

Rapport du Conseil Fédéral

**sur les futures lignes de force
de la politique à l'égard des étrangères et
étrangers**

**- en particulier le modèle des trois cercles -
au regard de la Convention internationale
de 1965 sur l'élimination de toutes
les formes de discrimination raciale**

du 20 octobre 1993

En réponse au postulat I
de la Commission des affaires juridiques
du 26 mai 1992

(ad 92.029)



Table des matières

1	Mandat	2
2	Politique à l'égard des étrangères et étrangers	2
21	Objet	2
22	Les défis des années nonante	2
23	Principes de la politique à l'égard des étrangères et étrangers des années nonante	3
24	Instrumentaire et objectifs	5
241	Politique d'admission	5
242	Politique d'intégration	5
243	Politique du marché du travail	5
3	Le modèle des trois cercles	6
31	Origine	6
32	Le cercle intérieur	7
33	Le cercle médian	7
34	Le cercle extérieur	7
4	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	8
41	Contenu et objectif	8
42	Champ d'application de la Convention	8
43	Notion de discrimination raciale, droits protégés	9
44	Distinction entre nationaux et non-nationaux	9
45	Admission d'étrangères et d'étrangers	10
451	Applicabilité de la Convention	10
452	Régulation de l'admission	11
453	Evolution de la population résidante étrangère	11
454	Mesures dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information	12
455	Exercice des droits dans des conditions d'égalité	12
456	Traitement préférentiel des ressortissants de certains Etats	13
457	Conclusions	14

Annexe: Tableaux 1 à 4

1 Mandat

Dans son Message du 2 mai 1992, le Conseil fédéral soumettait aux Chambres fédérales, en leur proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après dénommée Convention)¹⁾. Ledit arrêté comporte une réserve concernant l'accès des étrangères et des étrangers au marché du travail suisse.

A l'examen de ce message, la Commission des affaires juridiques du Conseil National déposait, le 26 mai 1992, un postulat I, invitant le Conseil fédéral à revoir les futures lignes de force de la politique à l'égard des étrangères et étrangers, en particulier le modèle des trois cercles, en tenant compte de la Convention et de faire rapport aux Chambres fédérales. Dans sa séance du 17 décembre 1992, le Conseil national a transmis ce postulat au Conseil fédéral.

2 Politique à l'égard des étrangères et étrangers

21 Objet

La politique à l'égard des étrangères et étrangers a pour objet l'admission des étrangères et des étrangers ainsi que leur statut personnel, familial et professionnel lié à leur présence en Suisse. La politique à l'égard des étrangères et étrangers est régie essentiellement d'une part par des considérations de politique étatique, économique, démographique, sociale, culturelle et scientifique et, d'autre part, par nos relations avec l'étranger et des préoccupations de réciprocité pour les Suisses de l'étranger. La politique à l'égard des étrangères et étrangers comporte trois volets: la politique d'admission, la politique d'intégration et la politique du marché du travail²⁾.

22 Les défis des années nonante

En dépit de la montée du chômage, diverses branches continuent à avoir besoin de nouveaux travailleurs étrangers. Le statut de saisonnier est controversé. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LSEE, en 1934, l'augmentation de la population résidante étrangère sera

¹⁾ FF 1992 III 269

²⁾ Art. 1, Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 RS 823.21

vraisemblablement nettement supérieure, pour la décennie, à celle de la population suisse. La pression migratoire s'appesantit dans le monde entier.

Autre défi, la réalisation du marché unique entre les Etats de la CE et de l'AELE. Après le rejet du Traité EEE par le peuple et les cantons, des mesures appropriées s'imposent pour pallier les conséquences négatives de l'isolement européen de la Suisse. De la conception de nos relations avec les Etats de la CE et de l'AELE dépendra aussi le degré d'ouverture du marché du travail de ces Etats aux Suissesses et aux Suisses. Cette ouverture est vitale pour notre économie: elle conditionne entre autres la possibilité d'acquérir à l'étranger du savoir-faire dans les domaines de la science, de la recherche et du développement. La politique à l'égard des étrangères et étrangers des années nonante jouera un rôle décisif dans la question de savoir si le marché du travail et la place économique suisses sont en mesure de préserver leur attrait, face aux Etats de la CE et de l'AELE et au reste du monde.

23 Principes de la politique à l'égard des étrangères et étrangers des années nonante

Le Conseil fédéral a exprimé, dans le programme de "revitalisation" présenté le 20 janvier 1993, la volonté, après le rejet du Traité EEE par le peuple et les cantons, de mener une politique qui prévienne l'isolement de la Suisse et renforce la compétitivité de l'économie suisse, et donc d'entreprendre les réformes nécessaires.

Dans le domaine de la politique extérieure, il a confirmé sa décision de garder toutes les options ouvertes. Cette politique des choix ouverts exige que la Suisse renforce sa position au sein de l'Europe par des contacts intensifs avec les Etats de la CE et de l'AELE et assure une collaboration active et solidaire avec ces pays.

Dans le domaine de la politique intérieure, des mesures destinées à revivifier l'économie doivent être entreprises afin de limiter les effets négatifs du refus de l'EEE et de répondre aux exigences toujours plus hautes posées par la globalisation des marchés. Cela implique aussi axer davantage la politique à l'égard des étrangères et étrangers sur les nouveaux besoins économiques, démographiques et sociaux, et d'abord sur l'évolution de nos premiers partenaires commerciaux, les pays européens voisins.

