'ETRE SOLIDAIRES'

Communauté de travail en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers

OBJECTIONS DU CONSEIL FEDERAL

–

NOS REPONSES

Fr. 2.–

Le Conseil fédéral, par son message du 5 octobre 1979, propose aux Chambres fédérales de recommander le rejet sans contre-projet de l'initiative "Etre Solidaires" en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers. Il considère le projet de nouvelle loi sur les étrangers comme une solution de rechange à notre initiative..

Nous critiquons ici les arguments du Conseil fédéral en montrant pourquoi nous n'estimons pas pouvoir les suivre. Seule l'initiative "Etre Solidaires" garantit à nos yeux une politique à l'égard des étrangers qui soit conforme aux droits de l'homme. Ses effets sont en outre à nos yeux supportables pour toutes les branches économiques. Elle ne met pas en question le rapport équilibré entre la population étrangère et la population suisse. Elle fournit au contraire la base d'une politique d'intégration et pourra donc désamorcer bien des conflits.

QUESTIONS RELATIVES AU STATUT DE SAISONNIER

1. STABILISATION

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, pages 19-22)

En août 1979, il y avait en Suisse 96212 saisonniers. Si on supprimait le statut de saisonnier, ceux-ci recevraient dans un délai transitoire de 5 ans le permis de séjour annuel. L'effectif de la population étrangère augmenterait d'autant, sans compter l'accroissement dû au regroupement prévisible des familles. Il ne s'agirait pas seulement d'un transfert d'ordre statistique concernant des personnes vivant déjà en Suisse, car en dehors des saisons cela représenterait un accroissement effectif du nombre d'étrangers.

En outre, on devrait compter qu'une grande partie des saisonniers "transformés" feraient venir leur famille. A peu près le 60% des saisonniers sont mariés. En conséquence, il faudrait prévoir en moyenne l'entrée d'une personne par saisonnier "transformé". Après le regroupement familial, il y aurait de plus une élévation du taux de natalité des étrangers. Ainsi se trouverait détruite toute la politique de stabilisation du Conseil Fédéral, c'est-à-dire sa politique de réduction lente de l'effectif de population étrangère par une limitation des entrées. L'accroissement prévisible ne pourrait pas être compensé par une baisse des contingents de nouveaux venus. En effet, eu égard à certains intérêts importants du pays, il demeure indispensable d'autoriser à de nouveaux étrangers en nombre limité l'exercice d'une activité lucrative en Suisse.

NOTRE REPONSE :

Nous reconnaissons que l'abolition du statut de saisonnier fera obstacle d'une certaine manière à la stabilisation de la population étrangère résidante, objectif que nous acceptons pourtant et qui pourra être atteint après la période transitoire de 5 ans, à un niveau légèrement plus élevé.

Notre revendication s'explique par les rigueurs inhumaines que le statut de saisonnier entraîne. Voici nos constatations :

- Le statut de saisonnier détruit souvent la vie de famille. La saisonnière qui attend un enfant est devant le choix de se séparer de son enfant durant la prochaine saison de travail ou de renoncer à son emploi en Suisse, et ainsi à ce qui fait vivre sa famille. Plus généralement, le statut de saisonnier a pour effet que les conjoints ne se voient que pendant quelques mois dans l'année, que de nombreux enfants n'ont plus la sécurité d'un foyer, mais sont gardés tantôt par des grands-parents vieillissants tantôt par divers parents, ou encore que des enfants étrangers sont introduits en Suisse clandestinement, cachés par crainte de la police. Encore maintenant, il arrive que les enfants grandissent dans des homes, à cause de l'existence du statut de saisonnier. Après une telle période d'insécurité, ces enfants, qui finalement entrent quand même en Suisse, aboutissent en proportion supérieure dans des classes spéciales.

- Le statut de saisonnier détruit l'équilibre nécessaire au contrat de travail. Bien que le projet de loi prévoie une amélioration du droit des saisonniers à changer de place, le fait fondamental demeure : le saisonnier ne peut chercher un autre emploi que dans les étroites limites d'un marché du travail spécifique. Cela pèse sur les conditions de travail et de salaire des saisonniers et sur leurs possibilités de défense juridique.

- Le statut de saisonnier détruit en partie la sécurité sociale des étrangers concernés. Cela est surtout vrai de l'assurance-chômage. Lorsqu'un saisonnier tombe au chômage, il peut souvent lui arriver de ne pas avoir les 150 jours de travail nécessaires pour recevoir des indemnités, et cela à cause des particularités du statut de saisonnier. Souvent il ne peut pas non plus épuiser son droit aux indemnités, étant parvenu au bout de sa saison et donc obligé de partir avant la fin des prestations. Celui qui, après avoir fait une saison, n'est plus appelé pour une nouvelle saison en Suisse ne pourra rien recevoir de l'assurance-chômage. Et néanmois le saisonnier doit acquitter l'intégralité des primes d'assurance. Dans le cadre des autres assurances sociales, les problèmes surgissent principalement là où subsistent des lacunes dans les principaux accords de sécurité sociale à propos de l'exportation des prestations au domicile du bénéficiaire à l'étranger. C'est ainsi que les prestations des caisses-maladie ne sont pas garanties si un saisonnier italien tombe malade pendant son séjour à l'étranger.

