

FEUILLE FÉDÉRALE100^e année

Berne, le 25 mars 1948

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine.

Prix: 28 francs par an; 15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

5393**MESSAGE**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi modifiant et complétant la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers

(Du 8 mars 1948)

Monsieur le Président et Messieurs,

La loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers vise avant tout à défendre notre pays contre la surpopulation étrangère et à protéger ainsi la main-d'œuvre suisse contre la concurrence excessive des étrangers. Depuis bientôt quinze ans qu'elle est en vigueur, la loi a en général donné satisfaction. Organisée de façon judicieuse, la police des étrangers dans les cantons et la Confédération a pu accomplir un travail utile à notre pays et à sa population. La proportion des étrangers par rapport à la population totale de la Suisse, qui s'élevait en 1910 à environ 14,7 pour cent, en 1920 encore à 10,5 pour cent environ, s'est abaissée jusqu'à la fin de 1945 à 5 pour cent approximativement. Le danger d'être envahi par les étrangers, qui nous menaçait gravement à l'époque, peut donc être considéré comme écarté pour l'essentiel. Il s'agit cependant de continuer à se montrer vigilant, particulièrement à l'heure actuelle, où la Suisse exerce de nouveau une force d'attraction toute particulière sur les étrangers. Aussi devons-nous adapter les dispositions légales aux circonstances actuelles.

Diverses questions de police des étrangers ont dû être réglées durant la seconde guerre mondiale par des arrêtés fondés sur le droit d'exception. Ils ont été abrogés entre temps, mais repris en partie dans notre arrêté du 7 mars 1947 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers, arrêté fondé sur les pouvoirs extraordinaires. Cet arrêté est applicable pour une durée de deux ans. Une partie de son contenu devrait passer dans le droit ordinaire.



La nécessité de remplacer cet arrêté a été la cause extérieure de l'élaboration du présent projet de revision. Il convient cependant de procéder, en revisant la loi, à une série d'autres compléments et améliorations.

I

La loi en vigueur (art. 5 à 7) connaît trois sortes d'autorisations de police des étrangers: l'autorisation d'établissement, l'autorisation de séjour et la tolérance. Le genre de l'autorisation dépend en premier lieu de la production par l'étranger de pièces de légitimation nationales reconnues et valables. L'étranger muni de papiers nationaux valables reçoit une autorisation de séjour; après quelques années et s'il peut être autorisé à séjourner durablement en Suisse, il obtient l'établissement. Celui qui est au bénéfice de l'établissement jouit dans son canton de domicile d'une situation juridique qui, abstraction faite des droits politiques, équivaut à celle du citoyen suisse; il peut habiter où il veut et faire ce qui lui plaît, dans les limites des lois. Cette situation juridique est cependant refusée durablement à l'étranger sans papiers, c'est-à-dire à l'apatride et à celui qui, pour des raisons quelconques, ne possède pas de pièces de légitimation nationales. Il ne peut obtenir qu'une tolérance; pour tout changement de domicile, de place, de profession, etc., l'autorisation de la police des étrangers lui est nécessaire. En outre, la tolérance est toujours limitée.

Cette situation défavorable du sans-papiers par rapport à l'étranger muni de pièces de légitimation valables a une cause historique. Depuis des temps anciens, et non seulement en Suisse, seul était un hôte bien vu l'étranger que les autorités savaient pouvoir renvoyer du pays au besoin, notamment s'il devenait personnellement indésirable ou indigent. Les traités d'établissement ne favorisent aussi, il va sans dire, que l'étranger muni de pièces nationales valables.

Le principe que la situation des apatrides ou des sans-papiers doit nécessairement être moins favorable que celle des autres étrangers ne doit plus être maintenu de nos jours. Il heurte en effet les sentiments humanitaires de chacun et ne satisfait pas à l'évolution de fait intervenue au cours des dernières décennies.

Depuis plus de trente ans, de nombreux apatrides se trouvent en Suisse. Une grande partie d'entre eux se sont adaptés entièrement à nos conditions d'existence. Ils vivent au sein de la population suisse, travaillent avec elle, ont les mêmes sentiments qu'elle et leurs enfants suivent les écoles suisses. Si, pour des raisons quelconques, ces étrangers ne sont pas parvenus à se faire naturaliser, ils ne possèdent toutefois qu'une tolérance. Ils sont ainsi désavantagés du point de vue juridique par rapport aux étrangers munis de papiers nationaux et qui, placés dans les mêmes circonstances, ont acquis depuis longtemps une autorisation d'établissement. Cette inégalité de traitement n'est en rien modifiée par le fait que la police des étrangers se montre bienveillante dans ses décisions à leur égard.

Durant ces quinze dernières années en particulier, le nombre s'est extraordinairement accru des personnes qui ne sont plus reconnues comme ressortissantes d'un Etat ou qui, pour des motifs la plupart du temps compréhensibles, ont renié leur Etat d'origine et, de ce fait, ne peuvent plus obtenir ou ne veulent plus accepter des pièces de légitimation des autorités de cet Etat.