Il convient de commencer par réformer la politique à l'égard des étrangères et étrangers sur le plan du marché du travail en maintenant

les conditions-cadre des nombres maximums pour les étrangères et étrangers venant travailler pour la première fois en Suisse, le principe de la priorité de la main-d'oeuvre indigène et celui de l'égalité des salaires et des conditions de travail. Eu égard à l'étroitesse de nos liens économiques, éducatifs et culturels, les Etats de la CE et de l'AELE devront rester ou redevenir les pays de recrutement privilégiés de la main-d'oeuvre étrangère.

Afin de nous ménager une position de départ favorable en perspective d'éventuelles négociations bilatérales pour l'octroi de la réciprocité sectorielle et pour le maintien et le renforcement de l'attrait de la place économique suisse, il est indispensable d'ouvrir notre politique à l'égard des étrangères et étrangers et de la rapprocher des réglementations correspondantes des Etats de la CE et de l'AELE. La Suisse a éminemment intérêt à accroître l'"eurocompatibilité" de sa réglementation à l'égard des étrangers et à ne se verrouiller aucune option essentielle. N'oublions pas non plus que l'élargissement de l'Europe va profondément modifier le visage et amoindrir le rôle de l'AELE, telle qu'elle existe aujourd'hui.

Après le rejet de l'EEE, l'amélioration des conditions-cadre du commerce mondial revêt pour la Suisse une importance accrue. Elle va devoir cultiver ses relations avec les autres pays traditionnels de recrutement et envisager des assouplissements, là où ils apparaissent faisables et judicieux, sur la base de la réciprocité.

Cela implique des libéralisations de la réglementation à l'égard des étrangers en matière de marché du travail, en particulier concernant l'échange de personnel, l'engagement de travailleurs hautement qualifiés et de cadres par les multinationales, ainsi que des dérogations souples, propices à l'innovation et à l'économie, en faveur de spécialistes et de chercheurs qui bénéficient dorénavant de facilités d'admission également en dehors des transferts de cadres³⁾. Le statut de saisonnier devra être remplacé par un statut "eurocompatible" autorisant un séjour temporaire. Des libéralisations s'avèrent nécessaires aussi en ce qui concerne la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs afin de ne pas segmenter artificiellement et inutilement, et par là entraver, le marché du travail. Par ailleurs, le Conseil fédéral prévoit de simplifier et d'accélérer encore la procédure d'autorisation et de réduire le nombre de types d'autorisations.

Sous-tendant toutes ces démarches, les objectifs actuels de la politique à l'égard des étrangères et étrangers, à savoir assurer un rapport

³⁾Révision extraordinaire de l'OLE du 21 avril 1993

équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente, créer des conditions favorables à l'intégration des travailleurs et résidents étrangers, améliorer la structure du marché du travail et assurer un équilibre optimal en matière d'emploi, restent valables et doivent partant être maintenus.

24 Instrumentaire et objectifs

241 Politique d'admission

Afin d'assurer un rapport équilibré entre la population suisse et la population étrangère, l'admission de nouveaux étrangers et d'étrangers est limitée. Des nombres maximums sont fixés pour les étrangères et étrangers actifs (contingents). Les étrangères et étrangers sans activité lucrative qui désirent venir habiter en Suisse sont eux aussi assujettis aux prescriptions d'admission restrictives.

242 Politique d'intégration

La politique d'intégration vise à créer des conditions-cadre susceptibles d'aider les étrangères et les étrangers qui vivent et travaillent en Suisse à s'intégrer à notre cadre de vie tout en préservant leur identité culturelle. Les expériences faites dans d'autres pays européens aussi montrent que le seuil de tolérance de la population indigène à l'égard de la population étrangère ne dépend pas seulement de l'effectif de cette dernière mais aussi de la situation économique et des possibilités et des capacités des étrangères et étrangers à s'intégrer là où ils habitent et là où ils travaillent. De nombreuses mesures prises par la Confédération et les cantons dans les domaines de l'éducation et de la culture poursuivent également des objectifs d'intégration. Il n'est pas possible de les énumérer ici. On en trouvera quelques exemples dans le message concernant la Convention, au chiffre 8 ss.⁴⁾.

243 Politique du marché du travail

La politique du marché du travail menée dans le cadre de la politique à l'égard des étrangères et étrangers cherche à améliorer la structure du marché du travail et à maintenir ou à rétablir un équilibre optimal en matière d'emploi. Les exigences quant à la qualification professionnelle des travailleurs recrutés à l'étranger et à la souplesse des employeurs

⁴⁾ FF 1992 III 317

représentent un élément essentiel d'une politique du marché du travail orientée vers l'avenir. Le principe de la priorité des travailleurs indigènes dans l'engagement et le respect des conditions de rémunération et de salaire en usage dans la localité et la profession restent les instruments centraux du volet "politique du marché du travail" de la politique à l'égard des étrangères et étrangers.

3 Le modèle des trois cercles

31 Origine

Les premières directives sur l'admission de travailleurs de pays lointains ont été édictées en 1964 par le Département fédéral de justice et police afin de compléter les mesures prises par le Conseil fédéral pour limiter l'immigration de nouveaux travailleurs étrangers. A l'époque, les employeurs ayant quelque peine à trouver de la main-d'oeuvre dans les pays voisins, s'étaient mis en quête de nouveaux marchés de recrutement dans des pays de plus en plus éloignés. C'est contre cette tendance qu'entendaient lutter les directives⁵⁾, d'autant plus que la prise en charge et l'intégration de travailleurs provenant de pays aux conditions économiques, sociales, politiques ou culturelles radicalement différentes s'avéraient beaucoup plus difficile⁶⁾.

En 1986, ces directives ont été reprises, sous forme de principe disant que la main-d'oeuvre étrangère doit être recrutée en premier lieu dans les régions traditionnelles de recrutement, dans l'article 8 de l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 (OLE)⁷⁾.

