

Berne, 27 octobre 2011

# **Le fédéralisme: un bienfait ou un danger pour la politique de migration?**

## Allocution de bienvenue et réflexions en guise d'introduction

Francis Matthey

Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux de vous voir si nombreux et de vous souhaiter une cordiale bienvenue à notre Journée annuelle. Cette année, nous avons choisi un thème qui préoccupe depuis longtemps déjà notre commission : depuis plusieurs années, nous sommes fréquemment confrontés au fait que la mise en œuvre de nombreuses dispositions en matière de droit des étrangers est du ressort de la souveraineté des cantons. Qu'est-ce que cela signifie pour la politique migratoire ? Et qu'est-ce que cela implique pour les personnes concernées ? Que signifie travailler dans et avec un système fédéraliste ? La mise en œuvre différente d'un canton à l'autre de dispositions légales concrètes est-elle un inconvénient ou présente-t-elle aussi des avantages ?

Nous avons donné à cette Journée annuelle un titre quelque peu provocateur : « Le fédéralisme : un bienfait ou un danger pour la politique de migration ? ». Le large intérêt porté à ce thème – ce que votre présence aujourd'hui reflète bien – démontre qu'en optant pour ce sujet, la Commission a mis l'accent sur les champs de tensions qui, chez nombre de personnes, touche de toute évidence un point sensible.

Je suis infiniment heureux que vous ayez répondu si nombreux à notre invitation. J'apprécie aussi tout particulièrement la présence aujourd'hui d'un grand nombre de représentants et représentantes d'autorités fédérales, cantonales et communales.

Je dois malheureusement vous annoncer un changement de programme. Madame la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga qui, en guise d'introduction au thème « Politique de migration et fédéralisme » voulait nous présenter quelques réflexions, ne pourra – hélas! – être des nôtres. Elle représente les intérêts de la Suisse à une rencontre du Conseil des ministres de l'UE au Luxembourg. Elle vous prie de bien vouloir l'excuser de ce malheureux concours de circonstances, et vous souhaite à toutes et à tous des discussions captivantes et fructueuses.

Vous me permettez donc de prendre un peu plus de temps que d'habitude pour vous présenter mes remarques en guise d'introduction.

Je souhaite m'exprimer sur trois aspects thématiques:

- La Suisse en tant qu'Etat fédéral ;
- Les défis que doit relever un système fédéraliste ;
- Le champ de tensions entre le fédéralisme et la politique migratoire.

### **La Suisse en tant qu'Etat fédéral**

Lorsque je me suis rendu, en mars de cette année, avec Simone Prodoliet, la cheffe du Secrétariat de la CFM, à Bruxelles et à Strasbourg pour en savoir plus sur la politique de migration européenne et discuter avec des représentants de l'Union Européenne, nous avons dû à plusieurs reprises expliquer – outre les spécificités des principes démocratiques – le système fédéral de la Suisse. Les réactions ont été intéressantes : certains froncèrent les sourcils ou secouèrent la tête, alors que d'autres firent preuve d'une certaine compréhension ou se montrèrent intrigués et posèrent des questions. Un point mérite d'être relevé : presque tous nos interlocuteurs constatèrent que la Suisse illustre à petite échelle ce qui se jouait chaque jour à large échelle sur le plan de l'Union européenne et de ses Etats membres concernant de nombreux aspects. On nous a aussi demandé quelles stratégies, selon notre expérience du système fédéraliste, il convenait d'appliquer pour développer une politique commune et une vision cohérente.

Comme vous pouvez aisément l'imaginer : il n'existe pas de réponse simple à cette question. En effet, dans une structure fédéraliste, la réponse à cette question dépend du niveau auquel on se situe.

Je ne voudrais pas anticiper sur les commentaires de Madame la professeur Belser sur les particularités du fédéralisme, mais permettez-moi néanmoins d'esquisser brièvement le système fédéraliste en Suisse, tel que je le perçois.

Dans ma carrière politique, j'ai eu affaire aux trois niveaux du système fédéraliste : comme président de la ville de La Chaux-de-Fonds, comme conseiller d'Etat du canton de Neuchâtel, comme conseiller national et aujourd'hui comme président de la Commission fédérale pour les questions de migration. Si j'ai apprécié, à ces trois niveaux, notre système politique spécifique, j'ai aussi été confronté à ses limites.

