



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Feuille fédérale  
[www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch)  
La version électronique  
signée fait foi



25.026

**Message  
concernant l'initiative populaire «Pas de Suisse  
à 10 millions! (initiative pour la durabilité)»**

du 21 mars 2025

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Pas de Suisse à 10 millions! (initiative pour la durabilité)», en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 mars 2025

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter  
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

## Condensé

*L'initiative «Pas de Suisse à 10 millions! (initiative pour la durabilité)» exige que la population résidante permanente de la Suisse ne dépasse pas dix millions d'ici 2050. Cette initiative menacerait la prospérité de la Suisse, affecterait le fonctionnement de la société et mettrait en péril la voie bilatérale avec l'Union européenne. Le Conseil fédéral propose donc à l'Assemblée fédérale de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons sans contre-projet, ni direct ni indirect, en lui recommandant de la rejeter.*

### **Contenu de l'initiative**

*L'initiative populaire «Pas de Suisse à 10 millions! (initiative pour la durabilité)» a été déposée le 3 avril 2024 à la Chancellerie fédérale. Elle vise à limiter la population résidante de la Suisse à dix millions d'ici 2050 afin de garantir une évolution soutenable du pays. Des mesures échelonnées sont prévues à cet effet. Une fois l'initiative acceptée, la Confédération et les cantons devront ainsi prendre des mesures pour assurer un développement durable de la population, en particulier en vue de protéger l'environnement et dans l'intérêt de la conservation durable des ressources naturelles, de la performance des infrastructures, du système de soins et des assurances sociales. Si la valeur limite de neuf millions et demi est dépassée avant 2050, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale devront faire en sorte d'empêcher le dépassement du plafond de dix millions, notamment en agissant dans le domaine de l'asile et au niveau du regroupement familial. Si les accords internationaux qui favorisent la croissance démographique contiennent des clauses d'exception ou de sauvegarde, le Conseil fédéral devra les invoquer ou en négocier l'application. Il devra également s'efforcer de renégocier ces accords, qu'ils soient juridiquement contraignants ou non. En cas de dépassement de la valeur limite de dix millions avant ou après 2050, les mesures prises devront être poursuivies. Les accords internationaux qui favorisent la croissance démographique devront en outre être dénoncés dès que possible. Au bout de deux ans de dépassement de la valeur limite de dix millions, l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu avec l'Union européenne (UE) devra être dénoncé.*

### **Inconvénients de l'initiative**

*L'initiative exige explicitement que l'ALCP avec l'UE soit dénoncé si la population ne peut être limitée à dix millions par le biais d'autres mesures (telles que la dénonciation de traités relatifs aux droits de l'homme) et qu'aucune clause d'exception ou de sauvegarde n'a pu être négociée ou invoquée d'ici là. Une acceptation de l'initiative entraînerait donc une profonde réorientation lourde de conséquences de la politique migratoire de la Suisse et de ses relations avec l'UE.*

*Le Conseil fédéral entend stabiliser et développer la voie bilatérale avec l'UE. Les négociations avec cette dernière se sont achevées, sur le plan matériel, le 20 décembre 2024. Dans le domaine de l'immigration, elles ont permis de compléter le dispositif de protection par plusieurs garanties et exceptions et, surtout de clarifier la clause de sauvegarde qui figure dans l'ALCP. Le Conseil fédéral juge peu réaliste*

*d'envisager une renégociation intégrale de l'ALCP pour introduire des limitations quantitatives. Il considère également qu'il est irréaliste de chercher à négocier des exceptions qui garantiraient durablement le respect des objectifs de l'initiative ou de chercher à renégocier les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et que de telles négociations risqueraient de porter atteinte à la crédibilité de la Suisse. En revanche, les clarifications apportées à la clause de sauvegarde permettront, dans des cas justifiés, de limiter l'immigration issue de l'UE sans remettre en question l'ALCP et, partant, la voie bilatérale dans son intégralité.*

*L'immigration dans la population résidante permanente de la Suisse provient en majorité des pays de l'UE/AELE et s'inscrit dans le cadre de l'ALCP. Elle répond avant tout à la demande de main-d'œuvre de l'économie suisse. L'ALCP permet en effet aux entreprises de puiser, avec souplesse et sans trop de contraintes administratives, dans un large bassin de main-d'œuvre au sein de l'UE. Il a ainsi contribué à satisfaire les besoins en personnel et donc à assurer tant la sécurité des emplois qu'un développement économique globalement favorable. Le marché du travail devant remplacer une population de plus en plus vieillissante, la Suisse continuera d'être tributaire de travailleurs étrangers pour compléter le potentiel de la main-d'œuvre présente en Suisse. De ce fait, une immigration adaptée aux besoins du marché reste essentielle pour maintenir la capacité d'innovation et la compétitivité de l'économie suisse ou pour préserver le système de santé.*

*En cas d'acceptation de l'initiative, l'augmentation de la population résidante permanente pourrait impliquer de dénoncer un grand nombre de traités internationaux (dont la liste reste à établir), ce qui pourrait nuire considérablement à l'image de la Suisse en tant que partenaire contractuel fiable à l'échelle internationale.*

*En outre, la dénonciation de l'ALCP remettrait en question le principe même de la voie bilatérale. En effet la «clause guillotine» s'appliquerait et mettrait fin aux autres accords sur le marché intérieur, ce qui remettrait en cause les accords d'association à Schengen et à Dublin. L'UE a en effet établi à plusieurs reprises un lien politique entre l'ALCP, son extension aux États d'Europe de l'Est et les accords d'association à Schengen et à Dublin. Les conséquences économiques pour la Suisse seraient très importantes. Dans le domaine de la sécurité intérieure, l'association à Schengen apporte en particulier une valeur ajoutée qui ne peut pas être exprimée en termes financiers. En faisant partie de l'espace européen de sécurité, la Suisse profite des réseaux reliant les États Schengen, de l'échange automatique d'informations et de son intégration à l'espace de recherche européen.*

*L'inscription d'une valeur limite fixe dans la Constitution aurait surtout pour effet de diminuer la souplesse nécessaire pour faire face aux enjeux à venir. Le besoin de travailleurs étrangers, lui, subsisterait, notamment en raison de l'évolution démographique.*

*Le Conseil fédéral estime donc que la dénonciation de l'ALCP, qui mettrait fin à d'autres accords bilatéraux, et celle de nombreux accords internationaux auraient de lourdes conséquences financières, économiques et sociales et qu'un retrait de la Suisse de l'espace européen de sécurité rendrait beaucoup plus difficile la garantie de sa sécurité intérieure. De plus, le système suisse de l'asile devrait être renforcé et coûterait plus cher puisque la Suisse ne pourrait plus procéder à aucun transfert vers*

*un autre État Dublin et recevrait vraisemblablement un nombre considérable de deuxièmes demandes.*

### ***Stratégies et mesures liées à la croissance démographique***

*Plutôt que de compromettre les relations stables que la Suisse entretient avec son principal partenaire, à savoir l'UE, et de risquer une perte d'emplois, une réduction de la prospérité et une baisse de la sécurité, le Conseil fédéral souhaite continuer de respecter ses principes éprouvés sur le plan humanitaire et sur le plan de la politique migratoire. Il n'est cependant pas sans savoir que l'immigration et la croissance démographique comportent leur part de défi. En complément des mesures et stratégies qui ont été mises en place dans différents domaines et qui tiennent déjà compte de l'évolution de la population, il a défini des actions ciblées visant à réduire l'immigration et à relever les défis qu'elle pose. Celles-ci concernent principalement les domaines de l'asile, de l'immigration sur le marché du travail et du logement.*

### ***Proposition du Conseil fédéral***

*Par le présent message, le Conseil fédéral propose par conséquent aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «Pas de Suisse à 10 millions! (initiative pour la durabilité)». Il ne lui oppose pas de contre-projet.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Aspects formels et validité de l'initiative</b>	<b>7</b>
1.1 Texte de l'initiative	7
1.2 Aboutissement et délais de traitement	8
1.3 Validité	9
1.3.1 Critères de validité	9
1.3.2 Conformité aux règles impératives du droit international	9
<b>2 Contexte</b>	<b>11</b>
2.1 Politique migratoire de la Suisse	11
2.1.1 Objectifs et défis	11
2.1.2 Mise en œuvre actuelle de la politique migratoire	12
2.1.3 Système d'admission dans le domaine des étrangers	18
2.1.4 La politique d'asile de la Suisse	21
2.1.5 Politique d'intégration de la Suisse	22
2.1.6 Politique de la Suisse en matière de retour	24
2.1.7 Politique migratoire extérieure de la Suisse	24
2.2 Évolution de l'immigration et de la croissance démographique	25
2.2.1 Évolution de l'immigration	25
2.2.2 Évolution de la croissance démographique	30
2.3 Initiatives populaires dans le domaine de l'immigration	31
2.4 Effets de l'immigration	33
<b>3 Buts et contenu de l'initiative</b>	<b>36</b>
3.1 Buts	36
3.2 Réglementation proposée	36
3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative	37
3.3.1 Mesures après l'acceptation de l'initiative	37
3.3.2 Mesures en cas de dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi avant 2050	42
3.3.3 Accords internationaux qui favorisent la croissance démographique	51
3.3.4 Mesures en cas de dépassement de la valeur limite de dix millions avant ou après 2050	59
3.3.5 Mesures au bout de deux ans de dépassement de la valeur limite de dix millions avant ou après 2050	61
3.3.6 Mise en œuvre provisoire des mesures au moyen d'ordonnances après acceptation de l'initiative	61
<b>4 Appréciation de l'initiative</b>	<b>62</b>
4.1 Appréciation des buts visés par l'initiative	62
4.2 Conséquences en cas d'acceptation	63
4.2.1 Conséquences en matière de libre circulation	63

4.2.2	Conséquences dans le domaine des droits de l'homme	66
4.2.3	Autres conséquences	68
4.3	Inconvénients de l'initiative	70
4.4	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	70
<b>5</b>	<b>Stratégies et mesures relatives à la croissance démographique</b>	<b>71</b>
<b>6</b>	<b>Conclusions</b>	<b>79</b>
<b>Liste des abréviations et des titres courts utilisés</b>		<b>81</b>
<b>Bibliographie</b>		<b>86</b>
<b>Publications de l'administration fédérale</b>		<b>88</b>
<b>Liste des sources Internet</b>		<b>93</b>
<b>Annexes</b>		
1	Tableau récapitulatif des données utilisées dans le message	96
2	Calcul des données utilisées dans le message en relation avec le droit au respect de la vie familiale, le principe de non-refoulement et l'obligation de protection des victimes de la traite d'êtres humains et de violence domestique	98
3	Précisions sur les accords qui ne sont en principe pas concernés par la mise en œuvre des mesures prévues par la disposition transitoire (art. 197, ch. 15, al. 1, 5 <sup>e</sup> phrase)	100
4	Liste des conventions internationales dans le domaine des migrations	106
<b>Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire</b> <b>«Pas de Suisse à 10 millions!</b> <b>(initiative pour la durabilité)» (Projet)</b>		FF 2025 1263

## Message

### 1 Aspects formels et validité de l'initiative

#### 1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Pas de Suisse à 10 millions! (initiative pour la durabilité)» a la teneur suivante:

La Constitution<sup>1</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 73a Développement durable de la population*

<sup>1</sup> La population résidante permanente de la Suisse ne doit pas dépasser dix millions de personnes avant l'année 2050. À partir de 2050, le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, adapter chaque année cette valeur limite en fonction de l'accroissement naturel. La Confédération s'assure que la valeur limite est respectée.

<sup>2</sup> Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons prennent des mesures pour assurer un développement durable de la population, en particulier en vue de protéger l'environnement et dans l'intérêt de la conservation durable des ressources naturelles, de la performance des infrastructures, des soins et des assurances sociales suisses.

<sup>3</sup> La population résidante permanente comprend l'ensemble des personnes de nationalité suisse ayant leur domicile principal en Suisse ainsi que l'ensemble des personnes de nationalité étrangère disposant d'un titre de séjour d'une durée minimale de douze mois ou séjournant en Suisse depuis au moins douze mois.

*Art. 197, ch. 15<sup>2</sup>*

*15. Disposition transitoire ad art. 73a (Développement durable de la population)*

<sup>1</sup> Si la population résidante permanente de la Suisse dépasse neuf millions et demi de personnes avant l'année 2050, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, dans les limites de leurs compétences respectives, prennent des mesures, en particulier en matière d'asile et de regroupement familial, en vue d'assurer le respect de la valeur limite fixée à l'art. 73a, al. 1. Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un projet de loi à cet effet. À partir du moment où la valeur limite est dépassée, les personnes admises à titre provisoire ne peuvent plus obtenir d'autorisation de séjour ou d'établissement, ni la nationalité suisse, ni aucun autre droit de rester. Les règles impératives du droit international sont réservées. En vue d'assurer le respect de la valeur limite fixée à l'art. 73a, al. 1, le Conseil fédéral s'efforce en outre de renégocier les accords internationaux qui favorisent la croissance démographique, qu'ils soient juri-

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

---

diquement contraignants ou non, ou de négocier des clauses d'exception ou de sauvegarde. Si un accord prévoit de telles clauses, le Conseil fédéral les invoque.

<sup>2</sup> Si la population résidante permanente de la Suisse dépasse la valeur limite fixée à l'art. 73a, al. 1, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale prennent toutes les mesures à leur disposition pour assurer le respect de la valeur limite. L'al. 1 s'applique. Toutefois, les accords internationaux visés à l'al. 1 doivent être dénoncés dès que possible, en particulier le Pacte mondial du 19 décembre 2018 pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations), pour autant que la Suisse l'ait signé. Si, deux ans après qu'elle a été dépassée pour la première fois, la valeur limite fixée à l'art. 73a, al. 1, n'est toujours pas respectée, et si aucune clause d'exception ou de sauvegarde permettant de respecter ladite valeur limite n'a pu être négociée ou invoquée dans ce délai, l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes, ALCP) doit lui aussi être dénoncé dès que possible.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution de l'art. 73a sous la forme d'une ordonnance un an au plus tard après l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons. L'ordonnance a effet jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions édictées par l'Assemblée fédérale.

## 1.2

### Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «Pas de Suisse à 10 millions! (initiative pour la durabilité)» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 20 juin 2023<sup>3</sup>. Elle a été déposée le 3 avril 2024 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 8 mai 2024, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 114 430 signatures valables et qu'elle avait donc abouti<sup>4</sup>.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl), le Conseil fédéral avait jusqu'au 3 avril 2025 pour soumettre un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 3 octobre 2026 pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons.

<sup>3</sup> FF 2023 1588

<sup>4</sup> FF 2024 1036

## 1.3 Validité

### 1.3.1 Critères de validité

L’initiative remplit les critères de validité énumérés à l’art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.):

- a. elle obéit au principe de l’unité de la forme, puisqu’elle revêt entièrement la forme d’un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l’unité de la matière, puisqu’il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu’elle ne contrevient à aucune d’elles (voir les précisions au ch 1.3.2).

### 1.3.2 Conformité aux règles impératives du droit international

Si la notion de «règles impératives du droit international» n’est pas définie dans la Constitution, le Conseil fédéral et le Parlement ont néanmoins développé une pratique à ce sujet<sup>5</sup>. La notion (de droit interne) renvoie ainsi en premier lieu aux normes impératives du droit international (*ius cogens*) selon la définition générale fournie à l’art. 53, 2<sup>e</sup> phrase, de la Convention de Vienne sur le droit des traités (CVT). Le *ius cogens* désigne les normes fondamentales du droit international ne souffrant aucune dérogation<sup>6</sup>. S’il n’existe pas de liste faisant autorité des normes présentant un tel caractère, on peut cependant les déduire de la pratique des États et des traités internationaux en matière de droit international humanitaire. En font partie notamment: les principes du droit international humanitaire («droit de la guerre»), l’égalité souveraine des États et l’interdiction du recours à la force figurant dans la Charte des Nations Unies, l’interdiction de la torture, du génocide et de l’esclavage, ainsi que l’interdiction de refouler une personne sur le territoire d’un État dans lequel elle risque la torture et d’autres peines ou traitements cruels ou inhumains («principe de non-refoulement»). En outre, la notion (constitutionnelle) de règles impératives du droit international couvre également les garanties pour les états de nécessité définies dans la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH) et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II)<sup>7</sup>.

Le Conseil fédéral a décrété en détail le principe du non-refoulement dans son rapport concernant le classement de la motion Regazzi du 13 décembre 2016 (16.3982 «Ex-

<sup>5</sup> Voir principalement le rapport additionnel du Conseil fédéral «Relation entre droit international et droit interne», FF 2011 3401 pp. 3413 ss; voir aussi le message «Nouvelle constitution fédérale», FF 1997 I 1 pp. 368, 441 et 442. Plus récemment, voir le message «Initiative de mise en œuvre», FF 2013 8493 pp. 8501 ss et le message «Initiative pour l’autodétermination», FF 2017 5027 pp. 5036 et 5037.

<sup>6</sup> Ziegler, 2020, pp. 69 ss.

<sup>7</sup> Pour une énumération des garanties, voir le message «Initiative de mise en œuvre», FF 2013 8493 pp. 8502 et 8503.

pulsion des terroristes vers leur pays d'origine, qu'il soit sûr ou non»)<sup>8</sup>. Le sujet n'est donc présenté que brièvement dans le présent message. Le droit international impératif comprend également le principe de non-refoulement dans sa portée relative, codifié dans les normes applicables aux réfugiés, et le principe de non-refoulement dans sa portée absolue, codifié dans les instruments généraux des droits de l'homme et applicable à toute personne, indépendamment de son statut de séjour. Les autres normes du droit international impératif ne sont pas concernées par l'initiative.

Le principe du non-refoulement vise à prévenir les violations des droits de l'homme en interdisant à tout État d'expulser, de refouler ou d'extrader des personnes vers leur État de provenance si celui-ci ne respecte pas leurs droits fondamentaux. Il est garanti par un ensemble de normes internationales. La Suisse a ratifié différentes conventions internationales relatives aux droits de l'homme qui prévoient le non-refoulement, à savoir la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (art. 33), la CEDH (art. 3), la Convention de l'ONU contre la torture (art. 3), la Convention de l'ONU pour la protection contre les disparitions forcées (art. 16) et le Pacte ONU II (art. 7). Des dispositions sur le non-refoulement figurent non seulement dans ces textes internationaux, mais aussi dans la Cst. (art. 25, al. 2 et 3). Le principe du non-refoulement au sens de l'art. 25, al. 3, Cst. constitue l'essence de l'art. 25 Cst. L'essence des droits fondamentaux est à ce point capitale qu'elle est inviolable en toute circonstance (art. 36, al. 4, Cst.)<sup>9</sup>. Les règles impératives du droit international limitent donc tant les révisions constitutionnelles proposées et préparées par les autorités que celles provenant d'initiatives populaires<sup>10</sup>.

Le texte de l'initiative et les dispositions transitoires n'exigent pas expressément un renvoi systématique, après acceptation de l'initiative, des personnes de nationalité étrangère dans leur État de provenance, même lorsqu'elles y risquent la torture ou tout autre traitement ou peine cruels et inhumains. Les dispositions transitoires prévoient, sous réserve des règles impératives du droit international, l'obligation de ne plus octroyer aux personnes admises à titre provisoire d'autorisation de séjour ou d'établissement, ni la nationalité suisse, ni aucun autre droit de rester (art. 197, ch. 15, al. 1, 4<sup>e</sup> phrase, et 2, 2<sup>e</sup> phrase, qui précise que les règles de l'al. 1 s'appliquent). En revanche, elles ne mentionnent pas les conséquences de la non-obtention du droit de séjour. Elles peuvent, par conséquent, être interprétées et appliquées conformément aux règles impératives du droit international afin d'éviter qu'en cas de dépassement de la valeur limite de dix millions avant 2050, les personnes admises à titre provisoire soient renvoyées dans leur pays de provenance, même lorsqu'elles y risquent la torture ou tout autre traitement ou peine cruels et inhumains.

La disposition transitoire (art. 197, ch. 15, al. 1) impose par ailleurs au Conseil fédéral de s'efforcer de renégocier les accords internationaux qui favorisent la croissance démographique, qu'ils soient juridiquement contraignants ou non, ou de négocier des clauses d'exception ou de sauvegarde si la population résidante permanente dépasse neuf millions et demi de personnes avant 2050. Elle exige en outre (art. 197, ch. 15,

<sup>8</sup> Rapport du Conseil fédéral «Classement de la motion Regazzi», FF 2022 1229.

<sup>9</sup> Malinverni, Hottelier, Hertig Randall, Flückiger, 2021, p. 127.

<sup>10</sup> Rapport du Conseil fédéral «Classement de la motion Regazzi», FF 2022 1229 ch. 2.1.

al. 2) que ces accords internationaux soient dénoncés dès que possible en cas de franchissement du seuil de dix millions avant 2050 (art. 73a, al. 1).

Parmi les accords internationaux qui favorisent la croissance démographique pourraient figurer ceux contenant une ou plusieurs règles impératives du droit international, comme la CEDH (voir les précisions au ch. 3.3.3). Ces règles s'imposent à tous les États, même en dehors de toute convention. Elles sont contraignantes dans chaque État de droit, que la convention qui les renferme y soit ratifiée ou dénoncée<sup>11</sup>. Même si ces conventions devaient être dénoncées en raison de la nouvelle disposition constitutionnelle, les étrangers ne pourraient pas pour autant être renvoyés dans leur pays de provenance s'ils y risquent la torture ou tout autre traitement ou peine cruels et inhumains. L'initiative et les dispositions transitoires peuvent donc être mises en œuvre tout en garantissant le respect des règles impératives du droit international. De ce fait, le Conseil fédéral estime qu'elles remplissent le critère de validité prévu à l'art. 139, al. 3, Cst., qui prévoit le respect desdites règles.

## 2 Contexte

### 2.1 Politique migratoire de la Suisse

#### 2.1.1 Objectifs et défis

Les objectifs de la politique migratoire suisse peuvent être résumés comme suit:

- *Gérer les migrations*: le système binaire d'admission, qui opère une distinction entre la main-d'œuvre étrangère en provenance des États de l'Union européenne (UE) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et celle issue des États tiers, permet de tenir compte des besoins de l'économie tout en promouvant la compétitivité et la prospérité. Ce mode de gestion garantit à la Suisse de disposer, malgré le vieillissement de sa population, d'une main-d'œuvre suffisante dans des secteurs essentiels comme celui de la santé.
- *Respecter les engagements humanitaires*: la tradition humanitaire est perpétuée grâce à la protection octroyée aux personnes persécutées.
- *Empêcher les abus*: les migrations illégales, la traite des êtres humains et le trafic de migrants ainsi que les abus en matière de droit d'asile et de droit des étrangers font systématiquement l'objet de poursuites afin de garantir la sécurité intérieure et la paix sociale.
- *Encourager l'intégration*: l'intégration des étrangers au sein de la société suisse est souhaitée et encouragée. Elle se traduit par l'accès à la formation, au marché du travail et à la vie sociale afin de garantir l'égalité des chances et d'éviter les tensions sociales.
- *Renforcer la coopération internationale*: la Suisse participe activement à des instances internationales et elle coopère avec d'autres pays pour relever plus facilement des défis communs tels que le retour et la réintégration des per-

<sup>11</sup> Ehrenzeller, Gertsch, 2023, n. 46 à 50.

sonnes concernées dans leur pays d'origine ou de provenance et pour garantir la protection des frontières. La politique migratoire internationale prévoit d'assister sur place les personnes en situation de crise. Parallèlement, il faut combattre efficacement les causes de fuite et de déplacement forcé.

#### *Défis de la politique migratoire*

La politique migratoire doit relever des défis complexes aussi bien en matière de politique intérieure que de relations internationales. L'objectif est de concilier les besoins de l'économie et de la population résidante, les engagements humanitaires et des défis tels que l'acceptation par la société. Dans un monde de plus en plus interconnecté et marqué par les bouleversements économiques, les crises géopolitiques et les changements démographiques, la politique migratoire doit être régulièrement revue.

Pour garantir sa croissance économique et sa prospérité ainsi que l'approvisionnement en biens et services essentiels, la Suisse doit compléter le potentiel de la main-d'œuvre présente en Suisse par de la main-d'œuvre étrangère, tout en veillant à ce que l'immigration ne soit pas source de tensions sociales. L'intégration est un autre aspect essentiel. La diversité croissante de la population met fortement à l'épreuve la politique d'intégration, chargée de promouvoir la cohésion sociale. La réussite de l'intégration est en effet un facteur clé pour exploiter pleinement l'effet positif des migrations et éviter les conflits.

Par ailleurs, la Suisse est confrontée à un flux accru de réfugiés en raison de la persistance de crises mondiales telles que les conflits armés et le changement climatique. Elle doit relever un double défi: fournir de l'aide humanitaire et utiliser efficacement ses propres capacités et ressources. Enfin, la relation avec l'UE est un élément central de la politique migratoire. Les débats relatifs à la libre circulation des personnes et les règlements qui en résultent façonnent les relations bilatérales et exigent un rééquilibrage permanent entre les intérêts nationaux et les engagements internationaux.

Le Conseil fédéral aspire ainsi à une politique migratoire équilibrée, qui tienne compte des besoins du marché du travail et de la population résidante, remplisse les engagements humanitaires et promeuve l'intégration, sans perdre de vue les défis sociaux et les enjeux de la politique de sécurité.

### **2.1.2 Mise en œuvre actuelle de la politique migratoire**

La politique migratoire de la Suisse comporte deux aspects: le «domaine des étrangers» et le «domaine de l'asile», chacun régi par des bases légales différentes. Les conditions d'entrée, d'admission et de séjour des personnes relevant du domaine des étrangers sont réglées par la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI), l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et d'autres accords internationaux signés par la Suisse (notamment la convention AELE). Dans le présent message, les renvois vers l'ALCP se réfèrent à la version en vigueur depuis 1999, et ceux vers l'AELE à la version de 2001. La politique d'asile de la Suisse repose pour sa part sur la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) et sur les engagements découlant du droit international.

Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale prennent sans cesse des mesures pour renforcer la sécurité intérieure et les frontières et pour empêcher les abus en matière de droit d'asile et des étrangers. Parmi elles figurent notamment les mesures ci-dessous:

- *Analyse de supports de données électroniques afin de clarifier l'identité, la nationalité et l'itinéraire de voyage des requérants d'asile*: l'initiative parlementaire Rutz Gregor du 17 mars 2017 (17.423 «Obligation de collaborer à la procédure d'asile. Possibilité de contrôler les téléphones mobiles») sera mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> avril 2025.
- *Centre des intérêts lors de l'octroi de l'autorisation de séjour ou d'établissement et obligation de présence dans le logement assigné*: le centre des intérêts doit se situer en Suisse pour qu'une autorisation de séjour ou d'établissement puisse être accordée. S'il est transféré dans un autre pays, l'autorisation prend fin. Cette disposition met en œuvre la motion Marchesi Piero du 23 septembre 2021 (21.4076 «Permis de séjour. Rétablir le principe du centre des intérêts»). Par ailleurs, dans le cadre de l'exécution du renvoi, il est prévu de créer une base légale qui impose une obligation de présence à un étranger dans le logement qui lui a été assigné. Le Conseil fédéral a mis le projet en consultation du 15 décembre 2023 au 29 mars 2024<sup>12</sup>.
- *Restriction de l'aide sociale lors du premier octroi d'une autorisation de courte durée ou de séjour à la suite de l'entrée en Suisse*: le Conseil fédéral a mis le projet en consultation du 26 janvier au 3 mai 2022<sup>13</sup>.

Durant la législature en cours, d'autres mesures législatives ont été proposées et adoptées (état au 20 décembre 2024). Elles sont énumérées ci-après:

- Le postulat Bellaiche du 1<sup>er</sup> mars 2023 (23.3042 «Promouvoir une vision positive d'une Suisse à 10 millions d'habitants»), qui demande au Conseil fédéral de concrétiser la vision d'une Suisse à 10 millions d'habitants dans un rapport. Celui-ci présentera la manière dont le Conseil fédéral prendra en compte, dans ses instruments de planification et ses mesures, les répercussions de l'évolution démographique ainsi que les opportunités et les défis qui en découlent.
- La motion Salzmann du 8 mars 2023 (23.3082 «Offensive de rapatriement et expulsion systématique des délinquants et des personnes dangereuses»), qui charge le Conseil fédéral de présenter une stratégie visant à augmenter sensiblement le nombre d'expulsions et de rapatriements dans les années à venir (transmise au Conseil fédéral).
- Le postulat Müller Damian du 15 juin 2023 (23.3837 «Pour que les centres fédéraux pour requérants d'asile puissent de nouveau ordonner une mise en détention administrative directe»), qui demande au Conseil fédéral d'examiner la réintroduction de la possibilité pour les centres fédéraux pour requérants

<sup>12</sup> Chancellerie fédérale (ChF): Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information).

<sup>13</sup> ChF: Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration: Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'Etats tiers.

- d'asile (CFA) d'ordonner directement une détention administrative (transmis au Conseil fédéral).
- La motion de Quattro du 16 juin 2023 (23.3886 «La Suisse a besoin d'une task force <Asile>») (adoptée par le Conseil national).
  - Le postulat Caroni du 7 décembre 2023 (23.4365 «Taxe d'immigration. Avantages, inconvénients, formes et cadre juridique»), qui charge le Conseil fédéral de produire un rapport sur les avantages et les inconvénients d'une taxe d'immigration et d'instruments fiscaux similaires, les formes qu'ils pourraient prendre et la manière dont ils s'inséreraient dans le cadre juridique (Constitution et droit international). Le Département fédéral de justice et police (DFJP) (Secrétariat d'État aux migrations SEM) élaborer actuellement ce rapport, qu'il soumettra au Conseil fédéral d'ici au printemps 2026.
  - La motion Caroni du 21 décembre 2023 (23.4447 «Agir contre les étrangers présents en Suisse qui commettent des violences pour défendre le régime qu'ils prétendent avoir fui»), qui charge le Conseil fédéral de préparer une réforme du droit des étrangers afin de pouvoir sanctionner les étrangers qui affirment avoir fui en Suisse pour échapper aux persécutions de la part du régime au pouvoir dans leur pays de provenance, mais qui, sur le sol suisse, soutiennent ce même régime, notamment par la violence (transmise au Conseil fédéral).
  - La motion Gössi du 21 décembre 2023 (23.4440 «Conclure un accord de transit avec un pays tiers pour y envoyer les Érythréens dont la demande d'asile a été rejetée»), qui demande au Conseil fédéral d'identifier un pays tiers qui serait disposé à conclure un tel accord. Cet accord de transit doit, dans un premier temps, s'appliquer uniquement aux ressortissants érythréens dont la demande d'asile a été rejetée (transmise au Conseil fédéral).
  - Le postulat Caroni du 22 décembre 2023 (23.4490 «État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger»), qui donne pour mission au Conseil fédéral de dresser, dans un rapport, un état des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger (notamment dans des Etats tiers) (transmis au Conseil fédéral).
  - La motion Würth du 26 février 2024 (24.3022 «Adapter le statut S pour renforcer son acceptation»), qui demande au Conseil fédéral de modifier certaines règles en ce qui concerne le statut S (transmise au Conseil fédéral) et la motion Paganini du 27 février 2024 (24.3035 «Adapter le statut S pour renforcer son acceptation»), qui a la même teneur (transmise au Conseil fédéral).
  - La motion du groupe de l'Union démocratique du centre (UDC) du 28 février 2024 (24.3059 «Systématiser l'échange des données concernant les immigrés illégaux») (adoptée par le Conseil national) et la motion Salzmann du 29 mai 2024 (24.3498 «Systématiser l'échange de données sur les migrants en situation illégale»), qui a la même teneur.

- La motion du groupe UDC du 28 février 2024 (24.3057 «Pas de regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire») et la motion Friedli Esther du 30 mai 2024 (24.3511 «Pas de regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire»), qui a la même teneur (liquidées).
- Le postulat Friedli Esther du 13 mars 2024 (24.3165 «Cartes prépayées pour les requérants d'asile?») charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur les avantages et les inconvénients d'un système de cartes prépayées pour les requérants d'asile, sur les modifications de la loi qui seraient nécessaires et sur la manière dont la Suisse pourrait mettre en place un tel système (transmis au Conseil fédéral).
- La motion Müller Damian du 15 mars 2024 (24.3373 «Accord migratoire avec le Maroc»), qui charge le Conseil fédéral d'entamer des négociations avec le Maroc en vue d'un accord migratoire. L'accord doit contenir une clause permettant d'organiser des retours forcés par vol spécial et des retours par voie maritime (transmis au Conseil fédéral).
- La motion Friedli Esther du 15 mars 2024 (24.3378 «Limiter le statut S aux personnes qui ont réellement besoin de protection»), qui charge le Conseil fédéral de limiter le statut S après que celui-ci a de nouveau été prolongé le 1<sup>er</sup> novembre 2023 (transmis au Conseil fédéral).
- La motion Gredig du 17 avril 2024 (24.3456 «Statut S. Créer des incitations à l'emploi et des perspectives d'avenir») (liquidée).
- La motion de Quattro du 4 décembre 2024 (24.4292 «Mettre un terme aux demandes d'asile déposées pour profiter d'un traitement médical en Suisse»).
- La motion du groupe UDC du 9 décembre 2024 (24.4321 «Refouler à la frontière les personnes qui arrivent par des pays tiers sûrs») et la motion Chiesa du 9 décembre 2024 (24.4318 «Refouler à la frontière les personnes qui arrivent par des pays tiers sûrs»), qui a la même teneur.
- La motion du groupe UDC du 9 décembre 2024 (24.4322 «Mettre en œuvre l'article 121a de la Constitution pour respecter enfin la volonté populaire»).
- La motion Friedli Esther du 18 décembre 2024 (24.4429 «Protéger enfin la population: pas de procédure d'asile ni droit de rester sur le territoire pour les criminels»).
- La motion Stark du 18 décembre 2024 (24.4444 «S'inspirer du Danemark et de la Suède pour gérer le regroupement familial dans l'intérêt de la Suisse»).
- La motion Golay Roger du 19 décembre 2024 (24.4483 «Assurer les soins médicaux aux requérants d'asile par les seuls hôpitaux publics»).
- La motion Wasserfallen Christian du 19 décembre 2024 (24.4481 «Encourager le départ volontaire des requérants d'asile délinquants»).
- La motion Schwander du 19 décembre 2024 (24.4495 «Protéger la population. Limiter systématiquement la liberté de mouvement des requérants d'asile criminels»).