Les régions traditionnelles de recrutement comprennent actuellement les Etats de la CE et de l'AELE, les Etats-Unis et le Canada. La Suisse entretient avec ces pays et groupes d'Etats d'étroites relations politiques, économiques et culturelles. Les employeurs suisses y recrutent un grand nombre de travailleurs, avec succès, depuis des décennies.

Le modèle des trois cercles a été conçu en relation avec les tentatives européennes de créer un marché unique européen regroupant les Etats de la CE et de l'AELE et instaurant la pleine libre circulation pour les personnes aussi. A l'occasion de la révision du 16 octobre 1991 de

5) Rapport d'activité du Conseil fédéral 1964, p. 166

6) Rapport d'activité du Conseil fédéral 1971, p. 110

7) RS 823.21

l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)⁸⁾, les pays appartenant jusqu'ici aux régions traditionnelles de recrutement ont été, à l'aide de ce modèle, divisés en deux cercles affectés d'un ordre de priorité différent en ce qui concerne le recrutement de travailleurs. Tous les autres pays ont été mis dans le troisième cercle des régions non traditionnelles de recrutement.

32 Le cercle intérieur

Le cercle intérieur englobe les pays avec lesquels nous sommes le plus étroitement liés économiquement, socialement et culturellement: les Etats de la CE et de l'AELE.

33 Le cercle médian

Le cercle médian comprend notamment les pays traditionnels de recrutement que sont les Etats-Unis et le Canada. Les règles de classement sont en l'occurrence souples. Ainsi, rien n'exclut que les pays d'Europe centrale et orientale puissent entrer, à long terme, selon l'intensité et le développement des liens réciproques économiques et sociaux, dans le cercle médian et partant dans les régions traditionnelles de recrutement.

34 Le cercle extérieur

Le cercle extérieur des régions non traditionnelles de recrutement regroupe tous les autres Etats n'appartenant pas aux régions traditionnelles de recrutement.

L'admission de travailleurs de ces pays est régie par des exigences de marché du travail très strictes. Les travailleurs qualifiés peuvent obtenir une autorisation pour des motifs spéciaux seulement. Par exemple, lorsque l'employeur prouve qu'il entretient des contacts commerciaux intensifs avec le pays de provenance du travailleur. De même, des autorisations de travail et de séjour peuvent être délivrées au titre de projets suisses d'aide au développement et de coopération économique ou technique. Ceci vaut pour l'aide au développement classique comme pour les projets au titre des mesures destinées à renforcer la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

⁸⁾RO 1991 III 2236

4 Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

41 Contenu et objectif

L'objectif de la Convention ressort déjà de sa genèse. En réponse aux évènements antisémites qui avaient eu lieu dans différentes parties du monde, l'Assemblée générale des Nations Unies avait adopté, en décembre 1960, une résolution condamnant toutes les manifestations de haine raciale, religieuse et nationale dans les domaines politique, économique, social, éducatif et culturel, comme violations de la Déclaration universelle des Droits de l'homme⁹⁾.

Deux ans plus tard, l'Assemblée générale chargeait le Conseil économique et social, plus précisément la Commission des droits de l'homme de celui-ci, d'élaborer un projet de déclaration et de convention concernant l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Puis, le 23 novembre 1963, l'Assemblée générale adoptait la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Aux termes de celle-ci, la discrimination des êtres humains fondée sur la race, la couleur ou l'origine ethnique représente une atteinte à la dignité humaine. La discrimination raciale doit être condamnée en tant qu'atteinte aux principes de la Charte, violation des droits de l'homme, entrave aux relations amicales entre les nations et menace pour la paix entre les peuples et pour leur sécurité¹⁰⁾.

Le 21 décembre 1965, l'Assemblée générale a adopté la Convention qui est entrée en vigueur le 4 janvier 1969 après avoir été ratifiée par 27 Etats. A ce jour, 130 Etats ont adhéré à cette convention, ce qui en fait une des conventions les plus largement reconnues au niveau mondial¹¹⁾.

42 Champ d'application de la Convention

La Convention de 1965 interdit la discrimination raciale sous toutes ses formes¹²⁾ et oblige les Etats signataires à prendre des mesures concrètes pour lutter activement contre le racisme et le prévenir¹³⁾. Les Etats signataires doivent s'abstenir de tout acte ou pratique discriminatoire contre les personnes, groupes de personnes ou institutions et

9) FF 1992 III 276

10) FF 1992 III 276/277

11) FF 1992 III 277

12) FF 1992 III 280

13) FF 1992 III 272

faire en sorte que toutes les autorités et institutions publiques, nationales et locales en fassent de même. Ils doivent en outre modifier toutes les dispositions légales susceptibles d'être source de discrimination raciale au sens de la Convention¹⁴⁾.

43 Notion de discrimination raciale, droits protégés

L'article premier de la Convention définit de manière très complète la notion de discrimination raciale: "l'expression vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique"¹⁵⁾.

Constitue partant une discrimination raciale tout acte qui empêche sciemment d'autres êtres humains d'exercer pleinement leurs droits fondamentaux. Mais peuvent l'être aussi des actions ou omissions ayant des effets analogues. Sont protégés tous les droits de l'homme et les libertés fondamentales - plus précisément leur jouissance et leur exercice dans des conditions d'égalité - reconnus par le droit international¹⁶⁾.

44 Distinction entre nationaux et non-nationaux

Selon ses propres termes, "la Convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un Etat partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants"¹⁷⁾. Cette formulation paraît exclure systématiquement les ressortissants étrangers du champ d'application de la Convention, ce qui serait cependant en contradiction manifeste avec ses buts¹⁸⁾.