L'aspect positif de notre système, c'est sa proximité avec le citoyen et son pragmatisme dans le sens où l'on peut résoudre des problèmes concrets sur place et en incluant tous les participants. Ce qui est plutôt problématique en revanche, ce sont les questions de coordination qui, selon la situation, demandent beaucoup de temps, exigent des procédures compliquées et qui parfois font traîner les problèmes en longueur.

Le fédéralisme est sans conteste l'un des piliers majeurs de la Confédération. La structure étatique fédérale se base sur le principe organisationnel fondamental de l'autonomie de chaque canton. Relevons dans ce contexte que, depuis 1999, en plus de l'autonomie des cantons, celle des communes est, elle aussi, inscrite dans les dispositions de la Constitution fédérale. C'est précisément ce sens prononcé de l'action autonome qui permet d'axer la politique sur les situations concrètes d'une commune, d'une ville ou d'un canton. Cela signifie que des idées et des projets novateurs, qui ont été conçus sur un plan local, peuvent être mis en œuvre sans devoir attendre que toute la nation donne son aval. Aspirer à vouloir et à pouvoir agir de manière autonome peut aussi engendrer une certaine lenteur à réagir à des innovations. Dans le meilleur des cas, on peut partir de l'idée que là où des innovations ont été introduites, celles-ci seront durables et auront le soutien de la majorité. Je citerai, à titre d'exemple, le droit de vote des étrangers : dans les cantons et les communes où il a été

introduit en faveur des ressortissants étrangers résidents, la majorité de la population est convaincue qu'il est pertinent.

### **Les défis du système fédéraliste**

Un système fédéraliste doit aussi faire face à des défis particuliers. Tant l'autonomie des communes et la souveraineté des cantons peuvent être considérées comme des aspects positifs – tant la collaboration entre les différents niveaux et unités concernant les affaires centrales et les questions importantes est incontournable. La relation entre la Confédération et les cantons, appelée aussi coordination verticale, ainsi que la coopération entre cantons – la coordination horizontale – sont des domaines qui, dans un Etat fédéral, méritent une attention particulière.

Il existe en Suisse une multitude de cénacles qui échangent des informations sur les thèmes les plus divers et ceux qui connaissent bien le système ne savent pas toujours qui se charge de quoi en matière de coordination. Le politologue Adrian Vatter a constaté, dans une étude qu'il a menée en 2006, qu'à elle seule, la seule collaboration entre les cantons est régie au sein de plus de 700 instances. Relevons cependant que ces dernières années, on a pu observer une tendance à focaliser les forces. La « Maison des cantons » à Berne en est un symbole visible. Elle abrite les différents secrétariats de conférences cantonales et, de ce fait, les synergies nécessaires peuvent sans nul doute être élaborées.

Mais il existe également une coordination entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons et les communes. Et là aussi, de nombreux cénacles veillent à ce que les échanges entre les différents niveaux fonctionnent et à ce que l'on trouve des solutions aux problèmes. Je sais par expérience que cela exige beaucoup de temps. Ici, le défi à relever est qu'en dépit des différents intérêts, l'on parvienne à résoudre les problèmes et atteindre l'objectif fixé.

La question de la coordination est cruciale : elle n'implique pas seulement que des activités soient harmonisées les unes avec les autres. Il s'agit de contenus, de politique, de cohérence et d'égalité des droits. Et c'est là que les différences se dessinent. Différences

dans l'appréciation d'un problème, dans les propositions de solutions ainsi qu'en ce qui concerne les possibilités d'un canton ou d'une ville.

Dans une introduction au livre « Föderalismus – zukunftstauglich ?! » du professeur René Frey et autres professeurs de l'Université de Bâle, le professeur Yannis Papadopoulos de l'Université de Lausanne, estime qu'à l'évidence « l'espace politique cantonal, qui est celui des institutions du fédéralisme, ne correspond plus à la réalité vécue des gens, tout comme d'ailleurs à un niveau inférieur, l'espace politique communal ne correspond pas non plus à la réalité vécue des habitants des agglomérations métropolitaines ». Mais le fédéralisme est surtout vu et discuté sous l'angle des finances, du marché intérieur, des structures administratives et bien sûr de l'organisation du territoire.