A cause de tous ces défauts liés au statut de saisonnier, il nous semble indispensable d'accepter qu'en l'abolissant, on provoque une augmentation temporaire de la population étrangère résidante. Nous estimons un peu excessif les chiffres donnés par le Conseil Fédéral à ce sujet. Une grande partie des épouses de saisonniers mariés ont déjà un permis saisonnier. D'autre part, leurs enfants entreront tôt ou tard dans la vie active, ce qui permettra quand même une réduction partielle des contingents de nouveaux venus.

2. L'ÉCONOMIE A BESOIN DE SAISONNIERS

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 18)

Dans plusieurs branches économiques, le travail dépend des saisons. C'est le cas de larges secteurs du bâtiment, notamment en altitude, de l'hôtellerie, de l'agriculture, de l'économie forestière et de la sylviculture, de l'horticulture et de la culture maraîchère, ainsi que de la transformation de certains produits agricoles. Il ne serait possible qu'à une partie des saisonniers de travailler plusieurs saisons de suite en étant occupés pratiquement toute l'année en Suisse. Les branches en question sont donc obligées de conserver le statut de saisonnier. Si tous les saisonniers actuels recevaient le permis de séjour annuel, ils auraient le droit à la mobilité professionnelle et pourraient alors quitter le bâtiment ou l'hôtellerie pour aller dans l'industrie, ce qui mettrait en danger l'existence des branches saisonnières.

NOTRE REPONSE :

Nous reconnaissons qu'il existe des métiers à caractère saisonnier. Nous n'excluons pas qu'on puisse répondre à leurs besoins spécifiques dans le cadre des contrats de travail. De même qu'un contrat de travail règle le travail hebdomadaire à temps partiel, de même il peut prévoir aussi le travail saisonnier à temps partiel durant l'année. Une fois le statut de saisonnier aboli, les étrangers en séjour auront la liberté, tout comme les travailleurs suisses, de signer de tels contrats. Ils auront le choix de retourner chez eux en dehors de la saison en raison de leur situation personnelle, ou d'essayer d'accomplir en Suisse plusieurs travaux saisonniers pour avoir une occupation sur toute l'année.

La transformation du permis saisonnier en permis annuel permet aux anciens saisonniers d'acquérir la mobilité professionnelle. Ils peuvent ainsi quitter leurs emplois et leurs métiers précédents et commencer une activité annuelle, si cela correspond mieux à leurs besoins. C'est la raison principale qui fait craindre que certaines branches économiques ne puissent pas survivre à l'abolition du statut de saisonnier. Seule une amélioration des conditions de travail permettra d'éviter ce risque.

Dans ce contexte s'imposent des considérations relatives à notre système économique. Les associations patronales en Suisse ne cessent de vanter les avantages du système libéral, en admettant la disparition des entreprises incapables de soutenir la concurrence. Mais ces mêmes milieux veulent exclure le fonctionnement des lois du marché, notamment en limitant la mobilité des saisonniers, pour maintenir en vie certains secteurs de notre économie. De fait, par exemple, les salaires minimum dans l'hôtellerie, qui s'élèvent à 1.350 francs par mois moins 450 francs de pension, avec un temps de travail habdomadaire de 50 heures, ne sont pas conformes aux normes du marché (ces salaires s'appliquent au personnel de cuisine, de salle, de cave, aux plongeuses et plongeurs, au personnel de maison et de lingerie).

En faisant pression sur les conditions de travail au moyen des limitations de mobilité professionnelle, on met en danger de larges secteurs de l'ensemble des travailleurs. En particulier, des travailleurs âgés et malades risquent constamment de se voir préférer des saisonniers en bonne santé, contraints à se satisfaire de peu à cause de leurs possibilités de défense réduites. Les intérêts des travailleurs suissent coïncident donc avec ceux des saisonniers.

Nous ne refusons pas que la Confédération et les cantons corrigent les lois du marché en faveur de certaines branches menacées, comme le permet l'article 31 bis, al.3 de la constitution fédérale, en dérogeant à la liberté du commerce et de l'industrie. Mais cela ne devrait pas se faire aux dépens des catégories de travailleurs les plus défavorisées. La suppression du marché du travail spécifique réservé aux saisonniers devra probablement être contrebalancée par des mesures particulières de politique structurelle en faveur des branches et des régions les plus faibles. Nous maintenons donc que le statut de saisonnier est un instrument de politique structurelle qui joue au détriment de tous les travailleurs en bloquant les lois du marché du travail. C'est la raison pour laquelle il ne sera guère efficace de vouloir réserver le statut de saisonnier à des emplois exercés dans des branches et des entreprises à caractère saisonnier (Art. 17 du projet de loi).