Certaines dispositions de la Convention sont d'ailleurs fondamentalement destinées à être appliquées à l'égard de tous les êtres humains vivant sur le territoire national. Les Etats signataires s'accordent aujourd'hui à reconnaître que la Convention s'applique également aux non-nationaux. Ils sont néanmoins en droit de faire des différences entre leurs ressortissants et les ressortissants étrangers tant que cette distinction ne

14) FF 1992 III 281

15) FF 1992 III 279

16) FF 1992 III 279

17) Art. 1 al. 2 Convention

18) FF 1992 III 280

poursuit pas des buts discriminatoires ou n'entraîne pas de discrimination raciale. En outre, selon l'avis majoritaire du Comité d'experts, un traitement différent (dans le sens d'un régime préférentiel) des ressortissants de certains Etats étrangers, en vertu d'engagements internationaux, est licite puisque le traitement préférentiel de certains Etats et de leurs ressortissants n'est pas contraire au but de la Convention¹⁹⁾.

La politique suisse des étrangers distingue entre étrangers et nationaux. Indépendamment des critères d'admission de droit des étrangers appliqués, tous les étrangers et étrangères ont, pour la durée de leur séjour, un statut égal sur le marché du travail mais différent de celui des Suisses et Suissesses. La situation des étrangères et étrangers s'améliore avec les années de résidence, jusqu'à ce qu'ils se voient accorder, avec le permis d'établissement, le même statut, sur les plans du marché du travail et social, que les nationaux.

Le statut personnel, familial et professionnel des étrangers résidant en Suisse est réglé de la même manière pour tous les étrangers, sans distinction de nationalité ni entre région traditionnelle ou non traditionnelle de recrutement. Les étrangères et étrangers sont mis entre eux sur un pied d'égalité. Les réglementations de séjour qui établissent des distinctions entre ressortissants suisses et ressortissants étrangers sont compatibles avec la Convention.

45 Admission d'étrangères et d'étrangers

451 Applicabilité de la Convention

La Convention protège les droits de l'homme et les libertés fondamentales reconnus par le droit international. Ni le droit international général, ni les conventions des droits de l'homme des Nations Unies ou du Conseil de l'Europe, ni le droit national des Etats signataires ne reconnaissent aux étrangers et étrangères un droit intrinsèque à être admis dans un autre pays.

La Convention entend éliminer en premier lieu les discriminations raciales entre les citoyennes et les citoyens d'un Etat. Elle combat notamment la négation des droits fondamentaux et humains, le colonialisme et ses pratiques, l'apartheid et la ségrégation raciale dans les écoles, la formation, la société. Elle vise à promouvoir la paix ethnique entre les nations et la coexistence harmonieuse des êtres humains au sein d'un Etat.

¹⁹⁾ FF 1992 III 280

Eu égard à ces lignes de force, les Nations Unies n'ont semble-t-il accordé qu'une importance mineure, dans l'élaboration de la Convention, à la question de l'admission d'étrangères et d'étrangers dans un Etat signataire.

Les Etats signataires font cependant aujourd'hui régulièrement rapport au Comité pour l'élimination des discriminations raciales sur leur politique à l'égard des étrangères et étrangers, reconnaissant par là implicitement que l'accord s'applique également à l'admission d'étrangères et d'étrangers sur le marché du travail.

452 Régulation de l'admission

Avec l'actuel système de limitation, introduit en 1970, la régulation de l'admission se fait par le biais des nombres maximums (contingents) pour les étrangers exerçant une activité lucrative. Ces nombres maximums couvrent actuellement encore 17% des premières autorisations à l'année délivrées chaque année (tableau 1). Ne sont notamment pas comptés dans les nombres maximums, les étrangers admis en Suisse au titre du regroupement familial, les saisonniers qui reçoivent une autorisation à l'année, les réfugiés reconnus comme tels et les demandeurs d'asile qui obtiennent une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires sérieuses.

453 Evolution de la population résidente étrangère

En dépit du contingentement des étrangers et étrangères exerçant une activité lucrative et de la préférence donnée aux régions traditionnelles de recrutement, la proportion d'étrangères et d'étrangers provenant du cercle intérieur (Etats de la CE et de l'AELE) a reculé, entre 1970 et fin 1992, de 90 à 67 pour cent (tableau 2), ce qui représente une diminution annuelle moyenne de 1%. La proportion de ressortissantes et ressortissants du cercle médian (Etats-Unis, Canada) est restée à peu près stable. Si bien que, dans le même temps, la proportion d'étrangères et d'étrangers du cercle extérieur a plus que doublé, passant de 10 à 23 pour cent. Vu le potentiel migratoire mondial, cette tendance va encore s'aggraver. Sans compter que la croissance de la population résidente étrangère sera déjà supérieure, pour la décennie, à celle de la population suisse.

454 Mesures dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information

L'article 7 oblige les Etats signataires à prendre des mesures immédiates et efficaces - notamment dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information - pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale et favoriser la compréhension entre nations et groupes ethniques²⁰). C'est à quoi tendait le principe inscrit dans le projet avorté de loi sur les étrangers disant que l'intégration des étrangères et étrangers doit se faire dans le respect de leur identité culturelle²¹). L'augmentation, par l'immigration, du nombre des étrangères et étrangers appartenant à d'autres cultures est susceptible d'entraîner la formation de sociétés multiculturelles. Le pays signataire devra concentrer ses efforts pour assurer la mise en oeuvre de l'article 7 de la Convention, et veiller à ce que la capacité d'accueil de la population résidante indigène et étrangère ne s'en trouve pas réduite²²).