L'espace politique cantonal ne correspondrait ainsi plus à la réalité vécue des gens. Mais le même auteur constate aussi immédiatement que les idées cantonales restent fortement ancrées dans l'imaginaire collectif. Le fédéralisme, en relation avec la politique de migration, ne fait généralement pas partie des domaines discutés en matière de structures politiques. Il est sans doute moins financier et économique, mais il est tout aussi essentiel.

### **Le champ de tension entre le fédéralisme et la politique migratoire**

Lorsqu'en septembre 2006 le peuple suisse a accepté par référendum la nouvelle loi sur les étrangers, la Commission fédérale des étrangers (CFE) de l'époque avait fait observer qu'il fallait s'efforcer, dans l'intérêt de l'égalité des chances, d'harmoniser l'application du concept de l'intégration dans les cantons. Ainsi, il convenait par exemple d'utiliser les mêmes critères en matière d'octroi d'une autorisation d'établissement après 5 ans déjà si le ressortissant étranger était bien intégré. Mais il convenait aussi d'agir de manière uniforme pour d'autres décisions qui relèvent du pouvoir d'appréciation des autorités cantonales, par exemple concernant l'interprétation du « logement approprié aux besoins » pour le regroupement familial.

Dans sa contribution au thème du fédéralisme de « terra cognita », Christophe Büchi, correspondant attentif de la NZZ en Suisse romande, commente avec nuances les différences des résultats des scrutins dans le domaine de la migration et de l'intégration

selon les cantons, et plus particulièrement entre la Suisse alémanique et la Suisse romande, que ce soit en matière de limitation de l'immigration, de naturalisation, d'interdiction des minarets ou de renvoi des étrangers criminels. Il conclut qu'au vu des résultats de ces analyses, que le terme du fossé entre ces deux parties de la Suisse lui « semble nettement exagéré. Mais il est indéniable que dans le rapport avec l'étranger, avec l'Autre, des différences culturelles profondes entre les régions linguistique du pays apparaissent au grand jour ».

Nous nous sommes engagés à porter une attention particulière au champ de tensions « Fédéralisme et politique de migration ». Cette Journée annuelle démontre que nous avons tenu parole. Au cours de ces dernières années, nous avons fréquemment abordé cette question, tant avec des immigrés qu'avec des représentants des autorités compétentes. Nous avons par ailleurs commis une étude sur la mise en œuvre des dispositions en matière de droit des étrangers dans les cantons. Les résultats de cette étude seront présentés au public en décembre prochain. Aujourd'hui, nous souhaitons plutôt aborder avec vous des questions d'ordre général en relation avec le thème de cette Journée annuelle, à savoir le champ de tensions « Fédéralisme et politique migratoire ».

Si l'on considère les divers domaines de la politique en matière de migration, à savoir la politique d'admission, d'intégration, de naturalisation, d'asile et certaines questions concrètes, telles que la manière de traiter le problème des sans-papiers, les questions de renvois, respectivement de non-prolongation d'autorisations d'établissement, de regroupement familial, force est de constater qu'il existe, là aussi, différents modèles de fédéralisme. Je vous donne quatre exemples:

- Dans le domaine de l'admission, la Confédération formule les conditions cadre ; les cantons, de leur côté, annoncent leur besoin de main-d'œuvre en provenance d'Etats-tiers, main-d'œuvre qu'ils souhaitent recruter pour des raisons liées à l'économie dans leur territoire de souveraineté. Il est de leur ressort de déterminer à qui ils accorderont une autorisation de travail et s'ils contrôleront l'aptitude à l'intégration du travailleur. Le niveau fédéral n'exerce là aucune influence.