3. CONSÉQUENCES POUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL

(Message, page 22)

Aujourd'hui déjà le nombre des chômeurs varie selon les saisons. Une abolition du statut de saisonnier renforcerait ce phénomène et ferait peser un poids supplémentaire sur l'assurance-chômage.

NOTRE REPONSE :

L'abolition du statut de saisonnier ferait que bien des saisonniers demeureraient en Suisse en dehors des saisons comme consommateurs. Cela atténuerait l'accroissement des variations saisonnières que le Conseil Fédéral prévoit. Quoi qu'il en soit, une bonne partie des saisonniers actuels réussiront à trouver plusieurs emplois saisonniers durant l'année. Notamment dans le bâtiment, on travaillera davantage même en hiver. En effet, le bâtiment a déjà eu besoin depuis longtemps d'employer des saisonniers presque toute l'année, ce qui lui fut interdit dès 1973. En conséquence, les charges supplémentaires imposées à l'assurance-chômage resteront très limitées.

Bien des saisonniers sont au chômage durant leurs périodes d'absence forcée à l'étranger, mais ne peuvent pas bénéficier d'indemnités, bien qu'ils paient en Suisse l'intégralité des primes d'assurance. Ceci est considéré à bon droit comme injuste.

4. LE STATUT DE SAISONNIER PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 22)

Selon le projet de loi, le statut de saisonnier devrait être amélioré. Il ne devrait concerner que des étrangers occupant des emplois saisonniers dans des entreprises saisonnières appartenant à des branches elles-mêmes saisonnières. La mobilité professionnelle du saisonnier au sein de la branche saisonnière devrait être améliorée. L'ordonnance sur les étrangers fixera les conditions minima auxquelles devront satisfaire les logements collectifs. Le projet de loi prévoit que le saisonnier pourra demander le permis de séjour annuel lorsqu'il aura travaillé en Suisse 35 mois durant quatre années consécutives (actuellement 36 mois). Et ce nombre d'années et de mois pourra encore être réduit par une ordonnance ultérieure.

NOTRE REPONSE :

A notre avis, la motivation principale du statut de saisonnier ne tient pas aux variations saisonnières de l'emploi, mais aux limites imposées à la mobilité professionnelle des saisonniers. Les saisonniers ne peuvent pas passer dans des métiers plus attractifs. En conséquence, les pressions des milieux économiques tendront constamment à un assouplissement des restrictions légales à l'emploi de saisonniers : aujourd'hui déjà, sous la pression des milieux intéressés, plusieurs cantons octroient des autorisations saisonnières même lorsque les chiffres d'affaires varient seulement de 30% et non de 50%.

Pour des saisonniers, il est extrêmement difficile d'obtenir un permis de séjour annuel. Même la nouvelle réglementation du projet de loi impliquera un séjour annuel moyen des saisonniers proche de la limite maximale de 9 mois. Si un saisonnier est contraint d'entrer en retard ou de partir en avance lors d'une seule saison, il ne pourra pas combler le temps manquant au cours des années suivantes et devra recommencer à accumuler ses mois de séjour. En outre, bien des employeurs n'ont pas intérêt à voir leurs saisonniers acquérir le droit à la transformation, puisqu'il entraînerait le droit à la mobilité professionnelle. Un employeur peut

3. CONSÉQUENCES POUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL

(Message, page 22)

Aujourd'hui déjà le nombre des chômeurs varie selon les saisons. Une abolition du statut de saisonnier renforcerait ce phénomène et ferait peser un poids supplémentaire sur l'assurance-chômage.

NOTRE REPONSE :

L'abolition du statut de saisonnier ferait que bien des saisonniers demeureraient en Suisse en dehors des saisons comme consommateurs. Cela atténuerait l'accroissement des variations saisonnières que le Conseil Fédéral prévoit. Quoi qu'il en soit, une bonne partie des saisonniers actuels réussiront à trouver plusieurs emplois saisonniers durant l'année. Notamment dans le bâtiment, on travaillera davantage même en hiver. En effet, le bâtiment a déjà eu besoin depuis longtemps d'employer des saisonniers presque toute l'année, ce qui lui fut interdit dès 1973. En conséquence, les charges supplémentaires imposées à l'assurance-chômage resteront très limitées.

Bien des saisonniers sont au chômage durant leurs périodes d'absence forcée à l'étranger, mais ne peuvent pas bénéficier d'indemnités, bien qu'ils paient en Suisse l'intégralité des primes d'assurance. Ceci est considéré à bon droit comme injuste.

4. LE STATUT DE SAISONNIER PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 22)

Selon le projet de loi, le statut de saisonnier devrait être amélioré. Il ne devrait concerner que des étrangers occupant des emplois saisonniers dans des entreprises saisonnières appartenant à des branches elles-mêmes saisonnières. La mobilité professionnelle du saisonnier au sein de la branche saisonnière devrait être améliorée. L'ordonnance sur les étrangers fixera les conditions minima auxquelles devront satisfaire les logements collectifs. Le projet de loi prévoit que le saisonnier pourra demander le permis de séjour annuel lorsqu'il aura travaillé en Suisse 35 mois durant quatre années consécutives (actuellement 36 mois). Et ce nombre d'années et de mois pourra encore être réduit par une ordonnance ultérieure.