455 Exercice des droits dans des conditions d'égalité

L'article 5 de la Convention dispose que les Etats doivent garantir à chacun l'égalité devant la loi. La lettre e mentionne spécialement les droits économiques et sociaux, parmi lesquels le droit au travail²³). Les expériences faites durant les dernières récessions - celle du milieu des années septante et l'actuelle - confirment la thèse selon laquelle les étrangères et étrangers, faute de formation générale ou professionnelle suffisante ou adéquate, et faute de parler correctement la langue du pays, ont tendance à être particulièrement touchés par le chômage. Comme en témoignent les enquêtes les plus récentes, ce phénomène est d'autant plus marqué que les travailleurs viennent de pays dont la culture et l'économie sont plus différentes des standards ouest-européens, et cela même si les travailleurs en question sont établis depuis longtemps chez nous (voir aussi tableau 4).

L'insertion dans le marché du travail des étrangères et étrangers représente pourtant une condition essentielle de leur intégration dans le pays d'accueil²⁴). Or puisque l'intégration de la population étrangère - c'est-à-dire entre autres la garantie des droits mentionnés à l'article 5 de la

20) FF 1992 III 283

21) Art. 43 LE; FF 1981 II 580

22) Hoffmann-Nowotny, Chancen und Risiken multikultureller Gesellschaften, Schweizerischer Wissenschaftsrat, Bern, 1992

23) FF 1992 III 291

24) Rapport d'activité du Conseil fédéral 1990, p. 209

Convention - est un objectif central de notre politique à l'égard des étrangers, il convient donc de limiter l'admission aux étrangères et étrangers le mieux susceptibles de s'intégrer.

456 Traitement préférentiel des ressortissants de certains Etats

Selon l'article premier, alinéa 3, le traitement préférentiel réservé aux ressortissants de certains Etats en vertu d'accords de droit international est autorisé²⁵). La Suisse entretient traditionnellement d'étroites relations avec les Etats de la CE et de l'AELE (cercle intérieur) ainsi qu'avec les Etats-Unis et le Canada (cercle médian en même temps qu'ancienne région d'émigration des citoyens suisses), relations qui ont trouvé leur expression dans de nombreux accords bilatéraux (traités d'établissement, accords de recrutement, etc.) et que la Suisse projette d'intensifier par de nouveaux accords. Eu égard à ces relations privilégiées, mais aussi par souci de la position des nombreux Suisses et Suissesses vivant et travaillant dans ces pays, il est important d'accorder à leurs ressortissants, ne serait-ce déjà que pour des motifs de réciprocité, la priorité dans l'accès à l'emploi.

Le modèle des trois cercles distingue entre pays à l'égard desquels la Suisse entend libéraliser largement la circulation des personnes et pays à l'égard desquels elle entend maintenir des barrières. Les pays du cercle médian et plus spécialement du cercle extérieur restent en conséquence soumis à une politique générale de limitation, avec toutefois quelques aménagements.

Ainsi, la Suisse est amenée, en dépit d'une stricte politique de limitation quantitative, à concéder des exceptions de plus en plus nombreuses, dans des cas particuliers se rapportant à des personnes ou à des secteurs, notamment en faveur de travailleurs hautement qualifiés et de spécialistes. Certaines par la voie d'accords multilatéraux (comme ceux négociés dans le cadre du GATT/GATS ou de la Charte européenne de l'énergie). Ceci dans le souci de répondre aux besoins de la science, de la recherche et de l'enseignement, de favoriser la mise en place de structures démocratiques mais aussi dans la volonté d'abolir les entraves au commerce mondial en particulier à la circulation internationale des services.

Par ailleurs, cette politique de limitation ne sera pas obligatoirement appliquée avec la même rigueur à l'égard de tous les pays mais est

²⁵) FF 1992 III 280

susceptible d'être modulée. Pourraient ainsi être favorisés les pays qui satisferont par exemple aux critères suivants:

- reconnaître et respecter effectivement les droits de l'homme;
- entretenir avec la Suisse des relations commerciales et économiques solides;
- entretenir aussi de bonnes relations concernant le recrutement de main-d'oeuvre;
- posséder des spécialistes dont notre économie a besoin et formés de préférence dans des pays déterminés.

457 Conclusions

La régulation du nombre des étrangères et étrangers venant travailler en Suisse est opérée par le système du contingentement et non par les autres critères d'admission du modèle des trois cercles. Le modèle des trois cercles a pour fonction de tenir compte, sur la base de critères aussi objectifs que possible, des différences dans les possibilités et les chances d'intégration et d'emploi d'étrangères et d'étrangers provenant de régions différentes. Cette distinction ne poursuit aucunement des objectifs de discrimination raciale.

Le Conseil fédéral est convaincu que la Suisse, comme la plupart des Etats dont le développement économique est supérieur à la moyenne, doit pouvoir maintenir fondamentalement sa politique de limitation concernant l'admission d'étrangères et d'étrangers sur le marché du travail. Il faut considérer en outre qu'un grand nombre d'autres Etats signataires connaissent eux aussi des priorités de cette nature concernant l'admission d'étrangères et d'étrangers. Une majorité d'Etats européens établissent - sur la base d'autres critères ayant un caractère plutôt discrétionnaire - des distinctions visant aux mêmes résultats que le modèle des trois cercles.

Le droit des étrangers de la République fédérale allemande, entré en vigueur le 1er janvier 1991, donne la primauté à l'intégration dans la société allemande des étrangères et étrangers vivant déjà dans le pays et limite en corollaire l'afflux de nouveaux étrangères et étrangers en décrétant une interdiction générale de recruter hors de l'espace communautaire²⁶⁾. La Grande-Bretagne de son côté s'est réservée le droit, à la

²⁶⁾ BGBI. I S. 1341, Auslandskurier 2/90; Weisungen der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, auf Veranlassung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, vom 5. März 1993

ratification de la Convention, de continuer à appliquer les Commonwealth Immigrant Acts de 1962 et 1968.