- En matière de politique d'asile, les questions de procédure pour l'octroi de l'asile sont exclusivement réglées au niveau de la Confédération. En revanche, lorsqu'il s'agit de loger les requérants d'asile, il appartient aux cantons de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de places disponibles.
- Dans le domaine de la politique de l'intégration, c'est la Confédération qui formule les conditions que les cantons doivent remplir dans le cadre de programmes d'encouragement afin de bénéficier de subsides fédéraux. Mais la conception des programmes concrets est du ressort du canton concerné qui devra au besoin se mettre d'accord avec les municipalités ou les communes pour la mise en œuvre du programme.
- Enfin, en matière de naturalisation, les trois niveaux jouent un rôle. Dans ce domaine, c'est en règle générale la commune qui joue le rôle principal, car c'est de fait la commune qui, dans les demandes de naturalisation ordinaires, accorde ou refuse le droit de cité. Il en va autrement pour la naturalisation de conjoints de ressortissants suisses. Ici, c'est au premier chef la Confédération qui doit donner son feu vert pour que la personne puisse être naturalisée dans une commune.

Vous voyez donc, Mesdames et Messieurs, que le système fédéraliste est très complexe, et pas seulement dans le domaine de la politique migratoire. Mais contrairement à la politique des transports ou de l'infrastructure, de nombreuses questions de politique migratoire concernent directement la situation existentielle des individus. Habiter dans telle commune et dans tel canton peut donc revêtir une importance capitale pour déterminer si une demande de naturalisation a des chances d'aboutir, combien de temps la procédure de naturalisation prendra et à quelles exigences le candidat devra répondre. Le canton où la personne a élu domicile et obtenu une autorisation de séjour a aussi son importance pour la demande d'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement, puisque c'est le canton qui décide en la matière. Quelques cantons appliquent des conditions très strictes, d'autres sont plus souples. Il en va de même pour l'appréciation des cas de rigueur : certains interprètent leur marge de manœuvre de manière plutôt étroite, d'autres plus largement.

Vue sous l'angle de l'égalité de traitement, des chances et des droits, cette pratique qui diffère d'un canton à l'autre est discutable. Notre commission n'est d'ailleurs pas la première

à plaider en faveur d'une harmonisation de l'application de dispositions légales. Toutefois, nous ne pouvons que nous accommoder des structures fédéralistes dans lesquelles nous évoluons et selon le contexte, trouver une solution adaptée à la situation concrète.

Espérons que cette Journée annuelle nous apporte des suggestions pour pouvoir agir, tant sur le plan politique que pratique dans les différents champs de tensions générés par le fédéralisme et la politique de migration, afin que nous puissions garantir le respect de l'individu et ne pas prêter le flanc à des inégalités de traitement. Je suis convaincu que vous trouverez de l'intérêt non seulement à échanger des expériences avec vos collègues d'autres cantons, mais aussi à savoir comment faire face le mieux possible aux défis posés par le fédéralisme.

Tout comme vous, je me réjouis d'entendre les différents exposés et d'assister aux discussions fructueuses qui suivront.

### **En conclusion...et pour poursuivre**

Pour conclure, Mesdames et Messieurs, j'aimerais enfin vous remercier toutes et tous pour l'intérêt que vous avez pris, que vous prenez et que vous prendrez encore aux questions de migration. Au moment de quitter, en décembre prochain, le mandat qui est le mien à la présidence de la CFM, je reste persuadé que notre pays doit rester profondément attentif et ouvert aux questions migratoires, et cela autant pour des raisons démographiques et économiques que culturelles et humanitaires.

L'immigration, l'intégration, l'asile, le regroupement familial, et d'autres, ne sont sans doute pas des domaines faciles à faire valoir, à susciter de grands enthousiasmes. Mais ils sont déterminants pour l'avenir de notre pays, pour sa place dans le monde et en Europe en particulier. Ils contribuent à l'image, au rôle que la Suisse entend donner et jouer sur le plan international. C'est aussi l'un des aspects essentiels de la cohésion sociale, du vivre ensemble et du sentiment d'appartenance dans notre pays, qui ne se décrète pas, mais se construit. La diversité et le pluralisme sont la substance même de la Suisse, de sa structure, de son histoire, de sa vie.

C'est fort de cette conviction que nous avons œuvré, Commission et secrétariat, durant maintenant dix ans. Merci de poursuivre la route et votre action avec le même regard, avec cette même conviction et cette même perspective. Nous en avons besoin.

Car, sans s'écarter des réalités et des préoccupations concrètes, c'est ce chemin d'altitude que nous devons continuer à emprunter et à tracer pour l'avenir de notre pays.