, l'employeur suisse doit pouvoir fournir des garanties quant au respect du contrat de travail conclu.

Si les arrivants ont conclu un contrat de travail d'un an au moins, ils ont droit à la délivrance d'un permis B avec une durée de validité d'au moins 5 ans. Celle-ci est automatiquement prolongée d'au moins 5 ans. Pour éviter les abus (particulièrement les tromperies sur la durée réelle du contrat de travail de plus d'un an), il est nécessaire d'établir une estimation prévisionnelle: est-ce que l'employeur suisse peut offrir des garanties concernant le maintien du contrat de travail sur plusieurs années. Cet examen n'est actuellement pas effectué par les autorités compétentes, mais pourrait être facilement réalisé à l'aide du numéro d'identification de l'entreprise (IDE).

Exigence 4: La première autorisation de séjour de cinq ans ne doit pas être automatiquement convertie en autorisation d'établissement. Si des risques d'intégration socio-professionnels existent, il faut uniquement prolonger l'autorisation précédente. Les contrats d'établissement sont éventuellement à résilier s'ils correspondent aux anciennes lois.

L'Accord de libre circulation ne reconnaît pas un droit à l'attribution d'une autorisation d'établissement. Les conditions pour la révocation de l'autorisation vis-à-vis de risques face aux capacités d'intégration ou de dépendance à l'aide sociale ne doivent pas être renforcées, mais devenir éliminatoires. Pour ces raisons, la reprise de la Directive européenne au droit des citoyens 2004/38/CE est clairement à rejeter. Alors que les bases juridiques nécessaires à l'examen des conditions d'obtention de l'autorisation existent pour les échanges entre les autorités responsables de l'aide sociale et des étrangers, elles seront étendues aux caisses de l'assurance-chômage et les bureaux de la migration avec la révision partielle de la Loi sur l'asile (Projet 1, adopté en décembre 2012).

4.2. Dans les autres domaines du droit des étrangers (particulièrement les ressortissants d'Etats-tiers)

Exigence 5: La volonté mais aussi l'aptitude à l'intégration doivent être vérifiées lors de la procédure d'autorisation. Les demandes d'autorisation de familles doivent être traitées dans le cadre d'une décision globale.

Avec son projet de Loi fédérale sur l'intégration des étrangers (du 8 mars 2013), le Conseil fédéral veut souligner l'importance de l'intégration. Cela va dans la bonne direction. Les exigences du PLR, soutenues au parlement, ne sont néanmoins que partiellement satisfaites. Des motions de modification et de complètement sont inévitables pour que ce projet de loi ne reste pas creux.

Ce projet de loi rejette les examens systématiques de la capacité et de la volonté d'intégration lors de la délivrance et du prolongement de l'autorisation de résidence; la conclusion obligatoire d'une convention d'intégration est également écartée. Le Conseil fédéral justifie cela par des raisons pratiques et de coûts. Il est oublié que le déroulement difficile d'une intégration, non portée à la connaissance de l'autorité com-

pétente pour les autorisations, cause de nombreux coûts, particulièrement aux communes qui ne sont pas encore associées à la procédure de délivrance des permis.

Contrairement à ce qu'affirme le Conseil fédéral, la simple manifestation de la bonne volonté à l'intégration ne suffit pas. Les membres de la famille doivent avoir la capacité de s'intégrer, particulièrement concernant les compétences en langues ou pour acquérir une formation. Le regroupement familial exige une demande, c'est pourquoi l'apport des preuves correspondantes peut être exigé aux demandeurs. Les communes concernées doivent être incluses dans la procédure, car ce sont elles qui supportent les conséquences sociales et financières de la décision de regroupement familial.

Si la famille ne remplit pas l'ensemble des critères d'intégration et que les membres vivant en Suisse tiennent fermement à la réalisation de la demande de regroupement familial, cela peut résulter en un conflit avec le droit international (respect de l'unité familiale). C'est pourquoi il est nécessaire d'examiner l'autorisation de résidence de la famille dans son ensemble, ce qui doit conduire à la révocation d'autorisations de séjour déjà délivrées.

Exigence 6: Lors du regroupement familial de personnes provenant d'Etats-tiers avec un faible niveau de formation ou défavorisées sur un plan socio-économique, il est obligatoire de conclure une convention d'intégration et de la faire respecter. Dans le cas où les objectifs d'intégration convenus ne sont pas atteints, l'autorisation de séjour doit être révoquée. Les personnes responsables pour un regroupement familial doivent assurer suffisamment de ressources financières, un logement approprié et un revenu suffisant afin de pouvoir subvenir à l'ensemble de leur famille – sans aide de l'Etat.

Contrairement au projet du Conseil fédéral, les conventions d'intégration doivent être systématiquement conclues lors de regroupements familiaux de personnes provenant d'Etats-tiers, particulièrement vis-à-vis des personnes avec un faible niveau de formation ou défavorisées sur un plan socio-économique qui ne peuvent prétendre au regroupement par le biais de l'Accord de libre circulation. La situation financière du requérant pour un regroupement familial doit être vérifiée afin de s'assurer qu'il puisse subvenir aux besoins de l'ensemble de sa famille sans aide de l'Etat.

Exigence 7: Il faut supprimer la pratique qui veut que les membres de la famille de personnes admises provisoirement soient inclus dans l'admission provisoire après leur immigration – généralement illégale.