- La motion du groupe libéral-radical du 19 décembre 2024 (24.4508 «Soutenir les cantons dans l'exécution des renvois»).
- La motion du groupe libéral-radical du 19 décembre 2024 (24.4507 «Renforcer les expulsions de délinquants originaires d'États tiers»).
- La motion Schmid Pascal du 20 décembre 2024 (24.4588 «Revenir à l'essence du droit d'asile et, à l'instar de la Suède et du Danemark, ne plus accorder l'asile pour une durée indéterminée»).
- La motion Pahud du 20 décembre 2024 (24.4584 «Baisser les primes d'assurance-maladie en sortant les personnes relevant de l'asile de la LAMal»).
- La motion Gianini du 20 décembre 2024 (24.4677 «Flux migratoires. Renforcement des contrôles grâce aux nouvelles technologies»).

Les mesures énumérées ci-dessous permettent d'améliorer les contrôles et la sécurité aux frontières extérieures de l'espace Schengen:

- *Pacte européen sur la migration et l'asile*: ce pacte comporte divers règlements de l'UE qui réforment les bases légales des systèmes de migration et d'asile afin de créer un système plus juste, plus efficace et plus résistant aux crises pour l'espace Schengen/Dublin. Cette réforme vise notamment à réduire la migration irrégulière vers l'Europe et la migration secondaire en son sein.
- *Mise en service prévue du système d'entrée/de sortie (EES) dans l'espace Schengen*: grâce à la saisie électronique des entrées et des sorties des ressortissants de pays tiers et au calcul automatique de la durée de séjour dans l'espace Schengen, l'EES contribue à renforcer encore les contrôles aux frontières extérieures de cet espace. Ainsi, il améliore non seulement la vue d'ensemble des personnes qui s'y trouvent à un instant T, mais aussi la sécurité au sein de cet espace. Par ailleurs, l'automatisation de nombreux processus grâce à d'autres technologies modernes augmentera également l'efficacité des contrôles aux frontières.
- *Mise en service prévue du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)*: les ressortissants de pays tiers exemptés de visa qui souhaitent entrer dans l'espace Schengen sont tenus (à quelques exceptions près) de demander en ligne, avant leur départ et contre émoluments, une autorisation de voyage. Ce système améliore lui aussi le contrôle des présences au sein de l'espace Schengen et contribue à garantir la sécurité intérieure de ce dernier. Il offre un bon compromis entre mobilité et sécurité.
- *Interopérabilité*: l'interopérabilité reliera les différents systèmes d'information de l'UE. Les autorités de contrôle aux frontières, de migration et de poursuites pénales pourront recevoir des informations complètes de tous les systèmes d'information pertinents pour elles. Elles pourront ainsi identifier plus facilement les personnes et détecter les identités multiples ainsi que les usurpations d'identité. La mise en œuvre de l'interopérabilité permettra également des contrôles plus efficaces aux frontières extérieures, contribuant ainsi à mieux gérer les migrations et à garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen.

### *Accord sur la libre circulation des personnes*

Les possibilités offertes par le droit des étrangers et le droit relatif au marché du travail sont restreintes par la libre circulation des personnes. Il faut donc utiliser de manière systématique les instruments existants, à savoir les mesures d'accompagnement et celles résultant du domaine des étrangers<sup>14</sup>:

- *Mesures d'accompagnement:* l'introduction progressive de la libre circulation des personnes a eu pour corollaire l'abandon du contrôle préalable du respect des conditions de travail et de salaire usuelles comme conditions de la délivrance d'une autorisation de séjour et de travail. Face à la crainte d'une éviction des travailleurs en Suisse et d'une pression sur les salaires, des mesures d'accompagnement ont été prises et développées à plusieurs reprises. Le but de ces mesures est d'empêcher une sous-enchère abusive des conditions de travail et de salaire suisses et de préserver une concurrence équitable pour les entreprises suisses et étrangères.
- *Restrictions d'accès en vertu de l'ALCP:* l'ALCP est complété, à l'occasion de l'adhésion de nouveaux États à l'UE, par des protocoles introduisant la possibilité d'activer, à titre de réglementation transitoire, une clause de sauvegarde pour chaque nouvel État membre (art. 10 ALCP). Cette clause peut être invoquée lorsque, pour une année donnée, le nombre de titres de séjour délivrés à des travailleurs est supérieur de plus de 10 % à la moyenne des trois années précédentes. Dans ce cas, l'admission de nouveaux travailleurs peut être limitée, pour les deux années suivantes, à la moyenne des trois années précédentes augmentée de 5 %. Le Conseil fédéral a fait usage à plusieurs reprises de cette possibilité, dernièrement avec la Croatie dont la période transitoire prendra fin au 31 décembre 2026. Sauf nouvel élargissement de l'UE, il n'y aura ensuite plus de possibilité de recourir à une telle clause avec un État de l'UE.

### *«Stratégie globale en matière d'asile»*

Dans le cadre de la «stratégie globale en matière d'asile», le DFJP travaille depuis 2024 avec les cantons, les communes et les villes à dresser une analyse complète de l'état idéal et de l'état réel du système de l'asile, cinq ans après l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile. En raison des événements des dernières années (pandémie de COVID-19, application du statut de protection S, volume important de demandes d'asile à partir de l'automne 2022), le système, qui a pourtant globalement fait ses preuves, touche à ses limites. La stratégie doit par conséquent être revue et renforcée à l'aide des expériences réalisées. La «stratégie globale en matière d'asile» vise ainsi à identifier les champs d'action déterminants pour que le système d'asile suisse fonctionne avec succès. Le comité de pilotage de la stratégie, composé du chef du DFJP et des présidents de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police , ainsi que des présidents de l'Association des communes suisses et de l'Union des villes suisses, a pour l'instant défini comme champs d'action prioritaires les domaines «Procédure d'asile», «Capacité à résister

<sup>14</sup> Message «Initiative de limitation», FF 2019 4807.

aux fluctuations» et «Acceptation par la société, sécurité et intégration». Ces champs d'action peuvent également influer sur l'immigration, par exemple s'ils conduisent à l'élaboration de mesures visant à délester le système d'asile des personnes n'ayant pas besoin de protection ou s'ils débouchent sur des mesures ciblées contre les délinquants récidivistes, ce qui améliorera la sécurité tout en ayant un effet préventif.

Une analyse du système actuel, avec ses points forts et ses points faibles, sera présentée lors d'une conférence sur l'asile en automne 2025. Elle servira de base à une définition conjointe des prochaines étapes concrètes, par exemple une procédure préalable visant à éviter le dépôt d'une demande d'asile par les personnes n'ayant pas besoin de protection.

### **2.1.3 Système d'admission dans le domaine des étrangers**

La Suisse dispose actuellement d'un système binaire d'admission, qui opère une distinction entre les personnes en provenance de l'UE/AELE et celles issues d'États tiers.

#### *Admission dans le cadre de la libre circulation des personnes*

L'ALCP a été signé le 21 juin 1999 en tant qu'élément des accords bilatéraux conclus avec l'UE («Bilatérales I») et il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002. L'introduction de la libre circulation des personnes entre la Suisse et les États de l'UE/AELE a facilité l'accès au marché du travail suisse pour les ressortissants de ces pays. Des actifs de tous les niveaux de qualification en provenance de l'UE/AELE ont ainsi bénéficié d'un accès simplifié au marché suisse. Parallèlement, les ressortissants suisses ont eux aussi obtenu le droit de choisir librement leur emploi et leur lieu de résidence au sein du territoire des États parties à l'ALCP. Le droit de libre circulation est complété par la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et par la coordination des systèmes de sécurité sociale. L'ALCP règle en outre le droit de séjour des personnes sans activité lucrative, telles que les étudiants ou les retraités.

La libre circulation des personnes entre la Suisse et les pays de l'UE/AELE est toutefois soumise à des conditions: il faut un contrat de travail valable ou pouvoir justifier d'une activité lucrative indépendante; en cas de séjour sans activité lucrative, il faut prouver que l'on dispose de ressources financières suffisantes et d'une assurance-maladie complète.

Les ressortissants des États de l'UE/AELE qui ont obtenu le droit de séjourner en Suisse ont, conformément à l'ALCP, également le droit d'y faire venir les membres de leur famille. Ceux qui détiennent une autorisation de séjour UE/AELE ou une autorisation de séjour de courte durée UE/AELE (salariés, indépendants, personnes non actives) peuvent faire valoir ce droit pour leur conjoint et leurs descendants (ou ceux de leur conjoint) âgés de moins de 21 ans ou à charge. De plus, ils ont le droit, à l'exception des étudiants, de faire venir leurs ascendants et ceux de leur conjoint qui sont à leur charge. Toute personne souhaitant que sa famille la rejoigne doit disposer d'un logement approprié. Les indépendants et les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative doivent prouver qu'ils possèdent les ressources financières requises pour l'entretien des membres de leur famille qui les ont suivis en Suisse.

La libre circulation des personnes a remplacé le système de contingents pour les ressortissants de l'UE/AELE et, en particulier, le statut de «saisonnier». Depuis les années 1930, la politique migratoire de la Suisse reposait essentiellement sur le principe de rotation: la Suisse allait chercher la main-d'œuvre étrangère (les «saisonniers») en fonction des besoins de son économie. Ces personnes ne pouvaient pas travailler plus de neuf mois en Suisse et devaient ensuite quitter le pays pour au moins trois mois avant de pouvoir revenir. À partir du milieu des années 1960, différents modèles de contingentement sont venus s'ajouter à ce système.

La libre circulation des personnes a été introduite par étapes:

- En juin 2002, l'ALCP est entré en vigueur pour les 15 États alors membres de l'UE. L'accès au marché du travail était soumis, pendant une période transitoire, à des restrictions quantitatives et qualitatives.
- Par la suite, la libre circulation des personnes s'est étendue graduellement aux 27 États membres à mesure qu'ils ont été intégré dans l'UE.
- À la suite de l'élargissement de l'UE le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'ALCP a été complété par le protocole I. Ce dernier règle l'introduction progressive de la libre circulation des personnes aux dix pays suivants: Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie. Le 25 septembre 2005, le peuple suisse a accepté le protocole I par 56 % des voix<sup>15</sup>. Ce dernier est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006.
- Le 8 février 2009, le peuple suisse a accepté, à 59,6 %, la reconduction de l'ALCP et son protocole II, qui étendait l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie. Le protocole II est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009<sup>16</sup>.
- La Croatie est devenue membre de l'UE le 1<sup>er</sup> juillet 2013. L'extension de l'ALCP à la Croatie a été négociée dans le cadre du protocole III. Le 17 juin 2016, l'Assemblée fédérale a approuvé le protocole III, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>17</sup>.
- Le Royaume-Uni a quitté l'UE le 31 janvier 2020. L'ALCP a continué à s'appliquer de manière transitoire vis-à-vis de cet État jusqu'au 31 décembre 2020. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme des ressortissants d'États tiers: à ce titre, ils sont en principe soumis aux dispositions de la LEI<sup>18</sup>.

Concernant la stabilisation et le développement des voies bilatérales, voir le ch. 5.

<sup>15</sup> Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 25 septembre 2005 (Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux États membres de l'UE et révision des mesures d'accompagnement), FF 2005 6467.

<sup>16</sup> Arrêté fédéral portant approbation de la reconduction de l'accord entre la Suisse et la Communauté européenne et ses États membres sur la libre circulation des personnes, ainsi qu'approbation et mise en œuvre du protocole visant à étendre l'accord sur la libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie, RO 2009 2411.

<sup>17</sup> Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre du protocole relatif à l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, concernant l'extension à la République de Croatie, RO 2016 5233.

<sup>18</sup> Accord avec le Royaume-Uni sur les droits acquis.

### *Admission de personnes en provenance d'États tiers*

L'admission de personnes provenant d'États tiers et exerçant une activité lucrative est réglée dans la LEI. Complémentaire à l'ALCP, elle se limite à la main-d'œuvre bien qualifiée dont la Suisse a besoin et dont l'intégration sociale et professionnelle semble durablement garantie. Elle doit correspondre à l'intérêt économique général du pays, et le Conseil fédéral définit chaque année un nombre maximum d'autorisations («contingents») (art. 20 LEI): pour l'année 2024, les contingents ont été fixés à 4500 autorisations de séjour et 4000 autorisations de courte durée. Un contingent distinct de 1400 autorisations de courte durée et 2100 autorisations de séjour (B) a également été prévu pour les ressortissants du Royaume-Uni à titre de solution transitoire (annexes 1 et 2 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA]).

Outre cette limitation quantitative, la priorité pour l'exercice d'une activité lucrative est donnée aux travailleurs suisses et aux ressortissants des États tiers avec lesquels un accord sur la libre circulation des personnes a été conclu (art. 21 LEI). Par ailleurs, les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche doivent être respectées (art. 22 LEI). En vertu de la LEI, l'admission de ressortissants d'États tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative ne peut avoir lieu que si elle répond à l'intérêt économique général de la Suisse (art. 18 et 19 LEI) et s'il est impossible de recruter le personnel ayant les qualifications requises en Suisse ou dans les pays de l'UE/AELE.

En plus de l'admission des travailleurs en provenance d'États tiers, la LEI règle l'admission des ressortissants États tiers sans activité lucrative (art. 27 à 29a LEI), notamment aux fins de formation et formation continue, comme rentiers, pour un traitement médical, pour tenir compte de cas individuels d'une extrême gravité ou d'intérêts publics majeurs ou pour des motifs de réunification de la famille. La possibilité de déroger aux conditions d'admission est prévue à l'art. 30, al. 1, let. a à l, LEI, notamment pour régler le séjour des enfants placés (art. 30, al. 1, let. c, LEI) et celui des victimes ou témoins de la traite d'êtres humains (art. 30, al. 1, let. e, LEI) et pour tenir compte des cas individuels d'une extrême gravité ou d'intérêts publics majeurs (art. 30, al. 1, let. b, LEI).

### *Cas de rigueur*

La LEI dispose qu'il est possible de déroger aux conditions d'admission pour tenir compte des cas individuels d'une extrême gravité (art. 30, al. 1, let. b, LEI). La reconnaissance d'un cas de rigueur implique que la personne concernée se trouve dans une situation de détresse personnelle. Ses conditions de vie et d'existence doivent par ailleurs être très précaires par rapport à celles que connaissent généralement les autres étrangers. La réglementation sur les cas de rigueur ne vise pas à protéger l'étranger de situations de conflit, d'abus des autorités ou de situations analogues qui rendraient l'exécution d'un renvoi illicite, inexigible ou impossible. Dans ce cas, c'est une admission provisoire qui doit être examinée.

Les critères déterminants pouvant conduire à la reconnaissance d'un cas de rigueur dans les situations susmentionnées sont énumérés à l'art. 31 OASA. Cette liste n'est pas exhaustive. L'intégration de l'étranger, la situation familiale, la situation financière, la durée de présence en Suisse, l'état de santé, les possibilités de réintégration

dans l'État d'origine et l'obligation de justifier l'identité sont les principaux critères à remplir (art. 31 OASA).

#### 2.1.4 La politique d'asile de la Suisse

La politique d'asile suisse se fonde sur les principes de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. La LAsi définit qui est reconnu comme réfugié. En vertu de ces bases légales, sont des réfugiés les personnes qui, dans leur État d'origine, sont exposées à de sérieux préjudices en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques. Le statut de réfugié n'est donc applicable qu'aux personnes:

- qui sont actuellement exposées à de sérieux préjudices ou dont il est fort probable qu'elles le soient dans un avenir proche;
- qui font l'objet de persécutions ciblées pour l'un des motifs ci-dessus;
- que leur État d'origine ne protège pas, et
- qui ne peuvent trouver refuge à l'intérieur de leur pays.

La procédure d'asile permet de déterminer si une personne a droit à la protection. Le SEM examine soigneusement et individuellement chaque demande d'asile. Grâce à la révision de la LAsi, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, une grande partie des procédures d'asile sont menées et bouclées dans un délai de 140 jours. Ces procédures accélérées obéissent à un processus strict, avec une durée déterminée pour toutes les étapes. Les requérants d'asile sont enregistrés, les demandes d'asile examinées et la plupart des procédures d'asiles menées jusqu'à leur terme dans l'un des six centres fédéraux avec tâches procédurales.

La procédure d'asile consiste à vérifier si les motifs invoqués sont crédibles et, le cas échéant, si le requérant a la qualité de réfugié selon la LAsi. Les réfugiés reconnus obtiennent généralement l'asile. Ce statut leur est en revanche refusé si, par exemple, ils ont commis des actes répréhensibles ou menacent la sécurité de la Suisse. En règle générale, les requérants dont la demande est rejetée doivent quitter la Suisse. Cependant, avant l'exécution de leur renvoi, le SEM examine si des motifs s'y opposent. Si tel est le cas, le SEM décide d'une admission provisoire. Dans le cas contraire, les autorités cantonales compétentes en matière de migration sont chargées d'exécuter le renvoi, souvent en collaboration avec les services fédéraux concernés. Les requérants d'asile peuvent recourir contre la décision négative rendue par le SEM auprès du Tribunal administratif fédéral.

Le conjoint d'un réfugié et ses enfants mineurs sont eux aussi reconnus comme réfugiés pour autant qu'aucune circonstance particulière ne s'y oppose (art. 51, al. 1, LAsi). Si un réfugié a été séparé des membres de sa famille lors de la fuite et que ceux-ci se trouvent à l'étranger, ils sont autorisés à entrer en Suisse sur demande (art. 51, al. 4, LAsi). De même, les personnes et réfugiés admis à titre provisoire peuvent faire venir les membres de leur famille en Suisse dans le cadre du regroupement familial, pour autant que les conditions requises soient remplies (art. 85c LEI). Il est

prévu de réduire à deux ans le délai actuel de trois ans inscrit dans la LEI pour le regroupement familial (voir à ce sujet le ch. 3.3.2).

La Suisse applique également la procédure Dublin depuis le 12 décembre 2008. L'accord d'association à Dublin définit quel État est chargé de traiter une demande d'asile. En principe, cette responsabilité incombe à l'État dans lequel la première demande a été déposée.

Pour les personnes en détresse dans les zones de guerre ou de catastrophe, la Suisse s'efforce de fournir une aide rapide sur place. Elle participe aux actions communes internationales organisées pour protéger et soutenir les groupes de population en détresse. Aussi, le Conseil fédéral s'efforce, dans le cadre de la coopération internationale, de prendre des mesures efficaces et durables pour endiguer les causes de la fuite et de la migration involontaire.

## 2.1.5 Politique d'intégration de la Suisse

L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que du respect et de la tolérance mutuels (art. 4, al. 1, LEI). Elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle (art. 4, al. 2, LEI). L'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard (art. 4, al. 3, LEI). Il est indispensable que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale (art. 4, al. 4, LEI).

### *Mise en œuvre de la politique migratoire*

La mise en œuvre de la politique suisse d'intégration repose sur deux axes: «encourager» et «exiger». L'encouragement de l'intégration est une tâche commune de la Confédération, des cantons, des communes, de la population et de l'économie (art. 53 LEI). Cette tâche est principalement accomplie au sein des structures ordinaires existantes aux échelons fédéral, cantonal et communal (art. 54 LEI). L'intégration s'accompagne aussi d'exigences qui, depuis 2019, sont inscrites dans la loi sous forme de critères d'intégration (art. 58a LEI). Dans certaines circonstances, les cantons ont la possibilité de conditionner l'octroi ou la prolongation d'un titre de séjour à la preuve que certains de ces critères sont remplis. Ils peuvent à cette fin conclure une convention d'intégration avec la personne concernée (art. 58b LEI).

Dans le cadre de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (art. 56 LEI), la Confédération soutient financièrement depuis 2014 la mise en œuvre de programmes d'intégration cantonaux, dont l'Agenda Intégration Suisse depuis 2019. Elle promeut également d'autres programmes et projets d'importance nationale qui visent essentiellement à encourager la participation des étrangers à la vie économique et, partant, à mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre présente en Suisse. Les programmes d'intégration cantonaux existent depuis 2014.

Dans le cadre de l'encouragement spécifique de l'intégration, la Confédération peut aussi soutenir des programmes d'importance nationale contribuant à mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre en Suisse. Elle le fait notamment au travers des programmes fédéraux «Préapprentissage d'intégration» et «Aides financières». Le préapprentissage d'intégration a été mis en place à titre de mesure d'accompagnement à la mise en œuvre de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse». Il s'adresse aux adolescents et aux jeunes adultes relevant du domaine de l'asile, tout comme aux ressortissants de pays de l'UE/AELE et d'États tiers arrivés tardivement. À la suite de l'adoption de la motion de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États du 24 juin 2021 (21.3964 «Combler les lacunes de l'Agenda Intégration Suisse. Garantir l'égalité des chances pour tous les jeunes en Suisse»), le préapprentissage d'intégration a été pérennisé à compter de 2024. Le programme pilote «Aides financières» a pour sa part été introduit à l'occasion d'un train de mesures adopté par le Conseil fédéral en 2019 dans le but de promouvoir le potentiel offert par la main-d'œuvre présente en Suisse.

### *Programme S*

Le 13 avril 2022, le Conseil fédéral a adopté le Programme S, qui permet aux personnes en provenance d'Ukraine et bénéficiant du statut S d'accéder à toutes les mesures d'intégration des cantons. Les cantons reçoivent une contribution fédérale de 250 francs par mois pour chaque personne bénéficiant de ce statut (soit 3000 francs par personne et par an). Le 1<sup>er</sup> novembre 2023, le Conseil fédéral a déclaré s'être fixé comme objectif que le taux d'activité des bénéficiaires du statut S atteigne 40 % d'ici à la fin de l'année 2024. Grâce aux mesures du Programme S, aux offres de formation et du service public de l'emploi, ainsi qu'aux activités de l'économie et de la société dans les cantons et les communes, la Suisse est proche de cet objectif. Le DFJP (SEM) a élaboré une série de mesures supplémentaires en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, plus précisément avec le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, afin d'améliorer et de rendre plus contraignants les processus, la communication et la coopération entre les acteurs fédéraux, cantonaux et économiques d'une part et les personnes concernées de l'autre.

Si l'on considère l'intégration sur le marché du travail, la participation à la formation ou encore la ségrégation spatiale, on constate que l'intégration par la société et l'économie suisses est globalement réussie en Suisse par rapport à d'autres États européens, malgré une part d'étrangers élevée. C'est ce que révèlent les indicateurs d'intégration régulièrement publiés par l'Office fédéral de la statistique (OFS)<sup>19</sup>. Des analyses approfondies montrent que, pour certains groupes d'étrangers, l'intégration professionnelle pourrait encore être améliorée, notamment pour les femmes arrivées en Suisse grâce au regroupement familial et les femmes issues de la migration (voir le rapport du Conseil fédéral «Vue d'ensemble de la promotion du potentiel de la main-d'œuvre en Suisse»).

<sup>19</sup> SEM: indicateurs PIC/AIS.

## 2.1.6

### Politique de la Suisse en matière de retour

La politique de la Confédération en matière de retour encourage en priorité les départs volontaires. Les personnes tenues de quitter la Suisse obtiennent la possibilité de partir volontairement en bénéficiant, lorsque la loi le permet, d'une aide au retour dans leur pays de provenance. Si elles ne quittent pas d'elles-mêmes la Suisse, le renvoi est exécuté sous contrainte. Dans l'organisation concrète de sa procédure de retour, la Suisse respecte les normes procédurales découlant des dispositions de l'UE qui régissent l'espace Schengen, normes qu'elle est tenue de respecter en raison de son association à cet espace.

Les mesures prises en matière d'aide au retour (art. 93 ss LAsi) visent à faciliter le retour et la réintégration des personnes concernées dans leur pays d'origine ou de provenance afin d'éviter une nouvelle migration. Ces mesures très diversifiées ont fait leurs preuves. Dès le début de leur séjour dans les CFA, les requérants d'asile sont informés régulièrement des prestations dont ils peuvent bénéficier en cas d'obligation de quitter la Suisse. La promotion du retour volontaire vise à accroître l'acceptation des rapatriements sous contrainte par les autorités des pays de provenance des personnes tenues de quitter la Suisse.

L'exécution des renvois relevant du domaine de l'asile ou des étrangers – tout comme l'exécution des expulsions – incombe aux cantons (art. 46 LAsi et 69 LEI). La Confédération les assiste; elle collabore à l'obtention des documents de voyage et organise le voyage de retour (art. 71 LEI), tandis que le SEM coordonne la coopération avec les États de provenance des personnes concernées.

La Suisse poursuit une politique rigoureuse en matière de retour: elle compte parmi les États européens les plus performants pour ce qui est de l'exécution des renvois. En 2024, elle est également parvenue à maintenir cette politique, avec une augmentation de plus de 16 % du nombre de départs, représentant au total 6669 départs et rapatriements enregistrés (hors Ukraine).

## 2.1.7

### Politique migratoire extérieure de la Suisse

Le nombre de personnes fuyant la guerre, les conflits ou les persécutions n'avait encore jamais été aussi élevé qu'en 2023, avec au moins 110 millions de personnes déplacées dans le monde. La politique migratoire extérieure de la Suisse est donc particulièrement sollicitée pour apporter un soutien aux États partenaires dans l'accueil des réfugiés, pour améliorer les perspectives sur le terrain et créer des solutions de substitution à la migration irrégulière, pour accélérer le retour des personnes n'ayant pas besoin de protection et pour promouvoir le potentiel offert par la migration régulière en matière de développement durable.

À travers sa politique migratoire extérieure engagée et son approche de coopération reposant sur les partenariats, la Suisse s'efforce d'intensifier constamment la coopération avec les États de provenance, de transit et de destination ainsi qu'avec d'autres acteurs multilatéraux. Elle a ainsi conclu des conventions réglant notamment la coopération dans le domaine des retours avec pas moins de 67 États, soit plus que n'importe quel autre État européen. La coopération dans le domaine des retours fonctionne

également bien avec de nombreux pays d'origine avec lesquels la Suisse n'a pas d'accord spécifique.

Au niveau européen, la Suisse a participé activement, dans le cadre de son association à Schengen et Dublin, à l'élaboration du Pacte européen sur la migration et l'asile adopté en mai 2024. Elle soutient également des pays particulièrement sous pression à la frontière extérieure de l'UE en finançant des projets au titre de la deuxième contribution suisse à l'élargissement. En 2023, la France est devenue le troisième pays, après l'Autriche et l'Allemagne en 2022, avec lequel la Suisse a conclu un plan d'action assorti de mesures de police des frontières et de politique migratoire.

Enfin, une collaboration étroite entre les différents départements est indispensable pour mettre en œuvre de manière efficace et rigoureuse les divers instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse et pour garantir la cohérence. C'est ce que font les offices fédéraux concernés au sein de la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale, par laquelle ils assurent le lien stratégique entre la coopération internationale et la politique migratoire de la Suisse.

## **2.2 Évolution de l'immigration et de la croissance démographique**

### **2.2.1 Évolution de l'immigration**

#### *Évolution de l'immigration dans le domaine des étrangers*

Ces dernières décennies, l'immigration en Suisse était fortement liée au développement économique. La situation économique favorable de la Suisse après la Seconde Guerre mondiale a déclenché une forte demande de main-d'œuvre ne pouvant être entièrement couverte par la population présente dans le pays. La Suisse a donc fait appel à une main-d'œuvre étrangère, essentiellement recrutée en Italie et employée dans des branches saisonnières (telles que l'agriculture et la construction) et l'industrie. Malgré la récession économique qui a sévi au milieu des années 1970 et en dépit de l'introduction de contingents cantonaux soumis au «principe de rotation» (voir ch. 2.1.1) pour les titulaires d'une autorisation de séjour à l'année et les saisonniers, la population étrangère a continué d'augmenter d'année en année.

Entre 1960 et 1974, en moyenne 108 000 étrangers actifs et 205 000 saisonniers sont entrés chaque année en Suisse, accroissant ainsi la population résidante permanente<sup>20</sup> du pays<sup>21</sup>. Ces chiffres ont baissé au cours des décennies suivantes: entre 1975 et 2001, la Suisse a accueilli en moyenne 37 900 étrangers actifs (population résidante permanente) et 110 000 saisonniers par an. Après un sursaut dans les années 1980 en

<sup>20</sup> Population étrangère résidante permanente selon la définition du SEM (voir SEM: Statistiques annuelles sur l'immigration 2023). Celle-ci repose sur les autorisations accordées et diffère de celle de l'OFS, qui utilise une définition plus large (voir OFS: Population étrangère). Concernant l'atteinte des valeurs limites définies dans le texte de l'initiative (voir ch. 1.1), c'est la définition de la population résidante permanente de l'OFS qui est déterminante.

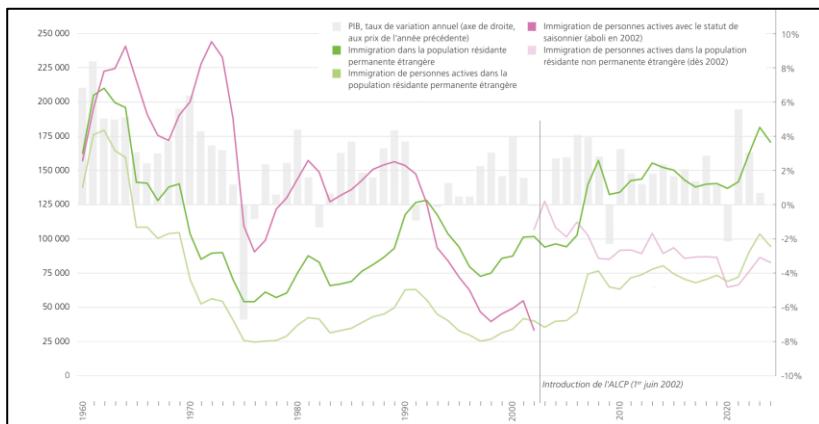
<sup>21</sup> Il s'agit là de chiffres bruts, aucun chiffre net n'étant disponible pour cette période.

raison de la situation économique favorable, l'immigration d'actifs a fortement diminué dans les années 1990 du fait de la grande crise économique<sup>22</sup>.

Le graphique 1 montre l'immigration brute des actifs dans la population résidante permanente et non permanente (à partir de 2002)<sup>23</sup>, l'immigration totale dans la population résidante permanente, l'immigration des travailleurs saisonniers (jusqu'en 2002) et l'évolution annuelle du PIB pour la période 1960–2024.

*Graphique 1*

**Immigration brute des actifs (population résidante permanente et non permanente, saisonniers), immigration brute totale (population résidante permanente) (axe de gauche) et évolution annuelle du PIB par rapport aux prix de l'année précédente (axe de droite), 1960–2024**



Source: système d'information central sur la migration (SYMIC), OFS «Comptes nationaux».

<sup>22</sup> Message «Initiative de limitation»; SYMIC (source pour l'ensemble des chiffres relatifs à l'immigration dans le présent chapitre).

<sup>23</sup> La répartition des autorisations de séjour de courte durée délivrées a changé entre 1960 et 2024. Jusqu'en 2002, les actifs titulaires d'une autorisation de courte durée (activité lucrative de six mois maximum, danseuses de cabaret pour une durée pouvant aller jusqu'à huit mois, employés au pair, étrangers effectuant un séjour de perfectionnement professionnel de 18 mois maximum en vue d'exercer une activité lucrative) étaient comptabilisés dans la population résidante permanente de nationalité étrangère. De 2002 à 2009, tous les titulaires d'une autorisation de courte durée (y compris les saisonniers de l'époque) étaient pris en compte dans la population non permanente, même si la durée de validité de leur autorisation était de 12 mois ou plus. Ces changements expliquent l'écart en 2002 entre la courbe des saisonniers immigrés et celle des actifs immigrés dans la population résidante non permanente. Depuis 2010, ce sont les définitions du SEM qui s'appliquent pour ce qui est de la population résidante permanente et de la population résidante non permanente.

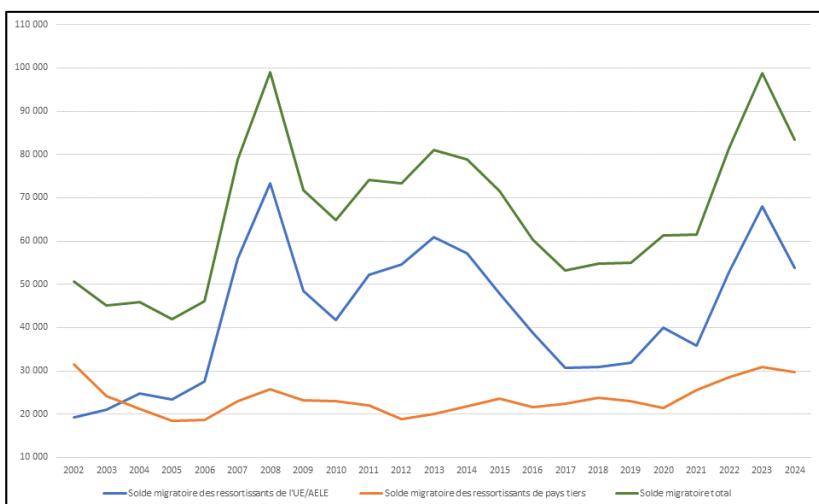
Dans les années 1990, la politique de la Suisse à l'égard des étrangers a été revue de fond en comble. En 1999, l'ALCP a été signé avec l'UE et, en 2001, la Convention AELE a été renouvelée. Ces deux accords sont entrés en force le 1<sup>er</sup> juin 2002. Depuis, le recrutement de main-d'œuvre en provenance d'États tiers est limité au personnel très qualifié et spécialisé, et le statut de saisonnier a été supprimé.

À l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'économie suisse connaissait une période marquée, à la suite de l'éclatement de la bulle Internet, à la fois par un recul du PIB et du nombre d'emplois et par une augmentation du chômage. Au cours des premières années suivant l'entrée en vigueur de cet accord, l'immigration en provenance de l'UE et de l'AELE s'est maintenue à un niveau relativement bas. En 2005, une reprise sur le marché du travail a fait reculer le chômage. Cette tendance s'est maintenue jusqu'en 2008 avec une augmentation progressive de la demande de main-d'œuvre étrangère. Cette phase caractérisée par un fort besoin de main-d'œuvre a coïncidé avec le passage à la libre circulation complète avec les États membres de l'UE (UE-17) et de l'AELE, en juin 2007. La plus forte immigration nette de citoyens de l'UE/AELE depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP a ainsi été enregistrée en 2008, avec 73 200 personnes.

Le graphique 2 montre l'évolution du solde migratoire de la population étrangère résidante permanente entre 2002 et 2024 pour les ressortissants des États de l'UE/AELE, pour ceux des États tiers et pour ces deux catégories confondues.

*Graphique 2*

### Solde migratoire de la population étrangère résidante permanente de 2002 à 2024



Source: SYMIC.