En vertu de l'article premier de l'arrêté du 7 mars 1947 pris en vertu des pouvoirs extraordinaires, un nombre élevé d'émigrants et de réfugiés du temps de la seconde guerre mondiale ont été autorisés à séjourner durablement en Suisse. Ces étrangers resteront donc définitivement dans la communauté helvétique. Aux termes des dispositions de la loi en vigueur, ils ne pourraient, eux aussi, recevoir qu'une tolérance. Cependant, notre arrêté du 7 mars 1947 prévoit la possibilité de leur accorder au moins une autorisation de séjour; pour des raisons juridiques, cet arrêté pris en vertu des pouvoirs extraordinaires et qui est applicable pour une durée limitée, ne pouvait pas permettre l'octroi de l'autorisation d'établissement, qui est de caractère durable.

Le *projet de revision* conserve les trois types d'autorisation (établissement, séjour, tolérance). Mais il en modifie profondément le caractère.

Le genre de l'autorisation ne doit plus dépendre en premier lieu des pièces de légitimation de l'étranger. L'autorité doit au contraire se laisser guider avant tout par son appréciation de la personnalité de l'étranger.

D'après le projet de revision, le séjour et l'établissement sont les formes normales d'autorisation, aussi bien pour les étrangers munis de pièces de légitimation nationales valables que pour les étrangers sans papiers. L'autorisation de séjour est limitée et peut être conditionnelle. L'étranger est admis à séjourner dans le pays pendant la durée de l'autorisation et pour le motif qui y est mentionné (notamment pour exercer l'activité lucrative spécifiée). En revanche, l'autorisation d'établissement permet à l'étranger, non seulement de rester durablement dans le canton qui a délivré l'autorisation et d'y choisir librement son domicile, mais aussi d'y exercer toute activité autorisée par les lois.

L'autorisation de séjour constitue le type d'autorisation délivrée à l'étranger qui séjourne temporairement en Suisse. Elle est en même temps la première autorisation que peut recevoir l'étranger qui désire rester définitivement en Suisse; s'il n'a été l'objet d'aucune plainte durant quelques années de séjour dans notre pays, il pourra obtenir l'autorisation d'établissement.

En revanche, la tolérance qui, accordée sous l'empire de la loi en vigueur, est souvent à tort jugée humiliante, devient nettement, d'après le projet de revision, le type de l'autorisation accordée à l'étranger pour lequel une autre autorisation ne paraît pas opportune en raison de motifs qui le concernent personnellement. Nous pensons ici, par exemple, aux étrangers qui ont été expulsés de Suisse, mais dont l'expulsion a été suspendue à titre

révocable et sous réserve de bonne conduite, en outre aux étrangers qui, sans pouvoir être considérés comme personnellement désirables, doivent être autorisés à séjourner temporairement en Suisse. Il convient de déclarer révocable en tout temps cette tolérance, d'un caractère nouveau et accordée à une fin nouvelle.

Pour les raisons déjà exposées, il aurait paru indiqué de prévoir que l'autorisation d'établissement pourra être accordée aux sans-papiers comme aux étrangers munis de pièces de légitimation nationales valables (à part la garantie, dont nous parlerons plus loin). Les chefs des départements de police de la plupart des cantons ont toutefois fait de nombreuses réserves à cet égard. Ils s'y sont opposés, notamment parce que l'autorisation d'établissement confère à son détenteur une entière liberté sur le marché du travail et qu'elle ne peut plus être retirée que par l'expulsion. Par ailleurs, il y a intérêt à recommander aux sans-papiers de se procurer des pièces de légitimation nationales valables, lorsque cette exigence peut raisonnablement leur être imposée. Lors d'une conférence ultérieure, les chefs des départements de police des cantons ont souscrit à la solution proposée dans le projet d'arrêté, laquelle tient compte de certaines des réserves formulées.

L'article 6 du projet de révision maintient le principe que la production de pièces de légitimation nationales est la condition de l'octroi de l'établissement. Nous devons être autorisés, en revanche (projet de révision, art. 6, 2^e al., en corrélation avec l'art. 25, 1^{er} al., lettre g), à délimiter les conditions auxquelles les étrangers sans papiers peuvent aussi obtenir l'autorisation d'établissement. Nous envisageons de compléter l'ordonnance d'exécution de la loi révisée par la disposition suivante :

En règle générale, l'autorisation d'établissement ne pourra être accordée à l'étranger dépourvu de pièce de légitimation nationale reconnue et valable que s'il séjourne légalement en Suisse depuis dix ans au moins sans interruption et qu'il se soit comporté jusqu'alors d'une manière qui le justifie. Une exception au délai minimum de dix ans peut être faite notamment en faveur de l'étranger autorisé, en qualité d'ancien émigrant ou d'ancien réfugié, à séjourner durablement en Suisse, conformément à l'article premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers (arrêté qui a été abrogé).

En vertu de l'article premier de l'arrêté du 7 mars 1947, pris en vertu des pouvoirs extraordinaires, ce sont principalement les personnes âgées, et de prime abord celles seulement qui ne paraissent pas indignes de cette faveur, qui sont autorisées à séjourner durablement en Suisse. La délivrance de l'autorisation d'établissement, même si le séjour n'a pas encore duré dix ans, est donc naturelle dans ces cas. L'octroi de l'établissement aux étrangers sans papiers est le plus conforme à la portée réelle de l'expression d'« asile durable » employée ces dernières années dans les discussions publiques. Si la loi en vigueur avait déjà admis l'autorisation d'établissement pour les étrangers sans papiers, les dispositions fondées sur le droit d'exception au sujet de ce qu'on appelle l'asile durable, ne seraient probablement pas devenues nécessaires.

