

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (2014)
Heft: 2037

Artikel: Mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse: le diable se cache dans les détails : quelle est la portée juridique de l'article 121a de la Constitution fédérale sur la gestion de l'immigration des personnes?
Autor: Uebersax, Peter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1012732>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

cela était devenu une chose normale et en quelque sorte inévitable. Ne faut-il pas vivre avec son temps?

«Les inégalités salariales ont fortement progressé aux Etats-Unis et au Royaume-Uni tout simplement parce que les sociétés américaines et britanniques sont devenues beaucoup plus tolérantes face aux rémunérations extrêmes à partir des années 1970-1980. Une évolution similaire des normes sociales a également eu lieu dans les sociétés européennes et japonaises, mais elle a commencé plus tard

(dans les années 1980-1990, voire 1990-2000), et elle a été à ce jour beaucoup moins forte. Actuellement, au début des années 2010, les rémunérations de plusieurs millions d'euros continuent de choquer bien davantage en Suède, en Allemagne, en France, au Japon ou en Italie qu'aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni. Il n'en a pas toujours été ainsi, loin de là: rappelons que les Etats-Unis étaient dans les années 1950-1960 nettement plus égalitaires que la France, en particulier pour ce qui concerne les

hiérarchies salariales. Mais il en est ainsi depuis les années 1970-1980, et tout indique que cela a joué un rôle central dans l'évolution des inégalités salariales dans les différents pays.» (Piketty, p. 528-529).

Ces explications nous rappellent fort opportunément que l'économie politique est et reste une science sociale, pleine d'incertitudes et d'approximations, dont le fonctionnement est souvent davantage influencé par des normes sociales que par la théorie de la productivité marginale du travail!

Mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse: le diable se cache dans les détails

Quelle est la portée juridique de l'article 121a de la Constitution fédérale sur la gestion de l'immigration des personnes?

Invité: Peter Uebersax - 07 mai 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/25760>

Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont adopté le nouvel [article 121a](#) de la Constitution fédérale. Il prévoit que la Suisse gère de manière autonome l'immigration des personnes étrangères et limite le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse par des plafonds et des contingents annuels.

La nouvelle disposition doit être interprétée de plusieurs points de vue. Diverses notions constitutionnelles contenues dans cet article ainsi que le

contrôle prévu nécessitent des éclaircissements. Le rapport entre la nouvelle norme et le droit constitutionnel existant ainsi que le droit international n'est pas clairement réglé non plus. Comment traiter les incertitudes et contradictions résultant de ce nouvel article?

La nouvelle norme constitutionnelle fixe dans son alinéa 1 une tâche permanente pour les autorités suisses. Celles-ci sont obligées de gérer une politique de migration autonome et de contrôler en toute indépendance

l'immigration en Suisse.

La notion de l'immigration ne se confond pas avec celle de l'entrée en Suisse, mais nécessite un changement du centre de vie pour une certaine durée et une certaine intensité. On peut partir de l'idée qu'un séjour de trois à quatre mois est au minimum nécessaire. L'immigration ne doit pas être empêchée, mais «gérée». Selon le but général de la norme constitutionnelle, cette gestion est, au moins pour le moment, plutôt restrictive, mais elle peut aussi revêtir un caractère

positif si besoin, par exemple pour attirer du personnel dans le secteur des soins.

L'article 121a ne déroge pas explicitement aux autres normes constitutionnelles et au droit international; son interprétation et application doivent donc se faire en harmonie avec le droit constitutionnel et international.

Selon l'alinéa 2 de la nouvelle disposition, les autorisations de séjour délivrées par les autorités doivent être limitées annuellement.

L'alinéa 3 fixe des règles spéciales pour la migration économique. Sont concernées toutes les autorisations du droit des étrangers et du droit d'asile, donc notamment les permis de séjour et d'établissement. Comme le texte prévoit une limitation des autorisations et non pas du nombre d'étrangers immigrants ni du nombre d'admis en général, les plafonds et contingents sont seulement applicables aux permis au sens strict, ce qui exclut les frontaliers et les requérants d'asile qui n'ont pas de titre de séjour ou d'établissement. Il faudra donc faire appel à d'autres mesures de gestion pour inclure ces deux catégories.

Même parmi les vraies autorisations, il faut distinguer les permis à l'octroi desquels il existe un droit et ceux dont l'octroi est soumis à l'appréciation des autorités. Pour la deuxième catégorie, la limitation constitutionnelle ne

cause pas de difficultés; on connaît déjà aujourd'hui une limitation chiffrée dans le cadre de l'admission des étrangers du deuxième cercle. Par contre, quand il existe un droit à une autorisation, la portée juridique semble beaucoup plus sujette à controverse parce qu'une limitation est en principe exclue; c'est avant tout le cas pour les autorisations octroyées aux ressortissants de l'UE et de l'AELE, mais la situation peut aussi se présenter pour les regroupements familiaux où un droit à un permis peut découler de la Convention européenne des droits de l'homme ou d'une autre disposition constitutionnelle.

