

# Procédure de consultation sur la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines (novembre 2000)

## I Considérations de principe

La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) approuve une révision totale de la loi fédérale actuelle sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Elle regrette cependant que le projet présenté ne couvre pas de façon plus globale le thème de la migration et qu'on ait renoncé à élaborer une loi sur la migration per se. Une telle loi devrait couvrir le thème général des flux internes et externes de population, sans se limiter aux aspects purement économiques de la question mais en incluant également d'autres domaines tels que la science, la politique sociale, le tourisme, etc. Il faudrait une loi qui tienne compte à la fois du rapport entre la politique de l'immigration et la politique de la promotion et du maintien de la paix d'une part, et du rapport entre politique migratoire et politique des droits humains d'autre part.

La Commission demande que dans le projet actuel de loi sur les étrangers (qui n'est pas une loi globale sur la migration), les principes fondamentaux de la loi se réfèrent explicitement au respect de la dignité humaine, aux droits humains et à la promotion de la paix en Suisse et dans le monde. Dans cette optique, les dispositions relatives à la politique féminine et à la politique de l'égalité, en particulier, sont aussi peu convaincantes dans le projet de loi que dans le rapport explicatif. Aussi la CFQF refuse-t-elle le projet mis en consultation.

Les difficultés spécifiques auxquelles sont confrontées les migrantes ont fait l'objet d'une présentation très complète dans le no 2.1999 de la revue éditée par la CFQF, «Questions au féminin». Relevons en particulier l'article de Martina Caroni sur les problèmes juridiques liés au séjour des femmes migrantes (p. 40-43) et l'article d'Amsale Mulugeta et Anni Lanz sur les revendications en faveur d'une politique migratoire future dans une perspective féministe (p. 59-62).

Les propositions relatives au recrutement de travailleurs en provenance d'Etats non membres de l'UE ou de l'AELE, par exemple, ne tiennent aucun compte de la situation spécifique des migrantes, qui n'est absolument pas la même que celle des migrants. Comme la Commission l'a déjà fait remarquer dans des prises de

position antérieures sur ce thème, les migrantes, en Suisse, sont doublement discriminées: en tant qu'étrangères et en tant que femmes. Pourtant, la perspective de genre n'est pas intégrée dans le projet de loi, qui vise surtout le recrutement de travailleurs masculins et hautement qualifiés. Ainsi les personnes moins bien placées socialement – et ce sont essentiellement des femmes – sont celles qui sont le plus touchées par la législation restrictive de la nouvelle LEtr. Le projet contient encore d'autres dispositions, comme la réglementation des situations de rigueur, qui ont des conséquences graves pour les femmes car elles ne garantissent suffisamment ni leur séjour ni leur protection.

En ce qui concerne le mariage, la LEtr se fonde sur des représentations complètement dépassées des rôles masculins et féminins. Ainsi les propositions de réglementation du regroupement familial partent du principe que les époux vivent ensemble ; ou alors les droits des personnes vivant d'autres formes de relations communautaires – couples non mariés ou couples de même sexe – ne sont pas mentionnés.

Le projet de loi et le rapport explicatif traitent en outre insuffisamment – voire pas du tout – de questions importantes. Par exemple les conditions d'admission des danseuses de cabaret en provenance de pays non membres de l'UE/AELE sont tout sauf claires. On ne sait pas sous quel statut le nouveau droit les place par rapport à l'autorisation de séjour, pas plus d'ailleurs que si elles pourront tout simplement continuer de venir (légalement) en Suisse.

Vu l'importance et l'ampleur de cette révision, la Commission fédérale pour les questions féminines estime impératif que l'ensemble des réglementations et des mesures prévues soient organisées de façon à ne pas discriminer les femmes, d'une part, et à tenir compte de la situation spécifique des migrantes d'autre part. Nous renvoyons à ce propos au Plan d'action de la Suisse «Egalité entre femmes et hommes», qui contient diverses mesures relatives à la migration des femmes (suivi de la 4e conférence mondiale de l'ONU sur les femmes, Pékin, 1995).

## II Réponses à la liste de questions

La Commission fédérale pour les questions féminines se concentre ici sur les questions les plus pertinentes en matière de politique des femmes et de l'égalité.