L'article 6 du projet de revision n'astreint pas les cantons à octroyer aussi l'autorisation d'établissement aux étrangers sans papiers. Cela est dû au fait qu'en vertu de l'article 69 *ter* de la constitution fédérale, les autorités cantonales décident librement de l'octroi d'autorisations en matière de police des étrangers.

Le projet de revision prévoit qu'une garantie pour toutes les obligations de droit public le concernant peut être exigée de l'étranger sans pièces de légitimation nationales valables qui obtient une autorisation de séjour ou d'établissement. Le canton qui accorde l'autorisation peut donc ainsi se procurer une certaine couverture pour les secours prélevés sur les fonds publics, qu'il devrait, le cas échéant, allouer plus tard à cet étranger. C'est la raison pour laquelle il pourra plus facilement se montrer disposé à accorder l'autorisation d'établissement.

La nouvelle forme donnée aux trois types d'autorisation appelle en même temps diverses modifications de l'article 9 de la loi.

II

Le projet de revision doit permettre aux autorités d'agir avec plus d'efficacité que jusqu'ici à l'égard des étrangers vraiment indésirables. Il prévoit la modification des dispositions relatives à l'expulsion (art. 10 et 11), à la restriction d'entrée et à l'interdiction d'entrée (art. 13).

Les motifs d'*expulsion* seront énumérés d'une manière nouvelle à l'article 10, 1^{er} alinéa, de la loi. La nouvelle lettre *b* ne correspond toutefois pas aux propositions de certains cantons estimant que tout « étranger indésirable » devrait pouvoir être expulsé. La loi doit aussi, en effet, mettre l'étranger à l'abri d'expulsions injustifiées. Mais celui dont la conduite dans son ensemble permet de conclure qu'il ne veut pas s'adapter à l'ordre établi dans notre pays, ou qu'il n'en est pas capable, doit pouvoir être privé de l'hospitalité suisse. Nous avons l'intention de préciser la lettre *b*, dans l'ordonnance d'exécution, comme il suit:

- L'expulsion peut apparaître fondée, selon l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre *b*, de la loi,
- si l'étranger contrevient gravement ou à répétées fois à des dispositions légales ou à des décisions de l'autorité;
- s'il attende gravement aux mœurs;
- si, par mauvaise volonté ou par inconduite et de façon continue, il ne satisfait pas à des obligations de droit public ou privé;
- s'il vit dans l'inconduite ou la fainéantise.

Selon la loi en vigueur, l'étranger qui, tombé dans l'indigence sans sa faute, a recours à l'assistance publique pour ne pas devoir contracter des dettes privées peut être expulsé en vertu de la lettre *c*; en revanche, celui qui, par inconduite ou fainéantise se trouve dans une mauvaise situation financière et contracte avec insouciance des dettes privées ne peut être

atteint que si l'on interprète d'une manière très extensive les dispositions actuelles. Le texte révisé que nous proposons remédie à cet état de choses peu satisfaisant. Il permet d'éloigner de notre pays les étrangers à l'égard desquels une mesure d'expulsion s'impose vraiment.

Nous n'avons plus considéré comme motif d'expulsion, sous la nouvelle lettre *d* (lettre *c* de la loi actuelle) le fait de tomber à la charge de l'assistance privée. Cette suppression se justifie; à l'heure actuelle notamment, les œuvres de secours privées sont très souvent mises à contribution pour l'assistance des étrangers indigents. En outre, le seul risque de voir l'étranger tomber à la charge de l'assistance publique n'est plus un motif suffisant d'expulsion; il faut au contraire que l'aide de l'assistance publique ait réellement dû être mise à contribution dans une mesure importante.

Le nouvel alinéa 2 inséré dans l'article 10 vise à éviter que les étrangers souffrant de maladie mentale ou tombés à la charge de l'assistance publique, qui ne seraient accueillis dans aucun pays, ne soient refoulés de Suisse et abandonnés à leur sort. Cette disposition sera complétée dans l'ordonnance d'exécution, par le texte suivant:

Les étrangers autorisés, conformément à l'article premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers (arrêté qui a été abrogé), à séjourner durablement en Suisse en qualité d'anciens émigrants ou d'anciens réfugiés, ne peuvent pas être expulsés en vertu de l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre *d*, de la loi.

Le nouveau texte de l'article 11, 2^e alinéa, apporte un adoucissement à la règle selon laquelle l'expulsion comprend également les membres de la famille de l'expulsé. Il ne faut pas que les enfants mineurs de ce dernier doivent supporter leur vie durant, malgré leur innocence, les conséquences de l'expulsion; en revanche, les cantons peuvent apprécier librement s'il convient de les astreindre à quitter la Suisse avec leurs parents. Ce sera le cas la plupart du temps, sinon ces enfants tomberaient probablement à la charge de l'assistance publique.

La première phrase du nouvel alinéa 3 de l'article 11 confirme le principe, appliqué jusqu'ici dans la pratique, qu'il ne suffit pas qu'une expulsion soit fondée en droit en vertu de l'article 10, mais qu'elle doit en outre être appropriée à l'ensemble des circonstances. La deuxième phrase vise également à éviter des rigueurs inutiles.