La crise financière a ensuite entraîné un recul sensible du solde migratoire au cours des années 2009 et 2010. Toutefois, du fait de la reprise relativement rapide de l'économie, ce solde n'est pas retombé au niveau enregistré avant la crise et a même temporairement augmenté jusqu'en 2013 avant de reculer à nouveau en raison du ralentissement de l'économie, passant de 81 100 personnes en 2013 à 53 200 personnes en 2017.

À compter de 2017, la Suisse a de nouveau connu un essor économique qui s'est traduit par une nette baisse du chômage et une hausse du solde migratoire jusqu'au chiffre record de 61 400 personnes en 2020. La crise du COVID-19, qui a commencé cette même année, a entraîné provisoirement un recul marqué des autorisations de courte durée, tandis que le solde migratoire de la population résidante permanente a été légèrement plus élevé en 2020 et 2021 que ceux des années précédentes. La Suisse s'est remise relativement vite de la crise économique provoquée par la pandémie: dès le deuxième trimestre 2021, la création de valeur mesurée par le PIB avait retrouvé un niveau supérieur à celui d'avant la crise. La reprise s'est poursuivie, s'accompagnant d'un net recul du chômage et d'une forte croissance de l'emploi. La demande en main-d'œuvre étrangère s'est alors de nouveau fortement accrue. Le solde migratoire des ressortissants de l'UE/AELE a augmenté en 2022 et 2023 pour atteindre respectivement 52 900 et 68 000 personnes. En 2024, il est retombé à 53 700 personnes dans un contexte marqué par le fléchissement de la conjoncture.

Les soldes migratoires élevés enregistrée ces dernières années montrent que l'offre de main-d'œuvre suisse baisse très rapidement en raison du vieillissement de la population. C'est pourquoi, les entreprises suisses ont dû davantage recruter leur main-d'œuvre à l'étranger pour pourvoir les postes vacants.

Dans l'ensemble, malgré plusieurs crises et défis économiques, la Suisse a connu une évolution très solide de l'économie et du marché de l'emploi au cours des vingt dernières années, avant tout grâce à un contexte politico-économique favorable et stable. Entre 2002 et 2022, la croissance annuelle moyenne du PIB a été de 1,75 %, soit une augmentation de 0,82 % par an et par habitant. Malgré une forte poussée démographique, la création réelle de valeur en Suisse a nettement augmenté au cours des vingt dernières années, non seulement en général mais également par habitant. Le niveau de qualification de la population active présente en Suisse a augmenté continuellement au fil des ans et le taux de participation au marché du travail, déjà élevé par rapport à la moyenne internationale, a pu être encore accru, passant de 81,3 % en 2002 à 83,5 % en 2022. L'immigration, en particulier en provenance des États de l'UE/AELE, a joué un rôle essentiel pour couvrir la demande croissante de main-d'œuvre<sup>24</sup>.

En 2024, le solde migratoire de la population étrangère résidante permanente était constitué de 64 % de ressortissants d'États de l'UE/AELE et de 36 % de ressortissants d'États tiers.

Comme les années précédentes, en 2024, la grande majorité des citoyens de l'UE/AELE (71 %) sont venus en Suisse pour exercer directement une activité lucrative. Au reste, 18 % ont immigré dans le cadre d'un regroupement familial, 7 % pour

<sup>24</sup> Message «Initiative de limitation»; SECO (2022): Dix-huitième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE; SECO (2023): Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE.

suivre une formation initiale ou continue et 3 % ont obtenu une autorisation de séjour en tant que personnes sans activité lucrative.

L'immigration des citoyens d'États tiers dépend moins de la demande de main-d'œuvre de l'économie suisse que celle des ressortissants des États de l'UE/AELE. Ce phénomène s'explique en premier lieu par le système binaire d'admission, qui n'autorise l'accès au marché du travail aux ressortissants d'États tiers que si le recrutement en Suisse et dans le cadre de l'ALCP a échoué (voir ch 2.1.1).

Entre 2008 et 2024, les ressortissants d'États tiers venus en Suisse pour exercer une activité lucrative ne représentaient ainsi qu'entre 8,5 et 11,3 % de l'immigration totale issue de ces États au sein de la population étrangère résidente permanente. Le motif d'immigration le plus fréquent au cours de cette période était le regroupement familial (entre 41,6 et 51,6 %), suivi de la formation initiale et continue (entre 18,1 et 21,7 %). Durant la période 2008–2024, entre 6,5 et 22,8 % des ressortissants d'États tiers ont rejoint la population résidente permanente dans le cadre d'un transfert du domaine de l'asile. Le solde migratoire des ressortissants d'États tiers est resté relativement stable entre 2002 et 2024 par rapport à celui des ressortissants des États de l'UE/AELE (voir le graphique 2). Sur cette même période, l'immigration nette annuelle des ressortissants d'États tiers s'élevait en moyenne à 23 600 personnes.

#### *Évolution de l'immigration dans le domaine de l'asile*

L'immigration dans le domaine de l'asile a été fortement marquée par le déclenchement de diverses crises internationales. L'évolution du nombre de demandes d'asile en Suisse a, dans une large mesure, été similaire à celle des autres pays européens.

À la suite de la guerre civile en Syrie, ces chiffres ont fortement augmenté en Europe à partir de 2014, aboutissant à l'été 2015 à ce que l'on a appelé la «crise des réfugiés». Au total, environ deux à trois millions de personnes sont arrivées en Europe à cette époque. La Suisse a enregistré en 2015 et 2016 un nombre record de demandes d'asile, renouant avec les niveaux de la guerre des Balkans. Depuis 2014, le nombre annuel de personnes ayant obtenu l'asile ou admises à titre provisoire s'est accru par rapport aux années précédentes. De plus, ces personnes ont davantage besoin de protection que par le passé, de sorte que le taux de protection a notablement augmenté depuis 2014 pour rester ensuite constamment à des niveaux élevés. Les demandes d'asile injustifiées sont par conséquent devenues plus rares.

En 2024, 27 740 demandes d'asile ont été déposées en Suisse, ce qui représente une diminution de 8,2 % par rapport à 2023 (30 223 demandes d'asile). Cette évolution s'explique principalement par un recul général des demandes d'asile en Europe. En Suisse, les principaux pays de provenance étaient l'Afghanistan, la Turquie, l'Algérie, l'Érythrée et la Syrie. Le taux de protection (part des décisions d'octroi de l'asile et des admissions provisoires sur la base des décisions de première instance), qui s'élève à 54 %, a légèrement reculé par rapport aux années précédentes.

En 2022, à la suite de l'éclatement de la guerre en Ukraine, l'Europe a connu le plus grand mouvement de réfugiés depuis la Seconde Guerre mondiale. Plus de 6,8 millions de personnes issues d'Ukraine ont ainsi trouvé refuge à l'étranger. Parmi elles, quelque 6,4 millions sont enregistrées dans des pays européens en tant que personnes en quête de protection. Le conflit dure toujours. C'est pour ces personnes fuyant

l'Ukraine que la Suisse a activé pour la première fois le statut de protection S, qui permet aux réfugiés d'obtenir rapidement un droit de séjour en Suisse sans devoir passer par une procédure d'asile ordinaire. Depuis 2022, plus de 100 000 personnes ont reçu ce statut, et fin 2024, la Suisse comptait 68 000 personnes titulaires d'un statut S actif.

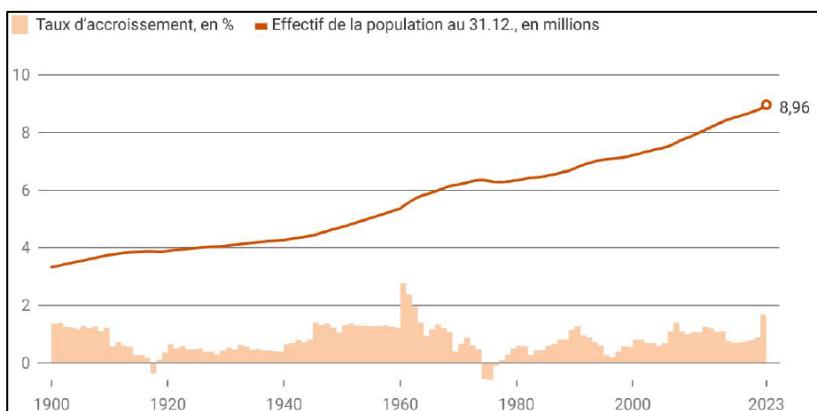
Sur les 200 224 personnes à protéger, admises provisoirement ou réfugiées reconnues qui vivaient fin 2024 en Suisse, 125 332 avaient l'âge d'exercer une activité lucrative (entre 18 et 64 ans). Ces personnes font partie de la main-d'œuvre présente en Suisse et elles bénéficient des mesures de promotion de l'intégration pour faciliter leur entrée sur le marché du travail suisse<sup>25</sup>.

## 2.2.2 Évolution de la croissance démographique

Entre le début du XX<sup>e</sup> siècle et la fin de l'année 2023, la population suisse n'a cessé de croître, passant de 3,3 à 9,0 millions d'individus. Le taux de croissance de la population n'a été négatif qu'en 1918 et durant la période 1975–1977. Un pic démographique a été enregistré au début des années 60; il s'explique entre autres par la forte immigration qu'a connue la Suisse à cette époque, notamment par l'afflux de main-d'œuvre étrangère (cf. ch. 2.1.1). Le graphique 3 montre l'évolution de la population et indique son taux de croissance annuel durant la période allant de 1900 à 2023.

*Graphique 3*

### Croissance et état de la population résidante permanente durant la période 1900–2023



Source: OFS: ESPOP, STATPOP, RFP.

<sup>25</sup> SEM: commentaire sur la statistique en matière d'asile 2024; SYMIC.

Depuis l'introduction de la libre circulation des personnes avec l'UE en 2002, la population résidante permanente de la Suisse a augmenté de quelque 1,7 million de personnes (état au 31 décembre 2023; ressortissants d'États de l'UE/AELE et d'États tiers confondus).

Entre fin 2001 et fin 2023, la population a crû d'environ 77 600 personnes par an. La croissance démographique sur cette période est due à hauteur de 20 % aux mouvements naturels de la population, c'est-à-dire à un excédent de naissances (naissances moins décès), et à hauteur de 80 % à un solde migratoire positif (immigration moins émigration). Ce dernier s'élève à 1,41 million de personnes au total pour la période 2002–2023, et il se décompose en un solde migratoire de 1,54 million pour les ressortissants étrangers et de –0,13 million de personnes pour les ressortissants suisses. Le solde migratoire des ressortissants étrangers pour la période 2002–2023 s'est élevé à 69 800 personnes par an en moyenne; il est composé pour 62 % de ressortissants d'États de l'UE/AELE (soit 945 000 personnes) et pour 38 % de ressortissants d'États tiers (506 000 personnes)<sup>26</sup>.

Parallèlement, fin 2023, plus de 10 % des citoyens suisses (813 400 personnes) étaient domiciliés à l'étranger, dont 64 % au sein de l'UE<sup>27</sup>. Entre 2002 et 2023, chaque année, 28 900 Suisses en moyenne sont partis s'installer à l'étranger et 23 000 sont revenus en Suisse<sup>28</sup>.

Fin décembre 2023, la population résidante permanente de la Suisse comptait 8,96 millions de personnes. Selon le scénario de référence (estimations moyennes) de l'OFS élaboré en 2025<sup>29</sup>, la population suisse va probablement atteindre 9,5 millions de personnes en 2030 et franchir la barre des 10 millions de personnes en 2041.

## 2.3

### **Initiatives populaires dans le domaine de l'immigration**

Ces 25 dernières années, plusieurs initiatives populaires ont été examinées dans le domaine de l'immigration sur différents thèmes:

- Le 24 novembre 2002, l'initiative populaire «contre les abus dans le droit d'asile»<sup>30</sup> a été rejetée par 50,1 % des voix. Elle demandait que la Confédération applique dans le domaine de l'asile, en matière procédurale, pénale et de prévoyance, de nouveaux principes qui, tout en étant conformes aux obligations découlant du droit international, réduiraient l'attrait de la Suisse comme terre d'asile.

<sup>26</sup> OFS: ESPOP, STATPOP, PETRA.

<sup>27</sup> DFAE: Statistiques sur les Suissesses et Suisses de l'étranger.

<sup>28</sup> OFS: ESPOP, STATPOP, PETRA.

<sup>29</sup> Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, de 2025 à 2055 seront publiés par l'OFS le 15 avril 2025.

<sup>30</sup> FF 2001 4511 (message du Conseil fédéral) et FF 2003 665 (arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire).

- Le 2 novembre 2012, l'initiative populaire fédérale «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles» (initiative ECOPOP)<sup>31</sup> a été déposée à la Chancellerie fédérale. Cette initiative avait pour objectif de s'assurer que la part de l'accroissement de la population résidant de manière permanente en Suisse qui est attribuable au solde migratoire ne puisse excéder 0,2 % par an sur une moyenne de trois ans. De plus, elle demandait que la Confédération affecte au financement de mesures visant à encourager la planification familiale volontaire au moins 10 % de l'ensemble des moyens consacrés à la coopération internationale au développement. L'initiative a été rejetée en novembre 2014 par 74,1 % des voix et par tous les cantons.
- L'initiative populaire «Contre l'immigration de masse»<sup>32</sup> a été acceptée le 9 février 2014 par le peuple par 1 463 854 oui contre 1 444 552 non. Elle demandait que la Suisse, grâce au nouvel article constitutionnel 121a, gère de manière autonome l'immigration des étrangers. À cette fin, elle prévoyait de limiter le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse par des plafonds et des contingents annuels (pour l'ensemble des autorisations relevant du droit des étrangers). La loi d'application de l'art. 121a Cst., adoptée le 16 décembre 2016 par le Parlement, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2018. Le Parlement a opté pour un système visant à mieux utiliser le potentiel offert par la main-d'œuvre présente en Suisse. L'obligation de communiquer les postes vacants est l'une des mesures appliquées. Cette solution conciliable avec l'ALCP permet de poursuivre la voie bilatérale<sup>33</sup>.
- L'initiative populaire «Pour une immigration modérée (initiative de limitation)»<sup>34</sup> a été rejetée le 27 septembre 2020 par le peuple par 1 988 349 non contre 1 233 995 oui. Elle demandait que l'immigration des étrangers en Suisse soit réglée de manière autonome sans libre circulation des personnes et que le Conseil fédéral dénonce l'ALCP si la Suisse ne parvenait pas à mettre fin à cet accord par voie de négociation dans le délai d'un an<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> FF 2013 7783 (message du Conseil fédéral) et FF 2015 1687 (arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire).

<sup>32</sup> FF 2013 279 (message du Conseil fédéral) et FF 2014 3957 (arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire).

<sup>33</sup> Avis du Conseil fédéral du 24 septembre 2021 concernant l'interpellation urgente du 15 septembre 2021 du groupe UDC (21.4005 «Quelles mesures le Conseil fédéral prend-il pour mettre en œuvre l'article 121a de la Constitution?»); avis du Conseil fédéral du 24 mai 2023 relatif au postulat Minder du 17 mars 2023 (23.3434 «Comment faire pour que l'article 121a de la Constitution ne reste pas lettre morte?»); avis du Conseil fédéral du 30 août 2023 en réponse à la motion Chiesa du 15 juin 2023 (23.3832 «Pas de Suisse à 10 millions!»); avis du Conseil fédéral du 30 août 2023 en réponse à la motion du groupe UDC du 15 juin 2023 (23.3777 «Pas de Suisse à 10 millions!»).

<sup>34</sup> FF 2019 4807 (message du Conseil fédéral) et FF 2020 8449 (arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire).

<sup>35</sup> Avis du Conseil fédéral du 24 mai 2023 relatif au postulat Minder du 17 mars 2023 (23.3434 «Comment faire pour que l'article 121a de la Constitution ne reste pas lettre morte?»).

## 2.4

## Effets de l'immigration

### *Marché du travail*

L'immigration en Suisse depuis l'introduction de la libre circulation des personnes s'est faite principalement vers le marché du travail (cf. ch. 2.2.1). Ses effets sur le marché du travail suisse et les assurances sociales font l'objet d'une observation permanente depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP et sont présentés dans les rapports annuels de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE.

Entre 2002 et 2022, le nombre de personnes actives a augmenté en moyenne de 1,1 % par an, passant de 4,1 à 5,2 millions. Cette hausse était composée de 65 % de ressortissants étrangers et de 35 % de Suisses. L'emploi frontalier a affiché une croissance particulièrement forte de 4,3 % par an. Le nombre d'actifs étrangers résidant en Suisse a également connu une croissance nettement supérieure à la moyenne (+2,2 % par an). Le nombre d'actifs suisses a lui aussi augmenté, bien que dans une mesure inférieure à la moyenne (+0,6 %). Cette croissance nettement plus faible doit être lue à la lumière de l'évolution démographique; en effet, la population suisse âgée de 15 à 64 ans n'a augmenté en moyenne que de 0,3 % par an entre 2001 et 2022.

En 2023, 71 % des ressortissants de l'UE/AELE nouvellement arrivés en Suisse sont venus dans le but d'exercer une activité lucrative. La participation moyenne au marché du travail augmente encore avec la durée de séjour. Compte tenu de la pénurie croissante de main-d'œuvre et de spécialistes, une main-d'œuvre supplémentaire sera également nécessaire à l'avenir pour garantir la prospérité et un développement économique durable à long terme.

### *Économie nationale*

L'immigration sous l'angle de l'ALCP a ralenti le vieillissement de la société et contribué à la prospérité du pays. La croissance économique s'est accrue entre 2002 et 2022 (cf. ch. 2.2.1). La croissance du PIB observée est due dans des proportions similaires à une augmentation de l'intrant en travail et de la productivité du travail.

Les gains de productivité se sont également traduits par une hausse des salaires des travailleurs: la croissance moyenne des salaires réels entre 2002 et 2022 s'est élevée à 0,50 % par an, d'après l'indice des salaires de l'OFS. La part de la rémunération des salariés dans le PIB est passée de 58 à 54 % entre 2002 et 2008, puis elle a généralement progressé les années suivantes pour atteindre 59 % en 2022, soit une valeur légèrement supérieure à celle de 2002. En comparaison avec les dix années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP (55,7 %), elle a affiché en moyenne une valeur légèrement plus élevée entre 2002 et 2022, avec 57,1 % (+1,4 point de pourcentage).

En comparaison internationale, la croissance du PIB par habitant en Suisse (0,82 % par an entre 2002 et 2022) a été comparable à celle d'autres pays qui jouissent d'un niveau de prospérité similaire, comme la Norvège, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas ou l'Allemagne, qui affichent des taux de croissance moyens compris entre 0,7 et 1,0 % au cours de la même période<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> SECO: Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE.

En 2023, le PIB réel par habitant a baissé de 0,1 % par rapport à l'année précédente, en raison de la conjoncture et du taux élevé de l'immigration nette dans la population résidente permanente, et notamment de l'intégration de bénéficiaires du statut S. Le PIB réel par habitant ayant toutefois connu un taux de croissance plus élevé que la moyenne les deux années précédentes, il se situait encore, cette année-là, au-dessus du niveau enregistré en 2019, avant le COVID (+2,4 %)<sup>37</sup>.

### *Assurances sociales*

L'immigration relevant de l'ALCP n'a, dans l'ensemble, pas entraîné un recours accru aux prestations sociales. Aujourd'hui, les ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE versent aux assurances sociales des cotisations nettement plus élevées que les prestations qu'ils perçoivent. L'immigration a des effets positifs à long terme sur l'AVS, l'AI et le régime des APG, principalement en raison du rajeunissement de la structure de la population liée à l'immigration. Même si les effets de ce rajeunissement s'atténueront d'ici 2070, la population immigrée contribuera aux assurances sociales dans une plus large mesure qu'elle ne bénéficiera de ces prestations, pour autant que l'immigration se poursuive. Ce sont surtout les cotisations versées par les ressortissants de l'UE/AELE qui sont nettement supérieures aux prestations qu'ils perçoivent, car leurs revenus sont plus élevés que ceux des autres catégories d'immigrés et leur participation au marché du travail est plus importante<sup>38</sup>.

Les ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE perçoivent en revanche plus d'indemnités de l'assurance-chômage qu'ils n'y contribuent. Cette différence s'explique par le fait qu'une partie d'entre eux travaille dans des branches où le risque de chômage est plus élevé. Les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP sont ainsi exposées à un risque de chômage plus élevé que les Suisses, mais leur taux de chômage reste nettement inférieur à celui des ressortissants d'États tiers. Ces proportions n'ont pas changé depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP<sup>39</sup>.

L'art. 61a LEI, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2018, dispose qu'aucun droit à l'aide sociale n'est reconnu aux ressortissants UE/AELE qui perdent involontairement leur emploi avant les douze premiers mois de séjour en qualité de travailleur. Quant à l'art 29a LEI, introduit sur la même base et à la même date, il dispose que lorsqu'un étranger ne séjourne en Suisse qu'à des fins de recherche d'emploi, ni lui ni les membres de sa famille n'ont droit à l'aide sociale. Le taux d'aide sociale des ressortissants de l'UE/AELE (2,3 % en 2022) est inférieur à la moyenne nationale (2,9 % en 2022), mais supérieur à celle des citoyens suisses (1,9 % en 2022)<sup>40</sup>.

### *Marché du logement*

L'immigration, entraînée principalement par le besoin de main-d'œuvre, a contribué à la croissance démographique, ce qui n'est pas sans répercussions sur le marché du logement. L'offre et la demande suivent des trajectoires opposées: tandis que la se-

<sup>37</sup> SECO: «Tendances conjoncturelles Printemps 2024».

<sup>38</sup> Favre, Föllmi, Zweimüller 2023, p. XV.

<sup>39</sup> SECO: Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE.

<sup>40</sup> SECO: Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE.

conde est en forte hausse du fait de l'évolution démographique, la première ne croît que faiblement. Depuis 2020, le nombre de logements vacants a donc fortement reculé, et cette tendance devrait se poursuivre. Pour l'instant, les loyers des baux en cours comme ceux des nouveaux baux devraient continuer à augmenter sensiblement. Quant au secteur de la propriété, il devrait connaître des hausses de prix plus marquées ces prochains trimestres<sup>41</sup>. Au-delà de la réduction de la taille des ménages, l'immigration est le principal moteur de la hausse de la demande de logements. Comme aucun indicateur ne va dans le sens d'une détente sur le marché du logement dans les années à venir et que cette évolution est de plus en plus perceptible pour la population, des mesures sont en cours d'élaboration pour résoudre les problèmes sur ce marché.

#### *Autres domaines*

L'immigration et la croissance démographiques influencent une grande variété de domaines politiques en raison de leur impact sur l'économie, la société et la culture. Les politiques publiques doivent concilier des objectifs d'intégration économique et sociale de la population étrangère avec la gestion des défis structurels liés aux flux migratoires et la croissance démographique. Le renforcement de l'urbanisation, le développement des zones périurbaines et rurales, le besoin accru de transport et la nécessité de préserver des espaces naturels font partie des effets de l'immigration et de la croissance démographique sur le territoire suisse. Les besoins en transport augmentent avec la croissance démographique et économique, particulièrement dans les agglomérations et les axes qui les relient. Les défis à relever en matière de gestion des surfaces, de coordination étatique et de pénurie de main-d'œuvre sont grands, mais ils offrent aussi des opportunités pour favoriser des moyens de transport plus durables. Les Perspectives des transports 2050<sup>42</sup> analysent ces évolutions à travers divers scénarios reposant sur les données démographiques.

La demande croissante d'espace pour l'habitat et les activités professionnelles ainsi que la hausse de la mobilité entraînent notamment une augmentation du morcellement du paysage et de l'imperméabilisation des sols, et accentuent par conséquent la pression sur la biodiversité. Il en résulte en outre une baisse des surfaces disponibles pour la production agricole, ce qui peut avoir une incidence sur le taux d'autosuffisance.

Dans le domaine de la santé, la croissance démographique et le vieillissement de la population exercent une certaine pression sur les finances publiques et l'assurance obligatoire des soins. Toutefois, comme les personnes qui immigrivent en Suisse sont très majoritairement en âge de travailler, l'immigration a parallèlement pour effet de ralentir la hausse de l'âge moyen de la population, ce qui atténue la hausse des coûts de la santé.

Dans de nombreux domaines, tels que l'aménagement du territoire, les infrastructures des transports ou la politique énergétique et environnementale, l'immigration est l'un des facteurs les plus influents. L'évolution de la population est de ce fait intégrée dans les stratégies et mesures existantes. Des informations à ce sujet figureront dans le rapport établi en exécution du postulat 23.4172 Gössi du 28 septembre 2023 («Actualiser

<sup>41</sup> OFL: Marché du logement, «Aperçu du marché du logement III/2024».

<sup>42</sup> ARE: «Perspectives d'évolution du transport 2050».

le rapport sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse»), dont la publication est prévue en décembre 2025.

### *Mesures*

Le Conseil fédéral intervient en outre dans les domaines pour lesquels il est encore nécessaire d'agir afin de relever les défis de l'immigration et de la croissance démographique. Ces mesures sont présentées au ch. 5.

## **3 Buts et contenu de l'initiative**

### **3.1 Buts**

Le texte de l'initiative et ses dispositions transitoires visent à limiter la population résidante permanente de la Suisse à 10 millions d'ici 2050. L'objectif est d'assurer un développement durable de la population dans l'intérêt de la conservation durable des ressources naturelles et de la performance des infrastructures, des soins et des assurances sociales.

### **3.2 Réglementation proposée**

#### *Mesures requises*

Le texte de l'initiative et ses dispositions transitoires prévoient que des mesures soient prises de manière échelonnée pour limiter l'évolution démographique, respectivement après l'acceptation de l'initiative, après le dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi de personnes, après le dépassement de la valeur limite de dix millions de personnes et au bout de deux ans de dépassement de cette dernière valeur. À mesure que la population résidante permanente augmente, les mesures requises sont définies plus concrètement et la marge de manœuvre se réduit. Tant qu'il existe une latitude dans la mise en œuvre de l'initiative, toutes les mesures peuvent être prises de façon anticipée, y compris si les dispositions transitoires ne prévoient leur mise en place qu'en cas de dépassement des valeurs limites fixées. À partir de 2050, le Conseil fédéral peut adapter chaque année la valeur limite de dix millions en fonction de l'accroissement naturel.

#### *Après l'acceptation de l'initiative*

Une fois l'initiative acceptée, la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures pour assurer un développement durable de la population, en particulier en vue de protéger l'environnement et dans l'intérêt de la conservation durable des ressources naturelles et de la performance des infrastructures, des soins et des assurances sociales. Le Conseil fédéral édicte, dans un délai maximal d'un an, les dispositions d'exécution sous la forme d'une ordonnance. Celle-ci a effet jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions édictées par l'Assemblée fédérale.

*En cas de dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi avant 2050*

Si la valeur limite de neuf millions et demi est dépassée avant 2050, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale doivent, dans les limites de leurs compétences respectives, prendre des mesures pour empêcher le dépassement des dix millions, notamment en agissant dans le domaine de l'asile et au niveau du regroupement familial. Les personnes admises à titre provisoire ne peuvent alors plus obtenir d'autorisation de séjour ou d'établissement, ni la nationalité suisse, ni aucun autre droit de rester – sous réserve des règles impératives du droit international. Si les accords internationaux qui favorisent la croissance démographique contiennent des clauses d'exception ou de sauvegarde, le Conseil fédéral doit les invoquer ou en négocier l'application. Il doit également s'efforcer de renégocier ces accords, qu'ils soient juridiquement contraignants ou non.

*En cas de dépassement de la valeur limite de dix millions avant ou après 2050*

Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale doivent prendre toutes les mesures à leur disposition pour que la population résidante repasse au-dessous de la valeur limite de dix millions. La disposition concernant les mesures à prendre dès le dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi reste applicable après le dépassement de la limite de dix millions. Les accords internationaux qui favorisent la croissance démographique doivent être dénoncés dès que possible. Si la Suisse a adhéré entre-temps au Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations, elle doit déclarer son retrait. À partir de 2050, le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, adapter chaque année cette valeur limite en fonction de l'accroissement naturel.

*Au bout de deux ans de dépassement de la valeur limite de dix millions*

Si, deux ans après qu'elle a été dépassée pour la première fois, la valeur limite de dix millions de personnes n'est toujours pas respectée, et si le Conseil fédéral n'a pu, dans ce délai, négocier ou invoquer aucune clause d'exception ou de sauvegarde permettant de la respecter, l'ALCP doit lui aussi être dénoncé.

### **3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative**

### **3.3.1 Mesures après l'acceptation de l'initiative**

L'initiative prévoit d'introduire dans la Constitution un nouvel article (art. 73a Développement durable de la population) ainsi qu'une disposition transitoire (art. 197, ch. 15).

Art. 73a al 1

#### *Limitation de la population résidante permanente à dix millions*

La population résidante permanente de la Suisse ne doit pas dépasser dix millions de personnes avant l'année 2050. Le texte de l'initiative fixe ainsi une valeur limite précise. À partir de 2050, le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, augmenter chaque année cette valeur en fonction de l'accroissement naturel. Cet indicateur cor-

respond à la différence entre les naissances et les décès<sup>43</sup>. Le Conseil fédéral est donc habilité à définir après 2050, par voie d'ordonnance, une valeur limite autre que celle mentionnée dans le texte de l'initiative. L'ajustement de cette valeur n'est possible qu'en relation avec l'accroissement naturel. Tout autre motif impossible à prévoir dans l'état actuel des choses (p. ex. en cas de grave crise humanitaire) est exclu même avec une interprétation moderne.

#### *Art. 73a, al. 2*

##### *Mesures générales visant à garantir un développement durable de la population*

L'initiative vise à assurer un développement durable de la population, en particulier en vue de protéger l'environnement et dans l'intérêt de la conservation durable des ressources naturelles ainsi que de la performance des infrastructures, des soins et des assurances sociales suisses. Le texte de l'initiative exige que la Confédération et les cantons prennent, dans les limites de leurs compétences respectives, des mesures permettant de garantir un tel développement durable de la population. L'acceptation de l'initiative ne modifie pas la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons (art. 3 en relation avec l'art. 42, al. 1, Cst.).

Les expressions «protéger l'environnement», «conservation des ressources naturelles», «infrastructures», «soins» et «assurances sociales» employés dans l'initiative sont d'usage courant. Ils figurent dans de nombreuses dispositions de la Constitution ou sont précisés par d'autres normes constitutionnelles:

- *Protection de l'environnement*: l'art. 74 Cst. renferme la mission principale qu'assigne la Constitution en matière de politique environnementale. Dans cet article, le terme «environnement» se limite à l'environnement naturel de l'être humain<sup>44</sup>. L'al. 1 prévoit que la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. L'art. 78, al. 1, Cst. précise que la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons. La Confédération est également soumise à une obligation de protection à l'égard du paysage et du patrimoine bâti dans l'accomplissement de ses tâches (art. 78, al. 2, Cst.). Elle doit protéger la nature de manière exhaustive en dehors des zones protégées et légiférer en conséquence (art. 78, al. 4, Cst.)<sup>45</sup>.
- *Conservation des ressources naturelles*: la Confédération est tenue de favoriser le développement durable et la conservation des ressources naturelles (art. 2, 54 et 73 Cst.). L'idée est de pratiquer un développement qui permette de satisfaire aux besoins des générations actuelles sans mettre en péril les ressources nécessaires aux générations futures<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> OFS: «Composantes de l'évolution».

<sup>44</sup> Morel, Vallender, Hettich, 2023, n. 7 et n. 9.

<sup>45</sup> Message «Initiative biodiversité», FF 2022 737 ch. 3.3 et 6.8.1.

<sup>46</sup> Message «Entreprises responsables», FF 2017 5999 ch. 2.5.

- *Infrastructures*: cette notion peut être subdivisée en différents domaines, à savoir l'eau, les eaux usées, l'élimination des déchets, l'énergie, les transports et l'aménagement du territoire<sup>47</sup>:
  - *Eau et eaux usées*: en vertu de l'art. 76, al. 1, Cst., la Confédération pourvoit, dans les limites de ses compétences, à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à leur protection et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau.
  - *Élimination des déchets*: l'art. 74, al. 2, Cst. prévoit que la Confédération veille à prévenir les atteintes nuisibles ou incommodantes et que les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent.
  - *Énergie*: l'art. 89 Cst. définit les tâches et les compétences en matière de politique énergétique. La Confédération et les cantons s'emploient, dans les limites de leurs compétences respectives, à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économique et rationnelle de l'énergie. L'art. 89, al. 2, attribue à la Confédération la compétence de fixer les principes applicables à la consommation économique et rationnelle de l'énergie.
  - *Transports*: une section spéciale de la Constitution est consacrée aux travaux publics et aux transports (art. 81 à 88 Cst.). En vertu de l'art. 81a Cst., la Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit proposée dans toutes les régions du pays.
  - *Aménagement du territoire*: toutes les autorités de planification sont tenues de respecter les objectifs constitutionnels visant à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 75 Cst.)<sup>48</sup>.
- *Soins*: suivant l'organisation des compétences figurant dans la Constitution, le domaine de la santé et, en particulier, les soins incombent en principe aux cantons. Il ressort notamment de l'art. 117a, al. 1, Cst. une obligation de la Confédération et des cantons d'assurer l'accès aux soins dans le domaine de la santé: ils doivent en effet veiller, dans les limites de leurs compétences respectives, à ce que chacun ait accès à des soins médicaux de base suffisants et de qualité. Le développement durable des soins de base est un aspect important de l'art. 117a, al. 1, Cst.<sup>49</sup>. Bien que la notion de «soins de base» doive être interprétée dans son acception large, elle ne recouvre pas toutes les prestations de santé. Le terme «soins» n'est employé sans qualificatif qu'à l'art. 117b, al. 1, Cst., lequel précise que la Confédération et les cantons reconnaissent les soins infirmiers comme une composante importante des soins

<sup>47</sup> Avis du Conseil fédéral du 15 août 2012 sur l'interpellation 12.3504 Aebi Andreas du 13 juin 2012 («Croissance démographique. Coûts des infrastructures à charge de la Confédération, des cantons et des communes»).

<sup>48</sup> Message «contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement», FF **2008** 7907 ch. 2.

<sup>49</sup> Message «Oui à la médecine de famille», FF **2011** 6953 p. 6969.

et les encouragent. Les soins infirmiers font ainsi partie à la fois des soins de base et de la catégorie plus large des soins de santé.