*Question 1: Estimez-vous judicieux et nécessaire le chapitre 2 tel qu'il est proposé (politique migratoire; voir chiffre 22 du rapport explicatif)?*

*Question 2: Approuvez-vous les principes de politique migratoire figurant aux articles 3 à 6?*

Comme nous l'avons évoqué dans nos considérations de principe, nous sommes en faveur de l'élaboration d'une politique migratoire globale. La Commission n'est pas d'accord avec la conception de l'intégration telle qu'elle figure à l'article 1, par exemple, où seule l'intégration des étrangères et des étrangers est évoquée et encouragée. L'intégration doit être un processus réciproque qui exige une ouverture tant de la part de la population migrante que de la part de la population indigène. L'intégration est un processus à double sens qui ne peut se faire sans un dialogue et une collaboration d'égal à égal entre la population étrangère et la population résidente. Il faut donc garantir l'égalité des chances et l'égalité de traitement sur les plans juridique, politique, économique et social.

Nous demandons une nouvelle formulation dans ce sens.

*Question 4: Etes-vous d'accord avec les conditions générales d'admission prévues pour les personnes non ressortissantes d'un Etat de l'UE et de l'AELE qui souhaitent exercer une activité lucrative dans notre pays (art. 20 à 29)?*

La Commission fédérale pour les questions féminines approuve le principe selon lequel, dans le cas de personnes non ressortissantes de l'UE/AELE, le recrutement se fasse en fonction de la qualification et non en fonction de la nationalité. Elle rappelle cependant qu'elle avait déjà attiré l'attention sur les dangers possibles d'un tel modèle d'admission dans sa prise de position sur la réglementation relative aux étrangers/Révision partielle de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (1998/99) (voir «Questions au féminin» 2.1998).

La CFQF regrette qu'on ne prenne pas en considération les besoins et problèmes spécifiques des femmes migrantes. Celles-ci travaillent pour la plupart dans des emplois non qualifiés, qu'elles disposent d'ailleurs d'une bonne formation ou non. Les étrangères qui travaillent en Suisse sont généralement situées bas dans la hiérarchie, gagnent peu, travaillent beaucoup, à de mauvaises conditions, et servent de main d'œuvre tampon en cas de récession. L'accès à un travail qualifié est plus facile pour les hommes que pour les femmes.

*Question 5: Considérez-vous comme convenables les conditions particulières et personnelles d'admission prévues pour les personnes non ressortissantes des Etats de l'UE et de l'AELE (art. 26: chiffre 222.3 du rapport explicatif)?*

**a) A propos de la situation des femmes en général**

La Commission n'est pas d'accord avec les conditions différentes de recrutement pour les personnes ressortissantes d'Etats membres de l'UE et de l'AELE et pour celles ressortissantes des autres Etats. Les travailleurs et travailleuses des Etats membres de l'EU et de l'AELE sont uniquement soumis à une limitation générale d'admission (contingentement) alors que les personnes en provenance des autres Etats sont en fait exclues de l'admission. En cas de besoin, exception n'est faite que pour les spécialistes hautement qualifié-e-s. Cette différence favorise les couches socialement privilégiées et discrimine indirectement les femmes. L'article 26 du projet de loi ne tient compte que d'une égalité formelle entre les sexes. Or cette réglementation peut se révéler discriminatoire vis-à-vis femmes pour deux raisons:

■ L'accès à un travail qualifié est généralement plus facile pour les hommes que pour les femmes, ce qui s'explique en grande partie par le fait que les prestations et les activités des hommes ont tendance à être plus valorisées que celles des femmes à cause des stéréotypes de sexe. Ce mécanisme discriminatoire joue dans notre pays comme à l'étranger. Le législateur lui-même ne semble pas exempt de ces stéréotypes, puisque dans l'article 26, il est essentiellement question des «mieux qualifiés» masculins (spécialistes, investisseurs, chefs d'entreprise).

■ De par leur origine, les femmes sont doublement désavantagées: nombreuses sont les migrantes qui proviennent de pays non membres de l'UE ou de l'AELE, d'une part, et la culture de leur pays d'origine est souvent empreinte d'une vision traditionnelle des rôles de sexe, ce qui a pour résultat que leurs chances de scolarisation et de formation sont moins bon-

nes que celles des hommes d'autre part.

■ Une admission à l'emploi qui ne vaut que pour les personnes hautement qualifiées contraindrait avant tout les femmes migrantes elles aussi à exercer plus encore une activité au noir (hôtellerie, etc.).