Alors que l'article 13 de la loi en vigueur ne permettait de prononcer une restriction d'entrée qu'à l'égard d'étrangers se trouvant en Suisse et astreints à quitter notre pays, le projet de révision prévoit également cette mesure à l'endroit de personnes séjournant à l'étranger et désireuses de venir en Suisse. La nécessité de cette modification a été démontrée par les expériences faites au cours des années.

L'article 13, 2^e alinéa, du projet de révision indique plus clairement que jusqu'ici les motifs et la durée de validité de l'*interdiction d'entrée*.

III

Plusieurs des modifications préconisées par le projet de revision tendent à une rédaction plus appropriée et à la simplification de la procédure en matière de police des étrangers.

Par notre arrêté du 28 novembre 1933 concernant le délai de déclaration d'arrivée des étrangers, le délai de quatorze jours prévu pour la déclaration d'arrivée par les articles 2 et 8 de la loi est réduit à huit jours. Cette réglementation, valable depuis l'entrée en vigueur de la loi doit maintenant être insérée dans celle-ci. Dans l'intérêt d'un contrôle efficace des étrangers et du marché du travail, il est en effet indispensable de connaître à temps les étrangers qui désirent prendre domicile en Suisse ou y exercer une activité lucrative.

L'article 15, 4^e alinéa, de la loi actuelle dispose que les autorités cantonales, qui sont seules compétentes pour expulser un étranger de Suisse, ne peuvent pas lever ou suspendre leur décision d'expulsion sans l'assentiment du département fédéral de justice et police. Au cours d'une longue pratique, le département n'a pour ainsi dire presque jamais eu l'occasion de s'opposer à une levée ou à une suspension d'expulsion envisagée par un canton. Le nouveau texte prévoit dès lors la suppression de cette procédure d'approbation. Le désir en a d'ailleurs été exprimé par divers cantons.

D'autre part, l'article 15, 4^e alinéa, du projet de revision confère à la division de police du département fédéral de justice et police le droit de prononcer l'internement, alors que, d'après la loi en vigueur, cette compétence était réservée au département. On insère ainsi dans la loi une simplification introduite le 17 octobre 1939 par la voie des pouvoirs extraordinaires et qui a donné satisfaction. En conséquence, il convient de prévoir à l'article 20, 1^{er} alinéa, la possibilité de recourir au département fédéral de justice et police contre les décisions d'internement prises par la division de police.

A l'article 18, 2^e alinéa, lettre *b*, il est prévu de remplacer l'expression, figurant dans le texte actuel, de « domestiques du sexe féminin » par celle d'« employées de maison ». Cette modification tient compte d'un désir exprimé depuis de nombreuses années par certains milieux féminins suisses. Le fond de cette disposition ne subit toutefois aucun changement; il n'est donc pas question d'englober, dans le terme d'« employées de maison », les gouvernantes, les nurses, etc. Il conviendra de le préciser encore dans l'ordonnance d'exécution.

L'article 18, 2^e alinéa, de la loi en vigueur fixe les limites dans lesquelles les cantons sont compétents pour délivrer de leur chef des autorisations de séjour; le 3^e alinéa dispose que toutes les autres autorisations doivent être soumises à l'approbation de la police fédérale des étrangers. Il serait bon de pouvoir au besoin déroger à cette règle, notamment d'étendre les attributions des cantons lorsque les circonstances l'exigent; il n'est toute-

fois pas exclu qu'elles ne doivent un jour être temporairement quelque peu restreintes. En raison de la situation économique exceptionnelle existant depuis la fin de la guerre, des milliers de travailleurs étrangers sont venus en 1946—1947 prendre un emploi en Suisse. Selon les dispositions de la loi actuelle, les autorisations cantonales accordées dans tous ces cas (à l'exception des ouvriers saisonniers) devaient être soumises à l'approbation de la police fédérale des étrangers. Cette dernière a été, de ce fait, surchargée de travail et a dû augmenter très fortement l'effectif de son personnel, bien qu'un contrôle de sa part n'eût pas été nécessaire dans ce domaine. Pour ce motif, il est prévu de compléter l'article 18 par un 4^e alinéa, devant nous permettre d'adapter aux nécessités de l'heure les attributions des autorités cantonales de police des étrangers et de la police fédérale des étrangers. Nous ne ferons toutefois usage de cette possibilité, il va de soi, qu'après avoir consulté les cantons.

Le projet de revision prévoit à l'article 23, 1^{er} alinéa, des sanctions pénales à l'égard des personnes qui facilitent l'entrée ou la sortie illégale ou le séjour illégal en Suisse. Elles s'appliqueront notamment à l'endroit de personnes telles que les passeurs professionnels qui ont exercé leur activité, pendant la dernière guerre, dans divers secteurs de la frontière.

Sur la base des expériences faites également pendant la guerre, un nouvel alinéa 2 est prévu à l'article 23. Il dispose que les personnes qui doivent réellement être considérées comme réfugiés ne sont pas punissables si elles franchissent clandestinement la frontière; de même, celles qui les ont aidés pour des motifs honorables ne seront pas punies.