- *Assurances sociales:* conformément aux buts sociaux de la Constitution (art. 41 Cst.), la Confédération et les cantons s’engagent notamment à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l’âge, de la condition d’orphelin et du veuvage. La Confédération doit ainsi prendre des mesures afin d’assurer une prévoyance vieillesse et survivants suffisante (art. 111, al. 2, Cst.). Les rentes de l’assurance-vieillesse et survivants (AVS) doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée (art. 112, al. 2, let. b, Cst.). La Confédération et les cantons versent des prestations complémentaires si l’AVS ne couvre pas les besoins vitaux (art. 112a Cst.). Conjuguée avec l’AVS, la prévoyance professionnelle doit permettre à l’assuré de maintenir de manière appropriée son niveau de vie antérieur (art. 113, al. 2, let. a, Cst.)<sup>50</sup>.

Le principe du développement durable apparaît également à plusieurs reprises dans la Constitution fédérale<sup>51</sup>. Le Conseil fédéral a fixé les priorités pour le développement durable en Suisse dans sa Stratégie pour le développement durable 2030<sup>52</sup>. L’art. 73a, al. 2, doit faire l’objet d’une interprétation dite harmonisante, fondée sur le sens des dispositions citées<sup>53</sup>.

Les mesures exigées à l’al. 2 doivent être en lien avec l’objectif défini à l’al. 1 de limitation de la population résidante permanente à dix millions de personnes au maximum d’ici 2050. La nature des mesures à prendre pour atteindre cet objectif n’est pas précisée à l’art. 73a, mais elles doivent être à même de freiner, si nécessaire, la croissance de la population. Les dispositions transitoires prévoient ainsi des mesures qui deviennent plus concrètes lorsque la population résidante permanente augmente. Compte tenu de l’obligation de respecter la libre circulation des personnes pour les États membres de l’UE et de l’AELE, la gestion de l’immigration par le biais de plafonds est possible presque uniquement à l’égard des ressortissants d’États tiers. Le Conseil fédéral pourrait, par exemple, durcir les conditions d’admission pour ces personnes en diminuant les plafonds actuels pour les travailleurs originaires des États tiers (voir ch. 2.1.3). Il est également possible d’opter pour un retrait plus rapide du droit de séjour lorsque les conditions d’admission ne sont plus satisfaites ou encore pour une exécution sans délai des décisions de renvoi. La Confédération et les cantons pourraient en principe aussi envisager, dans les limites de leurs compétences respectives, des mesures de gestion du développement de la population qui ne relèveraient pas du droit des migrations au sens strict, par exemple dans le domaine de la fiscalité ou de la politique familiale.

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ne changera pas en cas d’acceptation de l’initiative. L’art. 3 Cst. prévoit en la matière une réserve, selon laquelle la Confédération ne peut assumer de tâches que si la Constitution l’y

<sup>50</sup> Documentation relative au rapport «Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral», ch. 1.1.

<sup>51</sup> Errass, Hettich, 2023, n. 34.

<sup>52</sup> ARE: «Stratégie pour le développement durable 2030».

<sup>53</sup> Message «Halte à la surpopulation», FF 2013 7783 ch. 3.2.

autorise spécifiquement et concrètement. Le législateur fédéral n'est, par exemple, pas habilité de manière générale à édicter des dispositions visant à limiter l'aide sociale<sup>54</sup>.

Si l'initiative acceptée, la Confédération et des cantons pourront être amenés à prendre des mesures légales contraignantes. Il est également envisageable qu'ils prennent, en sus, des mesures facultatives sous la forme de recommandations. La disposition transitoire prévoit au besoin, à l'échelon fédéral, une mise en œuvre provisoire au moyen d'ordonnances du Conseil fédéral (voir les précisions relatives à l'art. 197, ch. 15, al. 3).

### *Art. 73a, al. 3*

#### *Population résidante permanente*

Aux termes de l'art. 73a, al. 3, la population résidante permanente est composée de l'ensemble des personnes de nationalité suisse ayant leur domicile principal en Suisse ainsi que de l'ensemble des personnes de nationalité étrangère disposant d'un titre de séjour d'une durée minimale de douze mois ou séjournant en Suisse depuis au moins douze mois.

Le terme «domicile principal» employé à l'art. 73a, al. 3, peut certes correspondre à la définition en vigueur dans la législation et dans la pratique lors de la rédaction du texte de l'initiative et de la récolte des signatures. Cependant, le législateur n'est pas obligé de s'en tenir à cette définition pour la mise en œuvre de l'initiative. En vertu de l'art. 2, let. a, de l'ordonnance sur le recensement fédéral de la population (version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2009)<sup>55</sup>, on entend par «domicile principal» la commune d'établissement. Aux termes de l'art. 3, let. b, de la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres<sup>56</sup> (version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2006<sup>57</sup>), la commune d'établissement est la commune dans laquelle une personne réside, de façon reconnaissable pour des tiers, avec l'intention d'y vivre durablement et d'y avoir le centre de ses intérêts personnels. Une personne est réputée établie dans la commune où elle a déposé le document requis; elle ne peut avoir qu'une commune d'établissement.

La population résidante permanente étrangère est définie à l'art. 2, let. d, ch. 2 et 3, de l'ordonnance du 19 décembre 2008 sur le recensement<sup>58</sup> (version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2009<sup>59</sup>). Elle comprend les catégories de personnes suivantes: les titulaires d'une autorisation de séjour (permis B), les titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C), les titulaires d'autorisations de séjour de courte durée équivalant à une durée cumulée minimale de douze mois (permis L), ainsi que les requérants d'asile (permis N) et les personnes admises à titre provisoire (permis F) totalisant au moins douze mois de séjour. Selon la pratique en vigueur, les personnes bénéficiant d'une protection provisoire (permis S) séjournant en Suisse depuis au moins douze

<sup>54</sup> Rapport du Conseil fédéral «Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers», pp. 8 à 14.

<sup>55</sup> RO 2009 241

<sup>56</sup> RS 431.02

<sup>57</sup> RO 2006 4165

<sup>58</sup> RS 431.112.1

<sup>59</sup> RO 2009 241

mois au total sont comptabilisées dans la population résidante permanente de la Suisse, de façon analogue aux personnes titulaires d'un permis N ou F.

Le mode de calcul de la population résidante permanente étrangère, tel qu'il est décrit à l'art. 73a, al. 3, correspond par conséquent à la législation et à la pratique en vigueur lors de la rédaction du texte de l'initiative et de la collecte des signatures. C'est toutefois bien le mode de calcul prévu à l'art. 73a, al. 3, qui reste, en tout état de cause, déterminant pour dénombrer la population résidante permanente étrangère.

### **3.3.2 Mesures en cas de dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi avant 2050**

*Art. 197, ch. 15, al. I, 1<sup>re</sup> phrase*

*Résultats définitifs concernant l'effectif de la population*

Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale doivent, dans les limites de leurs compétences respectives, prendre des mesures dès le dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi de personnes. Le moment exact de ce dépassement est donc important du point de vue juridique. Selon le droit en vigueur, la population résidante permanente est calculée et publiée par l'OFS à un rythme trimestriel et annuel. Ce dernier publie ainsi à cinq reprises des chiffres de la population au cours de l'année statistique<sup>60</sup>:

- Effectif de la population à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre de l'année statistique (état des données: 31 mars): publication mi-juin;
- Effectif de la population à la fin du 2<sup>e</sup> trimestre de l'année statistique (état des données: 30 juin): publication mi-septembre;
- Effectif de la population à la fin du 3<sup>e</sup> trimestre de l'année statistique (état des données: 30 septembre): publication début décembre;
- Résultats provisoires concernant l'effectif de la population à la fin de l'année statistique (état des données: 31 décembre): publication début avril de l'année suivante;
- Résultats définitifs concernant l'effectif de la population à la fin de l'année statistique (état des données: 31 décembre): publication mi-août de l'année suivante.

Le décalage entre les dates de référence des données et les dates de publication s'explique par les délais légaux pour la fourniture des données et par le temps nécessaire à leur traitement. Le chiffre définitif de la population résidante permanente à la fin d'une année est publié par l'OFS au mois d'août de l'année suivante. C'est donc seulement à ce moment-là que l'on peut savoir de manière définitive si la valeur limite est effectivement dépassée ou non.

<sup>60</sup> OFS: Effectif et évolution de la population en Suisse.

## *Mesures du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale dans les limites de leurs compétences respectives*

Les tâches dévolues à l'Assemblée fédérale et la répartition des compétences entre cette dernière et le Conseil fédéral sont fixées dans la Constitution et précisées dans la LParl. Les mesures nécessaires doivent être prises dans le respect de cette répartition. Les deux organes disposent d'une grande marge d'appréciation dans le choix des mesures et dans leur mise en œuvre. Ils peuvent également opter pour des mesures qui ne relèvent pas du domaine des migrations.

### *Restrictions en matière d'asile*

La présente disposition transitoire exige des mesures de restriction dans le domaine de l'asile en cas de dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi de personnes. Elle ne précise toutefois pas quelles mesures concrètes doivent être prises.

Les restrictions en matière d'asile doivent tenir compte des obligations imposées par le droit international dans le domaine des droits de l'homme. Dans ses réponses à différentes interventions parlementaires relatives à des restrictions dans le domaine de l'asile, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que de telles restrictions ne sont pas compatibles avec les obligations internationales de la Suisse. Le fait de fixer une limite numérique maximale à l'admission des requérants d'asile correspondant à la moyenne des années 2020 et 2021<sup>61</sup>, la création de zones de transit pour le traitement de toutes les procédures d'asile au sens de l'art. 22 LASi<sup>62</sup>, la non-entrée en matière pour les requérants d'asile ayant commis des infractions<sup>63</sup>, le constat que les requérants d'asile qui transitent par un pays sûr ne sont pas des réfugiés<sup>64</sup> et la demande de restriction de la notion de réfugié<sup>65</sup> en sont autant d'exemples.

### *Restrictions en matière de regroupement familial*

La présente disposition transitoire exige des mesures de restriction en matière de regroupement familial en cas de dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi de personnes. Elle ne précise pas non plus quelles mesures concrètes doivent être prises. Pour les ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE, les conditions du regroupement familial sont fixées de manière exhaustive par l'ALCP et la Convention instituant l'AELE. Restreindre leurs droits en la matière représenterait donc une infraction à ces accords. Le regroupement familial des ressortissants d'États tiers se fonde sur les dispositions nationales du droit des étrangers, dans le respect des

<sup>61</sup> Avis du Conseil fédéral du 15 février 2023 sur la motion Egger Mike du 16 décembre 2022 (22.4547 «Situation d'urgence dans l'asile. Introduire un plafond pour les demandes d'asile»).

<sup>62</sup> Avis du Conseil fédéral du 15 mai 2024 sur la motion du Groupe UDC du 28 février 2024 (24.3058 «Traitemennt de toutes les procédures d'asile au sens de l'article 22 LASi dans des zones de transit»).

<sup>63</sup> Avis du Conseil fédéral du 14 juin 2024 sur la motion Buffat Michaël du 17 avril 2024 (24.3431 «Ne pas entrer en matière pour les requérants d'asile ayant commis des infractions»).

<sup>64</sup> Avis du Conseil fédéral du 15 mai 2024 sur la motion Addor Jean-Luc du 28 février 2024 (24.3056 «Les requérants d'asile qui transitent par un pays sûr ne sont pas des réfugiés»).

<sup>65</sup> Avis du Conseil fédéral du 15 février 2023 sur la motion Burgherr Thomas du 15 décembre 2022 (22.4437 «Revoir le système de l'asile»).

engagements internationaux. Les prescriptions de la LEI ne vont, en principe, pas au-delà des obligations découlant du droit international<sup>66</sup>. Les exigences à satisfaire en vue du regroupement familial de membres de la famille d'un ressortissant suisse et de celui de personnes étrangères titulaires d'une autorisation d'établissement, d'une autorisation de courte durée ou d'une autorisation de séjour sont énoncées aux art. 42 à 52 LEI. L'initiative parlementaire Barrile du 21 juin 2019 (19.464 «Regroupement familial. Supprimer toute discrimination subie en raison du droit interne») vise à ce que la réglementation régissant le regroupement familial de ressortissants d'États tiers membres de la famille d'un citoyen suisse aille au-delà des obligations imposées par le droit international. Le projet a été adopté par le Conseil national le 10 juin 2024, par 104 voix contre 86. Le 10 septembre 2024, le Conseil des États a toutefois décidé de ne pas entrer en matière (par 27 voix contre 14 et 2 abstentions). En dehors de ce regroupement familial élargi pour les membres de la famille de ressortissants suisses, des restrictions en la matière porteraient atteinte aux engagements internationaux fondamentaux (cf. ch. 3.3.4).

Les personnes admises à titre provisoire peuvent, trois ans après le prononcé de cette décision, faire venir les membres de leur famille (conjointes et enfants mineurs célibataires) à condition qu'elles prévoient de vivre en ménage commun avec eux, qu'elles disposent d'un logement approprié et que la famille ainsi réunie en Suisse ne dépende pas de l'aide sociale. De plus, la personne à l'origine de la demande de regroupement familial ne doit pas percevoir de prestations complémentaires annuelles ou en obtenir grâce au regroupement familial. Les membres de la famille bénéficiaires du regroupement doivent (à l'exception des enfants) être aptes à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile ou, au moins, s'être inscrits à une offre d'encouragement pour cette langue (art. 85c LEI).

Dans un arrêt de 2022, le Tribunal administratif fédéral (TAF)<sup>67</sup> est revenu sur le délai de carence de trois ans pour le regroupement familial. Lorsque des personnes admises à titre provisoire déposent une demande de regroupement familial pour les membres de leur famille, ce délai ne doit plus être appliqué de manière stricte et automatique. Le TAF a ainsi adapté sa jurisprudence à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH), qui estimait que l'application stricte et automatique d'un délai de carence de plus de deux ans n'était pas conforme au droit au respect de la vie familiale<sup>68</sup>. Le délai actuel de trois ans pour le regroupement familial doit donc être réduit à deux ans dans la LEI. Une procédure de consultation a eu lieu à ce sujet.

Par ailleurs, la CourEDH a conclu dans trois cas, au sujet du regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire, que le refus du regroupement sollicité constituait une violation de l'art. 8 CEDH, à savoir pour deux requérants qui occupaient un emploi rémunéré et pour une requérante qui a ultérieurement été déclarée inapte au travail pour raisons médicales. La cour a notamment constaté que les auto-

<sup>66</sup> Avis du Conseil fédéral du 7 septembre 2011 sur la motion Wobmann Walter du 15 juin 2011 (11.3544 «Réduire à un niveau minimal le droit au regroupement familial et aux prestations sociales») et du 26 mai 2010 sur la motion Müller Philipp du 17 mars 2010 (10.3175 «Réduction de l'immigration en provenance d'États tiers»).

<sup>67</sup> Arrêt TAF F-2739/2022 du 24 novembre 2022.

<sup>68</sup> Arrêt TAF F-2739/2022 du 24 novembre 2022; arrêt CourEDH *M. A. contre Danemark* du 9 juillet 2021, requête n° 6697/18.

rités, lorsqu'elles ont appliqué la condition d'absence de dépendance à l'égard de l'aide sociale, n'ont pas procédé à une juste pesée d'intérêts entre, d'une part, l'intérêt des requérants à être réunis avec les membres de leur famille proche en Suisse et, d'autre part, l'intérêt de la collectivité à maîtriser l'immigration afin de protéger la prospérité économique du pays<sup>69</sup>. Refuser de manière générale un regroupement familial à toutes les personnes admises à titre provisoire ne serait donc pas compatible avec le droit au respect de la vie familiale au sens de l'art. 8 CEDH<sup>70</sup>.

Les étrangers qui souhaitent faire venir les membres de leur famille dans le cadre du regroupement familial au titre du droit d'asile doivent être reconnus comme réfugiés et avoir obtenu l'asile (art. 51 LAsi). En outre, la relation doit préexister à la fuite de l'État d'origine et aucune circonstance particulière ne doit s'opposer au regroupement familial. La Convention de Genève relative au statut des réfugiés (CGE) ne contient aucune disposition sur le sujet. Si les conditions du regroupement familial au titre du droit d'asile ne sont pas réunies, ni l'art. 8 CEDH ni le Pacte ONU II ne peuvent y suppléer dans le cadre de la procédure auprès des autorités compétentes en matière d'asile. En cas de restriction du droit à l'asile accordé aux familles, il faudrait examiner la question d'un droit au séjour d'un membre de la famille en Suisse dans le cadre de la procédure de regroupement familial relevant du droit des étrangers, tout en tenant compte également de l'art. 8 CEDH<sup>71</sup>.

#### *Art. 197, ch. 15, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase*

#### *Projet de loi avec des mesures*

La présente disposition transitoire prévoit qu'en cas de dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi de personnes, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un projet de loi contenant des mesures appropriées. Aucune nouvelle compétence n'est attribuée au Conseil fédéral dans ce cas de figure. Dès la publication par l'OFS du chiffre définitif de la population résidante permanente, un projet de loi doit être élaboré et soumis au Parlement.

#### *Art. 197, ch. 15, al. 1, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> phrases*

#### *Mesures dans le domaine de l'admission provisoire*

La présente disposition transitoire prévoit que dès le dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi de personnes, sous réserve des règles impératives du droit international, les personnes admises à titre provisoire n'obtiennent ni autorisation de séjour ou d'établissement, ni la nationalité suisse, ni aucun autre droit de rester. Les

<sup>69</sup> Arrêt du Tribunal fédéral (TF) 13258/18 du 4 juillet 2023.

<sup>70</sup> Avis du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2024 sur la motion du groupe UDC du 28 février 2024 (24.3057 «Pas de regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire») et du 21 août 2024 sur la motion Friedli Esther du 30 mai 2024 (24.3511 «Pas de regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire»).

<sup>71</sup> Arrêts du TAF D-3819/2020 du 17 mars 2022 consid. 6.4, D-3572/2021 du 30 août 2021 consid. 6.3, D-239/2021 du 16 juin 2021 consid. 6.3, D-5588/2019 du 4 décembre 2019 consid. 3.2, D-150/2016 du 25 octobre 2017 consid. 5.3 et D-7400/2015 du 28 juin 2017 consid. 7.3.1.

règles impératives du droit international seraient réservées même sans mention explicite puisqu'elles obligent tous les États, y compris en l'absence de réglementation nationale. La présente disposition transitoire ne contient aucune réserve générale concernant la compatibilité avec le droit constitutionnel et le droit international. Le statut de l'admission provisoire en lui-même n'est pas affecté. Il doit être maintenu même après le dépassement de la valeur limite.

L'admission provisoire est une mesure de substitution pour les décisions de renvoi entrées en force qui ne peuvent être exécutées. Les étrangers admis à titre provisoire sont en principe tenus de quitter la Suisse. Toutefois, dans la mesure où l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée, elle est repoussée à une date indéterminée, lorsque les obstacles qui s'y opposent auront disparu. Il ne s'agit donc pas d'une autorisation relevant du droit des étrangers. Il existe deux types d'admission provisoire: d'une part, l'admission provisoire de ressortissants étrangers en dehors d'une procédure d'asile et de requérants d'asile déboutsés qui n'ont pas la qualité de réfugiés (personnes admises à titre provisoire), et, d'autre part, l'admission provisoire au titre de réfugié (réfugiés admis à titre provisoire)<sup>72</sup>. Dans ce dernier cas, la qualité de réfugié a été reconnue, mais, pour diverses raisons, l'asile ne peut être octroyé. La LASi mentionne deux motifs d'exclusion de l'asile pertinents dans cette situation: l'indignité (art. 53 LASi) et les motifs subjectifs survenus après la fuite (art. 54 LASi). Sont indignes d'obtenir l'asile les personnes qui ont commis des actes répréhensibles, qui ont porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou la compromettent ou qui sont sous le coup d'une expulsion. Les motifs subjectifs survenus après la fuite sont de deux ordres: soit la personne n'est devenue un réfugié qu'en quittant son État d'origine ou de provenance, soit elle l'est devenue en raison de son comportement ultérieur.

*Pas de transformation de l'admission provisoire en autorisation de séjour ou en tout autre droit de rester*

Le droit en vigueur prévoit que dans des cas individuels d'une extrême gravité, une autorisation de séjour peut être octroyée aux personnes admises à titre provisoire en fonction de leur niveau d'intégration, de leur situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans leur pays de provenance. Les demandes sont examinées de manière approfondie lorsque les personnes résident en Suisse depuis au moins cinq ans (art. 30, al. 1, let. b, et 84, al. 5, LEI).

L'impossibilité de transformer l'admission provisoire en autorisation de séjour dans un cas de rigueur pourrait entrer, au cas par cas, dans le champ d'application de l'art. 8 CEDH. Pendant longtemps, le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé de manière définitive sur un droit éventuel, résultant de la convention, à la transformation de l'admission provisoire en autorisation de séjour<sup>73</sup>. Dans un nouvel arrêt, il conclut qu'une ressortissante syrienne âgée de quinze ans, admise à titre provisoire en Suisse il y a dix ans avec sa famille, peut prétendre à une autorisation de séjour au titre de l'art. 8 CEDH. Le Tribunal fédéral considère que les inconvénients liés au statut de personne admise à titre provisoire sont plus importants pour la jeune fille, en raison de son âge,

<sup>72</sup> ATF 121 V 251 consid. 3

<sup>73</sup> Arrêt TF 2C\_689/2017 du 1<sup>er</sup> février 2018 consid. 1.2.2.

que pour des enfants plus jeunes. À l'approche de la majorité, elle aurait en effet davantage intérêt à ce que son droit de séjour en Suisse soit confirmé. Le statut d'admission provisoire restreint sa mobilité internationale, ce qui peut s'avérer problématique pour des formations ou des sorties scolaires. De plus, la jeune fille sera bientôt confrontée à la fin de la scolarité obligatoire et à la recherche d'une place d'apprentissage. Or, le fait qu'elle soit admise à titre provisoire pourrait constituer un obstacle au succès de ses démarches. Le Tribunal fédéral estime que la recourante a fait tous les efforts que l'on pouvait attendre d'elle pour s'intégrer en Suisse<sup>74</sup>.

L'impossibilité de transformer l'admission provisoire en autorisation de séjour pourrait également tomber sous le coup de l'art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte ONU I). Cette disposition prévoit que les États parties garantissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille et qu'ils reconnaissent notamment son droit à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Le Tribunal fédéral a toutefois jugé à plusieurs reprises que l'art. 11 du Pacte ONU I s'adresse au législateur et ne confère en principe pas aux particuliers de droits subjectifs que ceux-ci pourraient invoquer en justice<sup>75</sup>.

La présente disposition transitoire prévoit par ailleurs qu'en cas de dépassement de la valeur limite, les personnes admises à titre provisoire n'obtiennent aucun autre droit de rester. Cette mesure pourrait aussi enfreindre l'art. 8 CEDH et l'art. 11 du Pacte ONU I.

Les personnes reconnues en Suisse comme apatrides ont droit à une autorisation de séjour (art. 31, al. 1, LEI). Une procédure de reconnaissance de l'apatridie et une procédure d'asile peuvent être pendantes simultanément. La demande de reconnaissance du statut d'apatride est alors généralement suspendue jusqu'à la clôture définitive de la procédure d'asile. Cette dernière peut s'achever par l'octroi de l'admission provisoire, auquel succède la reprise du traitement de la demande de reconnaissance. La présente disposition transitoire (art. 197, ch. 15, al. 1, 3<sup>e</sup> phrase) ne dit pas clairement si une autorisation de séjour peut être octroyée ou non dans ce cas de figure, à savoir lorsqu'une admission provisoire a été accordée dans un premier temps. L'art. 31 LEI a été introduit dans le but de mettre les apatrides et les réfugiés sur un pied d'égalité en matière de séjour<sup>76</sup>. Cette égalité de traitement est le fruit de considérations nationales et non d'engagements découlant de traités internationaux.

#### *Pas de transformation de l'admission provisoire en autorisation d'établissement*

Le droit en vigueur ne permet pas de transformer l'admission provisoire en autorisation d'établissement. La mesure proposée est compatible avec le droit constitutionnel et avec le droit international.

<sup>74</sup> Arrêt TF 2C\_157/2023 du 23 juillet 2024.

<sup>75</sup> Quatrième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte ONU I, p. 86; ATF 136 I 290 consid. 2.3.1.

<sup>76</sup> ATAF 2014/5 consid. 9.1; message «Modification de la loi sur l'asile», FF 2002 6359 ch. 2.2.

### *Pas de naturalisation avec le statut de l'admission provisoire*

La présente disposition transitoire prévoit par ailleurs qu'en cas de dépassement de la valeur limite, les personnes admises à titre provisoire n'obtiennent pas la nationalité suisse. Depuis l'entrée en vigueur de la révision totale de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN), la naturalisation ordinaire n'est ouverte aux personnes admises à titre provisoire que si elles ont obtenu au préalable une autorisation d'établissement<sup>77</sup>.

Exclure de la naturalisation, de manière permanente, les réfugiés admis à titre provisoire pourrait contrevenir à la CGE. Ce texte engage en effet les États à faciliter, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés (art. 34 CGE). Selon le Tribunal fédéral, si aucun droit individuel à la naturalisation ne peut être tiré de l'art. 34, la convention doit servir d'aide à l'interprétation et l'appréciation lors de l'examen des conditions de naturalisation<sup>78</sup>.

Une exclusion permanente de la naturalisation pour les personnes apatrides d'abord admises à titre provisoire puis reconnues comme apatrides pourrait se heurter à la Convention relative au statut des apatrides. En ratifiant ce texte, la Suisse s'est engagée à faciliter la naturalisation des apatrides<sup>79</sup>. Le Conseil fédéral a soumis en 1982 à l'Assemblée fédérale un projet prévoyant d'introduire un nouvel article dans la Constitution, projet qui aurait permis à la Confédération de faciliter la naturalisation des jeunes étrangers élevés en Suisse ainsi que des réfugiés et des apatrides, à condition qu'ils soient bien intégrés dans le pays<sup>80</sup>. Le projet a cependant été rejeté par le peuple le 4 décembre 1983.

Une exclusion permanente de la naturalisation pour les personnes apatrides d'abord admises à titre provisoire puis reconnues comme apatrides pourrait porter atteinte à la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et à la Constitution. La CDE met l'accent sur le fait d'éviter l'apatridie (art. 7, al. 2, CDE). Les États parties doivent ainsi veiller à mettre en œuvre les droits mentionnés conformément à leur législation nationale et à leurs obligations internationales, en particulier dans les cas où, faute d'une telle mise en œuvre, l'enfant se trouverait apatride<sup>81</sup>. Depuis la révision totale de la Constitution, il incombe à la Confédération de faciliter la naturalisation des enfants apatrides (art. 38, al. 3, let. b, Cst.)<sup>82</sup>. La révision de la loi du 3 octobre 2003 sur la nationalité (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006) a permis à la Confédération de mettre en œuvre cette disposition constitutionnelle<sup>83</sup>. Selon le droit en vigueur, un enfant apatride mineur peut former une demande de naturalisation facilitée s'il a séjourné pendant cinq ans en tout en Suisse, dont l'année ayant précédé le dépôt de la

<sup>77</sup> Message «Révision totale de la loi sur la nationalité», FF **2011** 2639 ch. 1.4.6.

<sup>78</sup> Rapport du Conseil fédéral «Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés», p. 14; arrêt TF 1D\_7/2017 du 13 juillet 2018 consid. 4.2.

<sup>79</sup> Arrêt TF 5A.18/2003 du 19 novembre 2003 consid. 3.2.

<sup>80</sup> Message «Révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale», FF **1982** II 137; arrêté fédéral du 24 juin 1983 tendant à faciliter certaines naturalisations, FF **1983** II 721.

<sup>81</sup> Message «Adhésion à la Convention relative aux droits de l'enfant», FF **1994** V 1 p. 29.

<sup>82</sup> Arrêté fédéral du 28 septembre 1999 sur l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999, RO **1999** 2555.

<sup>83</sup> Message «Révision de la loi sur la nationalité», FF **2002** 1815; RO **2005** 5233.

demande (art. 23 LN). S'il est né en Suisse, il peut donc demander une naturalisation facilitée dès l'âge de cinq ans par l'intermédiaire de son représentant légal<sup>84</sup>.

#### *Législation d'exécution et procédures pendantes d'autorisation et de recours*

Bien que les mesures exigées dans la disposition transitoire à l'égard des personnes admises à titre provisoire soient formulées de manière concrète, elles nécessitent une législation d'exécution fondée sur l'interprétation de la Constitution. Le législateur devra déterminer si le nouveau droit s'applique également aux procédures d'autorisation et de recours qui sont pendantes. Il devra définir notamment comment traiter les procédures de reconnaissance de l'apatriodie suspendues, les procédures cantonales en cours pour la transformation en une autorisation de séjour et les procédures de recours en lien avec cette transformation.

#### *Art. 197, ch. 15, al. 1, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> phrases*

#### *Activation de clauses d'exception ou de sauvegarde et négociation de nouvelles clauses*

Une fois que la valeur limite de neuf millions et demi de personnes est dépassée, la présente disposition transitoire prévoit la négociation de clauses d'exception ou de sauvegarde pour les accords internationaux qui favorisent la croissance démographique ou l'activation des clauses existantes. Les clauses de sauvegarde sont des règles de droit international instaurées pour faire face à une situation exceptionnelle. Elles décrivent des mesures visant à protéger les intérêts de certaines parties contractantes et sont présentes dans de nombreux accords internationaux. Selon leur formulation, elles peuvent être activées pour une durée limitée ou de manière permanente. Les déclencheurs peuvent être une situation économique particulière ou, dans le contexte des droits de l'homme, des crises ou des troubles; l'activation peut intervenir de manière unilatérale, collectivement ou après autorisation, information ou consultation des autres parties<sup>85</sup>. L'invocation d'une clause de sauvegarde est donc subordonnée à des conditions bien précises et le seul dépassement d'un effectif de population donné ne saurait, en règle générale, suffire à remplir ces conditions.

Les garanties en matière de droits de l'homme demeurent en principe valables même si un pays déclare l'état de nécessité, mais elles peuvent être très largement restreintes en présence d'un intérêt public prépondérant (art. 36 Cst.). Une véritable dérogation, c'est-à-dire la suspension, pour une période temporaire, de traités garantissant des droits de l'homme ou de certaines de leurs garanties, n'est permise que si diverses conditions sont réunies. Parmi ces conditions figurent notamment la présence d'un état de nécessité et donc de troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure, dont les conséquences touchent l'ensemble de la population ou au moins une partie du territoire national. Les clauses dérogatoires du droit international (art. 15 CEDH et art. 4, par. 2, Pacte ONU II) précisent que certaines garanties ne souffrent aucune dérogation même en

<sup>84</sup> Message «Révision de la loi sur la nationalité», FF 2002 1815 ch. 2.5.3.2.

<sup>85</sup> Tobler, 2015, p. 3 et annexe avec le tableau présentant les différents types de clauses de sauvegarde; Voelcker, 2019, pp. 27 et 28.

état de nécessité<sup>86</sup>. En cas de guerre ou d'autre état de nécessité général, un État peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la CEDH. Ainsi, en vertu de l'art. 15 CEDH, plusieurs États ont édicté des dérogations visant à garantir le respect des restrictions mises en place pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Les garanties ne souffrant aucune dérogation même en état de nécessité sont l'interdiction de la torture, le principe de non-refoulement et l'interdiction de la peine de mort<sup>87</sup>. L'essence des droits fondamentaux consacrée dans la Constitution (art. 36, al. 4, Cst.) fait également partie des garanties intangibles.

L'ALCP prévoit à l'art. 14, par. 2, la possibilité qu'en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social et à la demande d'une des parties contractantes, le comité mixte examine les mesures appropriées pour remédier à la situation sur une base consensuelle et choisisse celles qui perturbent le moins le fonctionnement de l'ALCP. Par conséquent, le seul fait d'atteindre une valeur limite fixée unilatéralement par la Suisse ne suffit pas à satisfaire les exigences définies dans l'ALCP pour invoquer la clause de sauvegarde.

Dans le cas des instruments internationaux juridiquement non contraignants (p. ex. le Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations, cf. ch. 3.3.5), la négociation de clauses d'exception ou de sauvegarde est inutile puisque ces instruments ne créent pas d'obligations juridiques qui pourraient justifier de telles clauses. Pour ce qui est des traités multilatéraux, la Suisse ne peut pas créer de nouvelles clauses d'exception en apportant une réserve *a posteriori*. Les réserves peuvent être formulées «au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer» (art. 19 CVT)<sup>88</sup>.

#### *Renégociation d'accords internationaux*

En cas de dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi de personnes, la présente disposition transitoire prévoit la renégociation des accords internationaux qui favorisent la croissance démographique, qu'ils soient juridiquement contraignants ou non. Dans son message relatif à l'initiative populaire «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)»<sup>89</sup>, le Conseil fédéral a présenté en détail le mécanisme d'adaptation des obligations de droit international. Le sujet n'est donc évoqué que brièvement ici. L'obligation d'adapter les traités internationaux incombe d'abord au Conseil fédéral, qui est chargé de négocier ces textes (art. 184, al. 1, Cst.). Pour l'approbation des éventuelles modifications, les compétences générales du Conseil fédéral, du Parlement et du peuple s'appliquent. La compétence de modifier les traités de ce type dépend de la portée de la modification et obéit aux mêmes règles que leur conclusion. Les renégociations et l'accord sur une modification requièrent dans tous les cas le consentement de toutes les parties. Il n'est pas nécessaire de renégocier les instruments internationaux juridiquement non contraignants, puisqu'ils ne créent pas d'obligations qui pourraient donner lieu à une renégociation.

<sup>86</sup> Gonin, 2018, p. 728.

<sup>87</sup> Haefliger, Schürmann, 2023, pp. 97 et 98.

<sup>88</sup> Message «Initiative pour l'autodétermination», FF 2017 5027 ch. 5.2.3.

<sup>89</sup> Message «Initiative pour l'autodétermination», FF 2017 5027 ch. 5.2.3.

Selon l'art. 197, ch. 15, al. 1, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> phrases, il incombe au Conseil fédéral d'invoquer des clauses d'exception ou de sauvegarde, d'en négocier de nouvelles et de renégocier les accords internationaux. Cette disposition transitoire ne s'adresse pas au législateur et le mandat qu'elle confie au Conseil fédéral n'a pas besoin d'être transposé. Les droits du Parlement en matière de politique étrangère devront toutefois être respectés.

### 3.3.3

### **Accords internationaux qui favorisent la croissance démographique**

*Art. 197, ch. 15, al. 1, 5<sup>e</sup> phrase*

Le statut juridique des étrangers est certes régi en principe par le droit suisse des étrangers, mais les obligations découlant du droit international se superposent à la législation nationale<sup>90</sup>. Les accords internationaux ont donc une grande influence sur la situation des étrangers du point de vue juridique. La présente disposition transitoire ne donne pas de définition de l'expression nouvellement créée: «les accords internationaux qui favorisent la croissance démographique». Il reviendra aux autorités compétentes pour la mise en œuvre de l'initiative de l'interpréter. Elle laisse en tout cas une grande marge d'interprétation.

