

**Etats généraux sur la migration et l'asile
Berne, 17 décembre 2005**

**« Histoire de la migration en Suisse.
Tradition humanitaire ou tradition de domination utilitariste
et de contrôle des migrants ? »**

SILVIA ET GERALD ARLETTAZ

La gestion de la migration : tradition humanitaire, utilitariste ou de contrôle ? Pour répondre au thème qui nous a été proposé, nous ne pourrions ici qu'esquisser l'évolution des conceptions en matière d'accueil des étrangers, réfugiés et immigrés, depuis la création de l'Etat fédéral en 1848. De fait, le problème est complexe et il ne saurait faire l'économie d'autres débats, notamment sur l'évolution du statut social reconnu aux étrangers. Ce propos dépassant le cadre de cette communication, nous nous permettons de renvoyer à nos recherches, dont les résultats ont servi de base à cette communication¹.

1. Les grandes lignes de la politique nationale en matière d'accueil des étrangers

Pour comprendre la politique migratoire de la Suisse, il convient de la placer dans le contexte du développement de la formation nationale ; c'est-à-dire en relation avec le processus d'intégration et de socialisation du peuple suisse. En outre, si les diverses formes de la migration présentent des caractéristiques propres, droit d'asile et politique nationale d'immigration sont intrinsèquement liés.

Schématiquement, nous pouvons distinguer dans l'évolution de la formation nationale deux grandes périodes, marquées par la rupture des années 1917 à 1925. De fait, au cours de ces années, l'attitude à l'égard des étrangers se modifie radicalement et la Suisse adopte diverses mesures législatives et constitutionnelles qui s'avèreront fondamentales pour l'avenir de la politique migratoire suisse : ainsi l'Ordonnance du Conseil fédéral du 14 novembre 1917 qui instaure l'Office central de police des étrangers et en 1925 l'insertion dans la Constitution fédérale de l'article 69ter autorisant la Confédération à légiférer en matière de séjour et d'établissement des étrangers et qui aboutira en 1931 à la première loi fédérale sur ce thème.

Au cours des années 1848 à 1917, l'Etat fédéral est régi par des conceptions libérales et républicaines. La gestion de l'immigration est décentralisée ; la Confédération se limite à régler l'entrée dans le pays par des traités bilatéraux. Le contrôle et les conditions du séjour et de l'établissement relèvent de la compétence cantonale. Si l'entité nationale s'érige progressivement en un espace politique et civil ; elle reste encore peu intégrée socialement. De ce fait, la frontière entre étrangers et confédérés établis hors de leur canton d'origine reste floue. Toutefois, notamment depuis la révision de la Constitution fédérale de 1874, le transfert progressif de compétences vers un Etat plus centralisateur et modérément providentiel met en évidence une présence étrangère jugée problématique et difficilement intégrable aux nouvelles normes. Ce déficit se traduit par le concept de « question des étrangers »² qui s'impose dans le vocabulaire politique au tournant du XXe siècle.

Au cours du conflit, la Suisse doit faire face à un enchevêtrement complexe des problèmes extérieurs et internes, largement attribués à une présence étrangère jugée indésirable. Face à une cohésion nationale mise en péril, des conceptions protectionnistes et ethniques s'imposent conjointement à une nouvelle morale patriotique, avec pour conséquence de creuser le fossé entre nationaux et étrangers. Désormais, le discours dominant va associer de manière récurrente le problème de la pénétration étrangère à celui de la défense des intérêts vitaux de

¹ D'une manière générale, voir Gérald et Silvia Arlettaz, *La Suisse et les étrangers. Immigration et formation nationale, (1848-1933)*, Lausanne, Antipodes & SHSR, coll. histoire.ch, 2004.

² Gérald Arlettaz, « Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et "La question des étrangers" », in *Etudes et Sources*, No 11, Berne, Archives Fédérales Suisses, 1985, pp. 83-180.

la Patrie. Le besoin de protéger la patrie contre les étrangers devient partie intégrante des grandes lignes de la politique gouvernementale. En conséquence, l'accueil des étrangers comme celui des réfugiés se fera en fonction d'un nouveau concept clé, la « capacité de réception » du pays, avec pour toile de fond la lutte contre l'« Ueberfremdung », c'est-à-dire contre les surcharges de toute nature attribuées aux étrangers. Un concept dont le prisme ne cessera de s'élargir !³

Deux textes majeurs, publiés respectivement en 1924 et en 1991, illustrent cette option. En 1924, le Message du Conseil fédéral à l'appui d'une révision de la Constitution fédérale visant à autoriser la Confédération à légiférer en matière de séjour et d'établissement des étrangers⁴ apparaît comme une véritable charte d'une politique d'immigration conçue comme élément majeur de la défense nationale. Face à un étranger perçu comme un danger moral, ethnique, économique et social, le texte énonce les critères devant servir de mesure à la « capacité de réception », c'est-à-dire au contrôle de l'établissement. Ces critères sont : la pression migratoire, la capacité économique et sociale du pays, la situation du marché du travail, la capacité d'assimilation du peuple. L'étranger doit être utile et ne pas surcharger le corps national.