Le Conseil fédéral estime de ce fait que l'application du modèle des trois cercles à l'admission de main-d'oeuvre étrangère est compatible avec les buts essentiels de la Convention. La politique suisse d'admission, et plus précisément le modèle des trois cercles, ne poursuit aucun but de discrimination raciale. La Suisse doit cependant conserver à l'avenir aussi sa liberté d'action dans l'admission d'étrangères et d'étrangers à son marché du travail. Aussi la réserve en faveur de la politique suisse d'admission au marché du travail, formulée par notre pays en perspective de son adhésion à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale²⁷⁾, est-elle légitime.

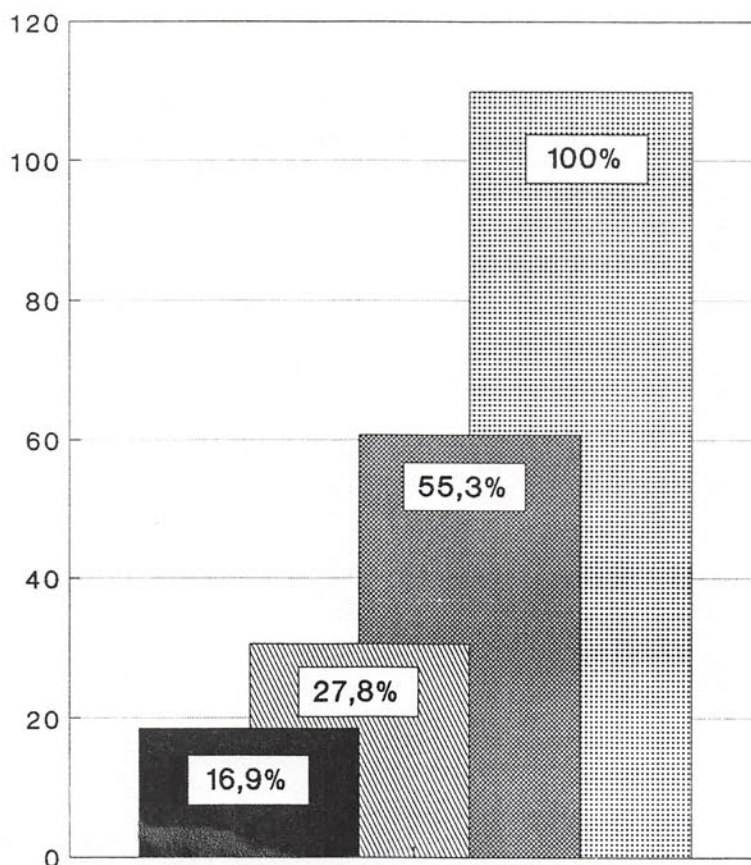
²⁷⁾ FF 1992 III 332

Tableau 1

Entrées en Suisse d'annuels, en 1992

(y compris les transformations d'autorisations)

En milliers



Entrées en Suisse, en tout



Annuaux non actifs



Annuaux actifs non soumis au contingentement

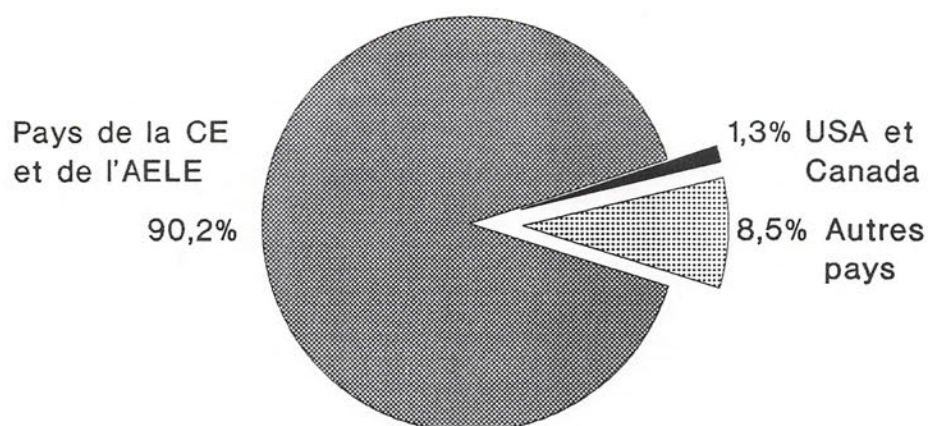


Annuaux actifs soumis au contingentement

Tableau 2

Population résidante permanente
de nationalité étrangère
en provenance de la CE,
de l'AELE et des autres pays

1970



1992

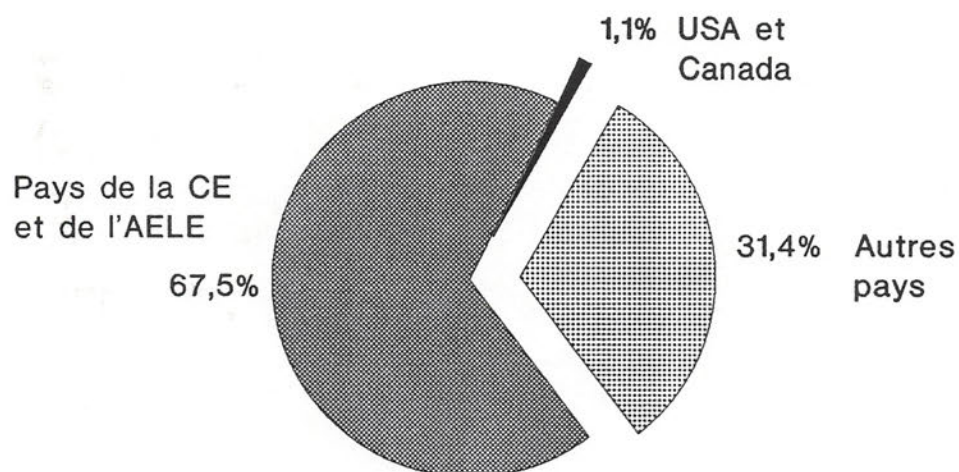
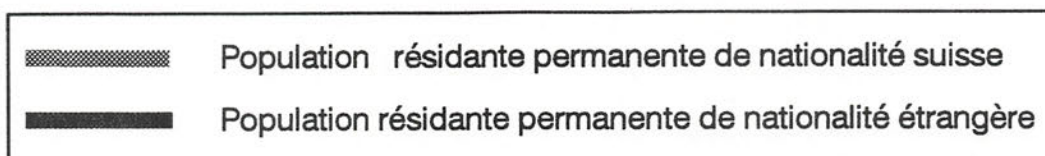