NOTRE REPONSE :

A notre avis, la motivation principale du statut de saisonnier ne tient pas aux variations saisonnières de l'emploi, mais aux limites imposées à la mobilité professionnelle des saisonniers. Les saisonniers ne peuvent pas passer dans des métiers plus attractifs. En conséquence, les pressions des milieux économiques tendront constamment à un assouplissement des restrictions légales à l'emploi de saisonniers : aujourd'hui déjà, sous la pression des milieux intéressés, plusieurs cantons octroient des autorisations saisonnières même lorsque les chiffres d'affaires varient seulement de 30% et non de 50%.

Pour des saisonniers, il est extrêmement difficile d'obtenir un permis de séjour annuel. Même la nouvelle réglementation du projet de loi impliquera un séjour annuel moyen des saisonniers proche de la limite maximale de 9 mois. Si un saisonnier est contraint d'entrer en retard ou de partir en avance lors d'une seule saison, il ne pourra pas combler le temps manquant au cours des années suivantes et devra recommencer à accumuler ses mois de séjour. En outre, bien des employeurs n'ont pas intérêt à voir leurs saisonniers acquérir le droit à la transformation, puisqu'il entraînerait le droit à la mobilité professionnelle. Un employeur peut

empêcher l'acquisition du droit à la transformation en obligeant un saisonnier qui en serait proche à entrer en Suisse avec du retard. Ces problèmes ne peuvent pas être résolus par une réduction du nombre d'années de séjour requis.

Le droit à la transformation deviendrait plus substantiel si la durée moyenne des séjours annuels requis était abaissée nettement au-dessous de la limite maximale autorisée. Et on ne pourrait concilier une telle amélioration avec la politique de stabilisation qu'à condition de réduire les contingents des saisonniers d'un nombre correspondant aux transformations effectuées. Une telle politique rencontrerait les mêmes résistancesque l'abolition complète du statut de saisonnier, car elle entraînerait sa disparition progressive. Si l'on n'avait pas remplacé entre 1970 et 1977, les quelque 70.000 anciens saisonniers (ceux autorisés à accomplir des saisons de 11 mois environ) lorsque leurs permis ont été transformés, le statut de saisonnier serait aujourd'hui déjà presque entièrement liquidé.

QUESTIONS RELATIVES AU SEJOUR ANNUEL

5. LIMITATION DES ENTRÉES PLUTÔT QUE RENVOIS

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 18)

En accord avec l'initiative Etre Solidaires, le Conseil Fédéral estime que l'objectif quantitatif visé par la politique à l'égard des étrangers doit être atteint non point par des mesures de réduction, mais uniquement par la limitation du nombre des entrées.

NOTRE REPONSE :

L'application de ce principe aux étrangers en séjour annuel se trouve malheureusement affaiblie par les prescriptions relatives au marché du travail et, pour les saisonniers, elle est totalement impossible, de sorte que les saisonniers sont utilisés comme volant conjoncturel. C'est là ce que montrent clairement les statistiques des saisonniers depuis 1972-73 : en ces années-là, leur effectif maximum se situait au-dessus de 190.000 (1972 : 196.632, 1973 : 193.766). il tomba à 151.000 en 1974, 86,000 en 1975 et 60 698 en août 1976. Depuis lors il est remonté à 96.212 personnes en août 1979. Derrière de tels chiffres se cache la souffrance de personnes dont le chômage a été exporté vers leur patrie, qui souffrait déjà de sous-emploi.

L'initiative Etre Solidaires prévoit que durant dix ans au moins le nombre des autorisations d'entrée accordées à des étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative ne doit pas dépasser celui des étrangers actifs ayant quitté le pays l'année précédente. La stabilisation se trouve ainsi ancrée dans le texte de l'initiative, qui n'exclut pas, au cas où ce maximum ne suffirait pas, de limiter encore d'avantage, voire d'interdire totalement, l'entrée d'étrangers actifs. Pour des raisons de principe, le regroupement familial doit à nos yeux demeurer en dehors des limitations et rester garanti en toutes circonstances.

6. LE CONTRÔLE DES ANNUELS

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, pages 12-13)

L'initiative confère aux étrangers pratiquement dès le premier jour de leur résidence en Suisse le droit au renouvellement de leur autorisation de séjour. Le principe de la priorité à accorder à l'emploi de la main-d'oeuvre appartenant au marché indigène du travail et la notion de protection accordée à cette main-d'oeuvre perdent là tout leur sens. La paix du travail pourrait être sérieusement compromise selon l'évolution du marché du travail. Les prescriptions relatives au marché du travail protègent également les étrangers se trouvant en Suisse depuis un certain temps déjà. Selon la durée de la présence en Suisse de l'étranger, sa situation s'améliorera progressivement aux termes du projet de loi. Les étrangers établis sont traités à égalité avec les travailleurs de nationalité suisse. Vu la limitation des entrées, le nombre des étrangers soumis aux prescriptions restrictives diminue constamment.