Des critères appelés à durer. Ainsi, en 1991, dans un volumineux rapport sur « la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés »⁵ le Conseil fédéral énonce les principes directeurs de sa « nouvelle » politique. En fait, il réaffirme les objectifs énoncés au lendemain de la Première Guerre mondiale, associés à l'affirmation claire de la nécessité de traiter conjointement les domaines des étrangers et de l'asile, à savoir : « la sauvegarde des principes vitaux économiques et écologiques, le maintien de la paix sociale et de notre identité nationale ». Ce dernier objectif est lourd de conséquence si l'on pense au caractère subjectif de ce qui fonde l'hétérogénéité. La gestion de ces objectifs, dans l'intérêt général de la collectivité, implique de « maintenir un rapport équilibré entre la population de nationalité suisse et la population étrangère ». Plus récemment, dans son Message de 2002, le Conseil fédéral estime nécessaire de doter le pays d'une loi fédérale sur les étrangers permettant de sauvegarder la sécurité et l'ordre public, tout en servant les intérêts économiques du pays⁶.

II. La Suisse. terre de refuge: la pratique de l'asile entre morale et utilitarisme

La Suisse s'est toujours présentée comme une terre d'accueil⁷. Le discours officiel tenu depuis le début du XIXe siècle parle de tradition nationale, une tradition qui serait ancrée dans

³ Gérald Arlettaz, « Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse », in *Relations internationales*, No 54, 1988, pp. 161-179.

⁴ *Feuille fédérale suisse* [désormais cité : *FF*], 1924, II, Message du Conseil fédéral concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral, du 2 juin 1924, pp. 510-535.

⁵ *FF*, 1991, III, Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, du 15 mai 1991, pp. 316-348.

⁶ *FF*, 2002, Message concernant la loi sur les étrangers, du 8 mars 2002, version électronique, Chancellerie fédérale.

⁷ Sur le refuge, voir notamment Marc Vuilleumier, *Immigrés et réfugiés en Suisse. Aperçu historique*, Montreux, Pro Helvetia, 1987 ; Thomas Busset « Va-t-'en ! » *Accueil de réfugiés et naissance du mythe de la « terre d'asile » en Suisse* ; Lausanne, Histoire et société contemporaines no 15, 1994 ; Gérald et Silvia Arlettaz, « La politique suisse d'immigration et

un idéal collectif. De fait, dans un idéal messianique de défense des idées libérales et démocratiques, le jeune Etat fédéral fait de l'accueil des proscrits un acte de « devoir » et d'« honneur » qui promet la patrie au rang de « sol sacré de l'asile »⁸. Mais au-delà de sa dimension caritative, le refuge apparaît comme une référence indispensable à un pays fédéraliste, multiculturel, libéral et neutre en quête d'identité nationale. De fait, l'asile va servir de ciment pour la cohésion intérieure et justifier la politique de neutralité de la Suisse.

L'accueil des proscrits se manifeste également comme un acte de souveraineté de l'Etat. Le droit à l'asile n'est pas un droit à l'asile, mais un privilège que l'Etat accorde en fonction de sa seule volonté souveraine à l'exclusion de toute autre considération. Pour reprendre l'expression consacrée par le juriste Walther Burckhardt, c'est une « maxime de la politique suisse ». A la fois règle et sentence, cette maxime est polysémique. Elle se réfère à un idéal humanitaire ; à une pratique utilitariste, dominée par le souci de la sauvegarde des intérêts vitaux et de la sécurité du pays et à un flou juridique quant à la définition de ce qu'est un réfugié et quant à l'application de l'asile. De fait, la première loi fédérale sur l'asile ne sera votée qu'en 1979.

Jusqu'à la première guerre mondiale, les exilés dont l'action s'inscrit dans la défense des valeurs nationales, sont bien accueillis dans les cantons. Il n'en va pas de même des exilés socialistes ou anarchistes qui expriment une critique radicale de la société. Avec la Première Guerre mondiale et la ligne définie par l'Office central de police des étrangers, le refuge se trouve lié à la politique des étrangers et se confronte aux objectifs défensifs mis en place.

De fait, dans le contexte durable de lutte contre la « surpopulation étrangère » et de volonté d'équilibrer le marché du travail, la pratique de l'asile s'oriente de plus en plus vers une politique consensuelle cherchant à concilier le respect de la mission idéale et la prise en compte de la « pression migratoire ». Dans la perspective d'une politique d'intégration des étrangers et de préservation de l'identité suisse, l'application de critères de sélection aux requérants d'asile va s'avérer particulièrement problématique. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, l'accueil et le refoulement des Juifs deviendront la manifestation tragique de l'évolution de la politique nationale à l'égard des étrangers⁹. A partir des années 1980, face à l'augmentation des demandeurs d'asile en provenance des pays du Tiers Monde et d'Amérique latine, il ne s'agit plus d'affirmer le droit souverain de l'Etat à accorder l'asile, mais de s'interroger sur la « volonté » d'accueillir les candidats au refuge et sur la « capacité » du pays de le faire. Or, dans son rapport de 1991, le Conseil fédéral estime que l'asile est devenu un moyen détourné pour émigrer et travailler en Suisse. Ce qui compromettrait « Les mécanismes de régulation de l'immigration déterminés par les besoins de l'économie et les fluctuations de la conjoncture qui ont fait preuve de leur efficacité jusqu'au début des années quatre-vingts ».