Il est à craindre que les femmes non ressortissantes d'Etats membres de l'UE ou l'AELE auront moins de chances d'être admises à exercer une activité lucrative que les hommes également non ressortissants de l'UE/AELE. La formulation sexuellement neutre de l'article 26 ne tient pas suffisamment compte des réalités de vie différentes des hommes et des femmes.

La CFQF demande que lors du recrutement des travailleuses et des travailleurs provenant des «autres Etats», on ne prenne pas en considération seulement la qualification professionnelle mais aussi les problèmes spécifiques des migrantes. Nous référons à ce propos à l'article de Martina Caroni sur les problèmes juridiques liés au séjour des femmes migrantes en Suisse (publié dans «Questions au féminin», 2.1999, p. 40-43).

Notons ici que les personnes hautement qualifiées sont aussi nécessaires dans leur pays d'origine.

**b) A propos de la situation des danseuses de cabaret**

Le projet de loi ne contient aucune disposition relative aux danseuses de cabaret. Dans le rapport explicatif, elles ne figurent que comme un exemple de victimes d'actes criminels (p. 23). Des incertitudes persistent quant à leur statut et à leurs conditions d'admission. Si les danseuses de cabaret sont incluses dans l'article 26 de la nouvelle LEtr, elles vont devoir venir illégalement en Suisse et leur statut va encore se péjorer, essentiellement pour deux raisons: la plupart des danseuses de cabaret proviennent d'Etats non membres de l'UE/AELE et la demande en Suisse est très grande. Il y a encore deux ans, on avait tenu compte de leur situation particulière dans la révision partielle de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE) en ceci qu'on les avait incluses dans l'exception générale au principe de recrutement prioritaire pour les personnes ressortissantes d'Etats non membres de l'UE/AELE (voir OLE, art. 8, al. 3, lettre c).

La Commission demande qu'on continue d'inclure les danseuses de cabaret dans l'exception au principe selon lequel lorsque les personnes proviennent d'Etats non membres de l'UE/AELE, seules celles qui sont particulièrement qualifiées obtiendront une autorisation de travailler. Etant donné que dorénavant, les conditions d'admission à exercer une activité lucrative seront réglementées dans la loi, la réglementation qui a prévalu jusqu'à présent à l'art. 8, al. 3, lettre c OLE doit fi-

gurer à l'art. 26 al. 3 lettre c de la loi et le rapport explicatif doit expliquer pourquoi.

**c) Autres dispositions protégeant les danseuses de cabaret**

Les danseuses de cabaret doivent avoir une possibilité réelle de se défendre contre des conditions de travail abusives. La CFQF propose dès lors que la durée pendant laquelle elles peuvent séjourner sans activité lucrative en Suisse soit augmentée en conséquence. De toute façon, la durée de 30 jours prévue dans l'OLE (art. 20 al. 3) suffit à peine pour entreprendre des démarches juridiques.

Afin d'améliorer encore les conditions de vie et de travail des danseuses de cabaret, la CFQF verrait d'un très bon œil la possibilité de changer de branche. En effet, du fait que selon le droit en vigueur, elles n'ont qu'une autorisation de séjour de courte durée, les danseuses de cabaret qui ne peuvent plus ou ne veulent plus travailler dans l'industrie du sexe n'ont guère d'autre alternative que de rentrer prématurément dans leur pays d'origine.

*Question 7: S'agissant de l'initiative Goll. Approuvez-vous les modifications de l'actuelle LSEE qui ont été décidées le 7 juin 1999 par le Conseil national, ou la proposition du Conseil fédéral ou le maintien de la réglementation actuelle?*

La Commission fédérale pour les questions féminines approuve la réglementation proposée par le Conseil national à propos de l'initiative Goll en ce qui concerne le regroupement familial.

Il faut donc que le droit de séjour du conjoint d'un Suisse ou d'une Suisseuse – de même que le conjoint d'une personne bénéficiant d'un permis d'établissement – ne dépende pas de l'exigence d'une vie commune. Dans des situations de rigueur, le droit de séjour du ou de la conjointe doit également être maintenu après la dissolution du mariage (voir question 8).