NOTRE REPONSE :

L'intégration signifie que l'étranger investit pour son séjour en Suisse de l'argent, du travail, de l'intérêt et de la patience, notamment en apprenant la langue du pays, en équipant son logement, en acceptant que ses enfants fréquentent les écoles suisses et en subissent l'influence. Toute cela n'est admissible qu'à la condition que l'étranger jouisse d'une pleine sécurité de séjour. C'est pourquoi l'initiative "Etre Solidaires" revendique le droit au renouvellement de l'autorisation de séjour.

L'étranger ne doit d'emblée éprouver aucune crainte quant à son domicile en Suisse. L'inquiétude est une cause essentielle de nombreux conflits. Si des étrangers, par inquiétude, veulent s'adapter excessivement aux dépens de leur propre identité, il risque d'en résulter des troubles familiaux difficiles.

Nous sommes conscients du fait que notre revendication empêche d'établir des prescriptions fixant une priorité de la main-d'oeuvre indigène sur le marché du travail. Nous pouvons défendre cette attitude même vis-à-vis des travailleurs indigènes, car les prescriptions relatives au marché du travail ne leur assurent guère de sécurité, puisqu'ils travaillent pour la plupart dans d'autres emplois que ceux

des étrangers. S'il n'y a pas de prescriptions spéciales, les licenciements pour des motifs économiques s'effectueront normalement surtout selon le critère des années de service, en particulier à cause de la structure du système de prévoyance d'entreprise.

Des travailleurs employés depuis longtemps n'ont donc guère à craindre d'être défavorisés par rapport à des étrangers arrivés depuis peu. Mais si par exemple un travailleur étranger employé depuis presque cinq ans se trouvait défavorisé par rapport à un travailleur indigène engagé depuis peu, cette situation apparaîtrait injuste même aux yeux de nombreux Suisses . Il n'y a donc pas lieu de craindre que la suppression des prescriptions restrictives vis-à-vis des étrangers résidant déjà en Suisse ne compromette la paix du travail. Par rapport à des étrangers nouveaux venus, l'initiative n'exclut pas un système de priorité sur le marché du travail qui devrait s'appliquer au travers de la fixation des contingents.

A notre avis, le principe de la priorité des travailleurs indigènes comporte en outre un élément dangereux de division des travailleurs. Les positions des syndicats dans les négociations de contrats collectifs et lors de conflits éventuels s'en trouvent affaiblies par des divergences d'intérêts suscités artificiellement. Les prescriptions ont en outre pour effet d'intimider les étrangers concernés, de leur ôter le courage de défendre leurs intérêts légitimes ce qui présente un risque également pour les travailleurs suisses.

L'argument selon lequel la limitatation des autorisations de séjour permettrait de garantir le contrôle des offices du travail sur les conditions de travail des étrangers ne nous paraît pas tenir. En effet, c'est précisément l'insécurité de l'étranger en séjour qui le porte facilement à accepter des conditions de travail inférieures aux normes locales, d'autant plus qu'il se trouve intimidé par les prescriptions relatives au marché du travail. Pour des raisons de principe nous estimons injuste de punir un travailleur étranger dont l'employeur ne respecte pas les conditions de travail usuelles, en lui refusant le renouvellement de son autorisation de séjour.

Il est clair que notre revendication exclut également le rapatriement d'étrangers en séjour tombés dans l'indigence. Des personnes dans cette situation doivent logiquement être assistées par leur commune de domicile, d'autant plus que le réseau de la sécurité sociale ne laisse subsister qu'un petit nombre de cas d'assistance. Cette évolution va se prolonger par l'amélioration de l'assurance-maladie (assurance obligatoire des indemnités journalières), par l'introduction de l'assurance-maternité, par l'assurance-accidents obligatoire et par la prévoyance professionnelle ainsi que par l'institution de services d'encaissement des pensions alimentaires. La charge supplémentaire que représente pour la collectivité l'assistance aux étrangers demeurera donc légère et proviendra essentiellement des cas de femmes seules avec enfants, dont le rapatriement serait de toute manière d'une rigueur intolérable.

Il convient encore à nos yeux d'améliorer de façon générale la réinsertion professionnelle des chômeurs suisses et étrangers. Il faut éviter qu'une minorité de chômeurs chroniques se constitue. Il ne faut pas seulement leur offrir des occasions de travail pour reconstituer leur droit aux prestations de l'assurance-chômage, mais également s'efforcer d'améliorer leurs qualifications, leur formation et leurs capacités.

7. DELAI D'ÉPREUVE POUR LES NOUVEAUX VENUS

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 13)

Il n'est pas possible de déterminer, avant le commencement de son travail, si un étranger est capable de s'intégrer durablement en Suisse et si on pourra lui garantir un emploi durable. Un temps d'épreuve s'avère donc nécessaire, durant lequel on pourra le cas échéant lui refuser le renouvellement de son autorisation de séjour.