de refuge: héritage de guerre et gestion de paix », in *Guerres et paix*. Mélanges en hommage au Professeur Jean Claude Favez, Genève, Georg, 2000, pp. 661-684 ; *Le refuge en Suisse après les révolutions de 1848, Etudes et Sources*, No 25, Archives fédérales suisses, Berne, 1999.

⁸ *FF*, 1848-1849, I, Note du Conseiller fédéral à M. Gioberti, ministre des affaires étrangères du roi de Sardaigne, du 31 janvier 1849, p. 292.

⁹ A ce sujet, la Suisse dispose d'un rapport exemplaire, le « Rapport Bergier » (*La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale. Rapport final*, Commission Indépendante d'Experts Suisse - Seconde Guerre Mondiale, Zurich, PENDO, 2002). Ce texte a permis une prise de conscience du problème dans l'opinion publique.

Ce raisonnement entraîne une modification de la perception de l'asile comme fait social et, par conséquent, une volonté de réviser les dispositions en la matière. Plus que jamais, le requérant d'asile est perçu en fonction de sa désirabilité et de sa surcharge potentielle pour la société.

III. La Suisse, marché de l'emploi : Le contrôle se situe entre besoins de l'économie et lutte contre l'« Ueberfremdung »

Dès la deuxième moitié du XIXe siècle, la Suisse s'équipe et s'industrialise et devient une plaque tournante du marché de l'emploi. Jusqu'au conflit, dans une vision libérale, l'Etat n'entend pas entraver l'immigration. La Suisse a confiance dans le progrès et dans son développement.

Au lendemain de la Première guerre mondiale, le pays est à la recherche d'un nouveau consensus social ; il entend en particulier apporter une solution nationale aux revendications ouvrières. Dès lors, la surveillance du mouvement des étrangers ne peut suffire à l'élaboration d'une véritable politique d'immigration. La définition d'un statut des étrangers s'inscrit désormais dans une formation nationale qui a rompu avec le républicanisme libéral de l'avant-guerre. La lutte contre l'étranger devient alors l'instrument d'un nouvel objectif, celui de la nationalisation du marché du travail et de la stabilisation de la main-d'œuvre par des réformes sociales.

Cet objectif trouvera ses fondements légaux dans la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931 et dans son Ordonnance d'application de 1933, qui instaure notamment le système des permis. Le permis de saisonnier est une des conséquences majeures d'un nouveau consensus. Il permet à la Confédération de ménager la flexibilité indispensable pour répondre aux besoins du marché du travail, tout en luttant contre la « surpopulation étrangère » et ses périls en restreignant l'immigration de longue durée. En outre, le statut de saisonnier est précaire et prive son détenteur des avantages sociaux liés à l'établissement. Jusque dans les années soixante, le Conseil fédéral va conduire une politique de rotation des saisonniers, avant de devoir entreprendre une politique d'« assimilation » et « d'accorder plus d'attention à l'aspect humain » de la migration.

A la fin des années soixante, le contrôle de l'entrée en Suisse des travailleurs étrangers est au cœur de la politique. Il a pour objectif de limiter l'admission des étrangers dans le but de sauvegarder l'identité nationale, de pratiquer une politique sélective de recrutement de la main d'œuvre qualifiée et utile, et d'aider à l'intégration des étrangers établis durablement. Dans cette perspective, les zones de recrutement se limitent aux pays « où les valeurs culturelles, religieuses et sociales correspondent aux nôtres ».

D'une manière générale, comme le souligne le rapport de 1991, la Suisse ne doit pas devenir « une terre d'immigration attrayante aux yeux de travailleurs qui n'ont pas été recrutés dans un but déterminé »

L'histoire montre que la prise en considération et la gestion de l'immigration et du refuge se sont définies selon des objectifs sécuritaires, identitaires et économistes. La politique

nationale d'immigration a été engendrée par les traumatismes de la Première Guerre mondiale et elle a été institutionnalisée dans l'entre-deux-guerres. Loin de se limiter à la manifestation exclusive d'une volonté sectorielle de type manichéen propre à quelques acteurs et à quelques groupes sociaux, cette politique, tout au long du XXe siècle, s'est révélée un instrument majeur de cohésion de la formation socio-nationale. Jusqu'à nos jours, avec les ajustements nécessaires aux circonstances, cette politique migratoire « sécuritaire » et identitaire a contribué à gérer le pays à travers un processus qui a largement érigé la collectivité nationale en gardienne de l'« intérêt général », même si des tendances plus généreuses se sont également manifestées au cours de la période.