La CFQF recommande cependant d'étendre aux conjoint-e-s d'étrangères et d'étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour ou titulaires d'une autorisation de courte durée la proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil national à propos de l'initiative Goll (Droits spécifiques accordés aux migrantes, FF 1999 2774). Il faudrait en outre que la réglementation des cas de rigueur touche aussi les conjoint-e-s de citoyen-nes suisses (nouvelle LEtr: art. 51. en comp. avec art. 44).

*Question 8: Estimez-vous judicieux de poser comme condition au droit de séjour la vie commune des conjoints (art. 43 ou 44) ou préférez-vous la solution choisie par le Conseil national dans le cadre de l'initiative parlementaire Goll (96.461), qui préconise un droit de séjour indépendant de la vie commune des époux (cf. ch. 262.9 du rapport explicatif)?*

La CFQF rejette le fait de lier le droit de séjour à la vie commune pour le maintien ou la prolongation de l'autorisation de séjour. Les raisons en sont les suivantes:

■ Poser la vie commune des époux comme condition du droit de séjour constitue une discrimination. Ce qui va de soi pour les Suisses et les Suissesses doit aussi être possible pour les étrangers et les étrangères, autrement dit la possibilité, à n'importe quel moment, de cesser la vie commune et de prendre un logement indépendant. Il n'y a sur ce plan aucune raison de traiter différemment les Suisses et les étrangers, y compris dans le cadre de la lutte contre les abus. Car selon le Code civil, le régime de la séparation n'est pas seulement un moyen de dissoudre le mariage mais aussi de surmonter les crises.

■ Les victimes de violence qui sont étrangères se trouvent dans une situation particulièrement difficile de dépendance lorsque leur autorisation de séjour dépend du ou de la partenaire. Les migrantes en ménage avec un homme violent se trouvent quant à elles dans une situation quasi inextricable: ou elles supportent les violences de leur compagnon pour ne pas perdre leur droit de séjour, ou elles prennent des mesures (elles se séparent ou divorcent) au risque d'être expulsées. L'exigence de la vie commune ne tient pas suffisamment compte de ces situations de contrainte (pour les cas de rigueur, voir ci-dessous). Sur le plan de la lutte contre les abus, l'exigence de la vie commune des époux ne tient pas non plus. La CFQF estime faux de se préoccuper plus d'empêcher les mariages blancs que de protéger les migrantes menacées par un mari violent. Celles-ci ne doivent pas être livrées à l'unique volonté de leur conjoint. Il faut leur conférer des droits dont elles doivent être sûres de pouvoir se prévaloir. Un droit de séjour conditionnel représente dans ce cas une solution choquante car cela implique que les migrantes restent plus ou moins pieds et poings liés avec un mari éventuellement violent jusqu'à ce qu'elles obtiennent un droit de séjour autonome.

■ La réglementation des situations de rigueur prévue dans le projet de loi, selon laquelle le droit de séjour du ou de la conjointe et des enfants doit pouvoir être maintenu après la dissolution du mariage ou de la communauté familiale en cas de motifs personnels graves, n'est pas suffisante. En effet, les cas de rigueur ne sont

pris en considération qu'après recours à la violence et n'ont donc aucun effet préventif. On crée ainsi de facto un espace de libre exercice de la violence dans le mariage, du moins lorsqu'un des deux conjoints est étranger. Car de peur d'être expulsées, les victimes qui sont «seulement menacées» éviteront de chercher une aide extérieure ou de porter plainte.

Il faut encore tenir compte du fait que, à la suite d'une séparation ou d'un divorce, les migrantes risquent de tomber dans une situation financière précaire. La réglementation des situations de rigueur ne prend pas non plus cet aspect en considération. L'art. 51 devrait au moins prévoir une non-application provisoire de l'art. 42 LEtr. Car sinon la migrante séparée ou divorcée qui remplit bel et bien les conditions des motifs personnels importants pourrait encore être expulsée parce qu'elle devient dépendante de l'assistance publique.

Toutes ces raisons expliquent pourquoi la Commission doute du bien-fondé de l'exigence de la vie commune comme preuve tangible pour délivrer et prolonger l'autorisation de séjour, exigence qui n'est pas non plus efficace pour lutter contre les mariages blancs. Cette réglementation se fonde sur une vision surannée des rôles de sexe et ne garantit pas une protection suffisante aux femmes migrantes. La CFQF demande de renoncer à l'exigence de la vie commune. Ainsi les étrangères auront elles aussi la possibilité de se séparer avant de se trouver confrontées à des actes de violence et sans devoir risquer d'être expulsées.