Une première approche pourrait consister à considérer qu'elle désigne uniquement les accords octroyant des droits à la libre circulation, puisque ce sont ceux qui prévoient les droits les plus étendus en matière d'immigration. L'ALCP serait ici particulièrement visé.

Il serait également envisageable d'y placer les traités qui octroient des droits directs en matière d'immigration (et non uniquement en matière de libre circulation). Cette interprétation exclurait de nombreux traités, notamment dans le domaine des migrations.

La présente disposition transitoire englobe à la fois les accords internationaux juridiquement contraignants et ceux qui ne le sont pas. Les accords non contraignants ne confèrent toutefois aucun droit de séjourner en Suisse et ne peuvent donc pas contribuer directement à une hausse de la population résidente permanente. Cette mention des instruments internationaux non contraignants pourrait donner lieu à une interprétation très extensive selon laquelle sont concernés tous les instruments internationaux qui peuvent contribuer directement ou indirectement à une application ou à une interprétation du droit en vigueur dans un sens favorable à l'accroissement de la population résidente.

Indépendamment de la nature des instruments internationaux et des droits qu'ils prévoient, l'expression «accords internationaux qui favorisent la croissance démographique» doit-elle être interprétée à l'aune d'un critère quantitatif? On peut en effet considérer qu'elle implique que les instruments internationaux en question entraînent une augmentation significative de la population résidente permanente:

<sup>90</sup> Zink, 2024, pp. 24-25; Achermann, Caroni, 2022, n. 7 ss.

- 
- Lorsque l'immigration qui découle de tels traités est minime par rapport à l'ensemble des arrivées, cette condition n'est pas remplie. Elle le serait en revanche dans le cas de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention d'Istanbul, la Convention de l'ONU contre la torture, la Convention de l'ONU pour la protection contre les disparitions forcées et la Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale, par exemple.
  - Cette condition pourrait aussi ne pas être remplie lorsque les accords garantissent des droits en matière d'immigration ou de séjour qui correspondent dans une large mesure à des droit fondamentaux garantis par la Constitution. En effet, en cas de renégociation ou de dénonciation de tels accords, par exemple la CEDH, le catalogue des droits fondamentaux figurant dans la Constitution resterait en vigueur. L'impact d'une renégociation ou d'une dénonciation de tels accords sur l'ampleur de la population résidente permanente serait donc minime ou très limité. En outre, certains de ces accords contiennent un grand nombre de droits et de garanties qui n'ont aucun lien avec l'immigration et le séjour en Suisse et donc aucun impact sur l'ampleur de la population résidente permanente.

La renégociation ou la dénonciation d'accords internationaux n'est qu'un moyen pour atteindre l'objectif de l'initiative, à savoir limiter à moins de dix millions la population résidante permanente de la Suisse. Seule la dénonciation de l'ALCP est mentionnée dans la disposition transitoire à titre de mesure à prendre. La renégociation ou la dénonciation des autres accords devrait donc être une mesure adéquate et proportionnée au but de l'initiative. Il faut en tenir compte lors de l'interprétation de l'expression «accords internationaux qui favorisent la croissance démographique».

### **Classification des accords concernés**

Une première classification non exhaustive des diverses obligations internationales touchées par l'initiative a été présentée plus haut en fonction des options envisageables. La question de savoir si et dans quelle mesure la disposition transitoire analysée entre en conflit avec les obligations internationales de la Suisse peut faire l'objet de plusieurs réponses en raison de la grande marge d'interprétation que laisse l'expression «accords internationaux qui favorisent la croissance démographique». Une appréciation définitive nécessiterait de la part des autorités chargées de mettre en œuvre l'initiative une analyse approfondie et complète qu'il n'est pas possible de réaliser dans le cadre du présent message.

### **Accords concernés**

La disposition transitoire (art. 197, ch. 15, al. 2, 4<sup>e</sup> phrase) exige expressément que l'ALCP soit dénoncé (l'initiative ne définit pas quelle autorité devra s'en charger et la répartition des compétences ne change pas) si la population résidante permanente de la Suisse reste supérieure à dix millions (ou à la valeur limite adaptée par le Conseil fédéral en fonction de l'accroissement naturel) pendant deux ans après avoir franchi ce seuil pour la première fois, avant ou après 2050, pour autant qu'aucune clause d'exception ou de sauvegarde permettant le respect de cette valeur limite n'ait pu être négociée ou invoquée d'ici là. L'ALCP et l'annexe K de la Convention instituant

l'AELE confèrent aux personnes bénéficiaires de ces accords des droits individuels relevant du droit des étrangers, directement applicables, en matière d'entrée et de sortie, de séjour, d'exercice d'une activité lucrative et de poursuite du séjour<sup>91</sup>. Ils prévoient des droits non garantis par la Constitution. L'immigration dans la population résidante permanente de la Suisse a lieu majoritairement dans le cadre de l'ALCP (voir ch. 2.2.1). L'ALCP et l'annexe K de la Convention instituant l'AELE sont donc concernés par les différentes interprétations possibles.

### **Accords probablement concernés**

Selon l'interprétation de l'expression «accords internationaux qui favorisent la croissance démographique», les accords énumérés ci-dessous pourraient être concernés par la mise en œuvre des mesures prévues par la présente disposition transitoire, étant donné qu'ils fondent des droits individuels dans le domaine de l'immigration et du séjour en Suisse et que leurs effets sur l'immigration pourraient être jugés considérables, y compris par rapport à l'immigration totale:

- CEDH;
- CGE et son protocole additionnel;
- Convention relative aux droits de l'enfant (pour autant que la CEDH ait été dénoncée);
- Pacte ONU II.

Chaque demande est examinée individuellement, en tenant compte de la situation particulière de l'intéressé. Il n'est donc pas possible d'annoncer de manière générale le nombre de personnes susceptibles de prétendre à l'avenir à des droits directs en matière d'immigration. Selon une estimation sommaire, à ce jour, environ 16 000 étrangers peuvent chaque année faire valoir directement un droit au respect de la vie familiale (CEDH, Pacte ONU II) et quelque 3500 peuvent invoquer le principe de non-refoulement (CEDH, CGE, Pacte ONU II). Cette estimation repose sur des projections découlant des chiffres des années précédentes, fournis dans l'annexe 2.

#### *CEDH*

La CEDH a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 3 octobre 1974 et elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974. Le catalogue de droits fondamentaux de la Constitution contient des garanties largement identiques à celles formulées par la CEDH (voir ch. 4.2.2). Le droit au respect de la vie familiale a une grande incidence sur la jurisprudence et sur le développement du droit national relatif aux étrangers<sup>92</sup>. L'un des cas d'application de l'art. 8 CEDH est en effet le regroupement familial<sup>93</sup>. L'art. 8, par. 1, CEDH ne confère ni droit à l'entrée et au séjour, ni droit à un titre de séjour, ni droit au choix du lieu de résidence familiale ou du regroupement familial dans un État précis<sup>94</sup>. La CEDH reconnaît aux États le droit de contrôler l'entrée et le

<sup>91</sup> Message «Initiative de mise en œuvre», FF 2013 8493 ch. 4.4.3.

<sup>92</sup> Achermann, Caroni, 2022, n. 7.81 et 7.84.

<sup>93</sup> Haefliger, Schürmann, 2023, p. 64.

<sup>94</sup> Arrêt CourEDH *B.F. contre Suisse* du 4 juillet 2023, n° 13258/18; arrêt TF 2C\_273/2023 du 30 mai 2024 consid. 5.2.1.

séjour des étrangers sur leur sol<sup>95</sup>. Néanmoins, dans le cadre du regroupement familial en vertu du droit des étrangers, l'art. 8 CEDH peut fonder une obligation pour l'État d'autoriser l'entrée et le séjour des membres de la famille. La décision dépend des circonstances du cas d'espèce<sup>96</sup>.

Les violations de la CEDH peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral (art. 95, let. b, de la loi sur le Tribunal fédéral [LTF]). Après épuisement des voies de droit internes, les intéressés peuvent déposer un recours individuel auprès de la CourEDH. Les États sont tenus de se conformer aux arrêts de la Cour dans tous les litiges auxquels ils sont parties (art. 46, al. 1, CEDH)<sup>97</sup>. Par son adhésion à la CEDH, la Suisse s'est engagée à prendre, à la suite des arrêts de la CourEDH, les mesures individuelles et générales nécessaires pour éviter toute violation analogue future de la convention, en modifiant le droit national au besoin<sup>98</sup>. Les États contractants qui ne sont pas impliqués dans une procédure concrète doivent également tenir compte des arrêts de la CourEDH<sup>99</sup>. Si la formulation de réserves a posteriori est proscrite (art. 57 CEDH), la convention peut en revanche être dénoncée (art. 58 CEDH). La disposition de la CEDH relative au non-refoulement est expliquée au ch. 1.3.2.

Le Conseil fédéral a proposé le 4 septembre 2024 d'adopter la motion Caroni Andrea du 27 mai 2024 (24.3485 «Rappeler la Cour EDH à sa mission première»). Elle le charge de s'associer à d'autres États parties à la CEDH pour rappeler la CourEDH à sa mission première. Plus particulièrement, la CourEDH ne doit ni autoriser les recours d'associations sans but lucratif (voir l'art. 34 CEDH) ni restreindre la marge d'appréciation légitime des États par une interprétation abusive des droits fondamentaux (voir le préambule et le protocole n° 15). Aussi s'agira-t-il en premier lieu de négocier un nouveau protocole à la CEDH (le n° 17), qui établisse en la matière des règles contraignantes<sup>100</sup>.

Dans son avis du 4 septembre 2024 sur la motion Rechsteiner Thomas du 17 avril 2024 (24.3449 «Pour que la Suisse sorte de la CEDH»), le Conseil fédéral a également reconnu que, par nature, le développement de la jurisprudence de la CourEDH n'était pas en tous points prévisible. Il critique toutefois l'interprétation large de la CEDH faite par la Cour dans son arrêt concernant l'affaire des Aînées pour le climat. La jurisprudence ne doit pas conduire à une extension du champ d'application de la CEDH. Le Conseil fédéral prend donc au sérieux la critique formulée à l'encontre de la jurisprudence de la CourEDH. Il rappelle cependant que différents arrêts, qui ont à l'époque suscité des réactions contrastées, ont contribué à des améliorations incontes-

<sup>95</sup> ATF 144 I 266, consid. 3.2; message «Initiative de mise en œuvre», FF 2013 8493 ch. 4.4.1.

<sup>96</sup> Arrêts CourEDH *Gül contre Suisse* du 19 février 1996, n° 23218/94; *Ahmut contre Pays-Bas* du 28 novembre 1996, n° 21702/93; *B.F. et autres contre Suisse* du 4 juillet 2023, n° 13258/18; *I.M. contre Suisse* du 9 avril 2019, n° 23887/16.

<sup>97</sup> Haefliger, Schüermann, 2023, p. 127.

<sup>98</sup> Message «Initiative pour l'autodétermination», FF 2017 5027 ch. 4.2.3 et 6.3.2; ATF 139 I 16, consid. 5.2.

<sup>99</sup> ATF 139 I 16 consid. 5.2.3

<sup>100</sup> Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2024 sur la motion Caroni Andrea du 27 mai 2024 (24.3485 «Rappeler la Cour EDH à sa mission première»).

tées de notre État de droit et ont renforcé la protection des droits individuels et des libertés fondamentales des justiciables en Suisse<sup>101</sup>.

#### *Convention de Genève relative au statut des réfugiés et Protocole additionnel*

La CGE a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 14 décembre 1954 et elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 21 janvier 1955. Sa portée a d'abord été limitée aux événements survenus principalement en Europe avant 1951. Ces restrictions ont été levées par le Protocole additionnel de 1967<sup>102</sup>. Dans sa teneur modifiée par le protocole, la CGE définit la notion de réfugié et les droits qui reviennent aux réfugiés. En Suisse, les personnes dont le statut de réfugié est reconnu se voient en principe accorder l'asile (art. 2, al. 1, LAsi). Or, quiconque a obtenu l'asile en Suisse a droit à une autorisation de séjour (art. 60, al. 1, LAsi). S'il existe des motifs d'exclusion de l'asile en Suisse, la personne bénéficiant de la qualité de réfugié est admise à titre provisoire (art. 53 et 54 LAsi). Tandis que la qualité de réfugié est octroyée en vertu des dispositions de la CGE, le statut de l'asile se fonde sur les critères du droit national. La convention ne confère aucun droit à l'asile. Les membres de la famille nucléaire sont inclus dans le statut de réfugié et obtiennent l'asile s'ils ne remplissent pas, initialement, les conditions de reconnaissance de la qualité de réfugié (art. 51, al. 1 et 4, LAsi). Les enfants nés en Suisse de parents réfugiés obtiennent également le statut de réfugié, pour autant qu'aucune circonstance particulière ne s'y oppose (art. 51, al. 3, LAsi). La CGE ne contient, en elle-même, aucune obligation pour les États contractants de prévoir le regroupement familial des réfugiés sur leur territoire. Dans l'Acte final, toutefois, les États contractants ont formulé une recommandation selon laquelle les gouvernements doivent veiller à protéger l'unité de la famille des réfugiés<sup>103</sup>. La convention peut être dénoncée (art. 44). La disposition de ce texte relative au non-refoulement est commentée au ch. 1.3.2.

#### *Convention relative aux droits de l'enfant*

La Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 13 décembre 1996 et elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997. Elle garantit l'ensemble des droits de l'homme pour les enfants et les adolescents jusqu'à 18 ans<sup>104</sup>. Les États parties ont notamment l'obligation d'autoriser leurs ressortissants à entrer dans le pays ou à le quitter en vue d'entretenir des relations régulières avec leurs parents (art. 10, par. 2, CDE). La Suisse a certes émis une réserve concernant l'entrée et la sortie des parents et de l'enfant aux fins de réunification familiale (art. 10, par. 1, CDE)<sup>105</sup>. Cependant, en vertu de l'art. 3 CDE, l'intérêt supérieur de l'enfant prime dans toutes les décisions relevant du droit des étrangers qui impliquent une pesée des intérêts entre l'art. 16 CDE, l'art. 8, par. 2, CEDH et

<sup>101</sup> Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2024 sur la motion Rechsteiner Thomas du 17 avril 2024 (24.3449 «Pour que la Suisse sorte de la CEDH»).

<sup>102</sup> Rapport du Conseil fédéral «Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés», p. 12.

<sup>103</sup> Rapport du Conseil fédéral «Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés», p. 18; ATF 139 I 330, consid. 1.3.

<sup>104</sup> Rapport du Conseil fédéral «Droit de l'enfant d'être entendu», ch. 1.1.

<sup>105</sup> Message «Adhésion à la Convention relative aux droits de l'enfant», FF 1994 V 1 pp. 33 à 36.

l'art. 13, al. 1, Cst. La CDE ne confère toutefois aucun droit autonome à une autorisation allant au-delà des garanties définies à l'art. 8 CEDH ou à l'art. 13, al. 1, Cst.<sup>106</sup>.

Le troisième Protocole facultatif à la CDE établissant une procédure de présentation de communications a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 16 décembre 2016. Entré en vigueur pour la Suisse le 24 juillet 2017, il complète la CDE et permet aux personnes faisant valoir une violation par la Suisse de leurs droits issus de la CDE de déposer une plainte individuelle devant le Comité de l'ONU des droits de l'enfant, après épuisement des voies de recours internes. Les avis et les éventuelles recommandations transmis par ce comité aux parties après examen de la plainte ne sont toutefois pas contraignants juridiquement<sup>107</sup>. La CDE peut être dénoncée (art. 52).

### *Pacte ONU II*

Le Pacte ONU II a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 13 décembre 1991. Entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992, il contient des garanties largement identiques à celles de la CEDH<sup>108</sup> et du catalogue de droits fondamentaux de la Constitution (voir ch. 4.2.2). Le Pacte ONU II définit, lui aussi, des limites matérielles à la réglementation du séjour des étrangers. Celles-ci résultent, en particulier, des art. 17 et 23, qui interdisent les immixtions arbitraires ou illégales dans la famille et imposent à l'autorité de décision de respecter le principe de proportionnalité dans l'examen des demandes<sup>109</sup>. La disposition de ce texte relative au non-refoulement est commentée au ch. 1.3.2. Le Pacte ONU II est directement applicable. Les droits fondamentaux qu'il renferme bénéficient du même traitement que ceux de la Constitution sur le plan du droit procédural. Leur violation peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral (art. 95, let. b, LTF). Le Pacte ONU II ne contient pas de clause de dénonciation.

### **Accords potentiellement concernés**

Selon l'interprétation de l'expression «accords internationaux qui favorisent la croissance démographique», les accords ci-dessous, qui relèvent du domaine des droits de l'homme, pourraient également être concernés par la mise en œuvre des mesures prévues par la présente disposition transitoire, étant donné qu'ils fondent des droits directs dans le domaine de l'immigration et du séjour en Suisse, même si l'immigration qui en découle doit être considérée comme minime:

- Convention d'Istanbul;
- Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains;
- Convention de l'ONU contre la torture;
- Convention de l'ONU pour la protection contre les disparitions forcées;
- Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale.

<sup>106</sup> ATF 143 I 21 consid. 5.5.2

<sup>107</sup> Rapport du Conseil fédéral «Mesures visant à combler les lacunes dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant», p. 1.

<sup>108</sup> Rapport du Conseil fédéral «40 ans d'adhésion de la Suisse à la CEDH»,

FF 2015 353, ch. 7.3; message «Initiative de mise en œuvre», FF 2013 8493 ch. 4.4.1.

<sup>109</sup> Message «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279 ch. 4.4.6.

### *Convention d'Istanbul*

La Convention d'Istanbul a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 16 juin 2017. Entrée en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> avril 2018, elle prévoit notamment qu'une victime dont le statut de résident dépend de celui de son conjoint ou de son partenaire se voit accorder sur demande, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation et en cas de situations particulièrement difficiles, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation.

Les conditions relatives à l'octroi et à la durée du permis de résidence autonome sont fixées conformément au droit interne (art. 59 de la Convention d'Istanbul). La Suisse a émis une réserve sur cette disposition étant donné que les différentes catégories d'étrangers ne disposaient alors pas toutes d'un droit de séjour<sup>110</sup>. Le 14 juin 2024, l'Assemblée fédérale a adopté une modification de la LEI (art. 50)<sup>111</sup>, qui donne aux conjoints de titulaires d'une autorisation de séjour ou de courte durée ou aux conjoints de personnes admises à titre provisoire, ainsi qu'aux concubins, le droit à un statut de séjour et à la prolongation de leur statut actuel s'ils sont victimes de violence domestique. Le 27 novembre 2024, le Conseil fédéral a fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2025 l'entrée en vigueur de ces modifications et décidé de retirer la réserve relative à l'art. 59 de la Convention d'Istanbul pour la même date. Une cinquantaine de personnes invoquent chaque année le devoir de protection des victimes de violence domestique. Cette estimation se fonde sur des projections découlant des chiffres des années précédentes, fournis dans l'annexe 2.

### *Convention de l'ONU contre la torture*

La Convention de l'ONU contre la torture a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 6 octobre 1986. Entrée en vigueur pour la Suisse le 26 juin 1987, elle concrétise l'interdiction générale de la torture: les États parties ont l'obligation de prendre une série de mesures appropriées pour empêcher ou réprimer les actes de torture et pour protéger les personnes privées de leur liberté contre des atteintes à leur intégrité physique et morale. En adhérant à cette convention, la Suisse a la compétence du Comité de l'ONU contre la torture de recevoir des plaintes individuelles (art. 22, par. 1)<sup>112</sup>. La disposition de ce texte relative au non-refoulement est commentée au ch. 1.3.2.

### *Convention de l'ONU pour la protection contre les disparitions forcées*

La Convention de l'ONU pour la protection contre les disparitions forcées a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 18 décembre 2015. Entrée en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> janvier 2017, elle vise à lutter contre les disparitions forcées et à réprimer la violation des droits de l'homme que constitue la disparition forcée. Par «disparition forcée», la convention entend toute privation de liberté commise sur mandat ou avec l'assentiment d'un État, suivie du déni de la reconnaissance de ladite privation et du

<sup>110</sup> Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) «Garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visée à l'art. 50 LEI en cas de violence domestique», FF 2023 2418 ch. 5.2.

<sup>111</sup> Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) (Réglementation des cas de rigueur en cas de violence domestique), FF 2024 1449.

<sup>112</sup> Schweizer, 2023, p. 86.

refus de communiquer l'endroit où la personne en question est détenue<sup>113</sup>. Au moment de la ratification de la convention, la Suisse a déclaré que les personnes concernées pouvaient, après épuisement des voies de droit internes, déposer une plainte individuelle devant le Comité des disparitions forcées de l'ONU (art. 31)<sup>114</sup>. La disposition de ce texte relative au non-refoulement est commentée au ch. 1.3.2.

#### *Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains*

La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 23 décembre 2011. Entrée en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> avril 2013, elle vise à lutter contre toutes les formes de traite des êtres humains, tant sur le plan national qu'international<sup>115</sup>. En vertu de l'art. 14, par. 1, let. a, de cette convention, les victimes de la traite des êtres humains ont droit à une autorisation de séjour lorsque l'autorité compétente estime que leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle<sup>116</sup>. Une vingtaine de personnes invoquent chaque année l'obligation de protection des victimes de la traite des êtres humains. Cette estimation se fonde sur des projections découlant des chiffres des années précédentes, fournis dans l'annexe 2.

#### *Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale*

La Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 9 mars 1993. Elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994. La Suisse a reconnu le 19 juin 2003 la procédure de communication individuelle prévue par cette convention. Les personnes qui se considèrent victimes de discrimination raciale peuvent ainsi recourir auprès du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (art. 14)<sup>117</sup>. Cet organe examine les communications individuelles dans lesquelles les auteurs se plaignent d'être victimes de discrimination raciale dans le cadre d'une expulsion vers leur État d'origine. Le nombre de cas est très limité.

#### **Accords en principe non concernés**

Selon l'interprétation de l'expression «accords internationaux qui favorisent la croissance démographique», on peut supposer que certains accords ne sont en principe pas concernés par la mise en œuvre des mesures prévues par la présente disposition transitoire, parce qu'ils ne fondent pas de droits individuels dans le domaine de l'immigration et du séjour en Suisse ou que, même s'ils fondent des droits individuels dans ces domaines (point qui nécessiterait une analyse approfondie), leurs effets sur l'immigration sont minimes. Ces accords sont présentés plus en détail dans l'annexe 3:

- conventions sur les priviléges et immunités et accords de siège avec les organisations internationales;

<sup>113</sup> Message «Convention internationale pour la protection contre les disparitions forcées», FF 2014 437.

<sup>114</sup> Rapport de la Suisse «Mise en œuvre de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions», p. 5.

<sup>115</sup> Message «Lutte contre la traite des êtres humains», FF 2011 1 p. 1.

<sup>116</sup> Arrêt TF 2C\_483/2021 du 14 décembre 2021 consid. 4.3.

<sup>117</sup> Message «Comité de l'ONU Convention sur l'élimination de la discrimination raciale», FF 2001 5649.

- engagements découlant de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), des accords bilatéraux de libre-échange et des accords de protection des investissements;
- accord avec le Royaume-Uni sur la mobilité des fournisseurs de services;
- conventions dans le domaine des migrations (voir l'annexe 4):
  - accord avec le Royaume-Uni sur les droits acquis,
  - accord d'association à Dublin (voir les précisions au ch. 4.2.1; remise en cause des Bilatérales II),
  - accords sur les frontaliers,
  - partenariats migratoires,
  - traités d'établissement,
  - accords d'établissement,
  - accord-cadre avec la Principauté de Liechtenstein,
  - accords de recrutement,
  - accords de réadmission et accords de coopération dans le domaine migratoire,
  - accord d'association à Schengen (voir les précisions au ch. 4.2.1; remise en cause des Bilatérales II),
  - accords sur l'échange de stagiaires,
  - accords visant à exempter de l'obligation de visa et à faciliter l'octroi de visas;
- traités relatifs aux droits de l'homme:
  - Convention relative au statut des apatrides,
  - Convention sur la réduction des cas d'apatriodie,
  - Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF),
  - Pacte ONU I.

### **3.3.4 Mesures en cas de dépassement de la valeur limite de dix millions avant ou après 2050**

*Art. 197, ch. 15, al. 2, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> phrases*

#### *Mesures générales*

La présente disposition transitoire exige qu'en cas de dépassement du seuil de dix millions avant ou après 2050 le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale prennent toutes les mesures à leur disposition pour assurer le respect de cette valeur limite. L'al. 1 de la disposition transitoire s'applique également au cas de figure décrit à l'al. 2. Les précisions fournies au ch. 3.3.2 valent donc aussi pour le ch. 3.3.4.

*Art. 197, ch. 15, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase*

*Dénonciation des accords internationaux qui favorisent la croissance démographique*

Les accords internationaux doivent être dénoncés dès que possible lorsque l’analyse aboutit au constat qu’ils font partie de ceux qui favorisent la croissance démographique (voir les précisions au ch. 3.3.3). Les délais et les modalités de dénonciation définis dans les accords concernés peuvent être respectés, mais sans laisser passer le prochain terme prévu pour la dénonciation.

Une révision de la loi sur l’organisation du gouvernement et de l’administration (art. 7a LOGA), entrée en vigueur en décembre 2019, précise qui est compétent, sur le plan national, pour décider de la dénonciation des traités internationaux. Suscitée par une initiative parlementaire et intégrée à la loi fédérale sur les compétences en matière de conclusion, de modification et de dénonciation des traités internationaux<sup>118</sup>, cette règle de compétence peut se résumer ainsi: la dénonciation d’un traité international de portée mineure incombe au Conseil fédéral. En revanche, si la dénonciation du texte a de fortes répercussions sur la situation juridique de la Suisse ou de sa population, sa dénonciation doit être approuvée par l’Assemblée fédérale. L’arrêté d’approbation est sujet au référendum. La dénonciation de traités internationaux qui sont considérés comme importants au moment de leur dénonciation requiert l’approbation de l’Assemblée fédérale, même si cette dernière n’avait pas approuvé le texte lors de la conclusion du traité. Inversement, un traité international approuvé par l’Assemblée fédérale qui a perdu de l’importance au fil du temps peut, en raison de sa portée mineure, être dénoncé par le Conseil fédéral seul<sup>119</sup>. En l’absence de clause de retrait ou de dénonciation, un traité ne peut faire l’objet d’un retrait ou d’une dénonciation que s’il est établi que les parties avaient l’intention d’admettre cette possibilité ou qu’un tel droit puisse être déduit de la nature du traité (art. 56, par. 1, CTV)<sup>120</sup>.

*Retrait du Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations*

Aux termes de la disposition transitoire (art. 197, ch. 15, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase), le Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations doit être «dénoncé» si la population dépasse la valeur limite de dix millions, pour autant que la Suisse l’ait signé.

Le Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations est un accord multilatéral adopté par l’Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 2018 en réaction à la pression migratoire mondiale. Il s’agit d’un instrument multilatéral non contraignant sur le plan juridique<sup>121</sup>. Jusqu’à présent, la Suisse n’a pas adhéré à ce pacte afin de respecter le souhait du Parlement qu’un débat approfondi soit mené à ce sujet. Parmi les principaux points de discussion figurait la crainte que le pacte porte atteinte à la souveraineté nationale et puisse avoir indirectement un effet contraignant. Les partisans de ce texte y voyaient une chance de mieux contrôler les migrations et de

<sup>118</sup> Loi fédérale du 21 juin 2019 sur les compétences en matière de conclusion, de modification et de dénonciation des traités internationaux, RO 2019 3119.

<sup>119</sup> Chiariello, 2020, pp. 2–3.

<sup>120</sup> Avis du Conseil fédéral du 18 août 2021 sur la motion Steinemann Barbara du 4 mai 2021 (21.3489 «Mesures contre l’immigration illégale (5/9). Émettre une réserve au pacte de l’ONU relatif aux droits économiques, sociaux et culturels!»).

<sup>121</sup> Message «Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations», FF 2021 359 ch. 8.3.

protéger les droits des migrants, tandis que ses détracteurs redoutaient qu'il entraîne un assouplissement de la politique migratoire de la Suisse et une surcharge des systèmes sociaux. Le débat portait également sur la nécessité d'associer plus ou moins étroitement le Parlement aux décisions relatives aux traités internationaux, notamment pour les actes non contraignants (appelés «droit souple»)<sup>122</sup>.

Le 20 décembre 2024, l'Assemblée fédérale a pris acte des principes directeurs et des objectifs du Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations. Si elle soutient la coopération internationale en matière de migration, y compris dans le cadre de l'Organisation internationale pour les migrations, elle soutient également, à l'encontre de la proposition du Conseil fédéral, la non-acceptation du Pacte mondial sur les migrations par la Suisse et le fait qu'elle continue de s'abstenir de voter sur celui-ci.

### **3.3.5**

#### **Mesures au bout de deux ans de dépassement de la valeur limite de dix millions avant ou après 2050**

*Art. 197, ch. 15, al. 2, 4<sup>e</sup> phrase*

Si, deux ans après qu'elle a été dépassée pour la première fois, la valeur limite de dix millions de personnes ne peut toujours pas être respectée et si, dans ce délai, aucune clause d'exception ou de sauvegarde permettant de la respecter n'a pu être négociée ou invoquée, l'ALCP doit être dénoncé dès que possible.

Dans le cas où le seuil de dix millions serait dépassé pour la première fois et que l'on parviendrait, dans le délai de deux ans, à négocier ou à invoquer une clause d'exception ou de sauvegarde, il faudrait examiner si cette clause permettrait de respecter la valeur limite de dix millions. Il ne serait pas indispensable que la clause en question entre en vigueur dans les deux ans.: il suffirait que les effets escomptés surviennent dans un délai précis, restant à définir. Une fois le délai de deux ans expiré, il faudrait vérifier si ces effets se sont produits ou vont se produire et si l'ALCP doit ou non être dénoncé. Si les clauses évoquées permettent de respecter à nouveau la valeur limite de dix millions de personnes, la disposition transitoire ne sera pas applicable et la dénonciation de l'ALCP ne sera pas requise. En revanche, si la population résidante permanente reste supérieure à dix millions, l'ALCP devra être dénoncé.

### **3.3.6**

#### **Mise en œuvre provisoire des mesures au moyen d'ordonnances après acceptation de l'initiative**

*Art. 197, ch. 15, al. 3*

La présente disposition transitoire donne au Conseil fédéral le mandat de mettre en œuvre l'initiative par voie d'ordonnance après son acceptation. Les dispositions de

<sup>122</sup> Rapport du Conseil fédéral «Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple («soft law»)».

l'ordonnance s'appliqueront jusqu'à l'entrée en vigueur des normes d'exécution édictées par l'Assemblée fédérale au niveau de la loi. L'obligation d'une mise en œuvre provisoire accélère l'adoption de dispositions d'exécution. Le Conseil fédéral dispose, durant cette phase, d'une grande marge d'appréciation pour décider des mesures qu'il souhaite prendre<sup>123</sup>.

## 4 Appréciation de l'initiative

#### **4.1 Appréciation des buts visés par l'initiative**

En limitant la population résidante de la Suisse à dix millions de personnes, l'initiative entend protéger l'environnement et conserver durablement les ressources naturelles ainsi que la performance des infrastructures, des soins et des assurances sociales suisses. En raison de l'inscription de valeurs limites fixes dans la Constitution sans garantie du maintien des accords et engagements internationaux actuels, l'acceptation de l'initiative entraînerait une réorientation fondamentale de la politique de la Suisse en matière de migration et d'admission, avec de lourdes conséquences.

Les auteurs de l'initiative réitèrent l'exigence figurant déjà à l'art. 121a Cst. de permettre à la Suisse de renoncer à l'accord de libre circulation des personnes avec l'UE, dans le cas où l'on ne parviendrait pas à limiter la population à dix millions de personnes par le biais d'autres mesures (telles que la dénonciation de traités relatifs aux droits de l'homme). L'ALCP est d'une importance capitale pour l'économie suisse et la sécurité des emplois. Il permet aux entreprises de puiser, avec souplesse et sans trop de contraintes administratives, dans un large bassin de main-d'œuvre en Europe et a ainsi contribué à satisfaire les besoins croissants et changeants en personnel qualifié. En raison du tournant démographique, qui implique de remplacer un grand nombre de personnes sur le marché du travail, l'immigration issue en particulier de l'espace UE/AELE continuera de jouer un rôle majeur pour répondre à la demande de main-d'œuvre. Sur les sept accords bilatéraux I signés avec l'UE, c'est l'ALCP qui a le plus gros impact économique; sa suppression engendrerait par conséquent des coûts considérables. De plus, la dénonciation de l'ALCP remettrait en cause également les accords d'association de la Suisse à Schengen et à Dublin. Les répercussions économiques de ces deux accords sont d'un ordre de grandeur comparable à celles liées à la suppression de l'ALCP. L'impact sur le développement économique de la Suisse serait donc doublement négatif (voir les précisions au ch. 4.2.1).

Le Conseil fédéral est conscient du fait que le niveau élevé de l'immigration et la croissance démographique qui en découlent entraînent des défis. Selon le Baromètre des chances 2024, les Suisse se montrent de plus en plus sceptiques vis-à-vis de l'immigration. S'ils considèrent comme positifs les effets sur les plans économique et culturel, ils soulignent les points négatifs dans les domaines des infrastructures, du logement et de l'environnement<sup>124</sup>. Pour autant, la dénonciation de traités relatifs aux droits de l'homme résultant des buts poursuivis par les auteurs de l'initiative ainsi que la suppression de la libre circulation des personnes en cas de dépassement des valeurs

<sup>123</sup> Wyss, 2019, pp. 23 à 25.

<sup>124</sup> Dialogue stratégique 21: Baromètre des chances 2024.

limites définies ne sont pas des réponses appropriées à ces problèmes. Le Conseil fédéral estime que les stratégies et mesures actuelles ainsi que les actions supplémentaires envisagées sont plus efficaces pour relever ces défis (voir les précisions au ch. 5).

