

FEUILLE FÉDÉRALE

100^e année

Berne, le 28 octobre 1948

Volume III

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

5523

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la contribution de la Confédération aux frais d'assistance de réfugiés étrangers

(Du 22 octobre 1948)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser un message concernant la contribution de la Confédération aux frais d'assistance de réfugiés étrangers.

I

De tout temps, des réfugiés ont cherché asile dans notre pays. Toutes les fois que les circonstances l'ont permis, les portes de la Suisse leur ont été ouvertes. Le peuple suisse s'est fait un honneur d'accorder aide et protection aux persécutés dignes de l'asile.

Au cours des dernières années également, des étrangers ont dû se réfugier sur notre sol, dans des conditions particulièrement difficiles. Alors que jadis nous devions accueillir des réfugiés originaires pour la plupart de pays voisins et dont la mentalité était proche de la nôtre, deux guerres mondiales et une période intermédiaire tendue au point de vue politique ont fait affluer en Suisse des gens venant d'un peu partout. La plupart d'entre eux ont pu repartir. Néanmoins, le nombre des sans-papiers et des apatrides qui vivent encore parmi nous est élevé, comparativement à la population totale.

A l'issue de la seconde guerre mondiale, on a pu espérer que les hommes déracinés par les événements des dernières années pourraient rapidement se créer un nouveau foyer, et que les habitants de notre continent ne seraient pas contraints avant longtemps de fuir des persécutions politiques; cet espoir a été cruellement déçu. Par centaines de milliers, des gens vivent encore dans des camps et des habitations de fortune, attendant avec impatience la possibilité de se fixer quelque part et d'y commencer une nouvelle vie. Avant même qu'une aide substantielle et efficace ait pu être apportée à ces malheureux, d'autres personnes, ailleurs, s'enfuient de leur pays



pour échapper à des persécutions politiques et augmentent chaque jour le nombre des réfugiés.

Il en vient également en Suisse. Leur nombre n'est pas élevé pour l'instant; il paraît insignifiant si on le compare à la multitude de réfugiés des années de guerre. Plus nombreux sont les étrangers qui, entrés antérieurement ou entrant encore maintenant en Suisse d'une manière régulière, ne sont pas en mesure, lorsque le but de leur séjour est atteint, de retourner dans leur patrie, la situation politique s'y étant radicalement modifiée. L'instabilité politique régnant à l'étranger peut toutefois accroître fortement d'un jour à l'autre le nombre des réfugiés demandant asile en Suisse. Il s'agirait principalement de personnes que les événements politiques survenus depuis la cessation des hostilités ont poussées à fuir leur pays.

Il est hors de doute que le peuple suisse est prêt à accueillir de nouveaux réfugiés, aussi longtemps que notre pays en aura la possibilité et les moyens. Cet accueil est, bien entendu, subordonné à la condition que ces étrangers soient dignes de l'asile et qu'ils soient disposés à s'adapter à nos coutumes et à nos conditions de vie. Certains milieux ont demandé, il est vrai, que le nombre des réfugiés actuellement en Suisse ne soit pas augmenté. Ils ont fait observer que ces étrangers, s'ils sont menacés dans leur lointaine patrie, ne le sont pas toujours dans nos pays voisins. Cela est vrai dans certains cas, mais pas toujours. Il ne faut pas oublier non plus que nos voisins du nord et de l'est hébergent déjà un nombre excessivement élevé de réfugiés, bien qu'ils aient particulièrement souffert de la guerre.

II

Au cours des siècles passés, ce furent les cantons qui accueillirent les réfugiés. Ils dépensèrent en leur faveur des sommes considérables. Lorsque les huguenots vinrent chercher asile dans notre pays, la totalité des frais fut répartie entre les cantons réformés au prorata du chiffre de la population. Les charges étaient très lourdes. Berne, par exemple, consacra durant de nombreuses années le cinquième du revenu de l'Etat à l'assistance des réfugiés.

A partir de 1848, la Confédération intervint de plus en plus dans ce domaine. Ses attributions eurent tout d'abord un caractère négatif. La constitution fédérale de 1848 lui conférait le droit d'expulser du territoire suisse les étrangers compromettant la sûreté intérieure ou extérieure du pays. Plus tard, elle put aussi obliger un canton à tolérer sur son territoire un réfugié politique. L'influence de la Confédération s'accrut encore après la première guerre mondiale, lorsque la police des étrangers fut réglée sur le plan fédéral.