Le 2^e alinéa de l'article 24 de la loi est aboli, en particulier parce que le code pénal règle d'une manière uniforme l'inscription des peines au casier judiciaire. A l'avenir, il est vrai, les amendes de 50 francs et plus pour infractions aux prescriptions sur la police des étrangers seront inscrites au casier judiciaire. Cette manière de procéder ne manque pas d'équité, si l'on considère que les amendes du même montant infligées en raison d'autres contraventions sont également inscrites au casier judiciaire; c'est d'ailleurs en général seulement dans les cas graves que les tribunaux punissent de l'amende de 50 francs ou plus les infractions aux prescriptions sur la police des étrangers.

Une adjonction importante a été apportée à l'article 25, lettre e, de la loi en vigueur. L'autorisation de séjour (art. 5 de la loi) est toujours accordée pour une durée limitée et n'est pas révocable. Cela oblige les autorités cantonales de police des étrangers, lorsque la situation du marché du travail est instable, à ne délivrer aux travailleurs étrangers que des autorisations de séjour de courte durée. A l'heure actuelle, par exemple, plusieurs cantons n'accordent aux nombreux étrangers travaillant sur leur territoire que des autorisations de séjour d'une validité de trois mois; ils les prolongent pour la même durée. Nous fondant sur la nouvelle disposition, nous serons en

mesure de décréter, lorsque le besoin s'en fera sentir, que les autorisations de séjour peuvent être accordées à titre révocable à tous les travailleurs étrangers, ou à ceux de certaines professions seulement. Il sera dès lors possible aux polices cantonales des étrangers d'accorder des autorisations de séjour pour un et même deux ans alors qu'elles ne les délivraient jusqu'ici que pour trois ou six mois. Si la situation du marché du travail se modifie sensiblement, ces autorisations peuvent être retirées; sinon, elles resteront en vigueur pendant toute la période pour laquelle elles ont été établies, ce qui épargnera à l'étranger et à l'autorité des formalités inutiles.

Une nouvelle lettre *h*, insérée à l'article 25, nous autorise à régler l'entrée et la sortie de groupes d'enfants étrangers venus en Suisse sous l'égide d'institutions de secours (en particulier de la Croix-Rouge suisse), pour s'y reposer et s'y soigner, et la façon dont les conditions de résidence de ces enfants doivent être réglées. Nous pourrions ainsi faciliter, en édictant des prescriptions adaptées aux circonstances du moment, la réalisation de ces œuvres humanitaires.

IV

Le nouvel alinéa 3 inséré à l'article 14, qui concerne l'internement, existait déjà dans la réglementation fondée sur les pouvoirs extraordinaires. Il prévoit que les internés disposant de ressources peuvent être astreints à supporter les frais de leur internement.

Selon le projet de revision, sera ajouté à la loi un article 27, qui complète l'article 14, et dont bénéficieront les réfugiés étrangers. Pour ceux d'entre eux auxquels il conviendra peut-être d'accorder l'asile en Suisse pendant un temps relativement long et qui, pour une raison quelconque, ne peuvent obtenir une autorisation régulière de police des étrangers dans aucun canton, la décision d'internement n'a très souvent que la valeur d'une mesure destinée à remplacer une autorisation régulière. Comme telle, il faut qu'elle puisse déployer ses effets pendant plus de deux ans. Cette disposition est nécessaire, ne serait-ce que pour régler la situation des nombreux réfugiés qui séjourneront sans doute encore en Suisse au moment de l'entrée en vigueur de la loi révisée et qui, bien qu'internés depuis plus de deux ans déjà, ne peuvent ni obtenir une autorisation régulière d'un canton, ni être obligés à quitter la Suisse. Nous voudrions toutefois ajouter que les autorités fédérales s'efforcent sans relâche d'obtenir des cantons des autorisations régulières de résidence en faveur de réfugiés internés qui resteront de toute façon en Suisse pendant longtemps encore ou même d'une manière durable. Espérons que ces efforts porteront de plus en plus de fruits et que la disposition de l'article 27 proposé deviendra bientôt obsolète.

Comme notre arrêté du 7 mars 1947, fondé sur les pouvoirs extraordinaires, sera abrogé au moment de l'entrée en vigueur de la loi révisée, qu'il nous soit permis de faire quelques remarques au sujet des étrangers qui, en qualité de réfugiés ou d'émigrants, étaient traités conformément à ses dispositions.

En vertu de l'article 1^{er} de cet arrêté, un nombre assez élevé d'émigrants et de réfugiés ont été autorisés à séjourner durablement en Suisse. De nombreuses décisions semblables seront encore prises. Les émigrants qui en bénéficient et qui possédaient déjà tous, jusqu'alors, une tolérance, obtiendront sur la base de la loi révisée, comme les autres étrangers, une autorisation régulière de séjour ou même d'établissement. Les réfugiés autorisés à séjourner durablement en Suisse pourront pareillement obtenir une autorisation régulière de résidence, si un canton se déclare disposé à leur en accorder une; dans les cas où il ne sera pas possible, malgré toutes les démarches, de leur procurer une autorisation cantonale, ces réfugiés devront rester internés (art. 27 du projet de révision), bien qu'ils aient été autorisés à séjourner durablement en Suisse. Nous nous référons, au demeurant, à nos explications au sujet de la modification de l'article 10.