## **4.2 Conséquences en cas d'acceptation**

### **4.2.1 Conséquences en matière de libre circulation**

L’ALCP entre dans le champ d’application de la disposition transitoire étant donné qu’il conduit à un droit de séjour durable et compte pour une part importante de l’immigration. L’initiative exige également de façon expresse que le Conseil fédéral dénonce l’ALCP si la population résidante permanente de la Suisse reste supérieure à dix millions de personnes (ou à la valeur limite adaptée par le Conseil fédéral en fonction de l’accroissement naturel) pendant deux ans après avoir dépassé ce seuil pour la première fois, avant ou après 2050, pour autant qu’aucune clause d’exception ou de sauvegarde permettant le respect de cette valeur limite n’ait pu être négociée ou invoquée d’ici là (voir ch. 1.1).

#### *Dénonciation de l’ALCP*

Depuis l’introduction de la libre circulation des personnes, la Suisse a pu améliorer continuellement ses performances économiques et créer des richesses considérables en dépit de plusieurs crises. Cette situation s’explique en premier lieu par la qualité et la stabilité des conditions-cadres économiques. L’ALCP a contribué très largement à l’évolution favorable de l’économie helvétique<sup>125</sup>. Les possibilités de recrutement au sein de l’UE, qui s’ajoutent au vivier de main-d’œuvre en Suisse, ont joué un rôle crucial pour répondre à la forte demande de personnel: elles ont permis une croissance de l’emploi qui a nettement dépassé le potentiel démographique du marché du travail suisse.

Dans le cadre de la libre circulation des personnes, l’ampleur et la composition (métiers et qualifications) de l’immigration de travailleurs issus d’Etats de l’UE/AELE est déterminée et pilotée en fonction de l’évolution de la demande de main-d’œuvre en Suisse. L’immigration de personnes sans activité lucrative a été comparativement faible. Au cours des deux dernières décennies, la hausse de l’emploi a été particulièrement forte dans les activités exigeantes et hautement qualifiées. Un grand nombre de ressortissants de l’UE actifs en Suisse sont employés dans ces secteurs économiques à forte croissance, comme les prestations indépendantes, scientifiques et techniques ainsi que les domaines de l’information et de la communication ou encore la santé. Cette main-d’œuvre étrangère très qualifiée a grandement contribué à ce que l’économie suisse se spécialise avec succès, ces dernières années, dans la création de valeur exigeant un haut niveau de connaissances et puisse ainsi renforcer sa résilience et son positionnement dans la concurrence internationale. Les entreprises helvétiques

<sup>125</sup> Le présent paragraphe se fonde sur les rapports annuels de l’Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l’UE, et notamment sur le Dix-neuvième rapport, publié en 2023, qui dresse un bilan des vingt premières années de l’ALCP.

ont également recours à des immigrés en provenance de l'UE lors du recrutement de personnel pour des tâches plus simples dans les domaines de l'hôtellerie-restauration, de la construction et de l'industrie, puisqu'il n'est plus possible de pourvoir l'ensemble de ces postes avec des travailleurs en Suisse, notamment en raison du niveau de qualification plus élevé de la population nationale.

Le vieillissement démographique continuant de progresser, l'importance du recrutement à l'étranger pour satisfaire les besoins de main-d'œuvre va augmenter dans les prochaines années. D'après les scénarios de l'OFS sur l'évolution démographique, la poursuite de la croissance de la population en âge de travailler dépendra à l'avenir encore davantage de l'immigration, d'autant que la marge de manœuvre pour mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre présente en Suisse est limitée. La participation de la population résidant en Suisse au marché du travail est en effet très élevée et le chômage reste faible. Ces résultats semblent en outre indiquer que l'immigration n'a pas affecté les possibilités pour les travailleurs qui étaient déjà en Suisse de trouver un emploi.

On peut donc présumer qu'une dénonciation de l'ALCP et l'introduction d'un régime d'immigration plus fermement encadré, avec une limitation du nombre d'entrées, affaibliraient nettement le potentiel de croissance de l'économie suisse et accentueraient encore davantage les difficultés liées au changement démographique.

Une suppression de l'ALCP aurait assurément aussi des répercussions sur les quelque 520 000 citoyens suisses vivant dans un pays de l'UE (voir ch. 2.2.2).

#### *Remise en cause des Bilatérales I*

La fin de l'ALCP entraînerait aussi celle des Bilatérales I en vertu de la «clause guillotine» (art. 25, par. 4, ALCP)<sup>126</sup>. Cette clause prévoit en effet que l'ensemble des accords concernés par la disposition cessent d'être applicables six mois après la notification de la dénonciation de l'ALCP. Entre autres, les accords sur les marchés publics, la prévention des obstacles techniques au commerce, les échanges de produits agricoles, le trafic aérien et le trafic terrestre seraient eux aussi caducs<sup>127</sup>. A la demande du Conseil fédéral, le SECO a fait réaliser en 2015 deux études dans le but d'analyser les effets macroéconomiques d'une extinction des Accords bilatéraux I. Les deux instituts de recherche indépendants BAK Basel Economics<sup>128</sup> et Ecoplan<sup>129</sup> ont été mandatés à cet effet. Il ressort de ces études que la fin des Accords bilatéraux I entraînerait une croissance économique nettement plus faible en Suisse. Il faudrait en outre s'attendre à d'autres pertes, comme le recul de la sécurité du droit et la baisse de l'attrait de la suisse pour les entreprises<sup>130</sup>. Le SECO a commandé une mise à jour des données datant de 2015. Les résultats devraient être publiés au deuxième trimestre 2025 dans le cadre d'une consultation sur l'ensemble des accords conclus avec l'UE.

<sup>126</sup> Message «Gestion de l'immigration», FF 2016 2835 ch. 1.2.3.

<sup>127</sup> Message «Initiative de limitation», FF 2019 4807 ch. 4.2.4.

<sup>128</sup> Étude BAK Basel Economics, novembre 2015, *Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft*.

<sup>129</sup> Étude Ecoplan, 12 novembre 2015, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I, Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell*.

<sup>130</sup> Rapport du SECO «Conséquences économiques d'une extinction des Accords bilatéraux I», p. 4.

## *Remise en cause des Bilatérales II*

Il faut en outre mentionner la possibilité – et donc le risque – que l’UE remette également en question d’autres accords conclus avec la Suisse, qu’elle estime être liés à l’ALCP. Les accords d’association à Schengen (AAS) et à Dublin (AAD) notamment pourraient être concernés<sup>131</sup>. Ces deux accords ne sont pas formellement liés à l’ALCP (pas de «clause guillotine»). Par conséquent, une dénonciation de l’ALCP n’entraînerait pas automatiquement l’extinction de l’AAS et de lAAD. Dans le passé, l’UE a établi à plusieurs reprises un lien politique entre ces accords, par exemple à l’occasion du vote sur l’association de la Suisse à Schengen et à Dublin, de l’extension de l’ALCP aux États d’Europe de l’Est et de l’initiative populaire «Contre l’immigration de masse»<sup>132</sup>. La sortie de l’ALCP rendrait ainsi beaucoup plus difficile la poursuite de la participation de la Suisse au système Schengen et Dublin.

Dans son rapport de 2018 en exécution du postulat 15.3896 «Les conséquences économiques et financières de l’association de la Suisse à Schengen», le Conseil fédéral s’est exprimé en détail sur les répercussions d’un abandon de la participation au système Schengen et Dublin<sup>133</sup>. Le sujet n’est donc évoqué que brièvement ci-après. La Suisse bénéficie tant économiquement que financièrement de lAAD et de l’AAS. Un abandon de ces deux accords aurait des répercussions négatives sur le développement économique du pays et impliquerait une hausse des charges. Selon des estimations réalisées en 2018, le PIB pourrait diminuer de 1,6 à 3,7 % d’ici 2030 et le revenu par habitant connaîtrait, en fonction des scénarios, une baisse comprise entre 700 et 1600 francs. Les régions frontalières et le secteur touristique seraient particulièrement touchés par la suppression des mesures facilitant la circulation des voyageurs et par les contrôles systématiques aux frontières<sup>134</sup>.

En 2023, 2021 personnes ont pu être rapatriées dans un État Dublin, tandis que seulement 694 ont été transférées en Suisse<sup>135</sup>. En cas d’abandon de lAAD, la Suisse ne pourrait plus procéder à aucun transfert vers un autre État Dublin. Or, entre 2012 et 2016, ce système a permis d’économiser plus de 1,3 milliard de francs<sup>136</sup>, soit 270 millions de francs par an en moyenne dans le domaine de l’asile. En cas de sortie du système Dublin, toute personne dont la demande d’asile aura été rejetée par un État de l’espace Dublin pourrait en déposer une nouvelle en Suisse. Celle-ci serait alors tenue de procéder à son examen dans le cadre de la procédure ordinaire. Compte tenu de cette hausse présumée des deuxièmes demandes, le système suisse de l’asile serait ainsi confronté à des coûts supplémentaires compris entre 109 millions et 1,1 milliard de francs par an<sup>137</sup>. Au total, l’abandon de l’association à Schengen/Dublin entraînerait donc des coûts supplémentaires de quelque 220 millions de francs par an, essentiellement dans le domaine de l’asile<sup>138</sup>.

<sup>131</sup> Message «Initiative de limitation», FF 2019 4807 ch. 4.2.3.

<sup>132</sup> Conseil de l’UE: Conclusions du Conseil relatives à un marché intérieur élargi homogène et aux relations de l’UE avec les pays d’Europe occidentale non membres de l’UE, ch. 45.

<sup>133</sup> Rapport du Conseil fédéral «Conséquences de l’association à Schengen».

<sup>134</sup> Rapport du Conseil fédéral «Conséquences de l’association à Schengen», p. 113.

<sup>135</sup> SEM, Commentaire sur la statistique en matière d’asile 2023.

<sup>136</sup> Rapport du Conseil fédéral «Conséquences de l’association à Schengen», p. 95.

<sup>137</sup> Rapport du Conseil fédéral «Conséquences de l’association à Schengen», p. V.

<sup>138</sup> Rapport du Conseil fédéral «Conséquences de l’association à Schengen», p. 112.

Dans le domaine de la sécurité intérieure, il faudrait tabler sur des coûts annuels additionnels allant jusqu'à 500 millions de francs pour compenser l'abandon de l'AAD et de l'AAS. Il ne serait néanmoins pas possible de compenser intégralement les pertes, même en y consacrant des moyens illimités, puisqu'une grande partie des données échangées dans le cadre de Schengen ne peuvent tout simplement pas être obtenues au moyen d'une solution nationale<sup>139</sup>. De plus, l'association à ces accords apporte, dans le domaine de la sécurité intérieure, une valeur ajoutée qui ne peut pas être exprimée en termes financiers. En faisant partie de l'espace européen de sécurité, la Suisse profite notamment de l'échange automatique d'informations dans le cadre de la coopération policière et de sa participation à l'espace de recherches européen<sup>140</sup>.

#### *Remise en cause de la Convention instituant l'AELE*

En cas de dénonciation de l'ALCP, il ne sera pas possible de maintenir telle quelle la Convention instituant l'AELE<sup>141</sup>. Cette dernière est en effet fondée depuis le 1<sup>er</sup> juin 2002 sur les accords bilatéraux signés par la Suisse avec l'UE. La libre circulation des personnes (qui inclut la prestation de services transfrontalière) entre la Principauté de Liechtenstein et la Suisse est régie principalement par la Convention AELE. L'acceptation de l'initiative aurait donc également des répercussions sur les réglementations que la Suisse a conclues avec la Principauté de Liechtenstein<sup>142</sup>.

### **4.2.2 Conséquences dans le domaine des droits de l'homme**

#### *Remarque préliminaire*

En cas de dénonciation de la CEDH, le catalogue de droits fondamentaux de la Constitution resterait en vigueur. Les droits garantis par le Pacte ONU II sont très similaires aux garanties prévues dans la CEDH<sup>143</sup> et ces dernières ont été reprises dans la nouvelle Constitution<sup>144</sup>. Le catalogue de droits fondamentaux de la Constitution contenant des garanties largement identiques à celles formulées par la CEDH et par le Pacte ONU II<sup>145</sup>, la renégociation ou la dénonciation de ces accords ne manquerait pas de soulever des questions d'interprétation des droits fondamentaux figurant dans la Constitution.

<sup>139</sup> Rapport du Conseil fédéral «Conséquences de l'association à Schengen», p. 113.

<sup>140</sup> Avis du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> septembre 2021 sur le postulat Büchel Roland du 4 mai 2021 (21.3523 «Coûts des relations bilatérales avec l'UE pour la Suisse»).

<sup>141</sup> Message «Initiative de limitation», FF 2019 4807 ch. 4.2.4.

<sup>142</sup> Message «Initiative de limitation», FF 2019 4807 ch. 4.2.4.

<sup>143</sup> Rapport du Conseil fédéral «40 ans d'adhésion de la Suisse à la CEDH», FF 2015 353, ch. 7.3; message «Initiative de mise en œuvre», FF 2013 8493, ch. 4.4.1.

<sup>144</sup> Message «Nouvelle constitution fédérale», FF 1997 I 1 chap. 1 (Droits fondamentaux); message «Initiative pour l'autodétermination», FF 2017 5027 ch. 5.3.4.

<sup>145</sup> Avis du Conseil fédéral du 15 mai 2013 sur l'interpellation Brunner Toni du 22 mars 2016 (13.3237 «Dénonciation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales»); avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2024 sur la motion Rechsteiner Thomas du 17 avril 2024 (24.3449 «Pour que la Suisse sorte de la CEDH»).

### *Remise en cause de la CEDH*

Au niveau international, une dénonciation de la CEDH aurait de graves inconvénients pour la crédibilité politique et la réputation de la Suisse, entraînerait la sortie de la Suisse du Conseil de l'Europe et isolerait le pays sur le plan de la politique extérieure. Pour des raisons politiques et juridiques, cette option n'est donc pas envisageable<sup>146</sup>.

### *Remise en cause de la CDE*

En cas de réglementation incompatible avec la CDE, le Comité de l'ONU des droits de l'enfant inviterait vraisemblablement la Suisse, dans le cadre de la procédure d'examen des rapports des États parties, à expliquer sa position et à modifier ou abroger ladite réglementation. La dénonciation de la CDE entraînerait une dégradation de la protection juridique des enfants.

### *Remise en cause du Pacte ONU I*

Le Pacte ONU I ne contenant pas de clause de dénonciation, la question de le dénoncer ne se pose même pas. C'est précisément en raison de cette impossibilité que l'adhésion au Pacte ONU I a été soumise au référendum facultatif. Dans ce contexte, on peut se demander si la Suisse devrait envisager de ne plus respecter ses obligations contractuelles. Le Pacte ONU I est un instrument fondamental des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme.

### *Remise en cause du Pacte ONU II*

Le Pacte ONU II ne contenant pas non plus de clause de dénonciation, la question de le dénoncer ne se pose pas davantage. C'est précisément en raison de cette impossibilité que l'adhésion au Pacte ONU II a également été soumise au référendum facultatif. Comme pour le Pacte ONU I, on peut donc se demander si la Suisse devrait envisager de ne plus respecter ses obligations contractuelles<sup>147</sup>. En cas de réglementation incompatible avec le Pacte ONU II, le Comité des droits de l'homme inviterait vraisemblablement la Suisse, dans le cadre de la procédure d'examen des rapports des États parties, à expliquer sa position et à modifier ou abroger les dispositions correspondantes. Si les recommandations du comité ne sont pas contraignantes juridiquement, la Suisse devrait cependant rendre compte de leur mise en œuvre à la suite de l'examen

<sup>146</sup> Avis du Conseil fédéral du 12 mai 2012 sur la motion du groupe UDC du 19 mars 2021 (21.3397 «CEDH. Ne plus exposer la Suisse à des condamnations en application d'une interprétation exorbitante de l'article 8 (Droit au respect de la vie privée et familiale»), du 18 février 2015 sur la motion Stamm Luzi du 12 décembre 2014 (14.4248 «Dénonciation de la CEDH avec réadhésion immédiate assortie d'une réserve») et du 15 mai 2013 sur l'interpellation Brunner Toni du 22 mars 2013 (13.3237 «Dénonciation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales»); rapport du Conseil fédéral «40 ans d'adhésion de la Suisse à la CEDH», FF **2015** 353 ch. 8.3; rapport du Conseil fédéral «Classement de la motion Regazzi», FF **2022** 1229 ch. 2.1 (Conclusions); communiqué du 28 août 2024 «Le Conseil fédéral clarifie sa position sur le verdict de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la protection du climat», avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2024 sur la motion Rechsteiner Thomas du 17 avril 2024 (24.3449 «Pour que la Suisse sorte de la CEDH»).

<sup>147</sup> Rapport du Conseil fédéral «Classement de la motion Regazzi», FF **2022** 1229 ch. 2.1 (Conclusions).

des rapports ou lors de leur prochain examens<sup>148</sup>. En tout état de cause, l'adhésion de la Suisse aux Pactes ONU I et II revêt une grande importance pour la politique extérieure de la Suisse: ces deux pactes sont considérés comme les premiers instruments internationaux dans le domaine des droits de l'homme et constituent donc un élément fondamental des relations internationales. Le non-respect des obligations qui en découlent porterait gravement atteinte à la crédibilité de la Suisse.

#### *Remise en cause de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés*

La CGE est un instrument juridique international majeur pour la protection des réfugiés. Les principaux défis consistent à mettre en œuvre de manière exhaustive les règles applicables en la matière, ainsi qu'à lutter contre leur possible érosion. La Suisse s'engage donc, aux niveaux multilatéral et bilatéral, pour le respect du droit des réfugiés et, plus spécifiquement, pour la mise en œuvre et la promotion de cette convention. Elle appelle tous les États non encore parties à y adhérer<sup>149</sup>. Une dénonciation de la CGE nuirait à la renommée internationale de la Suisse et remettrait en question sa crédibilité.

#### *Remise en cause de la possibilité de recours auprès de la CourEDH et de la procédure de communications individuelles devant les comités des droits de l'homme de l'ONU*

En cas de dénonciation de la CEDH, les habitants de la Suisse seraient privés d'accès à la CourEDH en vue de faire valoir leurs droits. Et si le pays venait à sortir de la CDE (troisième Protocole facultatif à la CDE), de la Convention de l'ONU contre la torture (art. 22, par. 1), de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale (art. 14) et de la Convention de l'ONU pour la protection contre les disparitions forcées (art. 31), ses ressortissants ne pourraient plus bénéficier de la procédure de communications individuelles. Cette dernière permet aux personnes concernées, après épuisement des instances de recours nationales, de se présenter devant le comité de l'ONU compétent pour le traité international concerné et d'en faire contrôler le respect. Les décisions des comités des droits de l'homme de l'ONU ne sont certes pas juridiquement contraignantes, à l'inverse des arrêts de la CourEDH, mais elles ont une signification majeure<sup>150</sup>.

### **4.2.3 Autres conséquences**

#### *Conséquences sur les relations entre la Suisse et l'UE*

Étant donné que l'ALCP serait directement affecté en cas d'acceptation de l'initiative, cette dernière remet en cause les relations stables de la Suisse avec son principal partenaire, à savoir l'UE. La Confédération risquerait de détruire des emplois, mais aussi de perdre en prospérité, en sécurité et en influence politique tant en Europe que dans

<sup>148</sup> Message «Initiative de mise en œuvre», FF 2013 8493 ch. 4.4.1.

<sup>149</sup> Avis du Conseil fédéral du 18 mai 2016 sur l'interpellation Guldmann Tim du 18 mars 2016 (16.3232 «Réaffirmer la pleine validité de la Convention de Genève sur les réfugiés»).

<sup>150</sup> Achermann, Caroni, 2022, n. 7.47.

le monde, car le pays profite grandement des relations étroites, solides et basées sur la confiance qu'il entretient avec l'UE. L'acceptation de l'initiative affaiblirait considérablement la représentation des intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'UE et irait à l'encontre de l'objectif du Conseil fédéral en matière de politique européenne, qui consiste à créer les meilleures conditions possibles pour les relations avec l'UE. Dans les négociations entre la Suisse et l'UE, qui sont achevées sur le plan matériel, le Conseil fédéral entend en effet stabiliser et développer la voie bilatérale, qui a fait ses preuves. L'issue de la votation populaire sur la présente initiative pourrait avoir des implications majeures pour les négociations Suisse-UE. Une acceptation de l'initiative mettrait ainsi en péril le cœur même de l'objectif fixé par le Conseil fédéral concernant les relations avec l'UE.

#### *Conséquences sur le droit international*

La dénonciation d'un nombre considérable de traités internationaux (dont le total reste à déterminer) pourrait nuire considérablement à l'image de la Suisse en tant que partenaire contractuel fiable à l'échelle internationale. La confiance qu'inspire le pays à l'extérieur pourrait en être réduite et l'évolution négative sur le plan du droit international qui pourrait en résulter est susceptible d'affecter à long terme la position de la Suisse. Les mesures envisagées pourraient en effet susciter des doutes quant à la fiabilité et la stabilité de la politique étrangère de la Suisse et affaiblir durablement ses relations diplomatiques.

#### *Conséquences dans le domaine des migrations*

En cas d'acceptation de l'initiative, la marge de manœuvre pour les mesures relatives au domaine de l'asile, au regroupement familial et à l'admission provisoire serait limitée en raison des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution. Elle serait plus importante au niveau de l'admission de ressortissants en provenance de pays tiers exerçant une activité lucrative. Cependant, le marché du travail suisse a besoin de cette main-d'œuvre. De plus, le système suisse de l'asile devrait être renforcé et coûterait plus cher puisque, en cas d'extinction des Bilatérales II, la Suisse ne pourrait plus procéder à aucun transfert vers un autre État Dublin et recevrait vraisemblablement un nombre considérable de deuxièmes demandes (voir ch. 4.2.1, «Remise en cause des Bilatérales II»).

#### *Conséquences pour la société*

Les mesures à prendre en cas d'acceptation de l'initiative, qui visent à limiter la croissance démographique pour respecter les valeurs limites fixées, pourraient avoir des effets néfastes sur le fonctionnement de la société dans son ensemble (p. ex. dans les secteurs de la santé, de l'agriculture ou de la restauration). En établissant des valeurs limites rigides assorties de mesures de grande portée, la Suisse pourrait perdre la possibilité de réagir avec souplesse, grâce à sa politique migratoire, aux changements sociétaux à venir, notamment aux évolutions imprévues.

#### *Conséquences sur la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises*

La suppression de l'ALCP pourrait, en particulier pendant la phase initiale, ralentir considérablement la circulation des personnes et des marchandises. Les contrôles douaniers pourraient être beaucoup plus fastidieux du fait des conditions d'entrée et

des réglementations plus complètes en matière de travail et de séjour. Il peut s'ensuivre une série de défis pour les prestataires de transport transfrontaliers et les entreprises de services ayant leur siège dans l'UE. Globalement, cette situation entraînera une augmentation de la complexité et de l'incertitude dans le trafic transfrontalier de marchandises, ce qui aura un impact négatif notamment pour les entreprises fortement dépendantes de chaînes d'approvisionnement efficaces.

#### **4.3 Inconvénients de l'initiative**

L'initiative exige que la population suisse soit limitée à dix millions et souhaiterait y parvenir notamment en réduisant l'immigration. Étant donné que la majeure partie des entrées se fait dans le cadre de l'ALCP et répond surtout à la demande de main-d'œuvre de l'économie suisse, il est raisonnable de penser que l'objectif de l'initiative, à savoir éviter d'atteindre la valeur limite des dix millions d'habitants, ne pourra guère être atteint sans une abrogation de l'ALCP.

Compte tenu du vieillissement de sa population, la Suisse continuera d'être tributaire de l'immigration de travailleurs étrangers pour satisfaire la demande de travail. Les besoins de main-d'œuvre se modifient constamment, en particulier sous l'effet du changement structurel de l'économie suisse, de la transition numérique et de l'évolution démographique. En définissant une valeur limite fixe de dix millions d'habitants, la Suisse perdirait la souplesse nécessaire pour réagir aux futurs défis sur le plan démographique et sur le marché de l'emploi. La disposition transitoire demande, en fin de compte, une réglementation autonome de l'immigration sans libre circulation des personnes, dans l'éventualité où la population résidante permanente de la Suisse dépasse pendant deux ans, avant ou après 2050, la valeur limite fixée et si aucune clause d'exception ou de sauvegarde n'a pu être négociée ou invoquée d'ici là.

Il ne semble pas réaliste de tabler sur la négociation ou sur l'activation de clauses d'exception et de sauvegarde qui garantiraient durablement le respect des objectifs de l'initiative, ni sur la renégociation des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il faudrait s'attendre à ce qu'une telle demande de la part de la Suisse soit rejetée et qu'elle entache la crédibilité de la Suisse sur le plan international.

La dénonciation de l'ALCP, l'introduction d'un mécanisme restrictif d'admission dans le domaine du droit des étrangers et la renonciation à des engagements internationaux que la Suisse a contractés volontairement auraient de lourdes conséquences financières, économiques et sociales et en matière de politique extérieure.

#### **4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Les mesures envisagées en cas d'acceptation de l'initiative en vue de limiter la croissance démographique, après le dépassement de la valeur limite de neuf millions et demi ainsi qu'après le dépassement de celle de dix millions, doivent être compatibles avec les obligations internationales de la Suisse. Les restrictions dans le domaine de l'asile et en matière de regroupement familial, le refus de transformer l'admission

provisoire en autorisation de séjour et l'exclusion générale des naturalisations de personnes admises provisoirement pourraient être en contradiction avec les garanties correspondantes de la CEDH, de la Convention sur les réfugiés, de la CDE, du Pacte ONU I, du Pacte ONU II et de la Convention relative au statut des apatrides (voir le commentaire au ch. 3.3.2).

Les étrangers concernés qui ont épuisé les voies de recours nationales peuvent s'adresser à la CourEDH ou, le cas échéant, au comité de l'ONU compétent pour le traité international affecté (voir commentaire au ch. 4.2.2). L'obligation de mettre en œuvre un arrêt de la CourEDH impliquerait de devoir remédier, autant que possible, aux conséquences réelles et juridiques de la violation constatée de la convention. La Suisse serait donc tenue de prendre des dispositions générales de façon à éviter que de telles violations ne se reproduisent. Or, des mesures de ce type seraient difficilement envisageables après l'acceptation de l'initiative<sup>151</sup>. De ce fait, les traités en question devraient être adaptés ou dénoncés.

Certains accords internationaux conclus par la Suisse dans le domaine des droits de l'homme renferment des engagements susceptibles d'être invoqués pour faire valoir des droits en matière d'immigration ou de séjour. Selon l'interprétation qui en est faite, on peut considérer qu'ils «favorisent la croissance démographique». Les dispositions transitoires prévoient que ces accords internationaux doivent être renégociés ou dénoncés (voir commentaire aux ch. 3.3.3).

La limitation quantitative de l'immigration visée par l'initiative va à l'encontre, en particulier, des principes centraux de l'ALCP et de la Convention AELE (voir le commentaire au ch. 3.3.2). En vertu de ces deux accords, les droits à l'entrée et au séjour qu'ils confèrent ne peuvent être restreints que pour des raisons relevant de l'ordre, de la sécurité et de la santé publics<sup>152</sup>. La disposition transitoire (art. 197, ch. 15, al. 2, 4<sup>e</sup> phrase) exige également de façon expresse que le Conseil fédéral dénonce l'ALCP si la population résidante permanente de la Suisse reste supérieure à dix millions pendant deux ans après avoir dépassé ce seuil pour la première fois et qu'aucune clause d'exception ou de sauvegarde permettant le respect de cette valeur limite n'a pu être négociée ou invoquée d'ici là (voir le commentaire au ch. 3.3.5).

En cas de dénonciation de l'ALCP, on peut douter que l'UE propose de maintenir l'association à Schengen et à Dublin. La sortie de l'ALCP rendrait ainsi beaucoup plus difficile la participation de la Suisse au système Schengen et Dublin, remettant en cause la poursuite de cette coopération (voir commentaire au ch. 4.2.1)

## 5

## Stratégies et mesures relatives à la croissance démographique

Le Conseil fédéral est conscient que l'immigration et l'augmentation de la population qui en découle entraînent des défis. De nombreuses stratégies et mesures existent ou sont en cours d'élaboration pour relever les défis liés à l'immigration et à la croissance démographique dans les différents domaines (voir ci-après, sous le titre «Stratégies et

<sup>151</sup> Message «Halte à la surpopulation», FF 2013 7783 ch. 4.4.1.

<sup>152</sup> Message «Halte à la surpopulation», FF 2013 7783 ch. 4.4.1.

mesures existantes»). Une analyse globale des effets de l'immigration sur différents domaines politiques a été entreprise en vue de l'établissement du rapport établi en exécution du postulat Gössi du 28 septembre 2023 (23.4171 «Actualiser le rapport sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse»).

De plus, le Conseil fédéral a défini le 29 janvier 2025 d'autres mesures concernant l'asile, l'immigration dans le marché du travail et le logement qui visent à réduire l'immigration et à relever les défis qu'elle pose. Ces mesures d'accompagnement ne constituent cependant pas un contre-projet, ni direct ni indirect, à l'initiative.

### **Stratégies et mesures supplémentaires concernant l'asile, l'immigration dans le marché du travail et le logement**

#### *Asile*

Dans le cadre de la «stratégie globale en matière d'asile», que le DFJP développe depuis 2024 en collaboration avec les cantons et les communes, plusieurs mesures sont examinées et élaborées pour réduire le nombre de demandes d'asile et accélérer les procédures. Le DFJP a été chargé de présenter un rapport sur ce point au Conseil fédéral d'ici à la fin de l'année 2025.

D'après le droit en vigueur, ce n'est pas en amont de la procédure d'asile que l'on détermine si une demande satisfait aux critères de l'art. 18 LAsi, mais dans le cadre de la décision de première instance du SEM. En conséquence, même en cas de décision de nonentrée en matière, il faut d'abord exécuter l'ensemble des étapes de la procédure et donc recourir aux structures de l'asile. Mener une procédure préalable afin de vérifier si les conditions d'examen d'une demande d'asile sont réunies permettrait d'éviter que des personnes utilisent les structures de l'asile alors que leurs motifs sont sans rapport avec l'asile. Cette mesure aurait également un effet préventif, car elle dissuaderait les intéressés d'entrer en Suisse s'ils risquent de ne pas faire l'objet d'une procédure d'asile, mais d'être plutôt exposés à un renvoi rapide et systématique.

Il convient par ailleurs de vérifier s'il est possible de classer plus rapidement les demandes d'asile en cas de violation de l'obligation de collaborer. En vertu de l'art. 8, al. 3<sup>bis</sup>, LAsi, le requérant qui, sans raison valable, ne respecte pas son obligation de collaborer renonce de facto à la poursuite de la procédure. Il en va de même pour le requérant qui, sans raison valable, ne se tient pas à la disposition des autorités compétentes en matière d'asile dans un centre de la Confédération pendant plus de cinq jours ou après son attribution à un canton pendant plus de 20 jours. En 2023, plus de 3000 demandes ont été classées, dont près de 1800 concernaient des ressortissants de pays pour lesquels le taux de protection est très faible (en particulier l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et la Géorgie).

Il convient également d'étudier des durcissements concernant les demandes multiples, à savoir les demandes formées dans les cinq ans suivant l'entrée en force d'une décision d'asile et de renvoi (cf. art. 111c LAsi). Quiconque dépose une demande d'asile ou une demande multiple peut, en vertu de l'art. 42 LAsi, séjourner en Suisse jusqu'à la clôture de la procédure. Alors que le dépôt d'une demande de réexamen ne suspend pas l'exécution du renvoi (art. 111b, al. 3, LAsi), il n'existe actuellement aucune disposition légale qui permette de retirer systématiquement l'effet suspensif pour les de-

mandes multiples en procédure nationale (en référence à la décision de renvoi entrée en force pour une demande d'asile antérieure). Lors de l'examen de la mise en œuvre de ces mesures, il importe en particulier de respecter le principe de non-refoulement.

Le Conseil fédéral a en outre chargé le DFJP d'élaborer une stratégie visant à examiner régulièrement les admissions provisoires de manière plus approfondie en se concentrant sur certains pays de provenance et de lui présenter un rapport d'ici à la fin de l'année 2025.

### *Marché du travail*

Le principal moteur de l'immigration est le marché du travail. Compte tenu de l'évolution démographique et du besoin croissant de main-d'œuvre, des travailleurs supplémentaires resteront nécessaires pour assurer durablement la prospérité et le développement économique. Pour que les entreprises puissent cependant recruter autant que possible dans le pays, le Conseil fédéral entend continuer de mobiliser le potentiel offert par la main-d'œuvre présente en Suisse. Il a élaboré à cet effet un train de mesures en collaboration avec les partenaires sociaux. Ces mesures reposent notamment sur les constats dressés dans la vue d'ensemble de la promotion du potentiel de la main-d'œuvre en Suisse que le Conseil fédéral a publiée le 15 mars 2024<sup>153</sup>.

Il s'agit en particulier des mesures ci-après:

- *Programme «Mobilisation du potentiel offert par les regroupements familiaux»*: ce programme vise à mieux exploiter le potentiel offert par les personnes qualifiées arrivées en Suisse à la faveur d'un regroupement familial, en particulier les femmes, en leur apportant un soutien ciblé et efficace pour la reconnaissance de leurs diplômes et qualifications professionnelles ainsi que pour leur intégration professionnelle. Le DFJP a été chargé de mettre en œuvre un programme de ce type et de présenter un rapport au Conseil fédéral d'ici à la fin de l'année 2027. L'option d'une annonce obligatoire au service d'orientation professionnelle lorsque l'intéressé a besoin de conseils, à son arrivée en Suisse, pour une bonne intégration professionnelle sera également examinée à la fin du mois de juin 2025.
- *Mise en place, dans les structures ordinaires de l'AC et du service public de l'emploi (SPE), de projets pilotes efficaces fondés sur le programme de «réinsertion de chômeurs difficiles à placer et âgés» et l'essai pilote «supported employment»*: l'objectif est d'apporter un soutien encore plus ciblé aux demandeurs d'emploi âgés lors de leur retour sur le marché du travail; une mesure envisageable à ce titre est l'accompagnement professionnel, qui s'est révélé essentiel pour la réinsertion de demandeurs d'emploi nécessitant un accompagnement plus intensif. Les projets pilotes découlent du train de mesures adopté par le Conseil fédéral en mai 2019 en vue de promouvoir le potentiel offert par la main-d'œuvre présente en Suisse<sup>154</sup>. D'ici à la fin du mois de juin 2025, le Département fédéral de l'économie de la formation et de la

<sup>153</sup> Rapport du Conseil fédéral «Vue d'ensemble de la promotion du potentiel de la main-d'œuvre en Suisse».

<sup>154</sup> Communiqué de presse du 15 mai 2019 «Le Conseil fédéral renforce l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène».

recherche devra soumettre au Conseil fédéral une proposition sur la suite à donner à cette mesure.