*Question 9: Etes-vous favorables à la proposition d'accorder, sans conférer de droit, le regroupement familial aux titulaires d'autorisations de séjour de courte durée (art. 47)?*

En se fondant sur le principe de l'égalité de traitement des personnes étrangères, la Commission est favorable au fait d'accorder le droit au regroupement familial aussi aux titulaires d'autorisations de séjour de courte durée. Il est à cet égard particulièrement choquant de voir l'inégalité de traitement entre ressortissants de pays non membres de l'UE et ressortissants de l'UE: ceux-ci, en fonction d'accords bilatéraux avec l'UE, ont droit au regroupement familial même lorsqu'ils sont titulaires d'un permis de séjour temporaire.

Tant l'art. 47 que l'art. 46 exigent pour le regroupement familial la garantie d'un logement convenable et de moyens financiers suffisants, autrement dit la non-dépendance de l'assistance publique. La CFQF demande d'inscrire ces deux conditions dans une ordonnance. Certes, les conditions d'un logement convenable sont précisées dans l'art. 39 al. 2 OLE mais

elles sont peu claires, ce qui favoriserait un traitement différencié d'un canton à l'autre. L'ordonnance devrait également préciser que le revenu futur du ou de la conjointe qui rejoint l'autre – muni-e d'un contrat de travail – doit être pris en compte dans le calcul des moyens suffisants (cf. Directive OFE sur l'entrée, le séjour et l'établissement d'août 1998, 623.3).

Il n'est pas non plus admissible que certains cantons refusent le regroupement familial lorsque les deux conjoints veulent avoir une activité lucrative ou lorsque ce n'est pas la mère qui s'occupera des enfants (cf. Rapport sur l'intégration de la Commission fédérale des étrangers, 8.5). Ceci implique que, selon les circonstances, on ne soit pas en mesure de garantir un revenu suffisant et les migrantes qui sont seules doivent pratiquement renoncer à faire venir leurs enfants. Une telle pratique repose sur des images désuètes des rôles de sexe, viole l'interdiction de discriminer un des deux sexes et ne respecte pas le droit à la vie privée et à la vie familiale, ce qui, en fin de compte, aboutit à relativiser le droit au regroupement familial.

*Question 13: Etes-vous favorables à l'introduction d'une disposition légale prévoyant le refus par les autorités ou l'officier d'état civil de conclure le mariage lorsqu'il apparaît que les fiancés n'ont pas la volonté de fonder une communauté conjugale et qu'ils visent uniquement à assurer un droit de séjour en se mariant (solution allemande; voir ch. 262.10 du rapport explicatif)?*

La Commission rejette une telle proposition car elle constitue une discrimination. Le risque est trop grand de voir des couples inhabituels – par exemple avec une grande différence d'âge – être classés comme situation abusive.

*Question 14: L'introduction d'une disposition générale dans le CCS permettant aux autorités compétentes de déclarer nul le mariage qui a été conclu dans un but abusif (par ex., pour éluder les prescriptions d'admission du droit des étrangers), serait-elle saluée?*

Voir réponse à la question 13.

### III Langage

La formulation du projet de loi de même que celle du rapport explicatif ne respectent pas le principe de l'égalité des sexes dans le langage. Dans de nombreux articles du texte de loi, il n'est question que d'employeurs, d'investisseurs, d'entrepreneurs, d'auteurs, de travailleurs, etc. (cf. art. 2 al. 2; 20 lit. a; 26 al. 1 et 3 lit. a; 29; 34 al. 3; 101 al. 2; 104 al. 2; 107; 108 al. 4, et 111 (par rapport à l'art. 21) et 112 al. 2 des dispositions finales. Quant à la

version française, elle ne se réfère en outre qu'à «l'étranger» ou aux étrangers.

La Commission fédérale pour les questions féminines estime qu'il est nécessaire de retravailler le projet de loi sur le plan du langage. Elle renvoie en particulier aux décisions du Conseil fédéral et du Parlement sur l'égalité des sexes dans le langage ainsi qu'au Guide publié par la Chancellerie fédérale sur l'égalité dans la langue allemande.

*Traduction: Martine Chaponnière*