Les anciens émigrants et réfugiés auxquels une autorisation régulière de résidence a été accordée dans un canton en vertu de l'article 2 de notre arrêté du 7 mars 1947, la conserveront comme les autres étrangers. Par sa nature, elle ne pourra être qu'une autorisation de séjour limitée.

Enfin, le statut juridique des étrangers qui, en qualité d'émigrants ou de réfugiés, étaient soumis jusqu'à l'abrogation de notre arrêté du 7 mars 1947, à l'article 3 de celui-ci, ne se modifiera pas sensiblement. En règle générale, les émigrants recevront comme par le passé, à titre temporaire, une tolérance ou, exceptionnellement, une autorisation de séjour limitée; ces autorisations restent subordonnées à la condition que leur titulaire quitte la Suisse à la première occasion qui se présente. Les réfugiés devront en principe rester internés jusqu'à leur départ de Suisse.

Une grande partie des demandes tendant à l'octroi de ce que l'on appelle l'asile durable, conformément à l'article 1^{er} de notre arrêté du 7 mars 1947, n'ont pu être liquidées jusqu'ici, notamment parce que différents cantons ont sursis à l'envoi de leurs propositions à l'autorité fédérale. Dans certains d'entre eux, des arrêtés de principe doivent être pris par les autorités (gouvernement ou parlement) au sujet des conséquences financières de cet article 1^{er}; il est même nécessaire, ici ou là, de soumettre la question au peuple. On doit dès lors compter qu'il ne sera pas possible de remettre, avant l'entrée en vigueur de la loi révisée, l'attestation nécessaire à tous les anciens émigrants ou réfugiés qui pourraient être autorisés à séjourner durablement en Suisse conformément à l'article 1^{er} de notre arrêté précité. Nous estimons donc nécessaire de prévoir transitoirement que des décisions au sens de l'article 1^{er} de notre arrêté du 7 mars 1947 pourront encore être prises pendant un an après l'entrée en vigueur de la loi révisée. Cette disposition tient compte des intérêts légitimes des étrangers qu'elle concerne et permettra de mener correctement à chef les procédures engagées.

Nous avons l'honneur, au vu des considérations qui précèdent, de vous recommander d'adopter le projet de revision de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Nous saisissons cette occasion pour vous renouveler, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 8 mars 1948.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

CELIO

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

1288

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant et complétant

la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 8 mars 1948,

*arrête :***Article premier**

Les articles 2, 1^{er} alinéa, 5, 6, 7, 8, 3^e alinéa, 9, 10, 11, 13, 15, 4^e alinéa, 18, 2^e alinéa, lettre b, 4^e et 5^e alinéas, 20, 1^{er} et 2^e alinéas, 23, 24, 25, 1^{er} alinéa, lettre e, de la loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 2, 1^{er} al. L'étranger est tenu de déclarer son arrivée en Suisse, dans les trois mois, à la police des étrangers de son lieu de résidence pour le règlement de ses conditions de résidence. Les étrangers entrés dans l'intention de prendre domicile et ceux qui exercent une activité lucrative doivent faire leur déclaration dans les huit jours et en tout cas avant de prendre un emploi. Le Conseil fédéral peut fixer également à trois mois le délai pour certaines catégories d'étrangers exerçant une activité lucrative.

Art. 5. 1 L'autorisation de séjour est toujours limitée; en règle générale, elle ne dépassera pas une année, la première fois. Elle peut être conditionnelle.

² L'autorisation de séjour peut être accordée à titre révocable dans les cas visés à l'article 25, 1^{er} alinéa, lettre e.

³ Les cantons peuvent exiger de l'étranger dépourvu de pièce de légitimation nationale reconnue et valable le dépôt d'une garantie assurant l'exécution de toutes les obligations de droit public, ainsi que l'observation des conditions imposées.

Art. 6. 1 L'autorisation d'établissement a une durée indéterminée. Elle est inconditionnelle et ne peut être accordée qu'aux étrangers munis d'une pièce de légitimation nationale reconnue et valable.

² Exceptionnellement, l'autorisation d'établissement peut être accordée à un étranger dépourvu de pièce de légitimation nationale reconnue et valable. Dans ces cas, les cantons peuvent exiger une garantie assurant l'exécution de toutes les obligations de droit public.

Art. 7. ¹ La tolérance, de durée toujours limitée, est révocable en tout temps. Elle peut être conditionnelle.

² La tolérance est accordée lorsqu'une autre autorisation ne paraît pas opportune à cause de la conduite antérieure de l'étranger ou pour d'autres raisons le concernant personnellement.

³ Les cantons peuvent exiger de l'étranger toléré le dépôt d'une garantie assurant l'exécution de toutes les obligations de droit public, ainsi que l'observation des conditions imposées.

Art. 8, al. 3. L'étranger qui se transporte dans un autre canton doit déclarer son arrivée dans les huit jours à la police des étrangers de sa nouvelle résidence. L'article 3, 3^e alinéa, lui est applicable.

Art. 9. ¹ L'autorisation de séjour prend fin:

- a. Lorsqu'elle est arrivée à son terme sans avoir été prolongée;
- b. Lorsque l'étranger obtient une autorisation dans un autre canton;
- c. Lorsque l'étranger annonce son départ ou que son séjour est en fait terminé;
- d. Par suite d'expulsion ou de rapatriement;
- e. Par le retrait prévu à l'article 8, 2^e alinéa.