- *Examen de l'octroi aux cantons d'aides financières à l'innovation:* des aides financières à l'innovation permettraient de soutenir les organes cantonaux d'exécution de l'AC et du SPE dans le développement et l'évaluation de nouvelles approches (p. ex. pour la réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail). D'ici à la fin du mois de juin 2025, le Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche (DEFR) devra soumettre au Conseil fédéral une proposition sur la suite à donner à cette mesure.
- *Examen de l'extension des allocations d'initiation au travail de l'AC aux demandeurs d'emploi sans indemnités journalières:* les demandeurs d'emploi sans indemnités journalières sont aujourd'hui exclus des allocations d'initiation au travail de l'AC. Il y a donc lieu d'étudier si ceux-ci doivent également pouvoir y accéder sans porter préjudice aux personnes qui perçoivent des indemnités journalières et sans créer d'incitations négatives. Le DEFR devra soumettre au Conseil fédéral, d'ici à la fin du mois de juin 2025, une proposition sur la suite à donner à cette mesure.
- *Stratégie SPE 2030:* développée en 2023, cette stratégie définit, au travers de 12 objectifs, les lignes directrices de la future évolution du SPE. À l'avenir, les prestations de ce service devront être centrées de façon plus systématique sur les besoins du marché du travail. Les mesures prises devront favoriser une réinsertion non seulement rapide, mais aussi durable, des personnes à la recherche d'un emploi et être encore plus centrées sur le conseil personnalisé aux demandeurs d'emploi. L'efficacité du SPE doit être renforcée: il s'agit notamment pour ces services d'intensifier les contacts avec les employeurs, de recourir à des coachs professionnels, de mettre en place une plateforme d'emploi dynamique ainsi qu'un système efficace de correspondances («matching») entre les postes vacants et les compétences des candidats. Le DEFR a été chargé de mettre en œuvre cette stratégie en utilisant les organes et les structures ordinaires de l'AC et du SPE; il devra présenter un rapport sur l'état d'avancement de ses travaux au Conseil fédéral d'ici à la fin de l'année 2027.
- *Mesures d'information et de sensibilisation dans le domaine «Famille et travail»:* une meilleure prise de conscience des risques financiers que peuvent entraîner les interruptions d'activité lucrative et le travail à temps partiel peut aboutir à une hausse du taux d'occupation. C'est pourquoi il faut examiner des mesures d'information et de sensibilisation à l'intention des employeurs, des personnes travaillant à temps partiel et de celles sans activité lucrative sur les conséquences d'un changement du taux d'occupation et sur le recours accru à des modèles de temps de travail et des conditions de travail favorables aux familles. Le DEFR et le Département fédéral de l'intérieur (DFI) ont été chargés de remettre un rapport sur ce point au Conseil fédéral d'ici à la fin du mois de juin 2025.
- *Institution d'un groupe de travail tripartite, constitué de représentants de l'administration fédérale, des travailleurs et des employeurs, pour collecter et analyser les données de l'assurance d'indemnités journalières en cas de*

*maladie*: le groupe de travail tripartite doit en particulier procéder à une analyse approfondie pour déterminer si la réglementation en vigueur dans ce domaine peut être une incitation négative à l'embauche de seniors. Dans ce contexte, il faut également examiner en profondeur la situation des personnes présentant des antécédents médicaux et celle des femmes. Le DFI remettra un rapport sur ce point au Conseil fédéral d'ici à la fin de l'année 2025.

Il convient également de mentionner la promotion économique de la Confédération. En effet, elle contribue, par ses mesures et instruments, au renforcement des PME suisses et des régions. Pour mesurer l'impact de la promotion économique de la Confédération sur l'immigration, le DEFR actualisera l'étude sur la promotion économique et l'immigration qui avait été publiée en 2017<sup>155</sup> et présentera un rapport au Conseil fédéral d'ici à la fin de l'année 2025; sur cette base, des mesures susceptibles de contribuer à réduire l'immigration devront être examinées. Le DEFR présentera ensuite les résultats de cet examen dans le cadre du message du Conseil fédéral sur la promotion économique pour les années 2028 à 2031.

Enfin, s'agissant de la location de services, le Conseil fédéral veut étudier si la pratique cantonale en matière d'octroi des autorisations de séjour L et B aux ressortissants de pays membres de l'UE/AELE peut être améliorée afin d'éviter l'octroi injustifié d'un droit de séjour ou de prestations sociales. Le DFJP a été chargé de soumettre, d'ici à la fin du mois de juin 2025, une proposition au Conseil fédéral sur les mesures à prendre dans cette perspective.

#### *Logement*

Pour faire face à la raréfaction de l'offre, le Conseil fédéral souhaite augmenter le fonds d'encouragement à la construction de logements d'utilité publique (appelé «fonds de roulement») à partir de 2030, pendant cinq ans, d'un montant total de 150 millions de francs. De 2004 à 2024, ce fonds a permis la construction de 1378 logements en moyenne par an, au moyen de prêts remboursables et portant intérêt. Le peuple et les cantons ayant rejeté l'initiative populaire «Davantage de logements abordables» le 9 février 2020, le contre-projet indirect est entré en vigueur. Il prévoit une augmentation du fonds de 250 millions sur dix ans. Sans augmentation supplémentaire, le fonds devrait sans doute réduire ses engagements à partir de 2030. Le Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche présentera au Conseil fédéral un projet de message d'ici à la fin du mois de septembre 2025.

Le Conseil fédéral entend également proposer des modifications de la «lex Koller» afin de durcir les conditions auxquelles des ressortissants étrangers peuvent acquérir des immeubles en Suisse ou disposer de droits sur ceux-ci. Ce retour à l'objectif initial de la loi implique des règles plus strictes pour l'acquisition, par des ressortissants d'États non membres de l'UE ou de l'AELE, d'immeubles servant d'établissement stable (interdiction de les louer ou de les exploiter) et de logements servant de résidence principale. L'autorisation pour l'acquisition d'une résidence principale doit toujours être subordonnée à l'obligation de revendre le logement dès que la personne n'a plus son domicile en Suisse. De même, il faut à nouveau soumettre systématiquement

<sup>155</sup> Rapport du seco «Standortförderung und Zuwanderung: Hintergrundbericht (Aktualisierung)» (disponible uniquement en allemand).

à autorisation l'acquisition de participations à des sociétés immobilières cotées en Suisse. D'ici la fin juin 2025, le DFJP soumettra au Conseil fédéral un projet destiné à la consultation. Dans le même laps de temps, il conviendra également examiner dans quelle mesure une restriction de l'acquisition d'appartements de vacances et d'unités d'habitation dans des apparthôtels par des personnes à l'étranger peut contribuer à détendre le marché du logement. Les modifications se feront dans le respect des engagements internationaux applicables pris par la Suisse et, partant, également de l'ALCP.

### **Stratégies et mesures existantes**

De nombreuses stratégies et mesures existent ou sont en cours de développement pour relever les défis liés à l'immigration et à la croissance démographique dans différents domaines:

- *Marché du travail*: les mesures d'accompagnement protègent les travailleurs contre les risques de sous-enchère des conditions de salaire et de travail suisses. En ce qui concerne le service public de l'emploi (SPE), des objectifs contraignants ont été fixés dans la «Stratégie SPE 2030» afin de développer le SPE et de faire face à l'évolution des besoins des personnes en recherche d'emploi et des employeurs.
- *Formation et formation continue*: les fonds fédéraux pour les structures ordinaires dans le domaine de la formation ont été demandés dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI)<sup>156</sup>. Ces dernières années, les cantons et les organisations du monde du travail ont fourni de nombreux efforts pour améliorer les conditions-cadres en la matière. Les instruments existants sont maintenus et coordonnés entre eux. Selon les besoins, le système peut être renforcé ou étendu sans changer les structures et processus en place.
- *Sécurité sociale*: à la suite des révisions de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) survenues en 2019 et 2022, les procédures ont été simplifiées et de nouveaux instruments de lutte contre les abus ont été mis en place (p. ex. un meilleur partage des informations entre les autorités et l'introduction d'observations en cas de soupçon fondé d'abus).
- *Aménagement du territoire*: les défis et les risques liés à une Suisse à dix millions d'habitants doivent être surmontés notamment par un développement vers l'intérieur de qualité tel qu'il est décrit dans la première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; première étape: LAT 1)<sup>157</sup>. La mise en œuvre systématique de cette loi permet non seulement de créer davantage d'espace pour l'habitat et pour les activités professionnelles, mais aussi de promouvoir la durabilité et la résilience climatique des zones urbanisées.

<sup>156</sup> Message «Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2025 à 2028», FF 2024 900.

<sup>157</sup> ARE: «Première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1)».

- *Logement:* les cantons, les villes et les communes ainsi que les secteurs de la construction et de l’immobilier se sont accordés en février 2024 sur un «plan d’action sur la pénurie de logements» contenant une trentaine de mesures<sup>158</sup>.
- *Infrastructures de transport:* l’entretien et le développement du réseau des routes nationales et du réseau ferroviaire s’inscrivent dans des programmes de développement stratégique reposant notamment sur les Perspectives d’évolution du transport de la Confédération<sup>159</sup>, qui prennent en compte l’évolution de la population. Dans le cadre du Programme en faveur du trafic d’agglomération, la Confédération promeut une planification cohérente des transports et de l’urbanisation dans les agglomérations et contribue ainsi à la maîtrise et au financement des défis liés à la croissance du trafic et du milieu bâti.
- *Énergie:* l’évolution démographique est prise en compte dans les bases de la politique énergétique. Les révisions de la loi sur l’énergie et de la loi sur l’approvisionnement en électricité, qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025, permettent un vaste développement de la Stratégie énergétique 2050<sup>160</sup>.
- *Environnement:* réduire efficacement la pression sur les ressources naturelles nécessite des mesures capables de produire leurs effets indépendamment de la croissance démographique. Il s’agit notamment de la promotion d’une croissance économique durable, d’une production et d’une consommation sobres en ressources, ainsi que d’une répartition équitable des charges environnementales. Dans le domaine des émissions de gaz à effet de serre, il faut citer en particulier les mesures prévues par la loi sur le CO<sub>2</sub> et par la loi sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l’innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique. Le Parlement a en outre adopté une révision de la loi sur la protection de l’environnement visant à renforcer l’économie circulaire, tandis que d’autres objectifs et mesures de promotion du paysage, de la biodiversité et des sols sont mis en œuvre dans le cadre du Plan d’action Stratégie Biodiversité.
- *Santé:* de nouvelles priorités ont été fixées en la matière dans la stratégie Santé2030<sup>161</sup>. Le Conseil fédéral a déclaré à cet égard qu’assurer une couverture de soins financièrement supportable était l’un de ses principaux objectifs. Il a déjà défini plusieurs objectifs et mesures permettant de réduire les coûts de la santé de plusieurs centaines de millions de francs par an. Par ailleurs, la mise en œuvre de l’initiative «Pour des soins infirmiers forts (initiative sur les soins infirmiers)», acceptée par le peuple et les cantons, est en cours.
- *Sécurité intérieure:* la lutte contre la criminalité incombe en premier lieu aux cantons. Au niveau fédéral, on peut mentionner les plans d’action contre la radicalisation et la traite des êtres humains, ainsi que la possibilité de prononcer des expulsions et des interdictions d’entrée sur le territoire dans le but de maintenir la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

<sup>158</sup> Communiqué du 13 février 2024 «Plan d’action sur la pénurie de logements».

<sup>159</sup> ARE: Perspectives d’évolution du transport 2050.

<sup>160</sup> OFEN: Stratégie énergétique 2050.

<sup>161</sup> Office fédéral de la santé publique (OFSP): Santé2030.

- *Agriculture*: dans un rapport relatif à l'orientation future de la politique agricole (projection 2050)<sup>162</sup>, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de maintenir un taux d'autosuffisance net en denrées alimentaires d'au moins 50 % indépendamment de la croissance de la population, tout en réduisant l'empreinte écologique. Sur la base de ce rapport, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de présenter d'ici 2027 un message concernant la période après 2030, dans lequel il devra proposer des mesures concrètes.
- *Développement durable*: le Conseil fédéral a fixé les priorités de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable en Suisse dans sa «Stratégie pour le développement durable 2030»<sup>163</sup>. Trois thèmes prioritaires ont été retenus: consommation et production durables; climat, énergie et biodiversité; égalité des chances et cohésion sociale. Mise en œuvre par l'ensemble de l'administration fédérale via les politiques sectorielles des différents offices, cette stratégie s'accompagne de plans d'action qui comportent des mesures complémentaires en vue de relever les défis en question.

### **Stabilisation et développement de la voie bilatérale**

Le Conseil fédéral souhaite stabiliser et développer la voie bilatérale avec l'UE. Dans un monde marqué par l'instabilité géopolitique et les crises internationales, des relations stables et prévisibles avec l'UE, notamment avec les pays voisins, revêtent une importance stratégique. La sécurité et la prospérité de la Suisse ne peuvent être garanties qu'en développant les relations économiques et la coopération scientifique ainsi qu'en faisant front commun face aux défis du moment. La voie bilatérale contribuant de manière déterminante, depuis 25 ans déjà, à la réussite de la Suisse, il est crucial de la maintenir en s'appuyant sur des relations cordiales et clairement définies au niveau juridique.

Après avoir écarté l'approche de l'accord-cadre en 2021, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre la voie bilatérale sous sa forme actuelle. Dans ce cadre, il s'est prononcé en faveur d'une participation sectorielle au marché intérieur de l'UE. Le 23 février 2022, il a défini l'orientation du paquet de négociations et opté pour une approche verticale, l'objectif étant d'inscrire, secteur par secteur, les éléments institutionnels et les aides d'État dans les différents accords relatifs au marché intérieur concernés. Parallèlement, le Conseil fédéral a souhaité conclure de nouveaux accords dans les domaines de l'électricité, de la sécurité alimentaire et de la santé. Par ailleurs, il a fait part de son intention de conclure des accords d'association dans le domaine de la recherche et de la formation et s'est déclaré prêt à examiner une pérennisation de la contribution suisse à la cohésion de l'UE<sup>164</sup>.

Le 8 mars 2024, le Conseil fédéral a approuvé un mandat<sup>165</sup> de négociation avec l'UE portant sur la stabilisation et le développement des relations bilatérales, l'idée étant d'harmoniser les dispositions légales en matière d'immigration qui relèvent du champ

<sup>162</sup> Rapport du Conseil fédéral «Orientation future de la politique agricole».

<sup>163</sup> ARE: «Stratégie pour le développement durable 2030».

<sup>164</sup> Communiqué de presse du 25 février 2022 «Relations avec l'UE: le Conseil fédéral définit l'orientation du paquet de négociation».

<sup>165</sup> Communiqué de presse du 8 mars 2024 «Relations Suisse-UE: le Conseil fédéral approuve le mandat de négociation définitif».

d'application de l'ALCP avec celles que comporte le droit de l'UE dans ce domaine, le tout en tenant compte des spécificités de la Suisse.

Le 20 décembre 2024, le Conseil fédéral a pris acte de l'achèvement matériel des négociations entre la Suisse et l'UE. Il a constaté que les objectifs définis dans le mandat de négociation étaient atteints dans tous les domaines concernés. Les résultats concluants de ces négociations répondent aux intérêts de la Suisse, ouvrant ainsi la voie aux prochaines étapes de la mise en œuvre de la stratégie sectorielle<sup>166</sup>.

Les objectifs des négociations ont également été atteints dans le domaine de la libre circulation des personnes: maintenir une immigration répondant aux besoins de l'économie, limiter l'impact sur les systèmes sociaux en se dotant de moyens efficaces pour lutter contre les abus et négocier des exceptions afin de respecter les dispositions de la Constitution en matière d'expulsion pénale. Par ailleurs, la Suisse pourra garantir durablement les conditions de rémunération et de travail des travailleurs détachés tout en préservant le niveau actuel de protection. Enfin, la clause de sauvegarde inscrite à l'art. 14, par. 2, ALCP a été précisée.

La Suisse pourra ainsi activer unilatéralement la clause de sauvegarde lorsque l'application de l'ALCP entraînera des difficultés sérieuses d'ordre économique ou social. Si les membres du Comité mixte ne parviennent pas à s'accorder sur des mesures de protection appropriées, la Suisse pourra, grâce à la clause de sauvegarde qu'elle a négociée, recourir à un tribunal arbitral sans le consentement de l'UE. Ce tribunal arbitral rendra alors uniquement une décision concernant la présence de difficultés sérieuses d'ordre économique. S'il conclut à l'existence de pareilles difficultés, la Suisse pourra unilatéralement prendre des mesures de protection. Si ces dernières créent un déséquilibre, l'UE pourra réagir en adoptant des mesures de rééquilibrage dans le cadre de l'ALCP. La Suisse pourra également prendre des mesures de protection si le tribunal arbitral estime qu'il n'y a pas difficultés sérieuses d'ordre économique. Cependant, la Suisse devrait alors s'attendre à ce que l'UE engage une procédure de règlement des différends pour violation de l'ALCP et prenne des mesures de compensation dans le cadre de l'un des accords relatifs au marché intérieur (à l'exception de la partie purement agricole de l'accord sur l'agriculture).

Par conséquent, si, à l'avenir, l'immigration et la croissance démographique qui en découle devaient créer des difficultés sérieuses d'ordre économique ou social, il serait possible, dans des situations particulières, d'activer la clause de sauvegarde et de prendre des mesures appropriées limitées dans le temps.

## 6 Conclusions

L'initiative exige la dénonciation de l'ALCP si la population ne peut être limitée à dix millions. Son acceptation entraînerait une réorientation fondamentale de la politique migratoire de la Suisse, avec des répercussions majeures sur les relations bilatérales que le pays entretient avec l'UE, et ce à un moment où la fin matérielle des négociations avec l'UE peut permettre de stabiliser et de développer la voie bilatérale.

<sup>166</sup> Communiqué de presse du 20 décembre 2024 «Le Conseil fédéral prend connaissance de la fin matérielle des négociations entre la Suisse et l'UE».

La négociation d'exceptions qui garantiraient durablement le respect des objectifs de l'initiative de même que la renégociation des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme sont considérées comme des options irréalistes qui mettraient en danger la crédibilité de la Suisse au niveau international. Faisant partie du dispositif de protection convenue, la clause de sauvegarde clarifiée qui a été négociée avec l'UE offre la possibilité, dans certaines circonstances, de limiter l'immigration sans pour autant remettre l'ALCP en question.

L'immigration intervient majoritairement dans le cadre de l'ALCP pour répondre aux besoins de l'économie suisse en main-d'œuvre étrangère. Le Conseil fédéral estime que la dénonciation de l'ALCP, l'extinction d'autres accords bilatéraux qu'elle entraînerait et la dénonciation de différents accords internationaux auraient de lourdes conséquences financières, économiques et sociales. L'inscription dans la Constitution d'un plafond fixe pour la population limiterait fortement la souplesse nécessaire pour faire face aux enjeux à venir, alors que le besoin de travailleurs étrangers subsistera, notamment en raison de l'évolution démographique.

Plutôt que de compromettre les relations stables avec l'UE et de risquer ainsi une détérioration de la situation sur le marché du travail et pour la prospérité, le Conseil fédéral souhaite continuer de respecter les principes éprouvés sur le plan humanitaire et sur celui de la politique migratoire. Il a pleinement conscience des défis liés à l'immigration et a défini, en plus des mesures et stratégies existantes, une série d'autres actions ciblées afin de tenir compte de l'évolution de la population. En outre, le Conseil fédéral entend prendre des mesures appropriées pour faire baisser l'immigration dans les secteurs où une telle réduction est juridiquement possible et politiquement judicieuse.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative populaire fédérale «Pas de Suisse à 10 millions! (initiative pour la durabilité)» et propose aux Chambres fédérales de la soumettre au vote du peuple et des cantons sans contre-projet, ni direct ni indirect, en leur recommandant de la rejeter.

## Liste des abréviations et des titres courts utilisés

AAD	Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse (Accord d'association à Dublin; RS 0.142.392.68)
AAS	Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (Accord d'association à Schengen; RS 0.362.31)
AC	Assurance-chômage
Accord avec le Liechtenstein sur la collaboration concernant la procédure de visa et l'entrée	Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein sur la collaboration concernant la procédure de visa et l'entrée (RS 0.360.514.22)
Accord avec le Liechtenstein sur la collaboration en matière de séjour	Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein sur la collaboration en matière de séjour (RS 0.360.514.21)
Accord avec le Liechtenstein sur la coopération policière dans la zone frontalière	Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein sur la coopération policière dans la zone frontalière (RS 0.360.514.23)
Accord avec le Royaume-Uni sur la mobilité des fournisseurs de services	Accord temporaire entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sur la mobilité des fournisseurs de services (RS 0.946.293.671.2)
Accord avec le Royaume-Uni sur les droits acquis	Accord entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux droits des citoyens à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la fin de l'applicabilité de l'accord sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.113.672)
Accord-cadre avec la Principauté de Liechtenstein	Accord-cadre entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur la collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi que sur la coopération policière dans la zone frontalière (RS 0.360.514.2)
AELE	Association européenne de libre-échange

---

AGCS	Accord général de l'OMC sur le commerce des services (RS <i>0.632.20</i> , annexe 1.B)
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS <i>0.142.112.681</i> )
ARE	Office fédéral du développement territorial
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant (RS <i>0.107</i> )
CDIP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (RS <i>0.108</i> )
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme; RS <i>0.101</i> )
CFA	Centre fédéral pour requérants d'asile
CFQF	Commission fédérale pour les questions féminines
CGE	Convention de Genève relative au statut des réfugiés (RS <i>0.142.30</i> )
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
Convention AELE	Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (RS <i>0.632.31</i> )
Convention d'Istanbul	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (RS <i>0.311.35</i> )
Convention de l'ONU contre la torture	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RS <i>0.105</i> )
Convention de l'ONU pour la protection contre les disparitions forcées	Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (RS <i>0.103.3</i> )
Convention de Vienne sur les relations consulaires	Convention de Vienne sur les relations consulaires (RS <i>0.191.02</i> )
Convention de Vienne sur les relations diplomatiques	Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (RS <i>0.191.01</i> )
Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (RS <i>0.104</i> )

---

Convention relative au statut des apatrides	Convention relative au statut des apatrides (RS 0.142.40)
Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains	Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (RS 0.311.543)
Convention sur la réduction des cas d'apatriodie	Convention tendant à réduire le nombre des cas d'apatriodie (RS 0.141.0)
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CVT	Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111)
DFJP	Département fédéral de justice et police
Dir.	Direction de l'ouvrage
Éd.	Édition
ESPOP	Statistique de l'état annuel de la population (1981–2010), OFS
Loi sur l'approvisionnement en électricité	Loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (RS 734.7)
LAsi	Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (RS 142.31)
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)
Loi sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique	Loi fédérale du 30 septembre 2022 sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (RS 814.310)
LEI	Loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)
Loi sur l'énergie	Loi du 30 septembre 2013 sur l'énergie (RS 730.0)
LFAIE	Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (RS 211.412.41)
LHR	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (loi sur l'harmonisation de registres; RS 431.02)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)

---

Loi sur le CO <sub>2</sub>	Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO <sub>2</sub> (RS 641.71)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
Loi sur la protection de l'environnement	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01)
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
OASA	Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (RS 142.201)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFL	Office fédéral du logement
OFS	Office fédéral de la statistique
OMC	Organisation mondiale du commerce
Ordonnance sur le recensement	Ordonnance du 19 décembre 2008 sur le recensement fédéral de la population (RS 431.112.1)
Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations	Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières
Pacte ONU II	Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2)
Pacte ONU I	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (RS 0.103.1)
PETRA	Statistique de la population résidante de nationalité étrangère (1991-2009), OFS
PIB	Produit intérieur brut
Professions MINT	Professions dans les domaines des mathématiques, de l'informatique, des sciences naturelles et de la technique
Protocole de la Conv. Réfugiés	Protocole relatif au statut des réfugiés (RS 0.142.301)
Protocole facultatif à la CDE	Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications (RS 0.107.3)
Protocole facultatif à la CEDEF	Protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (RS 0.108.1)

Protocole facultatif à la Convention de l'ONU contre la torture	Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RS 0.105.I)
Règlement Dublin III	Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SPE	Service public de l'emploi
STATPOP	Statistique de la population et des ménages, OFS
SYMIC	Système d'information central sur la migration
TF	Tribunal fédéral

## Bibliographie

- Achermann, Alberto, Caroni, Martina, in Uebersax, Peter, Rudin, Beat, Hugi Yar, Thomas, Geiser, Thomas, Vetterli, Luzia (dir.), *Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz*, 3<sup>e</sup> éd., Bâle, 2022.
- Chiariello, Elisabeth, *Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen*, in LeGes 31 (2020) 2.
- Ehrenzeller, Bernhard, Gertsch, Gabriel, in *St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, 4<sup>e</sup> éd., 2023, ad art. 139 Cst.
- Errass, Christoph, Hettich, Peter, in *St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, 4<sup>e</sup> éd., 2023, ad art. 73 Cst.
- Favre, Sandro, Föllmi, Reto, Zweimüller, Josef, *Migration und Sozialversicherungen – Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen*, in *Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 1*, OFAS, Berne, 2023.
- Gonin, Luc, Art. 15 CEDH, Dérogation en cas d'urgence, in Gonin, Luc, Bigler, Olivier, Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), Berne, Paris, 2018, pp. 725 à 739.
- Haefliger, Arthur, Schürmann, Frank, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*, 3<sup>e</sup> éd., Berne, 2023.
- Kraege, Caroline, Maurer, Tiffany, in Uebersax, Peter, Rudin, Beat, Hugi Yar, Thomas, Geiser, Thomas, Vetterli, Luzia (dir.), *Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz*, 3<sup>e</sup> éd., Bâle, 2022.
- Malinverni, Giorgio, Hottelier, Michel, Hertig Randall, Maya, Flückiger, Alexandre, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II: Les droits fondamentaux, 4<sup>e</sup> éd., Berne, 2021.
- Morel, Reto, Vallender, Klaus A., Hettich, Peter, *St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, 4<sup>e</sup> éd., 2023, ad art. 74 Cst.
- Schläppi, Erika, in Schläppi, Erika, Ulrich, Silvia, Wytttenbach, Judith (dir.), *CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, Berne, 2015, ad art. 2 (Umsetzung Schweiz).
- Schläppi, Erika, Ulrich, Silvia, Wytttenach, Judith, in Schläppi, Erika, Ulrich, Silvia, Wytttenbach, Judith (dir.), *CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, Berne, 2015, sur la partie 1 (Das Übereinkommen).
- Schweizer, Rainer J., *Aussenpolitische und völkerrechtliche Verantwortung der Schweiz*, in Breitenmoser, Stephan, Uebersax, Peter, Hilpold, Peter (dir.), *Schengen et Dublin en pratique dans l'UE, en Suisse et dans quelques États européens avec un regard sur le 70<sup>e</sup> anniversaire de la CSR*, Zurich, Saint-Gall, 2023.
- Tobler, Christa, *Schutzklauseln in der Personenfreizügigkeit mit der EU*, in Jusletter du 16 février 2015.

Voelcker, Franziska Marie, *Schutzklauseln als Grenzpunkte internationaler Integration, Ein Beitrag zur Integrationsfunktion des Rechts*, Université de Constance, thèse, 2019.

Wyss, Karl-Marc, *Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg: Phänomen, Grundsätze und Gefahren*, in LeGes 30 (2019) 3, 1–44.

Ziegler, Andreas R., *Introduction au droit international public*, 4<sup>e</sup> éd., Berne, 2020.

Zink, Nadja, Der Anwendungsbereich des AIG und sein Verhältnis zu anderen Erlassen, in recht 1/2014, pp. 21 à 28.

## Publications de l'administration fédérale

Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 25 septembre 2005 (Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux États membres de l'UE et révision des mesures d'accompagnement), FF 2005 6467.

Avis du Conseil fédéral du 29 novembre 2023 sur le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 12 octobre 2023 concernant l'initiative parlementaire 21.504 «Garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visée à l'art. 50 LEI en cas de violence domestique» du 5 novembre 2021, FF 2023 2851 (cité: Avis du Conseil fédéral sur le rapport de la CIP-N «Garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visée à l'art. 50 LEI en cas de violence domestique»).

*Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Oktober 2011 «Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat»* (cité: Documentation relative au rapport «Pilotage des assurances sociales par le Conseil fédéral»).

Message du 11 août 1971 concernant l'approbation de la convention relative au statut des apatrides, FF 1971 II 425 (cité: Message «Approbation de la convention relative au statut des apatrides»).

Message du 15 septembre 2017 relatif à l'initiative populaire «Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement», FF 2017 5999, ch. 2.5 (cité: Message «Entreprises responsables»).

Message du 16 septembre 2011 concernant l'initiative populaire «Oui à la médecine de famille», FF 2011 6953 (cité: Message «Oui à la médecine de famille»).

Message du 17 novembre 2010 concernant l'approbation et la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et la loi sur la protection extraprocédurale des témoins, FF 2011 1 (cité: Message «Lutte contre la traite des êtres humains»).

Message du 18 avril 1984 concernant la modification de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Nationalité des enfants de père ou de mère suisse), FF 1984 II 214 (cité: Message «Nationalité des enfants de père ou de mère suisse»).

Message du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal, FF 1992 III 265 (cité: Message «Adhésion à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale»).

Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1 (cité: Message «Nouvelle constitution fédérale»).

Message du 20 novembre 2013 concernant l'initiative populaire «Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre)», FF 2013 8493 (cité: Message «Initiative de mise en œuvre»).

Message du 21 novembre 2001 concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et révision de la loi sur la nationalité, FF 2002 1815 (cité: Message «Révision de la loi sur la nationalité»).

Message du 23 octobre 2013 concernant l'initiative populaire «Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles», FF 2013 7783 (cité: Message «Halte à la surpopulation»).

Message du 26 août 1987 relatif à la Convention de la Commission Internationale de l'État Civil (CIEC) tendant à réduire le nombre des cas d'apatriodie, FF 1987 III 337 (cité: Message «État civil pour la réduction du nombre de cas d'apatriodie»).

Message du 29 août 2001 relatif à la reconnaissance de la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) pour recevoir et examiner des communications au sens de l'art. 14 de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, FF 2001 5649 (cité: Message «Comité de l'ONU Convention sur l'élimination de la discrimination raciale»).

Message du 29 juin 1994 sur l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, FF 1994 V 1 (cité: Message «Adhésion à la Convention relative aux droits de l'enfant»).

Message du 29 novembre 2013 portant approbation et mise en œuvre de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, FF 2014 437 (cité: Message «Convention internationale pour la protection contre les disparitions forcées»).

Message du 29 octobre 2008 concernant l'initiative populaire «contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement», FF 2008 7907 (cité: Message «contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement»).

Message du 3 février 2021 relatif au Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations, FF 2021 359 (cité: Message «Pacte mondial des Nations Unies sur les migrations»).

Message du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN), FF 2011 2639 (cité: Message «Révision totale de la loi sur la nationalité»).

Message du 4 mars 2016 relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes), FF 2016 2835 (cité: Message «Gestion de l'immigration»).

Message du 4 mars 2022 relatif à l'initiative populaire «Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité)» et au contre-projet indirect (modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage), FF 2022 737 (cité: Message «Initiative biodiversité»).

Message du 4 septembre 2002 concernant la modification de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie et de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, FF 2002 6359 (cité: Message «Modification de la loi sur l'asile»).

Message du 5 juillet 2017 relatif à l'initiative populaire «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)», FF 2017 5027 (cité: Message «Initiative pour l'autodétermination»).

Message du 7 avril 1982 sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale, FF 1982 II 137 (cité: Message «Révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale»).

Message du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279 (cité: Message «Contre l'immigration de masse»).

Message du 7 juin 2019 relatif à l'initiative populaire «Pour une immigration modérée (initiative de limitation)», FF 2019 4807 (cité: Message «Initiative de limitation»).

Message du 8 mars 2024 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2025 à 2028, FF 2024 900 (cité: Message «Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2025 à 2028»).

Quatrième rapport du Gouvernement suisse du 14 février 2018 sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I) (cité: Quatrième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte ONU I).

Rapport additionnel du Conseil fédéral du 30 mars 2011 au rapport du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne, FF 2011 3401 (cité: Rapport additionnel du Conseil fédéral «Relation entre droit international et droit interne»).

Rapport de la Direction du droit international public (DDIP) du 26 mai 2014 «Répercussions des nouvelles dispositions constitutionnelles de l'art. 121a et de l'art. 197, ch. 9, sur les obligations de droit public international de la Suisse» (cité: Rapport de la DDIP «Répercussions de l'art. 121a et de l'art. 197, ch. 9»).

Rapport de la Suisse du 19 décembre 2018 sur la mise en œuvre nationale de la Convention internationale de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, à l'attention du Comité des disparitions forcées, conformément à l'art. 29 de la Convention internationale de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (cité: Rapport de la Suisse «Mise en œuvre de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions»).

Rapport du 12 octobre 2023 de la Commission des institutions politiques du Conseil national, Initiative parlementaire 21.504 «Garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visée à l'art. 50 LEI en cas de violence domestique», FF 2023 2418 (cité: Rapport de la CIP-N «Garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visée à l'art. 50 LEI en cas de violence domestique»).

Rapport du Conseil fédéral de juin 2015 «Suivi et évaluation des accords de partenariat dans le domaine migratoire» en réponse au postulat 12.3858 (cité: Rapport du Conseil fédéral «Partenariats migratoires»).

Rapport du Conseil fédéral de juin 2019 «Compétences de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers» en réponse au postulat 17.3260 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États du 30 mars 2017 (cité: Rapport du Conseil fédéral «Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers»).

Rapport du Conseil fédéral du 15 mars 2024 «Vue d'ensemble de la promotion du potentiel de la main-d'œuvre en Suisse (mise en œuvre de l'art. 121a Cst.)» (cité: Rapport du Conseil fédéral «Vue d'ensemble de la promotion du potentiel de la main-d'œuvre en Suisse»).

Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2018 en réponse aux recommandations faites à la Suisse par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU le 4 février 2015, Mesures visant à combler les lacunes dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant (cité: Rapport du Conseil fédéral «Mesures visant à combler les lacunes dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant»).

Rapport du Conseil fédéral du 19 novembre 2014 «40 ans d'adhésion de la Suisse à la CEDH: Bilan et perspectives», en exécution du postulat Stöckli 13.4187 du 12 décembre 2013, FF 2015 353 (cité: Rapport du Conseil fédéral «40 ans d'adhésion de la Suisse à la CEDH»).

Rapport du Conseil fédéral du 2 septembre 2020 «Droit de l'enfant d'être entendu. Bilan de la mise en œuvre en Suisse de l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant» donnant suite au postulat 14.3382 CSEC-N (cité: Rapport du Conseil fédéral «Droit de l'enfant d'être entendu»).