NOTRE REPONSE :

Un séjour de 5 ans est de toute manière trop long comme délai d'épreuve normal durant lequel le permis de séjour peut être refusé. En admettant qu'un tel délai soit nécessaire, il ne saurait dépasser un an. Et cela même ne nous paraît pas correct. Ayant décidé d'aller travailler et vivre à l'étranger, on ne peut pas revenir en arrière sans de lourdes charges financières dans bien des cas, notamment si l'on a remis son héritage ou vendu sa maison et son domaine afin de se payer les frais d'émigration. A notre avis, les employeurs devraient être tenus d'examiner les chances d'intégration d'un étranger avant qu'il ne signe son premier contrat de travail et ne fasse le voyage.

QUESTIONS JURIDIQUES

8. EXPULSION ADMINISTRATIVE

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 13)

L'initiative retire aux autorités administratives la possibilité d'expulser un étranger ou de révoquer son permis de séjour ; elle n'autorise qu'une expulsion par un juge en cas d'infractions pénales. Cette revendication va trop loin. Il existe des infractions à l'ordre public qui n'ont pas un caractère pénal, mais qui justifient néanmoins une expulsion. Le droit actuel prévoit déjà que le recours de droit administratif au Tribunal Fédéral est recevable contre les décisions cantonales d'expulsion. En outre, le projet de nouvelle loi sur les étrangers interdit à l'autorité administrative de prononcer une expulsion lorsque le tribunal a déjà pu en examiner la nécessité. Lorsqu'un étranger est libéré conditionnellement ou a été condamné avec sursis, il doit aussi bénéficier du sursis pour son expulsion.

NOTRE REPONSE :

L'expulsion administrative pour des motifs autres que pénaux n'est pas compatible avec les règles d'un Etat de droit, car elle laisse le droit de présence dépendre de clauses générales vagues. Le code pénal contient toutes les possibilités d'infractions pénales dans lesquelles une mesure d'expulsion ou de retrait du permis de séjour peut éventuellement être indiquée. Cela s'applique aussi à la mise en danger de la sécurité intérieure et extérieure au sens de l'article 60 de la Constitution Fédérale. C'est également le code pénal qui permet de concrétiser les cas ainsi visés.

L'expulsion ou le retrait d'une autorisation ont, de fait, un caractère de punition pour le moins aussi marqué qu'une peine privative de liberté. Une telle mesure devrait donc être entourée des mêmes garanties de procédure que la peine proprement dite. C'est la raison pour laquelle, comme l'exige l'initiative, elle ne saurait être prononcée que par un juge.

9. SÉJOURS DE FORMATION OU DE COURTE DURÉE

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 13)

Le texte de l'initiative dit que les autorisations de séjour doivent être renouvelées. Cela exclut des stages pratiques ou des séjours d'études limités dans le temps.

(Cet argument n'est mentionné par le Conseil Fédéral qu'entre les lignes).

NOTRE REPONSE :

A notre avis, cette interprétation du texte de l'initiative n'est pas requise. L'interprétation de la Constitution et des lois doit en effet en respecter l'intention, et non seulement la lettre. En outre, dans le cas de normes constitutionnelles, il faut tenir compte du fait que celles-ci ne peuvent contenir que les idées les plus fondamentales et doivent laisser les détails à la législation d'exécution.

La notion d'autorisation de séjour ne se trouve pas définie dans le texte de l'initiative. Elle est destinée à des étrangers qui entrent en Suisse dans un but non limité dans le temps, tel que l'exercice d'une activité professionnelle.

Il existe par ailleurs des étrangers qui ne viennent en Suisse que dans un but temporaire, tel que formation, travaux de montage , etc. Notre initiative n'exclut pas que de telles personnes reçoivent des autorisations particulières de durée limitée. Elle n'exclut pas non plus une limitation générale des séjours de touristes.

En outre, nous n'estimons pas exclu d'accorder à des touristes des autorisations temporaires de travail, par exemple pour faciliter le voyage de jeunes gens sans moyens financiers, ou pour aider des gens se trouvant sans ressources loin de chez eux. Il va de soi que l'octroi de telles autorisations doit tenir compte de la situation du marché du travail, ainsi que des risques d'abus.

10. PROTECTION JURIDIQUE

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 17)

Le projet de loi accroît les possibilités de présenter un recours de droit administratif au Tribunal fédéral en fixant de nouveaux droits, indépendamment des accords internationaux. En outre il énumère un certain nombre d'exigences minimales de procédure à l'article 79, telles que le droit de consulter le dossier, le droit d'être entendu, etc. En revanche il n'est pas possible de recourir contre le refus d'autorisations auxquelles l'étranger ne peut pas prétendre.

NOTRE REPONSE :

Malgré ces améliorations, la protection juridique des étrangers en séjour annuel durant leurs cinq premières années de séjour, ainsi que celle des saisonniers, demeure insuffisante. En effet, le droit élémentaire à la sécurité du séjour n'est pas garanti, ce qui met en question tous les autres droits. C'est là une des raisons fondamentales pour lesquelles l'intiative demande l'abolition du statut de saisonnier et le droit au renouvellement de l'autorisation de séjour.