² L'autorisation de séjour peut être révoquée:

- a. Lorsque l'étranger l'a obtenue par surprise, en faisant de fausses déclarations ou en dissimulant des faits essentiels;
- b. Lorsque l'une des conditions qui y sont attachées n'est pas remplie ou que la conduite de l'étranger donne lieu à des plaintes graves;
- c. Lorsqu'elle n'a été accordée qu'à titre révocable.

³ L'autorisation d'établissement prend fin ou est révoquée pour les raisons prévues au 1^{er} alinéa, lettres b et d, et au 2^e alinéa, lettre a. L'autorisation selon l'article 6, 1^{er} alinéa, prend fin lorsque l'étranger cesse de posséder une pièce de légitimation nationale reconnue et valable. L'autorisation selon l'article 6, 2^e alinéa, peut être révoquée si la garantie exigée n'est pas fournie. L'autorisation d'établissement prend fin également lorsque l'étranger annonce son départ ou qu'il a séjourné effectivement pendant six mois à l'étranger; sur demande présentée au cours de ce délai, celui-ci peut être prolongé jusqu'à deux ans.

⁴ La tolérance prend fin pour les raisons prévues aux 1^{er} et 2^e alinéas.

Art. 10. ¹ L'étranger ne peut être expulsé de Suisse ou d'un canton que pour les motifs suivants :

- a.* S'il a été condamné par une autorité judiciaire pour crime ou délit ;
- b.* Si sa conduite, dans son ensemble, et ses actes permettent de conclure qu'il ne veut pas s'adapter à l'ordre établi dans le pays qui lui offre l'hospitalité ou qu'il n'en est pas capable ;
- c.* Si, par suite de maladie mentale, il compromet l'ordre public ;
- d.* Si lui-même, ou une personne aux besoins de laquelle il est tenu de pourvoir, tombe d'une manière continue et dans une large mesure à la charge de l'assistance publique.

² L'expulsion prévue à l'article 1^{er}, lettre *c* ou *d*, ne peut être prononcée que si le retour de l'expulsé dans son pays d'origine est possible et peut être raisonnablement exigé.

³ L'expulsion ne sera limitée au territoire d'un canton qu'exceptionnellement et si l'étranger possède ou obtient une autorisation dans un autre canton.

⁴ La présente loi ne touche en rien à l'expulsion, prévue par la constitution fédérale, des étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, ni à l'expulsion prononcée par le juge pénal.

Art. 11. ¹ L'expulsion peut être prononcée pour une durée déterminée, non inférieure à deux ans, ou pour une durée indéterminée.

² En règle générale, l'expulsion comprend le conjoint de l'expulsé ; une exception peut être faite notamment lorsque la femme est d'origine suisse. Les enfants âgés de moins de dix-huit ans perdent, du fait de l'expulsion des parents, l'autorisation de police des étrangers dont ils jouissent ; ils peuvent être tenus de quitter également la Suisse.

³ L'expulsion ne sera prononcée que si elle paraît appropriée à l'ensemble des circonstances. Des rigueurs inutiles seront également évitées lors d'expulsions décidées en vertu de l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre *d*. Dans ce cas, l'étranger peut être simplement rapatrié.

⁴ Il est interdit aux expulsés de pénétrer en Suisse. A titre exceptionnel, l'expulsion peut être temporairement suspendue ou complètement levée ; cette décision n'emporte pas toutefois le rétablissement de l'autorisation annulée par l'expulsion.

Art. 13. ¹ L'autorité fédérale peut frapper d'une restriction d'entrée l'étranger dont l'entrée ou le retour en Suisse, pour des buts déterminés, est indésirable. Cette mesure consiste dans l'interdiction d'entrer en Suisse sans l'autorisation expresse de l'autorité fédérale, pour les buts mentionnés dans la décision. La durée de la restriction ne peut excéder deux ans.

² L'autorité fédérale peut interdire l'entrée en Suisse d'étrangers indésirables. Elle peut aussi, mais pour une durée n'excédant pas trois ans, interdire l'entrée en Suisse d'étrangers qui ont contrevenu gravement ou à réitérées fois à des prescriptions sur la police des étrangers, à d'autres dispositions légales, ou à des décisions de l'autorité fondées sur ces dispositions. Tant que l'interdiction d'entrée est en vigueur, l'étranger ne peut franchir la frontière sans la permission expresse de l'autorité qui l'a prononcée.

Art. 15, 4^e al. La division de police du département fédéral de justice et police prononce l'internement et l'exécute; le département fédéral de justice et police statue, conformément à l'article 14, 2^e alinéa, sur la tolérance ultérieure d'un étranger.

Art. 18, 2^e al., Les cantons ont le droit d'accorder de leur chef des autorisations de séjour :

a. ...

b. Jusqu'à cinq ans, aux employés de maison et aux valets de ferme;

c. ...

⁴ Le Conseil fédéral peut régler la compétence des cantons, après les avoir entendus, en dérogeant aux dispositions des 2^e et 3^e alinéas.