Au cours de la seconde guerre mondiale, surtout à la fin de l'été 1942, le nombre des réfugiés augmenta toujours plus considérablement. Les cantons ayant déclaré ne plus être en mesure de maîtriser le problème,

la Confédération dut intervenir et prendre en main la direction de la politique en matière d'asile. Dès ce moment, ce fut elle principalement qui détermina les personnes devant être admises comme réfugiés. En collaboration avec les institutions d'aide privée, la Confédération prit soin des personnes accueillies; elle subvint à leur entretien et à leur hébergement (cf. notre arrêté du 12 mars 1943 concernant l'hébergement des réfugiés). Les charges que la Confédération doit supporter de ce chef demeurent aujourd'hui encore considérables; en 1947, les dépenses s'élevèrent à 6 897 477 francs. Comme un certain nombre de réfugiés doivent pouvoir rester durablement dans notre pays, leur entretien occasionnera encore de grands frais à la Confédération pendant de nombreuses années.

A fin 1945, on demanda de toute part que les attributions des autorités cantonales leur soient rendues; le moment sembla venu de laisser également aux cantons le soin de se prononcer en premier ressort sur l'admission de nouveaux réfugiés. Seule était réservée la décision du ministère public fédéral au sujet des étrangers répondant à la notion de réfugiés politiques au sens étroit du terme. Mais le droit de décider de l'admission de ces étrangers entraîne l'obligation de prendre soin des personnes accueillies, si elles sont dénuées de ressources. Aussi des frais en résultèrent-ils pour les cantons, notamment pendant l'examen des cas. Ils estimèrent particulièrement choquant de devoir supporter ces charges pendant que le cas était à l'étude auprès du ministère public fédéral. Une longue enquête étant souvent nécessaire, l'examen de l'affaire peut durer des mois, de sorte que les dépenses sont parfois assez élevées.

Les cantons demandèrent dès lors au département de justice et police de se charger des frais. Le département ne peut toutefois assumer des dépenses que si la législation l'y autorise et l'y oblige. Hormis deux exceptions désignées expressément, il ne peut le faire que pour les étrangers internés conformément à l'article 14, 2^e alinéa, de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers. La Confédération assume les frais résultant de l'internement en matière de police des étrangers lorsque les intéressés ne possèdent pas de ressources ou que des tiers ne subviennent pas à leur entretien. Pris dans cette acception, le terme d'«internement» ne signifie pas le placement dans un établissement; la décision d'internement permet simplement de régler le statut de l'étranger auquel aucun canton n'est disposé à accorder une autorisation de police des étrangers. La division de police du département de justice et police assiste ces personnes, si elles ne peuvent travailler pour gagner leur vie ou si elles ne sont pas secourues par des tiers.

La Confédération peut assister en outre les étrangers qui, soumis précédemment aux prescriptions concernant les réfugiés et les émigrants, ont été autorisés à séjourner durablement en Suisse (cf. arrêté du 16 décembre 1947 concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse).

Mentionnons enfin, comme dernière exception, notre arrêté concernant l'assistance des réfugiés de la révolution russe. Sur la base de cet arrêté, la Confédération assiste encore plus d'une centaine d'anciens Russes qui ne purent retourner dans leur patrie et qui tombèrent dans le besoin.

Les autorités fédérales n'ont pas d'autres possibilités d'assister des étrangers. Si les étrangers indigents ne sont pas secourus par l'assistance privée ou par leur Etat d'origine, les cantons doivent intervenir.

Cela n'est que juste en temps normal. Les cantons décident de l'admission des étrangers et leur accordent le séjour. Ils doivent dès lors également assumer les charges qui sont liées à l'exercice de leur droit en matière de police des étrangers et supporter, le cas échéant, les inconvénients financiers d'une politique plus ou moins imprudente dans ce domaine. Il convient en principe de s'en tenir à cette règle. Il n'en va pas de même des étrangers qui sont entrés en Suisse sans permission expresse d'une autorité cantonale et qui ne peuvent pas repartir. En pareil cas, c'est le plus souvent le hasard qui détermine le canton où arrivent les intéressés. Les cantons frontière notamment sont plus exposés que les autres à cet égard. Aussi jugeraient-ils inéquitables de devoir supporter la totalité ou la plus grande partie des frais relatifs à l'assistance de ces étrangers.

