Rapport final du groupe de travail interdépartemental Migration

Résumé

Etat des lieux

A l'heure actuelle, la gestion du phénomène migratoire est plus que jamais une nécessité et ce, à plusieurs niveaux. D'une part, il s'agit d'influer au niveau multilatéral sur la compréhension de ce phénomène, la Suisse étant particulièrement active dans ce domaine dans le cadre de l'Initiative de Berne et de la définition de la notion émergente de « Global Commission on International Migration ». D'autre part, la coopération avec l'Union européenne constitue, pour la Suisse, une priorité de tout premier ordre, sachant que l'UE œuvre pour une politique migratoire commune aux Etats-membres. Enfin, la Suisse doit, dans la mesure du possible, entretenir des relations avec des partenaires dans le domaine migratoire dans les pays de provenance et les Etats de transit. Ce faisant, elle vise à une conciliation des intérêts dans le contexte des problèmes posés par l'émigration, l'immigration et la réadmission. Une telle démarche ne saurait être réalisable dans tous les cas, mais elle pourrait l'être vraisemblablement à long terme. C'est pourquoi tous les départements et offices chargés des questions de migration à tous les niveaux de l'Administration fédérale devront oeuvrer dans ce sens.

Problématique

Dialoguer avec les Etats de provenance et de transit place les autorités fédérales, notamment celles confrontées à l'exécution des renvois d'étrangers et de requérants d'asile déboutés tenus de quitter la Suisse, devant de nouveaux défis. Concrètement, les Etats concernés font valoir leurs propres intérêts en contrepartie de la réadmission de leurs ressortissants. Une conciliation des intérêts telle que visée dans le cadre d'un partenariat en matière de migration ne peut relever de la seule compétence de l'Office fédéral des réfugiés (ODR). Les demandes présentées par les Etats de provenance et de transit touchent des domaines politiques n'incombant pas à l'ODR.

La coordination et la coopération de tous les offices de l'Administration fédérale concernés par les questions de migration constituent un préalable à un dialogue réussi avec les Etats partenaires de la Suisse. Dans ce contexte, il est important que, pour les Etats qui considèrent la situation dans le domaine des renvois comme particulièrement problématique sur le plan de la politique intérieure, d'introduire un système de consultation contraignant entre les départements et les offices fédéraux intéressés. De même, il y aura lieu de prendre en considération, en vue de négociations, tous les domaines relevant de questions de migration et d'expliciter avec le partenaire de la négociation d'éventuelles contributions touchant au thème de la conciliation des intérêts.

Mandat

Le groupe de travail IDAG a examiné les moyens et les possibilités afin d'utiliser les instruments de politique étrangère pour la mise en place d'une stratégie commune en matière de politique migratoire. Il est chargé d'identifier les éventuelles synergies entre les différentes activités extérieures des départements et des offices fédéraux dans les domaines de la migration et du retour. Il devra également mettre en lumière les améliorations institutionnelles au niveau de la coordination interdépartementale.