Rapport du Conseil fédéral du 21 février 2018 «Les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen» en exécution du postulat 15.3896 du Groupe socialiste (cité: Rapport du Conseil fédéral «Conséquences de l'association à Schengen»).

Rapport du Conseil fédéral du 22 juin 2022 en réponse aux postulats 20.3931 de la CER-E du 20 août 2020 et 21.3015 de la CER-N du 2 février 2021 (cité: Rapport du Conseil fédéral «Orientation future de la politique agricole»).

Rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2021 «Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés» en réponse au postulat 18.3930 (cité: Rapport du Conseil fédéral «Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés»).

Rapport du Conseil fédéral du 26 juin 2019 «Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple («soft law»)» en réponse au postulat 18.4104 (cité: Rapport du Conseil fédéral «Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple («soft law»)»).

Rapport du Conseil fédéral du 4 mai 2022 concernant le classement de la motion Regazzi 16.3982 «Expulsion des terroristes vers leur pays d'origine, qu'il soit sûr ou non», FF 2022 1229 (cité: Rapport du Conseil fédéral «Classement de la motion Regazzi»).

Rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010 en réponse au postulat 07.3764 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 16 octobre 2007 et au postulat 08.3765 de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 20 novembre 2008 (cité: Rapport du Conseil fédéral «La relation entre droit international et droit interne»).

## Liste des sources Internet

ARE: Stratégie pour le développement durable 2030; [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Développement durable > Stratégie et rapports (état: 10.10.2024).

ARE: Perspectives d'évolution du transport 2050; [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Mobilité > Bases et données > Perspectives d'évolution du transport 2050 (état: 28.11.2024).

ARE: «Première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1)»; [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Développement et aménagement du territoire > Droit de l'aménagement du territoire > Révision de la loi sur l'aménagement du territoire > Révision LAT 1 (état: 3.2.2025).

OFSP: Santé2030; [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Stratégie & politique > Santé2030 (état: 10.10.2024).

OFEN: Stratégie énergétique 2050; [www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch) > Politique > Stratégie énergétique 2050 (état: 10.10.2024).

OFS: «Recensement fédéral de la population (1850–2000)» (RFP); [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Population > Enquêtes (état: 12.12.2024).

OFS: Population de nationalité étrangère; [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Population > Migration et intégration (état: 1.11.2024).

OFS: Composantes de l'évolution; [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Population > Effectif et évolution (état: 28.8.2024).

OFS: Effectif et évolution de la population en Suisse; [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Population > Effectif et évolution (état: 28.8.2024).

OFS: Statistique de la population des ménages (STATPOP); [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Population > Enquêtes (état: 1.11.2024).

OFS: Statistique de la population résidante de nationalité étrangère 1991–2009 (PETRA); [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Population > Enquêtes (état: 1.11.2024).

OFS: Statistique de l'état annuel de la population 1981–2010 (ESPOP); [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Population > Enquêtes (état: 1.11.2024).

OFS: Comptes nationaux; [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiques > Économie nationale > Enquêtes (état: 1.11.2024).

ChF: Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration: Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers; [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DFJP (état: 5.7.2024).

ChF: Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information); [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2023 > DFJP (état: 4.7.2024).

OFAS: Assurances sociales 2022, Rapport annuel selon l'article 76 LPGA; [> Publications & Services > Rapports et expertises > Rapports annuels](http://www.bsv.admin.ch) (état: 29.8.2024).

OFL: Marché du logement, «Aperçu du marché du logement III/2024»; [> Marché du logement > Offre de logements fondé sur l'économie de marché > Aperçu du marché du logement](http://www.bwo.admin.ch) (état: 6.11.2024).

DFAE: Statistiques sur les Suisses et Suisse de l'étranger; [> Vivre et travailler à l'étranger > Ressortissants suisses à l'étranger > Communauté des Suisses de l'étranger](http://www.eda.admin.ch) (état: 29.11.2024).

DFAE: Liste des organisations avec lesquelles la Suisse a conclu un accord en matière de priviléges, immunités et facilités; [www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/DV-liste-abkommen-org\\_DE\\_FR\\_EN.pdf](http://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/DV-liste-abkommen-org_DE_FR_EN.pdf) (état: 19.3.2024).

DFAE: Guide de la pratique en matière de traités internationaux; [> DFAE > Publications > Direction du droit international public, Guide de la pratique en matière de traités internationaux](http://www.eda.admin.ch), Édition 2023 (état: 5.7.2024).

CFQF: Applicabilité de la CEDEF; [> Publications > Guide de la CEDEF pour la pratique juridique > 3 L'application de la Convention CEDEF en Suisse](http://www.ekf.admin.ch) (état: 1.12.2024).

Communiqué du 13 février 2024 «Plan d'action sur la pénurie de logements»; [> L'OFL > Communiqués de presse](http://www.bwo.admin.ch) (état: 10.10.2024).

Communiqué du 20 décembre 2024 «Le Conseil fédéral prend connaissance de la fin matérielle des négociations entre la Suisse et l'UE»; [> Documentation > Communiqués](http://www.admin.ch) (état: 17.1.2025).

Communiqué du 28 août 2024 «Le Conseil fédéral clarifie sa position sur le verdict de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la protection du climat»; [> Documentation > Communiqués](http://www.admin.ch) (état: 29.8.2024).

Communiqué du 4 avril 2024 «Croissance démographique soutenue en Suisse en 2023»; [> Office fédéral de la statistique > Statistiques](http://www.bfs.admin.ch) (état: 26.9.2024).

Communiqué du 8 mars 2024 «Le Conseil fédéral approuve le mandat de négociation définitifs»; [> Documentation > Communiqués](http://www.admin.ch) (état: 25.9.2024).

Communiqué du 15 mai 2019 «Le Conseil fédéral renforce l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène»; [> Documentation > Communiqués](http://www.admin.ch) (état: 31.1.2025).

Communiqué du 25 février 2022 «Relations avec l'UE: le Conseil fédéral définit l'orientation du paquet de négociation»; [> Documentation > Communiqués](http://www.admin.ch) (état: 3.2.2025).

SECO: Dix-huitième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE; [> Services et publications > Publications > Travail > Libre circulation des personnes et Relations du travail > Rapports de l'Observatoire – Répercussions de la libre circulation des personnes](http://www.seco.admin.ch) (état: 12.9.2024).

SECO: Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE; [> Services et publications > Publications > Travail > Libre circulation des personnes et Relations du travail > Rapports de l'Observatoire – Répercussions de la libre circulation des personnes](http://www.seco.admin.ch) (état: 12.9.2024).

SECO: «Tendances conjoncturelles Printemps 2024»; [> Services et publications > Publications > «Tendances conjoncturelles» > Printemps 2024](http://www.seco.admin.ch) (état: 20.12.2024).

SECO: «Promotion économique et immigration: Hintergrundbericht (Aktualisierung)» (seulement en allemand); [> Services et publications > Publications > Promotion économique > Etudes](http://www.seco.admin.ch) (état: 4.2.2025).

SEM: Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2023; [> Publications & services > Statistiques > Statistique en matière d'asile](http://www.sem.admin.ch) (état: 11.10.2024).

SEM: Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2024; [> Publications & services > Statistiques > Statistique en matière d'asile](http://www.sem.admin.ch) (état: 15.2.2025).

SEM: Statistiques annuelles sur l'immigration 2023; [> Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers](http://www.sem.admin.ch) (état: 1.11.2024).

Dialogue stratégique 21: Baromètre des chances 2024; [> Chancenbarometer](http://www.strategiedialog21.ch) (état au 4 décembre 2024).

Étude BAK Basel Economics, novembre 2015, *Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft*; [> Services et publications > Publications > Économie extérieure > Relations avec l'UE](http://www.seco.admin.ch) (état: 29.8.2024).

Étude Ecoplan, 1<sup>er</sup> juin 2017, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assozierung der Schweiz*; [> Publications > Rapports > Schengen/Dublin](http://www.eda.admin.ch) (état: 29.8.2024).

Étude Ecoplan, 12 novembre 2015, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I, Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell*; [> Services et publications > Publications > Économie extérieure > Relations avec l'UE](http://www.seco.admin.ch) (état: 29.8.2024).

Étude SECO, Conséquences économiques d'une extinction des Accords bilatéraux I; [> Services et publications > Publications > Économie extérieure > Relations avec l'UE](http://www.seco.admin.ch) (état: 29.8.2024).

Conseil de l'UE: «Conclusions du Conseil relatives à un marché intérieur élargi homogène et aux relations de l'UE avec les pays d'Europe occidentale non membres de l'UE»; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16583-2014-INIT/fr/pdf> (état: 3.12.2024).

*Annexe I***Tableau récapitulatif des données utilisées dans le message**

Citation, référence	Source, méthode de calcul, hypothèses	Dernière mise à jour	Observations
Ch. 2.2.1 Évolution de l'immigration	SYMIC  OFS, Comptes nationaux  SECO, Dix-huitième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE  SECO, Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE  SEM, Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2024	2024  2024  2022  2023  2025	Tous les chiffres relatifs à l'immigration proviennent du SYMIC.
Ch. 2.2.2 Évolution de la croissance démographique	OFS, «Recensement fédéral de la population (1850–2000) (RFP)»  OFS, Statistique de l'état annuel de la population 1981–2010 (ESPOP)  OFS, Statistique de la population des ménages (STATPOP)  OFS, Statistique de la population résidante de nationalité étrangère 1991–2009 (PETRA)  OFS, Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse (publication le 15 avril 2025)  DFAE, Statistiques sur les Suisses et Suisses de l'étranger	2024  2024  2024  2024  2025  2024	Effectif et évolution de la population de 1900 à 2023: 1900 à 2000 RFP, 1981 à 2010 ESPOP, à partir de 2011 STATPOP.  Évolution de la croissance démographique et migrations internationales entre 2002 et 2023: PETRA et ESPOP jusqu'en 2010, STATPOP à partir de 2011
Ch. 2.4 Effets de l'immigration depuis l'introduction de la libre circulation des personnes avec l'UE et au sein de l'AELE	SECO, Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE  SECO, «Tendances conjoncturelles 2024»  Favre, Sandro, Föllmi, Reto, Zweimüller, Josef, <i>Migration und Sozialversicherungen – Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen</i>	2023  2024  2023	

Citation, référence	Source, méthode de calcul, hypothèses	Dernière mise à jour	Observations
Ch. 3.3.3 Accords internationaux qui favorisent la croissance démographique	SYMIC Voir l'annexe 2.	2024	La moyenne calculée sert d'estimation pour les années suivantes.
Ch. 4.2.1 Dénonciation de l'ALCP	SECO, Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE	2023	
Ch. 4.2.1 Remise en cause des Bilatérales I	Étude BAK Basel Economics, novembre 2015, <i>Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft</i> Étude Ecoplan, 12 novembre 2015, <i>Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I, Analyse mit einem Mehrländer-gleichgewichtsmodell</i> Rapport du SECO «Conséquences économiques d'une extinction des Accords bilatéraux I»	2015	
Ch. 4.2.1 Remise en cause des Bilatérales II	Rapport du Conseil fédéral «Conséquences de l'association à Schengen» Rapport final Ecoplan, 1 <sup>er</sup> juin 2017, <i>Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziiierung der Schweiz</i>	2018 2017	

*Annexe 2*

**Calcul des données utilisées dans le message en relation avec le droit au respect de la vie familiale, le principe de non-refoulement et l'obligation de protection des victimes de la traite d'êtres humains et de violence domestique**

**Octroi de l'asile et du statut de réfugié admis à titre provisoire**

- Nombre d'étrangers ayant d'abord obtenu l'asile puis, en vertu de ce statut, une première autorisation de séjour (art. 60, al. 1, LASi).
- Nombre d'étrangers pour lesquels il existe des motifs d'exclusion de l'asile au sens des art. 53 et 54 LASi et qui sont par conséquent admis à titre provisoire (art. 83, al. 8, LEI).

Année	Art. 60, al. 1, LASi	Art. 83, al. 8, LEI
2014	3300	2494
2015	3155	2534
2016	2866	1735
2017	2789	966
2018	2228	1012
2019	1548	800
2020	1892	785
2021	1590	660
2022	1386	547
2023	2201	559

(État au 4 juillet 2024; source: SYMIC)

**Regroupement familial**

- Les ressortissants de l'UE/AELE ayant obtenu le droit de séjour en Suisse ont, conformément à l'ALCP, également le droit d'y faire venir les membres de leur famille (voir ch. 2.1.3).
- Les exigences à satisfaire en vue du regroupement familial de membres de la famille d'un ressortissant suisse et de celui d'étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement, d'une autorisation de courte durée ou d'une autorisation de séjour sont définies aux art. 42 à 52 LEI (voir ch. 3.3.2).
- Le regroupement familial pour les citoyens suisses est régi en principe par l'art. 42 LEI. Si des ressortissants suisses ont fait usage de leur droit à la libre circulation des personnes, les membres de leur famille peuvent également se prévaloir, à certaines conditions, des dispositions de l'ALCP, quelle que soit leur nationalité. C'est le cas lorsque des ressortissants suisses s'établissent en Suisse après avoir séjourné dans un État de l'UE/AELE. Encore faut-il qu'avant sa venue en Suisse, le citoyen suisse ait déjà créé les liens familiaux

déterminants avec les membres de la famille en question ou, à tout le moins, que ceux-ci aient été consolidés dans l'État membre d'accueil de l'UE/AELE.

Année	Regroupement familial de membres étrangers de la famille de ressortissants étrangers			Regroupement familial de membres étrangers de la famille de ressortissants suisses	Total du regroupement familial
	Base LEI	Base ALCP	Total		
2014	8547	28 479	37 026	8690	45 716
2015	8779	28 799	37 578	9017	46 595
2016	8745	27 017	35 762	9047	44 836
2017	8288	25 656	33 944	8471	42 415
2018	8275	25 949	34 224	8412	42 636
2019	7220	24 976	32 196	8001	40 197
2020	6372	24 738	31 110	7168	38 278
2021	8116	24 384	32 500	7554	40 054
2022	8613	27 325	35 938	7088	43 026
2023	8220	30 080	39 325	6956	46 281

(État au 31 octobre 2024; source: SYMIC)

### Autorisation de séjour pour les victimes et les témoins de la traite d'êtres humains et les victimes de violence conjugale

- Nombre d'étrangers obtenant une première autorisation de séjour dans le cadre d'une autorisation pour cas de rigueur après la clôture d'une procédure judiciaire (art. 30, al. 1, let. e, LEI en rel. avec l'art. 36, al. 2, OASA).
- Nombre d'étrangers obtenant une première autorisation de séjour à la suite de violence conjugale (art. 50, al. 2, LEI).

Année	Art. 30, al. 1, let. e, LEI en rel. avec l'art. 36, al. 2, OASA <sup>167</sup>	Art. 50, al. 2, LEI
2014	–	14
2015	–	86
2016	–	86
2017	–	77
2018	–	64
2019	–	15
2020	18	30
2021	22	59
2022	11	53
2023	27	44

(État au 4 juillet 2024; source: SYMIC)

<sup>167</sup> Ces chiffres sont issus d'une enquête menée auprès des cantons.

*Annexe 3***Précisions sur les accords qui ne sont en principe pas concernés par la mise en œuvre des mesures prévues par la disposition transitoire (art. 197, ch. 15, al. 1, 5<sup>e</sup> phrase)***Conventions sur les priviléges et immunités et accords de siège avec les organisations internationales*

La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 21 juin 1963 et elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 24 avril 1964. La Convention de Vienne sur les relations consulaires a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 18 décembre 1964 et elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 19 mars 1967. Ces conventions sont une codification du droit international coutumier et ont une validité universelle. Elles régissent l'ensemble du statut des personnes concernées, au-delà du simple séjour. Elles s'appliquent également aux représentations diplomatiques et consulaires de la Suisse à l'étranger, à leur personnel et aux membres de la famille. En ratifiant la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et celle sur les relations consulaires, la Suisse s'est engagée à autoriser l'entrée et le séjour sur son sol des membres des représentations étrangères (ambassades, représentations permanentes et consulats) et des membres de leur famille pendant la durée des activités officielles. Les conditions d'admission fixées par le droit national relatif aux étrangers ne valent pas pour les étrangers entrant dans le champ d'application de ces deux conventions. Leur entrée et leur séjour se fondent sur la loi sur l'État hôte<sup>168</sup>.

Le statut des fonctionnaires des organisations internationales établies en Suisse et des membres de leur famille est réglé par les accords de siège correspondants<sup>169</sup>. Il en découle notamment, pour les organisations internationales, le droit de choisir librement les membres de leur personnel. Du fait de la rotation régulière du personnel, la hausse de l'immigration n'est cependant pas notable. Les personnes concernées ne bénéficient pas, à titre individuel, d'un droit de rester en Suisse au terme de leurs fonctions officielles. Le cas échéant, elles peuvent demander une autorisation de séjour, sachant qu'elles devront satisfaire les conditions fixées par le droit national relatif aux étrangers au moment du dépôt de la demande.

*Accord général sur le commerce des services et accords de libre-échange*

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 16 décembre 1994. Entré en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> juillet 1995, il régit le commerce des services au niveau multilatéral. Les obligations de la Suisse dans le domaine de la fourniture de services par des personnes physiques étrangères s'appliquent exclusivement aux missions de courte durée de trois ans (quatre ans au plus) assurées par des catégories bien définies de personnel hautement qualifié d'entreprises sous contrôle étranger, notamment les transferts entre entreprises de dirigeants et de spécialistes hautement qualifiés d'entreprises de services étrangères ayant

<sup>168</sup> Kraege, Maurer, 2022, n. 6.45.

<sup>169</sup> DFAE: Liste des organisations avec lesquelles la Suisse a conclu un accord en matière de priviléges, immunités et facilités.

un établissement commercial en Suisse, ou aux voyageurs d'affaires (pour l'établissement d'une succursale ou la conclusion de contrats de services) ainsi qu'à la fourniture de services dans le cadre de contrats de prestation de services de durée déterminée (maximum trois mois par an)<sup>170</sup>. Par ailleurs, la Suisse a conclu de manière bilatérale ou au sein de l'AELE des accords de libre-échange régissant le commerce de services. Les obligations qui en découlent pour la fourniture de services par des personnes physiques sont conformes à la législation suisse en matière de droit des migrations et de droit du travail, et se limitent, comme dans le cas de l'AGCS, à des séjours limités dans le temps d'une catégorie bien définie de personnes hautement qualifiées.

#### *Accord avec le Royaume-Uni sur la mobilité des fournisseurs de services*

L'accord temporaire entre la Suisse et le Royaume-Uni sur la mobilité des fournisseurs de services (*Services Mobility Agreement*) garantit, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, un accès facilité pour les fournisseurs de services britanniques pendant une période maximale de 90 jours par an.

#### *Accords de protection des investissements*

La Suisse dispose d'un réseau d'une centaine d'accords bilatéraux de protection des investissements. En complément du droit national de l'État hôte, ces accords offrent aux investisseurs une sécurité juridique accrue et une protection contre les risques politiques. Presque tous les accords de protection des investissements prévoient notamment qu'après avoir admis un investissement sur son territoire, la partie contractante délivre, conformément aux lois nationales et aux autres règlements en vigueur, l'ensemble des autorisations et permis nécessaires pour l'activité des cadres choisis par l'investisseur et du personnel technique.

#### *Conventions dans le domaine des migrations*

##### *Accord avec le Royaume-Uni sur les droits acquis*

Cet accord traite des droits auxquels peuvent prétendre les ressortissants britanniques entrés en Suisse avant le retrait du Royaume-Uni de l'UE. Les ressortissants du Royaume-Uni qui n'ont pas acquis de droits découlant de l'ALCP et qui entrent en Suisse après le 31 décembre 2020 ne peuvent faire valoir aucun droit associé en matière d'immigration ou de migration de travail. Les ressortissants britanniques entrés en Suisse après le 1<sup>er</sup> janvier 2021 sont soumis au droit national sur les étrangers.

##### *Accord d'association à Dublin*

En vertu de l'Accord d'association à Dublin (AAD), la Suisse participe sur le plan opérationnel à la coopération Dublin depuis le 12 décembre 2008. Les règles de Dublin (définies actuellement dans le Règlement Dublin III) permettent de déterminer quel État partie est responsable du traitement d'une demande d'asile déposée sur le territoire des États Dublin. Lorsqu'une personne dépose en Suisse une demande d'asile dont l'examen relève de la compétence d'un autre État Dublin, la Suisse transfère le demandeur vers cet État selon les dispositions en vigueur dans le domaine Du-

<sup>170</sup> Achermann, Caroni, 2022, n. 7.25.

blin. Réciproquement, des personnes sont transférées par d'autres États Dublin vers la Suisse lorsque celle-ci est compétente pour traiter leur demande d'asile. Les dispositions Dublin prévoient uniquement un système de détermination des compétences pour le traitement des demandes d'asile. Elles ne réglementent pas l'éventuel statut de séjour d'une personne. La Suisse n'étant pas un pays classique de première demande d'asile, elle peut transférer davantage de personnes dans le cadre de Dublin qu'elle ne prend de demandeurs en charge venant d'autres États Dublin. L'AAD tend donc à réduire la croissance démographique.

#### *Accords sur les frontaliers*

Les accords sur les frontaliers conclus par la Suisse avec les pays voisins régissent l'activité lucrative des personnes qui résident dans la zone frontalière d'un État voisin et exercent leur activité dans une zone frontalière suisse. Ils définissent notamment les zones frontalières et l'obligation de retourner à son domicile. Les accords sur les frontaliers ne génèrent pas de flux d'immigration vers la Suisse.

#### *Partenariats migratoires*

Les partenariats migratoires conclus par la Suisse sont des déclarations d'intentions bilatérales en vue d'une coopération renforcée dans le domaine des migrations, qui visent à concilier de manière équilibrée les intérêts des pays impliqués<sup>171</sup>. Ils n'entraînent pas de flux d'immigration vers la Suisse.

#### *Traité d'établissement*

Les traités d'établissement conclus par la Suisse remontent, pour la plupart, au XIX<sup>e</sup> siècle. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, ils permettaient aux ressortissants des États contractants de s'établir en Suisse sans restriction<sup>172</sup>. À l'heure actuelle, les traités d'établissement en vigueur ne confèrent plus de droit à la délivrance d'une autorisation de séjour ou d'établissement.

#### *Accords d'établissement*

Les accords d'établissement conclus par la Suisse reconnaissent aux ressortissants des États parties le droit à une autorisation d'établissement après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans (dérogaition à la disposition potestative prévue à l'art. 34, al. 2, LEI). Durant la période de 2014 à 2023, le nombre d'autorisations d'établissement octroyées en vertu de ces accords s'est élevé à plusieurs milliers. Les accords d'établissement ne peuvent pas faire naître de droits directs dans le domaine de l'immigration.

#### *Accord-cadre avec la Principauté de Liechtenstein*

Entré en vigueur le 19 décembre 2011, l'accord-cadre avec la Principauté de Liechtenstein a mis à jour les réglementations bilatérales concernant les ressortissants de la Suisse et du Liechtenstein ainsi que les étrangers en lien avec l'adhésion des deux pays à Schengen/Dublin. En application de cet accord-cadre, la Suisse et le Liechten-

<sup>171</sup> Rapport du Conseil fédéral «Partenariats migratoires», p. 6.

<sup>172</sup> Message «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279 ch. 4.4.4.

stein ont conclu un accord sur la collaboration en matière de séjour, un sur la collaboration concernant la procédure de visa et l'entrée, et un autre sur la coopération policière dans la zone frontalière.

#### *Accords de recrutement*

Les accords de recrutement conclus par la Suisse confirment le principe du recrutement privé de la main-d'œuvre étrangère. Ils fixent les conditions d'engagement, de salaire, de travail et la prise en charge des frais de voyage, ainsi que les mesures sociales relatives aux travailleurs immigrés. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, ces accords n'ont qu'une importance secondaire<sup>173</sup>.

#### *Accords de réadmission et accords de coopération dans le domaine migratoire*

Les accords de réadmission conclus par la Suisse avec d'autres États réglementent les modalités de la reprise en charge d'une personne par son État de provenance. En revanche, les accords de coopération dans le domaine migratoire vont au-delà puisqu'ils définissent non seulement les modalités de réadmission des personnes en séjour irrégulier, mais aussi la coopération en matière de gestion de la migration. Les deux types d'accords cités ne constituent pas des accords contraignants dont pourraient découler des droits directs dans le domaine de l'immigration.

#### *Accord d'association à Schengen*

En vertu de l'AAS, la Suisse est associée à la coopération Schengen depuis le 12 décembre 2008<sup>174</sup>. Si l'accord garantit la participation de la Suisse à Schengen, il l'engage également à reprendre les développements de l'acquis de Schengen. Depuis la signature de l'AAS, un total de 488 développements de ce type ont été notifiés à la Suisse (état: novembre 2024). Les deux tiers environ concernent le domaine de la migration. Les ressortissants d'États tiers en possession d'un visa Schengen (lorsque ce dernier est nécessaire) peuvent voyager librement dans l'espace Schengen, pour une durée ne dépassant pas trois mois sur un semestre<sup>175</sup>. L'acquis de Schengen n'octroie aucun droit à un séjour de plus de trois mois et n'est donc pas concerné par l'application des mesures prévues dans l'initiative.

#### *Autorisations pour stagiaires*

Les accords sur l'échange de stagiaires conclus par la Suisse visent à favoriser les échanges culturels, la formation professionnelle continue ainsi que l'acquisition de connaissances linguistiques. Chacun de ces accords fixe un contingent annuel de stagiaires issus de l'État partenaire, compris entre 20 et 500 selon l'accord. Les autorisations sont délivrées indépendamment de la situation sur le marché du travail du pays d'accueil. Les accords relatifs aux stagiaires avec les États de l'UE/AELE ne sont plus appliqués aujourd'hui en raison de meilleures conditions accordées par l'ALCP entre la Suisse et l'UE. Les accords significatifs en la matière sont donc ceux conclus avec des États tiers. La moitié environ des stagiaires étrangers restent plus d'un an en Suisse, au maximum toutefois pendant 18 mois. Durant la période de 2014 à 2023, le

<sup>173</sup> Achermann, Caroni, 2022, n. 7.14.

<sup>174</sup> Rapport du Conseil fédéral «Conséquences de l'association à Schengen», p. 3.

<sup>175</sup> Message «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279 ch. 4.4.8.

nombre d'autorisations de séjour octroyées pour 18 mois ou de prolongations à 18 mois s'est élevé à quelques centaines seulement<sup>176</sup>. À l'issue des 18 mois, les stagiaires doivent quitter le territoire et sont remplacés par d'autres personnes ayant obtenu de nouvelles autorisations dans le cadre des contingents fixés. Les accords sur l'échange de stagiaires ne confèrent aucun droit direct au séjour.

#### *Accords visant à exempter de l'obligation de visa et à faciliter l'octroi de visas*

Afin de garantir une pratique harmonisée de l'octroi de visas dans l'espace Schengen, la Suisse conclut des accords visant à exempter de l'obligation de visa et à faciliter l'octroi de visas avec les États qui ont déjà passé ce type d'accords avec l'UE. Ces accords ne confèrent aucun droit direct au séjour.

#### *Traité relatifs aux droits de l'homme*

##### *Convention relative au statut des apatrides*

La Convention relative au statut des apatrides a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 27 avril 1972. Entrée en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> octobre 1972, elle engage les États contractants à faciliter la naturalisation des personnes apatrides. La Convention relative au statut des apatrides n'entraîne pas de flux d'immigration vers la Suisse.

##### *Convention sur la réduction des cas d'apatriodie*

La Convention sur la réduction des cas d'apatriodie a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 26 septembre 1989. Entrée en vigueur pour la Suisse le 18 juin 1992, elle prévoit notamment qu'un enfant né de père juridiquement apatriote ou réfugié acquière dès sa naissance la nationalité de sa mère<sup>177</sup>. Depuis la révision de la LN du 14 décembre 1984, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1985, un enfant acquiert la nationalité suisse lorsque l'un des parents au moins est suisse (art. 1 LN)<sup>178</sup>. La Convention sur la réduction des cas d'apatriodie ne génère pas d'immigration en Suisse.

#### *Pacte ONU I*

Le Pacte ONU I a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 13 décembre 1991 et il est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992. Les droits garantis dans le Pacte ONU I relèvent de l'économie (droit au travail et à des conditions de travail justes et favorables, p. ex.), de la politique sociale (droit à la sécurité sociale, droit à la santé, p. ex.) et de la culture (droit à l'éducation, p. ex.). Le Tribunal fédéral a confirmé depuis 2008 sa pratique selon laquelle le Pacte ONU I est de nature programmatique et ne contient aucun droit individuel directement applicable<sup>179</sup>.

<sup>176</sup> Message «Contre l'immigration de masse», FF **2013** 279 ch. 4.4.5; rapport de la DDIP «Répercussions de l'art. 121a et de l'art. 197, ch. 9», ch. 3, let. B.

<sup>177</sup> Message «État civil pour la réduction du nombre de cas d'apatriodie», FF **1987** III 337 ch. 1.

<sup>178</sup> Message «Nationalité des enfants de père ou de mère suisse», FF **1984** II 214 ch. 2.1.

<sup>179</sup> Quatrième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte ONU I, pp. 5, 79 et 86.

*Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*

La Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 4 octobre 1996. Entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997, elle protège explicitement les femmes de la discrimination, en particulier dans les situations où elles ont besoin de protection<sup>180</sup>. Le Protocole facultatif de 1999 se rapportant à la CEDEF a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 20 mars 2008 et il est entré en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 2008. Les personnes qui se disent victimes d'une violation de l'une des garanties de la CEDEF peuvent, après avoir épuisé les voies de droit internes, déposer une plainte individuelle devant le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes<sup>181</sup>. Jusqu'à présent, le Tribunal fédéral n'a pas estimé que la CEDEF contenait des droits directement applicables<sup>182</sup>.

<sup>180</sup> Schläppi, Ulrich, Wytenach, 2015, n. 29 s.

<sup>181</sup> Schweizer, 2023, pp. 83 ss.

<sup>182</sup> CFQF: Applicabilité de la CEDEF.

*Annexe 4***Liste des conventions internationales dans le domaine des migrations**

La présente liste tient compte de l'état des conventions à la fin novembre 2024.

**Traité d'établissement**

- Voir: [> Affaires internationales & retour > Politique migratoire extérieure suisse > Accords > Traité d'établissement \(état: 2.12.2024\)](http://www.sem.admin.ch)

**Accord d'établissement**

- Voir: [> Affaires internationales & retour > Politique migratoire extérieure suisse > Accords > Accords d'établissement \(état: 2.12.2024\)](http://www.sem.admin.ch)

**Accord de recrutement**

- Italie (RS 0.142.114.548)
- Espagne (RS 0.142.113.328)

**Accord sur l'échange de jeunes professionnels (accord de stagiaires)**

- Afrique du Sud (RS 0.142.111.187)
- Argentine (RS 0.142.111.547)
- Australie (1991): *Arrangement concerning the exchange of trainees between Switzerland and Australia – Memorandum of Understanding between the Swiss Federal Office for Industry, Crafts and Labour and the Australian Department of Employment, Education and Training concerning the Exchange of Trainees between Switzerland and Australia*
- Autriche (RS 0.142.111.637)
- Belgique (RS 0.142.111.727)
- Brésil (*Cet accord n'est pas en vigueur.*)
- Bulgarie (RS 0.142.112.147)
- Canada (RS 0.142.112.327)
- Chili (RS 0.142.112.457)
- Danemark (RS 0.142.113.147)
- Espagne (RS 0.142.113.327)
- États-Unis (*échange de lettres; non publié*)
- Finlande (RS 0.142.113.457)
- France (RS 0.142.113.497)

- Hongrie (RS 0.142.114.187)
- Indonésie (RS 0.142.114.277)
- Irlande (RS 0.142.114.417)
- Italie (RS 0.142.114.544)
- Japon (RS 0.142.114.637)
- Luxembourg (RS 0.142.115.187)
- Monaco (RS 0.142.115.677)
- Norvège (RS 0.142.115.987)
- Nouvelle-Zélande (RS 0.142.116.147)
- Pays-Bas (RS 0.142.116.367)
- Philippines (RS 0.142.116.457)
- Pologne (RS 0.142.116.497)
- Portugal (RS 0.142.116.547)
- République tchèque (RS 0.142.117.437)
- Roumanie (RS 0.142.116.637)
- Russie (RS 0.142.116.657)
- Slovaquie (RS 0.142.116.907)
- Suède (RS 0.142.117.147)
- Tunisie (RS 0.142.117.587)
- Ukraine (RS 0.142.117.677)

### **Partenariats migratoires**

- Voir: [> Affaires internationales & retour > Politique migratoire extérieure suisse > Accords > Partenariats migratoires >](http://www.sem.admin.ch) (état: 2.12.2024)

### **Accord migratoire**

- Voir: [> Affaires internationales & retour > Politique migratoire extérieure suisse > Accords > Coopération en matière de migration](http://www.sem.admin.ch) (état: 2.12.2024)

### **Accords relatifs aux frontaliers**

- Allemagne (RS 0.631.256.913.631)
- France (RS 0.631.256.934.91 et RS 0.142.113.498)
- Italie (*accord non publié*)
- Autriche (RS 0.631.256.916.33)

**Accords visant à exempter de l'obligation de visa les titulaires de passeports diplomatiques**

- Voir: [> Affaires internationales & retour > Politique migratoire extérieure suisse > Accords > Exemption de l'obligation de visa pour les passeports diplomatiques \(état: 2.12.2024\)](http://www.sem.admin.ch)

**Accords visant à exempter de l'obligation de visa les titulaires de passeports ordinaires**

- Voir: [> Affaires internationales & retour > Politique migratoire extérieure suisse > Accords > Exemption de l'obligation de visa pour les passeports ordinaires \(état: 2.12.2024\)](http://www.sem.admin.ch)

**Accords en matière de facilitation de visa**

- Voir: [> Affaires internationales & retour > Politique migratoire extérieure suisse > Accords > Octroi facilité des visas \(état: 2.12.2024\)](http://www.sem.admin.ch)

**Accords de réadmission**

- Voir: [> Affaires internationales & retour > Politique migratoire extérieure suisse > Accords > Accords de réadmission \(état: 2.12.2024\)](http://www.sem.admin.ch)

**Accords bilatéraux Dublin**

- Autriche (RS *0.142.392.681.163*)
- France (RS *0.142.392.681.349*)
- Liechtenstein (RS *0.142.395.141.1*)

**Autres accords**

- Accord avec le Royaume-Uni sur les droits acquis (RS *0.142.113.67*)