On conçoit aisément que les cantons pratiquent une politique restrictive dans l'admission de réfugiés dont l'entretien n'est pas assuré dès l'abord, s'ils courent le risque de devoir assumer des charges d'assistance. Une telle pratique est, somme toute, compréhensible, d'autant plus que les dépenses ne seraient nullement réparties d'une manière uniforme. Cependant, une politique en matière d'asile influencée au premier chef par des considérations d'ordre financier ne saurait aboutir à un résultat satisfaisant et digne de nos traditions. Il ne faut pas qu'un réfugié qui demande à être admis en Suisse et qui en est digne, soit traité d'une façon moins favorable, uniquement parce que les cantons ne veulent pas payer son entretien et que la Confédération ne le peut pas. Il convient donc de faire en sorte que la décision relative à l'admission d'un réfugié ne dépende pas principalement de facteurs financiers. Il n'est aujourd'hui malheureusement pas possible d'apporter une solution à ce problème sans que la Confédération participe dans une large mesure aux charges d'assistance.

III

On aurait pu songer à prononcer derechef l'internement des réfugiés nouvellement entrés en Suisse. Le cas échéant, la Confédération aurait eu ainsi à supporter les frais depuis le moment de l'internement. Une telle solution comporterait toutefois de sérieux désavantages. Elle ne déterminerait pas clairement qui devrait supporter les frais entre le moment de l'entrée en Suisse et celui où l'internement serait prononcé. Cette lacune pourrait avoir des conséquences fâcheuses, surtout lorsque l'examen du

cas traîne en longueur. Or, le canton ne comprend pas pourquoi il devrait subvenir à l'entretien d'un étranger dont l'admission est examinée et décidée à Berne. Nous pourrions peut-être arrêter que, sous réserve d'une décision ultérieure, de tels étrangers seraient considérés comme internés depuis le moment où le dossier est transmis à l'autorité fédérale. Une telle solution ne pourrait être qu'un pis aller.

Cette solution obligerait d'autre part la Confédération à subvenir seule à l'entretien des étrangers en question, ce qui n'est pas souhaitable. Il serait alors beaucoup plus difficile d'obtenir la collaboration des milieux privés intéressés à l'aide aux réfugiés.

Mais le désavantage le plus sensible serait à notre avis celui-ci: la Confédération serait seule responsable à tous égards des étrangers en cause et devrait prendre soin d'eux sous tous les rapports. Il lui faudrait les héberger et leur procurer du travail, à l'instar de ce qu'elle fait pour les anciens réfugiés qui ont dû être internés. Les cantons, qui considèrent plus ou moins les réfugiés internés comme « exterritorialisés », montrent une grande réserve lorsqu'il s'agit d'autoriser ces derniers à résider et à prendre un emploi sur leur territoire. Etant donné qu'ils ne leur ont pas accordé eux-mêmes d'autorisation, ils les connaissent trop peu pour s'occuper d'eux de façon active et suivie.

Cette situation est toutefois en contradiction avec l'article 69 *ter* de la constitution fédérale, selon lequel les cantons décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement des étrangers.

Ajoutons que la solution ne semble pas convenable comme telle. Elle consiste à recourir, pour régler les conditions de résidence d'étrangers réfugiés sur notre sol, à une construction juridique initialement prévue pour d'autres cas. Une telle construction doit paraître inéquitable notamment aux personnes qui ne sont pas versées dans cette matière et surtout aux réfugiés eux-mêmes.

L'internement de réfugiés nouvellement entrés en Suisse, théoriquement possible, aurait donc de sérieux désavantages, qui devraient être évités pour diverses raisons. S'il n'est pas indiqué de recourir à l'internement, il y a lieu en revanche d'asseoir la participation financière de la Confédération sur une nouvelle base juridique.