Tableau 3

Evolution de l'effectif de la population résidente permanente, depuis 1970



En milliers

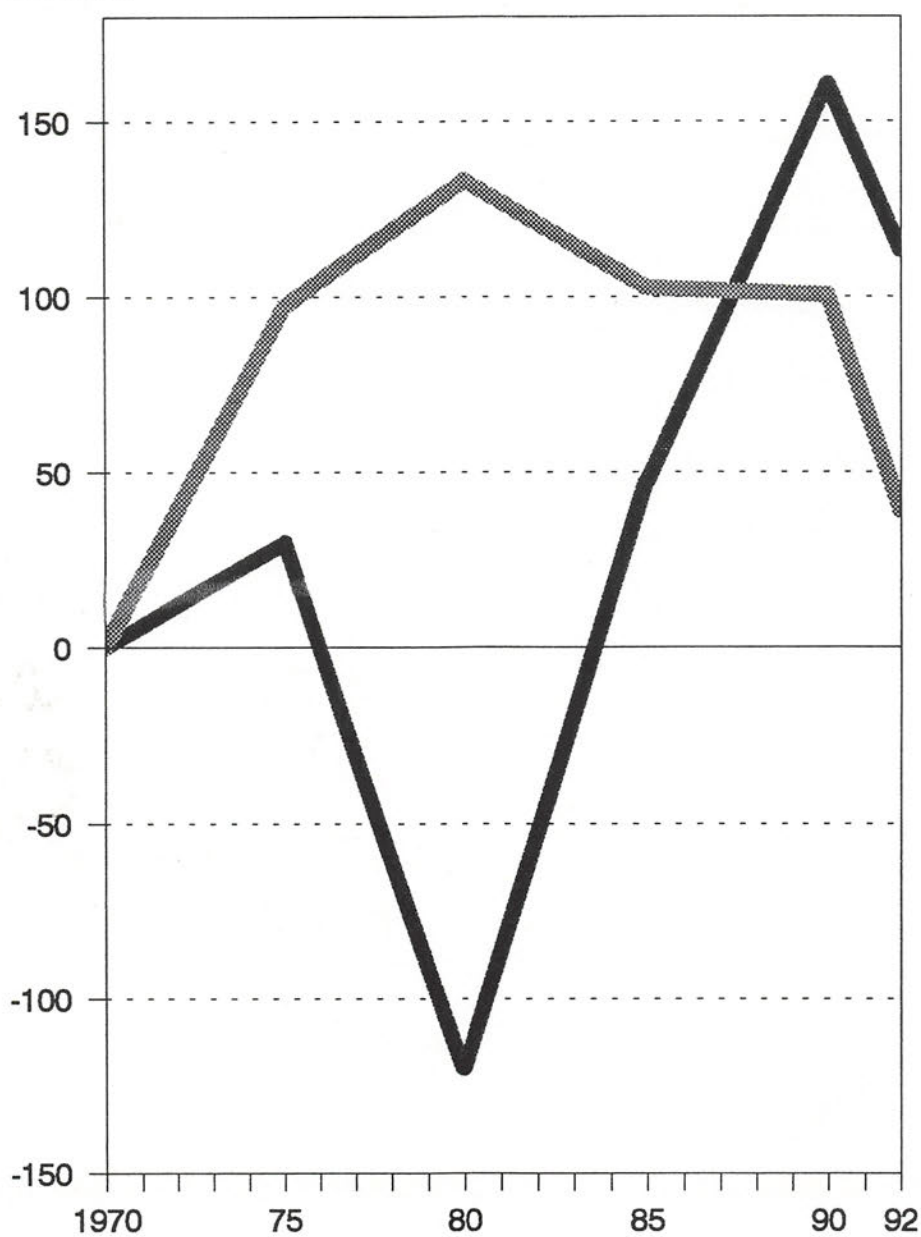


Tableau 4 a

Emploi et chômage

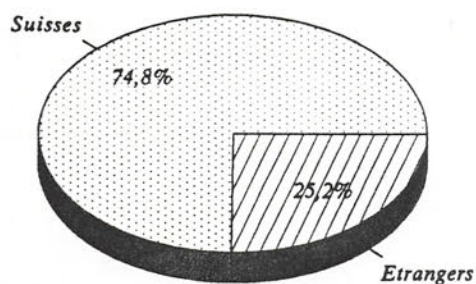
Suisse/Etrangers - fin décembre 1992

Taux de chômage (selon données OFIAMT) par nationalité

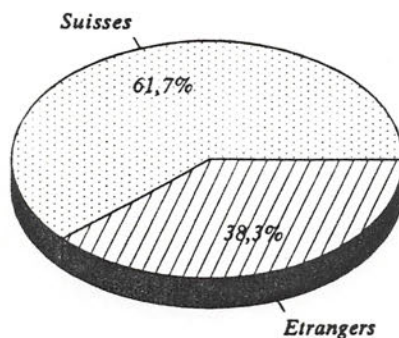
Suisse: 3,2 %

Etrangers: 8,7 %

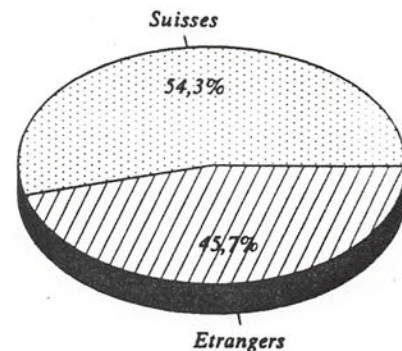
Personnes en emploi (OFS)