Propositions

Pour décision

1. Le groupe de travail IDAG Migration estime qu'à l'heure actuelle et dans un proche avenir, il n'y a pas nécessité d'agir et de modifier l'actuelle politique d'accès au marché du travail. La question d'un accès limité au marché du travail suisse - à certaines conditions cadres précises et à des fins de formation – et en contrepartie à des accords de réadmission, devra être examinée par le groupe interdépartemental chargé des questions de migration (IAM). A la lumière du développement de la politique suisse d'immigration et des décisions relevant du domaine migratoire au sein de l'UE, il conviendra d'établir un rapport en temps utile à l'adresse du Conseil fédéral.
2. Le DFJP soumet au comité du groupe de travail une liste de pays plus particulièrement concernés par la migration. Pour ces pays, un système de consultation contraignant, y compris de l'ODR, sera mis en place. La position de la Suisse adoptée dans le cadre des négociations à l'égard du pays intéressé est définie dans le comité du groupe de travail, placé sous l'égide conjointe du DFJP et du DFAE.
3. Le groupe de travail IAM doit être chargé de suivre et d'analyser l'évolution du droit européen en matière d'asile et de migration ainsi que la politique étrangère de l'UE. Pour ce faire, il s'agira de prendre en compte de nouvelles initiatives opérationnelles comme les rapatriements exécutés conjointement.
4. Le groupe de travail IAM doit être chargé d'examiner d'entente avec la Mission à Bruxelles, si la Suisse a un intérêt à participer aux programmes de l'UE et quelles sont les possibilités en vue d'une coopération.
5. Le groupe de travail IAM doit être chargé, en vue d'une éventuelle exemption (générale) de visa pour un Etat, de déterminer des systèmes de consultation contraignants entre les offices et de veiller à leur respect.
6. Le groupe de travail doit être chargé d'une meilleure harmonisation de la pratique en matière d'établissement de visas entre les offices fédéraux IMES, ODR et fedpol ainsi qu'avec le DFAE. Il devra également étudier comment diffuser systématiquement le système dactyloscopique AFIS.
7. Le DFI (OFAS) doit être chargé de présenter au Conseil fédéral un rapport sur la conclusion d'accords portant sur la sécurité sociale dans le but d'instaurer un pilotage de la migration. Ce rapport comprendra également les conventions en matière de versements de rentes et de capital dans le cadre de l'assurance

vieillesse, survivants et invalidité, conclues avec les pays pour lesquels un accord ordinaire sur la sécurité sociale n'entre pas en ligne de compte.

8. Le groupe de travail IAM doit être chargé de coordonner et de surveiller la mise en place des mesures décidées et de rendre un rapport annuel sur l'état d'avancement des travaux.

9. Le mandat et la composition du groupe de travail interdépartemental Retour (ILR) seront élargis. Ce groupe sera chargé du développement et de la mise en œuvre opérationnelle des mesures dans le domaine des retours, de la réintégration ainsi que de la prévention contre l'immigration irrégulière.

Pour prise de connaissance

10. Le Conseil fédéral prend acte que le sujet consacré à Schengen/Dublin a été enlevé du rapport du groupe Migration. Un rapport séparé, rédigé par le DFJP à ce sujet sera présenté au Conseil fédéral dans les plus brefs délais.

11. Le Conseil fédéral prend acte que l'ODR, le responsable de la protection des données et l'OFJ examineront conjointement la suite de la procédure concernant le problème de la protection des données lors de la conclusion d'accord de réadmission.

12. Le Conseil fédéral prend acte que, lors de futures négociations avec des Etats de provenance et de transit, des clauses ou des déclarations concernant la coopération en matière de justice devront être inscrites dans les accords de réadmission, lorsque l'Etat partenaire y voit une conciliation d'intérêts pour garantir la réadmission. Le choix de la clause adaptée sera effectué par l'ODR et l'OFJ ainsi que par le responsable de la protection des données.

13. Le Conseil fédéral prend acte que, lors de futures négociations avec des Etats de provenance et de transit, des clauses ou des déclarations concernant la coopération policière et en matière de sûreté dans les domaines du perfectionnement et de la formation devront être inscrits dans les accords de réadmission, si l'Etat partenaire le désire dans l'optique d'une conciliation d'intérêts et/ou si une telle coopération est dans l'intérêt de la Suisse. La proposition de négociation et le choix de la clause / de la déclaration seront conjointement définis par l'ODR et fedpol. Il s'agira de prévoir pour de tels programmes s'inscrivant dans le cadre d'une coopération policière non réciproque un financement par l'ODR ou la DDC.

14. Le Conseil fédéral prend acte que, en vue de la modification de l'article 93 LAsi et avant son entrée en vigueur, des mesures visant à faciliter le renvoi et à prévenir à court terme la migration irrégulière sont déjà planifiées et qu'elles peuvent être appliquées dans des cas particulièrement urgents

15. Le Conseil fédéral prend acte que l'ODR peut attribuer, dans le cadre de rapatriements sous escorte par voie aérienne tout en respectant les conditions de droit international public nécessaires, une autorisation d'engager des fonctionnaires de police originaires d'un Etat concerné pour des missions d'escorte. Le DFJP et le DFAE examinent les normes minimales de droit international public nécessaires et décident d'une réglementation légale sous la forme qui convient.