On aurait pu, par la voie d'un arrêté fédéral, prévoir le remboursement total ou partiel des frais occasionnés aux cantons par l'admission de réfugiés. Lors de la conférence extraordinaire de février de cette année, les directeurs de police des cantons s'étant expressément opposés à toute participation cantonale aux charges d'assistance — opposition qui fut confirmée par écrit —, l'arrêté aurait dû disposer dès l'abord que la Confédération assumerait tous les frais. Or, un arrêté prévoyant l'octroi d'une subvention sans que le bénéficiaire de celle-ci ait lui-même des prestations à fournir, ne serait pas une solution heureuse. Si les cantons ne veulent

pas contribuer aux frais d'assistance, il est certainement plus opportun d'envisager une autre réglementation.

Depuis des années déjà, les institutions privées groupées au sein de l'office central suisse d'aide aux réfugiés à Zurich participent notablement à l'assistance des réfugiés. Elles subviennent seules à l'entretien des réfugiés indigents qui possèdent une autorisation régulière de résidence et qui ne peuvent dès lors pas être assistés par la division de police. Mais elles s'occupent aussi des réfugiés internés, qu'elles soutiennent moralement et auxquels elles allouent d'appréciables secours financiers. Au cours des dernières années, la division de police et les institutions d'aide en sont venues de plus en plus à se partager les charges en ce qui concerne l'assistance des réfugiés indigents. La division garantit à l'institution qui s'occupe du réfugié le paiement d'une somme déterminée représentant la totalité ou une partie des frais d'assistance. L'institution d'aide verse la prestation d'assistance et prend soin à tous égards du bénéficiaire. D'une manière générale, ce système a fait ses preuves. Il correspond à la méthode appliquée depuis des années en Angleterre. Pour chaque shilling que l'assistance privée dépense en faveur des réfugiés, le gouvernement britannique verse également un shilling.

L'office central suisse d'aide aux réfugiés et les institutions qui lui sont affiliées se sont spontanément déclarés prêts à prendre soin des nouveaux venus. Ces institutions, qui invoquent avec raison leur expérience de plusieurs années, s'estiment tenues d'aider également ces gens-là. Etant donné que leurs moyens financiers sont limités et qu'elles doivent continuer à remplir leurs engagements à l'égard de leurs anciens protégés, elles ne seraient pas en mesure de se charger seules de l'assistance des nouveaux réfugiés, tout au moins si le nombre de ceux-ci devait s'accroître ces prochains temps.

Les institutions privées s'étant montrées à la hauteur des circonstances, il n'existe aucun motif de ne pas leur confier cette nouvelle tâche. Toutefois, comme elles ne sont pas à même de supporter seules les charges financières qui en découlent, la Confédération doit leur en rembourser une partie. Les institutions d'aide croient pouvoir assumer la moitié des frais d'assistance, à condition que l'afflux des réfugiés ne prenne pas de plus grandes proportions. Le projet d'arrêté que nous avons l'honneur de vous soumettre se fonde sur cette offre et s'en tient au système d'assistance exposé plus haut, système qui s'est révélé satisfaisant dans la pratique.

IV

Ainsi qu'il ressort des considérations ci-dessus, c'est l'arrivée de nouveaux réfugiés qui nous a incités à vous soumettre un projet d'arrêté concernant l'assistance des réfugiés indigents. Aussi un premier avant-projet prévoyait-il que seuls les étrangers entrés en Suisse après une date déterminée pourraient bénéficier de l'aide fédérale. L'examen ultérieur de la question a toutefois

révélé qu'une telle manière de procéder ne serait pas opportune. Toute fixation de date serait arbitraire et entraînerait inévitablement des injustices et des rigueurs excessives. En outre, il n'est pas possible de se fonder simplement sur la date d'entrée en Suisse, car de nombreux étrangers, venus antérieurement dans notre pays, se sont trouvés dans l'impossibilité de retourner dans leur patrie en raison des événements et sont ainsi devenus des réfugiés. Il n'y aurait cependant aucun motif de traiter de telles personnes moins favorablement que celles qui viennent d'entrer en Suisse.