Il est dès lors nécessaire de faire preuve d'imagination pour trouver des solutions appropriées. Par exemple, on peut envisager la définition de contingents souples pour ce genre d'autorisations, ou de systèmes de compensation prévoyant que l'octroi des permis auxquels il y a un droit diminue les contingents des autres autorisations si leur nombre maximal est atteint. Selon l'alinéa 5 de l'article 121a, il appartiendra au législateur de régler les modalités d'application dans un délai de trois ans.

Selon l'alinéa 4, aucun traité international contraire à l'article 121a ne sera conclu. Il faut comprendre cette norme dans le sens qu'elle interdit tous les nouveaux traités internationaux par lesquels la Suisse perdrait le contrôle sur

l'immigration. Il n'est donc pas complètement exclu de régler l'immigration dans un traité pour autant que la Suisse conserve la gestion de l'immigration en général. Les traités internationaux contraires à l'article 121a doivent, selon la disposition transitoire (art. 197 ch. 9 al. 1 Cst.), être renégociés et adaptés dans un délai de trois ans, donc jusqu'au 9 février 2017.

Il est évident que l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE (ALCP) n'est pas compatible avec l'article 121a, déjà parce qu'il est contraire à la notion d'autonomie de la Suisse en matière de gestion de l'immigration. D'autres traités, comme la CEDH, sont pourtant considérés comme compatibles avec l'article 121a.

Que se passe-t-il si le délai de trois ans vient à échéance sans qu'un traité contraire à l'article 121a soit adapté? La Constitution ne prévoit pas de conséquence et, en particulier, aucune obligation de résiliation. Il se peut donc qu'un traité reste en vigueur bien qu'il soit en principe incompatible avec la nouvelle norme constitutionnelle, ce qui vaut avant tout pour l'ALCP. Les autorités fédérales - et éventuellement le peuple - auraient donc le moment venu la possibilité de garder le régime de la libre circulation des personnes malgré l'article 121a. Cela n'est pas anticonstitutionnel, mais résulte au contraire du fait que le texte constitutionnel ne règle

pas les conséquences de l'échec d'une renégociation d'un traité après l'échéance du délai de trois ans.

En conclusion, la nouvelle norme constitutionnelle sur la gestion de l'immigration n'est juridiquement pas claire sous plusieurs aspects et contient

quelques lacunes, voire des contradictions. Elle est soumise à l'interprétation qui doit se faire selon les règles ordinaires d'interprétation du droit constitutionnel et en harmonie avec le droit international et le reste du droit constitutionnel. Le nouvel art. 121a fixe le cadre dans lequel les autorités doivent agir et leur laisse une

assez grande marge de manœuvre politique.

Peter Uebersax est professeur de droit public à l'Université de Bâle. Ce texte est un résumé en français de l'original publié en allemand dans le périodique numérique [Jusletter](#) du 14 avril 2014.

Cinéma suisse, cinémas en Suisse

Une rétrospective statistique confirme la réalité de la barrière linguistique et des différences culturelles

Jacques Guyaz - 09 mai 2014 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/25768>

L'année 2013 a battu un record, celui de la plus faible fréquentation des salles de cinéma en Suisse. Depuis 1980, première année avec des statistiques précises, le nombre de spectateurs est passé de près de 21 millions à un peu plus de 13 millions et demi en 2013.

Les causes en sont bien connues avec le développement de la télévision, des cassettes, puis des DVD et enfin de la vidéo à la demande sur tous les supports possibles du *smartphone* au *home cinema*. Les données que vient de publier l'[Office fédéral de la statistique](#) sont une mine de renseignements pour tous les amateurs du septième art.

Un lieu commun est confirmé par les chiffres. Oui, les Romands fréquentent davantage les salles obscures que les Alémaniques. En 1984,

nos compatriotes d'Outre-Sarine voyaient 2,5 films par habitant contre 3,7 pour les francophones. En 2013, nous en sommes à 1,6 et 2,1. Mais l'érosion a été plus rapide dans nos cinémas que dans ceux de Suisse alémanique. Les raisons n'en sont pas évidentes alors que la vitalité du cinéma français est éclatante dans le monde francophone et que les grosses productions américaines connaissent le même succès tout autour de la planète.

L'explication se trouve peut-être dans le nombre de cinémas, à distinguer du nombre de salles. Dans le canton de Zurich, on passe de 33 cinémas en 1993 à 34 en 2013. Dans le canton de Berne, de 51 à 53. Par contre dans le canton de Vaud on chute de 40 à 28 et à Genève de 19 à 12. Bien sûr des multiplexes modernes ont souvent

remplacé des salles uniques vétustes, mais le réseau géographique a été maintenu chez les Alémaniques alors qu'en Suisse romande des régions entières sont devenues des déserts cinématographiques.

La statistique la plus intéressante est celle des 500 plus grands succès du cinéma suisse depuis 1976, sans doute la première année où le nombre des entrées par film a été comptabilisé. Malgré les journées de Soleure, le festival de Locarno et les discours lénifiants, le *Röstigraben* reste une dure réalité. Dans les 30 premiers, on ne trouve que trois films romands: *Les petites fugues* d'Yves Yersin occupe la 5e place, *La Dentellière* de Claude Goretta est 13e et *Jonas qui aura 25 ans en l'an 2000* d'Alain Tanner est à la 26e place. Ces trois films sont tous antérieurs à 1980, alors que