L'initiative "Etre Solidaires" veut garantir aux étrangers une protection juridique complète, y compris des possibilités de recours aux tribunaux. Contrairement à ce qu'affirme le Conseil Fédéral, il ne s'agit pas là de privilégier les étrangers par rapport aux Suisses. La protection juridique avec recours au tribunal concerne tous les droits essentiels elle est un élément fondamental de l'Etat de droit qui doit être également accessible sans restrictions aux étrangers. Dans la mesure où l'initiative ne fixe pas des droits auxquels l'étranger puisse prétendre, par exemple dans le cas de l'autorisation d'entrée initiale, l'initiative n'introduit pas non plus la possibilité de décisions judiciaires.

QUESTIONS SOCIALES

11. REGROUPEMENT FAMILIAL

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 12)

Les étrangers en séjour annuel ont droit actuellement au regroupement familial après un séjour de 15 mois. Le projet de loi abaisse ce délai à12 mois au maximum. Une ordonnance pourra encore l'abaisser ultérieurement. Un tel délai d'attente ne peut cependant disparaître totalement : l'expérience montre en effet que bien des étrangers ne parviennent pas à s'adapter à leurs nouvelles conditions de vie durant leur première année de séjour. Il n'est pas sage d'imposer à leur famille les difficultés d'un déménagement si un retour dans leur pays doit s'effectuer peu de temps après.

NOTRE REPONSE :

L'accord avec l'Italie a amélioré les conditions du regroupement familial. Mais la justification donnée au délai maximum de 12 mois nous paraît excessivement paternaliste. A notre avis, il faut faire confiance au jugement de l'étranger lui-même pour déterminer la date du regroupement familial. D'ailleurs, les professeurs et d'autres catégories de salariés de rang élevé ne se voient pas imposer le délai de 12 mois, ce qui introduit une différence de traitement inacceptable.

12. SECURITE SOCIALE

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 16)

La sécurité sociale est aujourd'hui déjà largement garantie aux étrangers. En ce qui concerne l'assurance-maladie et accidents, cela émane du droit en vigueur, de même en ce qui concerne l'assurance-chômage. Quant à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, le principe de l'égalité de traitement se retrouve dans un réseau d'accords bilatéraux de sécurité sociale dont bénéficient environ 90% des étrangers résidant dans notre pays.

NOTRE REPONSE :

Les mécanismes du statut de saisonnier ont pour conséquence que les saisonniers ne peuvent épuiser leurs droits en matière d'assurance-chômage. Pour le reste, les éléments essentiels de la sécurité sociale ne se trouvent fixés que dans des accords internationaux, ainsi par exemple, les règles concernant l'exportation de prestations au domicile étranger de leurs bénéficiaires. Le besoin existe de compléter ces dispositions indépendamment du développement des rapports internationaux pour les inscrire intégralement dans le droit interne de notre pays. A nos yeux, la sécurité sociale fait partie des droits de l'homme de l'ONU par exemple. On trouve également ce motif à la base de la Charte sociale européenne, dont nous appuyons la ratification par notre pays. Un Etat social moderne est donc tenu d'assurer à tous ses habitants un système de sécurité sociale sans faille. Il nous paraît nécessaire de donner à ce principe également une expression constitutionnelle.

13. INTEGRATION SOCIALE

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 16)

Pour tenir compte de la structure fédéraliste de la Suisse, l'accent principal en matière d'intégration doit être mis sur les efforts des cantons. Il est à observer aussi que les citoyens suisses appelés à changer de région linguistique à l'intérieur du pays éprouve également des difficultés d'intégration. Le problème essentiel que pose l'intégration sociale des étrangers dépasse le cadre des mesures étatiques.

NOTRE REPONSE :

Nous attribuons de l'importance au fait de soumettre toute mesure d'intégration à l'accord des étrangers concernés et de leurs organisations, ce qui est le seul moyen de garantir le respect de l'identité propre de l'étranger et de ses liens vitaux avec ses origines. L'intégration signifie pour nous la conquête d'une compréhension mutuelle à l'égard des particularités d'autrui. Fait aussi partie de l'intégration la capacité de comprendre la langue du pays de résidence, sa culture et ses institutions, la capacité également de faire valoir efficacement ses intérêts individuels et collectifs, entre autres par l'activité syndicale.

Parmi les mesures d'intégration sociale, on notera l'appui aux centres de contact et d'information, aux institutions de formation des syndicats et consulats étrangers, aux cours de langues, aux cours complémentaires en langue maternelle et culture du pays d'origine ainsi que l'insertion optimale de ces cours dans le système scolaire. Cet appui ne consiste pas seulement en un financement et en une formation des responsables, mais également, par exemple, en une recherche méthodologique de cours de langue et de perfectionnement qui soient accessibles à des étrangers peu scolarisés. Dans tous ces domaines, il nous semble indispensable, comme le prévoit l'initiative "Etre Solidaires", que la Confédération exerce une fonction d'impulsion, de soutien, d'encouragement et de coordination. Nous ne négligeons certes pas non plus l'importance décisive de l'initiative privée ; mais l'affirmation selon laquelle l'intégration sociale dépasse le cadre des mesures étatiques ne sauraient justifier une passivité de la part de la Confédération.