⁵ Même lorsque l'approbation de la police fédérale des étrangers est nécessaire, les cantons peuvent octroyer provisoirement des autorisations de séjour ou des tolérances aux étrangers obligés d'exercer sans délai une activité lucrative; ils doivent alors en faire part immédiatement à la police fédérale des étrangers.

⁶ Les autorités fédérales et cantonales répondront aux requêtes dans le plus bref délai possible.

Art. 20. ¹ L'étranger peut recourir au département fédéral de justice et police, qui statue en dernier ressort sur les expulsions de Suisse prononcées en dernière instance par le canton, conformément à l'article 10, 1^{er} alinéa. Le même droit lui est réservé à l'égard des décisions d'internement de la division de police; ce droit est aussi réservé à l'étranger, aux autres intéressés, ainsi qu'au canton, à l'égard de toutes les décisions de la police fédérale des étrangers.

² Le recours doit être formé par écrit. Le délai de recours est de trente jours dès la notification de la décision; il est supprimé conformément à l'article 32 de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

Art. 23. ¹ Celui qui établit de faux papiers de légitimation destinés à être employés dans le domaine de la police des étrangers, ou qui en falsifie d'authentiques, ou celui qui sciemment emploie ou procure de tels papiers;

celui qui sciemment emploie des papiers authentiques qui ne lui sont pas destinés;

celui qui cède, aux fins d'usage, des papiers authentiques à des personnes n'y ayant pas droit;

celui qui entre ou qui réside en Suisse illégalement;

celui qui, en Suisse ou à l'étranger, facilite ou aide à préparer une entrée ou une sortie illégale ou un séjour illégal,

sera puni de l'emprisonnement jusqu'à six mois. A cette peine pourra être ajoutée une amende de dix mille francs au plus. Dans les cas de peu de gravité, la peine peut consister en une amende seulement.

² En cas de refolement immédiat, il pourra être fait abstraction de toute peine pour entrée illégale. Celui qui se réfugie en Suisse n'est pas punissable si le genre et la gravité des poursuites auxquelles il est exposé justifient le passage illégal de la frontière; celui qui lui prête assistance n'est également pas punissable si ses mobiles sont honorables.

³ Les autres infractions aux prescriptions sur la police des étrangers ou aux décisions des autorités compétentes seront punies de l'amende jusqu'à deux mille francs; dans les cas de très peu de gravité, il pourra être fait abstraction de toute peine.

Art. 24. ¹ La poursuite et le jugement des infractions prévues à l'article 23 appartiennent aux cantons. La partie générale du code pénal suisse du 21 décembre 1937 est applicable. Lorsqu'une infraction a été commise dans plusieurs cantons, le canton compétent pour exercer les poursuites est le premier qui les a commencées.

² Dans les cas de peu de gravité, et sur preuve d'indigence, les amendes pourront être remises par le gouvernement cantonal.

³ Tous les jugements, décisions administratives ayant un caractère pénal et ordonnances de non-lieu rendus par des autorités cantonales en vertu de l'article 23, 1^{er} alinéa, seront communiqués par les gouvernements cantonaux au Conseil fédéral, immédiatement et sans frais, par l'intermédiaire du ministère public de la Confédération.

Art. 25. 1^{er} al. Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur l'application des prescriptions fédérales relatives à la police des étrangers. Il édicte les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi. Il est en particulier autorisé à régler les objets suivants:

a. ...

b. ...

c. ...

d. ...

- e. La compétence ou l'instruction donnée aux autorités de police des étrangers d'accorder à titre révocable l'autorisation de séjour pour les ouvriers ou employés saisonniers. Exceptionnellement, cette compétence s'étend à d'autres travailleurs lorsque la situation du marché du travail est instable et que les autorisations de longue durée doivent cependant pouvoir être accordées;
- f. ...

Art. 2

La loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers est complétée par les dispositions suivantes:

Art. 14, 3^e al. Les internés disposant de ressources peuvent être astreints à supporter les frais de leur internement. Une garantie peut être exigée à cet effet.

Art. 25, 1^{er} al., lettres g et h. Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur l'application des prescriptions fédérales relatives à la police des étrangers. Il édicte les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi. Il est en particulier autorisé à régler les objets suivants:

- g. Les conditions auxquelles l'autorisation d'établissement peut être accordée aux étrangers dépourvus de pièce de légitimation reconnue et valable;
- h. L'entrée et la sortie de groupes d'enfants étrangers venus en Suisse, sous l'égide d'œuvres de secours, pour s'y reposer ou s'y soigner, et la façon dont les conditions de résidence de ces enfants doivent être réglées.

Art. 27. En dérogation à l'article 14, 2^e alinéa, de la présente loi, la durée de l'internement peut dépasser deux ans lorsque la décision d'internement prononcée par la division de police ne vise qu'à régler, conformément à la loi, les conditions de résidence d'un étranger qui ne peut recevoir une autorisation régulière du canton et ne peut non plus être refoulé.

Art. 3

L'arrêté du Conseil fédéral du 28 novembre 1933 concernant le délai de déclaration d'arrivée des étrangers et l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers sont abrogés. Toutefois, des décisions au sens de l'article premier de ce second arrêté peuvent être prises encore durant une année.

Art. 4

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il édicte les dispositions nécessaires à son exécution.