De telles personnes mettent les autorités devant le fait accompli, indiquant qu'elles ne doivent pas être mieux traitées que les personnes précédemment admises qui ont respectées les exigences légales lors du regroupement familial. Si les dispositions légales du regroupement familial de personnes précédemment admises ne sont pas respectées, un nouvel examen complet des conditions de la décision liée à la première admission doit avoir lieu à la place d'une intégration des membres de la famille arrivés plus tardivement. Si les conditions ne sont pas remplies il faut également renvoyer les personnes qui étaient admises jusque-là.

Exigence 8: Pour le regroupement familial de personnes admises provisoirement, sont déterminantes les relations familiales qui étaient valables au moment de la décision rendue lors de la première admission.

Des relations familiales sont souvent contractées de manière abusive une fois la décision d'admission provisoire rendue. L'abus doit ainsi être légalement supposé lorsque des personnes précédemment admises contractent ultérieurement des obligations conjugales ou liées à des enfants (adoption, reconnaissance d'un enfant) avec des personnes vivant dans des Etat-tiers. En conséquence, des relations conclues en vertu d'un droit étranger devraient être fixées lors de la délivrance du permis ou un nouvel examen des conditions d'admission provisoire doit être réalisé.

Exigence 9: Les possibilités d'expulsion ou de renvoi doivent être jugées sur des critères invariants. Lors de la procédure d'asile, des liens étroits peuvent se développer avec la Suisse, mais le caractère de cas d'extrême gravité doit pour autant s'en tenir strictement aux critères légalement prévus. Si tel n'est pas le cas, l'accueil accordé doit être clôt.

L'admission provisoire est une mesure de substitution lorsque des obstacles empêchent un renvoi. Une admission provisoire est ainsi octroyée aux étrangers pour des raisons relatives à leur pays d'origine: un renvoi les mettrait dans une situation de danger (guerre, catastrophe naturelle). Contrairement à la pratique actuelle, seuls les critères légaux doivent être considérés pour l'octroiement puis la prolongation d'un permis provisoire.

L'intégration en Suisse d'une personne admise provisoirement est actuellement prise en considération: cela permet des abus, comme dans l'ancien système d'asile. Cette pratique problématique a mené à ce que plus de 80% des personnes admises provisoirement restent définitivement en Suisse. Ces durées de séjour ainsi rallongées causent des surcoûts importants.

Pour le PLR, la tradition humanitaire est importante: il faut accueillir et protéger les personnes en danger. L'intégration en Suisse ne doit pas être un critère pour rester en Suisse en tant que cas d'extrême gravité et être ainsi un obstacle à un renvoi légitime. Les cas d'extrême gravité ne doivent plus être traités dans le régime des admissions provisoires.

Exigence 10: L'admission provisoire en raison d'une situation médicale critique ne doit être ordonnée seulement si les problèmes de santé se sont produits en Suisse et qu'il n'existe pas de soins médicaux adéquats dans le pays d'origine.

Pour éviter toute utilisation abusive de notre système de santé, l'article 83 alinéa 4 de la Loi sur les étrangers doit être clarifié. Ainsi, il faut préciser que seuls les problèmes de santé qui ont leur origine après l'arrivée sur territoire suisse doivent être pris en compte. Il faut évaluer de manière objective si le pays d'origine est en mesure de garantir les soins médicaux adéquats. Le manque de ressources financières ne constitue pas en soi une entrave à l'exécution: dans de telles situations, sur la base de raisons humanitaires, les coûts de traitement à l'étranger devront être pris en charge par la Confédération.

Exigence 11: Pour les adultes, le manque de réseau social dans le pays d'origine ne représente pas une entrave à l'exécution du renvoi. Toute pratique qui s'en écarte est à abandonner.

Suite à la pratique, l'ODM évalue également le caractère raisonnable de l'exécution d'un renvoi vis-à-vis de l'existence d'un réseau social dans le pays d'origine. Cette pratique est légitime uniquement sur les immigrants mineurs non-accompagnés. Les mesures s'appliquant à d'autres groupes de personnes (aînés, femmes) sont à abandonner.

Exigence 12: L'acquisition de la nationalité par l'enfant d'un citoyen suisse suppose l'existence d'une relation qui va au-delà de l'acte de création.

L'enfant mineur étranger d'un père suisse qui n'est pas marié à la mère obtient la nationalité suisse comme si l'acquisition avait eu lieu à la naissance à travers la création de la relation père-enfant. Ses enfants acquièrent ensuite également la nationalité suisse. Cette disposition doit être modifiée dans le cadre de la révision en cours de la loi sur la nationalité.

Pour l'acquisition et la transmission de la nationalité suisse, une relation particulière à la Suisse ou au père suisse, qui va au-delà de l'acte de création, est nécessaire. Si un suisse qui a conçu des enfants quelque part à l'étranger ne s'occupe pas ni de ses descendants ni de la mère, son oubli du devoir ne justifie ni un droit à la nationalité des enfants, ni le droit d'entrée de la mère dans le cadre du regroupement familial. Cette question doit être thématifiée dans l'actuelle révision totale de la Loi sur la nationalité. Cette exigence ne doit pas s'appliquer aux enfants étrangers qui vivent en Suisse.