14. LES DROITS DE L'HOMME SONT DÉJÀ GARANTIS

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 9)

En demandant que la législation sur les étrangers garantisse le respect des droits de l'homme, l'initiative pose une exigence qui est déjà largement satisfaite en Suisse sur le plan constitutionnel. En effet, les droits fondamentaux conçus comme droits de l'homme sont l'apanage tant des étrangers que des nationaux. Toute garantie des droits de l'homme est soumise à des limites pour le maintien de l'ordre public. Ces limites peuvent aussi n'affecter que certains groupes de personnes, par exemple les étrangers.

NOTRE REPONSE :

La protection des droits de l'homme pour les étrangers présente encore des lacunes sérieuses même dans le projet de nouvelle loi. A notre avis, le statut de saisonnier n'est pas compatible avec le droit au mariage et à la vie de famille. On trouve aussi des lacunes dans le domaine des libertés d'expression, de réunion et d'association, droits qui sont soumis à de telles limitations par les clauses générales de l'article 48 qu'on peut douter de leur portée réelle A notre avis, les seules réserves admissibles devraient être les normes, déjà très larges, du code pénal, qui s'appliquent également aux citoyens suisses. C'est une limitation grave de la liberté d'association qu'impose la clause selon laquelle des associations doivent fournir des renseignements sur leurs activités, leurs membres, l'origine et l'utilisation de leurs moyens financiers (art. 48 du projet de loi).

La défense d'intérêts, l'expression d'opinions et l'activité syndicale ne devraient pas subir de limitations, même si de prétendus intérêts du gouvernement d'un pays d'origine s'en trouvaient affectés. Dans les cas où il y a réellement lieu de limiter les activités d'associations, comme par exemple certains groupes turcs ou certaines sociétés de jeux de hasard, ces activités tombent généralement sous le coup du code pénal et peuvent être soumises à la justice indépendamment de la législation sur les étrangers.

A notre avis, toute garantie des droits de l'homme demeure incertaine tant qu'il n'y a pas de sécurité de séjour. Aussi demandons-nous que l'autorisation de séjour soit généralement renouvelable et ne puisse être retirée sans décision judiciaire fondée sur un acte pénal.

15. CONSULTATION DES ETRANGERS

OBJECTION DU CONSEIL FEDERAL :

(Message, page 15)

Le Conseil Fédéral a des scrupules à s'immiscer dans la pratique suivie par les cantons en matière de consultation et à leur dicter qui ils doivent consulter.

NOTRE REPONSE :

Le droit d'être consulté est un principe général de toute législation soigneusement élaborée. Sa signification pour l'élaboration de lois justes est parallèle à ce que représente le droit d'être entendu dans le cas de mesures administratives et judiciaires. Sans avoir consulté les personnes concernées, on ne saurait en effet percevoir les données réelles que va toucher la législation.

Dans les collectivités inférieures (les communes, les cantons), il est possible de renoncer partiellement à institutionaliser une consultation écrite des intéressés car les citoyens peuvent avoir une vue d'ensemble de la situation et ont l'occasion d'exprimer directement leur volonté, à la veille de décisions au sein d'assemblées ou de commissions. De telles possibilités n'étaient toutefois pas offertes aux étrangers jusqu'à présent. C'est la raison pour laquelle il s'impose de leur garantir particulièrement le droit d'être consultés , qui peut se concrétiser par exemple sous forme du droit de siéger dans des commissions communales et cantonales, notamment scolaires, ou sous la forme d'organes consultatifs des étrangers, ou encore sous la forme du droit de vote communal ou cantonal selon les exemples des cantons du Jura et de Neuchâtel.

Une consultation efficace suppose la transmission d'informations sur les avant-projets législatifs importants. C'est pourquoi le droit de pétition s'avère en pratique insuffisant, n'étant utilisable que par des personnes informées des préparatifs qui les concernent. D'autre part, le droit de pétition ne garantit pas que l'on tienne compte des prises de position lors de la rédaction des projets de lois.

SOMMAIRE :

QUESTIONS RELATIVES AU STATUT DE SAISONNIER p. 1

1. Stabilisation
2. L'économie a besoin de saisonniers p. 4
3. Conséquences pour l'assurance-chômage p. 6
4. Le statut du saisonnier peut être amélioré p. 7

QUESTIONS RELATIVES AU SEJOUR ANNUEL p. 9

5. Limitation des entrées plutôt que renvois
6. Le contrôle des annuels p.1o
7. Délai d'épreuve pour les nouveaux venus p.13

QUESTIONS JURIDIQUES p.14

8. Expulsion administrative
9. Séjours de formation ou de courte durée p.15
1o. Protection juridique p.16

QUESTIONS SOCIALES p.17

11. Regroupement familial
12. Sécurité sociale p.18
13. Intégration sociale p.19
14. Les droits de l'homme sont déjà garantis p.2o
15. Consultation des étrangers p.21