Chômeurs enregistrés



Chômeurs de longue durée

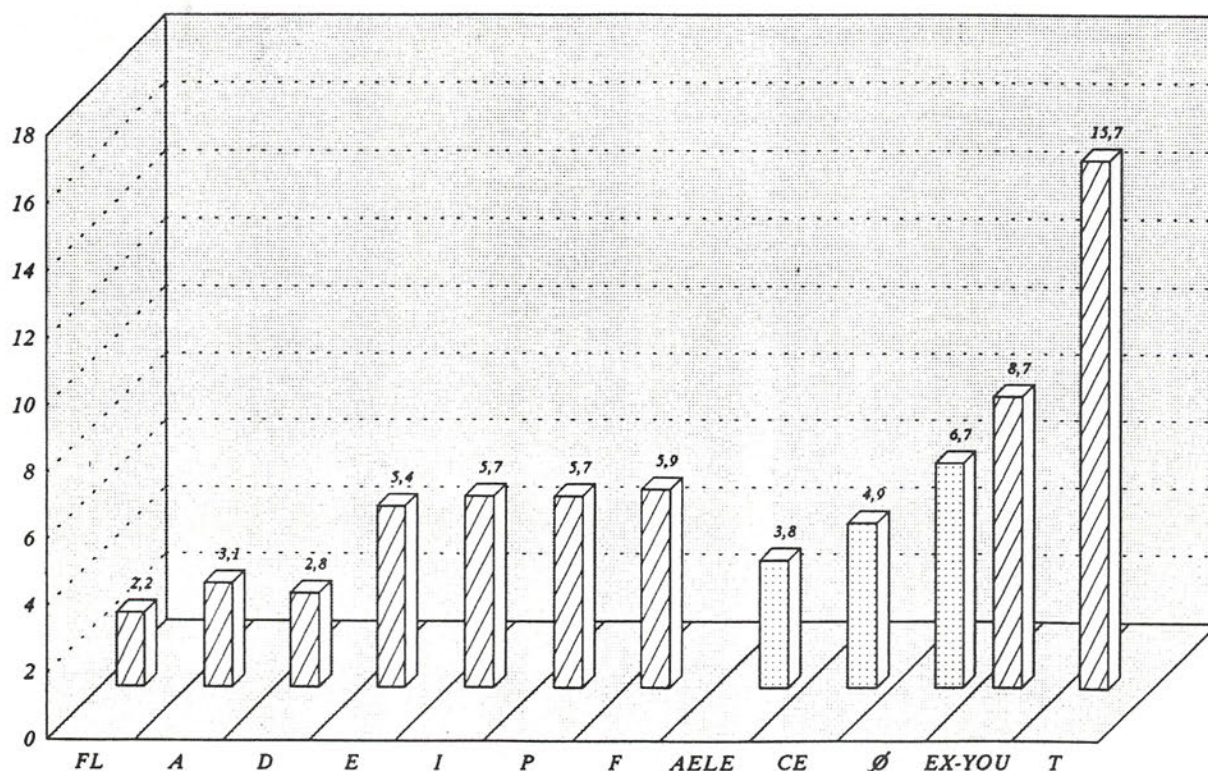


Taux de chômage des étrangers exerçant une activité

Annuels-(B)/Etablis(C), nationalité choisie; Déc. 1992

Tableau 4 b

Estimation pour les étrangers avec permis annuel et
d'établissement selon certains pays d'origine (CE/AELE)
ainsi que l'ensemble des autres pays



Berne, le 22 octobre 1993

Communiqué de presse**La politique des étrangers et le modèle des trois cercles au regard de la Convention internationale de l'ONU contre la discrimination raciale**

Le Conseil fédéral a adopté un rapport qui analyse la politique des étrangers - en particulier le modèle des trois cercles - à la lumière de la Convention internationale de l'ONU de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Ce rapport a été élaboré en réponse à un postulat de la Commission fédérale pour les questions juridiques du Conseil National, dans la perspective d'une adhésion de la Suisse à cette Convention. Il donne un aperçu de notre politique des étrangers, des objectifs essentiels de la Convention et de sa relation avec le modèle des trois cercles.

Le rapport arrive à la conclusion que l'entrée des étrangères et des étrangers qui désirent exercer une activité lucrative est principalement limitée par le système de contingentement, et non pas par des critères complémentaires d'admission. Le modèle des trois cercles tient avant tout compte des différentes possibilités et perspectives d'emploi et d'intégration des travailleurs étrangers provenant de régions différentes. La distinction faite lors de l'admission de main-d'oeuvre étrangère en vertu du modèle des trois cercles est donc compatible avec les buts essentiels de la Convention.

D'autres Etats signataires appliquent des priorités analogues pour l'admission des étrangers. Une grande partie des Etats européens établissent des distinctions qui obéissent à des considérations identiques à celles de notre politique des étrangers.

**DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE**
Service de presse et d'information

Annexe: Rapport

Informations: OFIAMT, Division du marché du travail, tél. 031/322 28 35