Pour une autre raison encore, il sied de ne pas définir trop étroitement les catégories de personnes pour lesquelles l'assistance entre en ligne de compte. Depuis l'entrée en vigueur de notre arrêté, du 7 mars 1947, modifiant les prescriptions sur la police des étrangers, et même avant, les autorités fédérales se sont efforcées de normaliser les conditions de résidence des réfugiés des années de guerre et d'avant-guerre. Ces efforts, qui sont poursuivis à l'heure actuelle, ont eu un succès incontestable. Près de 7000 réfugiés et émigrants ont été libérés du statut de réfugiés ou d'émigrants au cours de ces dernières années et ont été mis au bénéfice d'une autorisation régulière de séjour ou d'une tolérance. En revanche, il est de plus en plus difficile, en raison de la politique toujours plus restrictive des cantons, d'obtenir la normalisation des conditions de résidence des quelque 7000 étrangers qui sont encore soumis audit statut. Les autorités cantonales craignent surtout de devoir un jour assister ces étrangers. De fait, plusieurs de ces émigrants et de ces réfugiés n'ont trouvé du travail que grâce aux conditions économiques particulièrement favorables de l'heure actuelle. Il suffirait d'une aggravation relativement légère de la situation du marché du travail pour que les émigrants et les réfugiés les moins qualifiés perdent leur emploi. Les cantons devraient alors assumer les charges d'assistance de ceux qui ont été libérés de l'internement, à moins que l'aide privée n'intervienne de nouveau. Celle-ci s'occupera certainement de ses anciens protégés dans la mesure de ses possibilités financières. Si leur nombre devait s'accroître, l'aide privée ne serait plus à même de faire face à tous les besoins. En conséquence, la crainte des cantons n'est pas dénuée de fondement. Si l'on désire que les conditions de résidence des réfugiés internés soient normalisées sur une plus large échelle que jusqu'ici, il faut, dans une certaine mesure tout au moins, libérer les cantons du risque de devoir un jour ou l'autre assister ces étrangers. Cela paraît juste et équitable; la normalisation des conditions de résidence ne vise pas, en effet, à alléger les charges de la Confédération au préjudice des cantons. Il s'agit au contraire de régler, d'une manière convenable, les conditions de résidence des réfugiés et des émigrants dont le départ n'est pas encore possible. Leur statut juridique devrait être adapté autant que faire se peut à celui des autres étrangers. Il convient dès lors que la Confédération puisse continuer de les aider même après la normalisation. Ce but peut être atteint en étendant l'aide fédérale à de tels cas, et non pas en la limitant aux seuls nouveaux réfugiés.

Dans une requête solidement motivée, l'office central suisse d'aide aux réfugiés a également fait ressortir ce point et a proposé un texte que nous avons inséré pour l'essentiel dans l'article 1^{er}, après y avoir apporté quelques modifications rédactionnelles. La date à laquelle l'étranger est entré en Suisse ne joue aucun rôle. Deux points sont déterminants : l'étranger doit être indigent et doit pouvoir rendre vraisemblable que son retour dans son Etat d'origine ou son dernier Etat de résidence n'est pas possible ou qu'il y serait menacé en raison de ses idées politiques. Les subsides fédéraux ne sont toutefois alloués à un réfugié que dans la mesure où son émigration n'est pas possible ou ne saurait raisonnablement être exigée de lui. En outre, la Confédération n'est *pas tenue* d'accorder des contributions. Elle apprécie librement si elle veut le faire. Elle peut en particulier refuser le subside s'il est raisonnablement permis d'admettre que les charges d'assistance doivent être supportées intégralement par une institution d'aide ou par le canton. Tel sera notamment le cas lorsqu'un réfugié tombé dans le besoin a résidé depuis plusieurs années dans un canton et y a des attaches. L'aide israélite aux réfugiés devra également subvenir à l'entretien des réfugiés juifs qui observent les rites et qui, de ce fait, ont beaucoup de peine à trouver un emploi.

V

L'étendue des charges que cet arrêté entraînera pour la Confédération ne peut guère être évaluée à l'avance. Tout dépend de l'évolution ultérieure de la situation. Tout d'abord, il n'est pas possible de prévoir combien de réfugiés chercheront encore asile chez nous. Suivant le développement de la situation politique à l'étranger, le nombre de personnes plus ou moins contraintes de gagner notre pays augmentera ou diminuera. Aussi longtemps que la situation restera stable dans les pays limitrophes, ou tout au moins qu'elle ne s'aggravera pas, il ne faudra pas s'attendre à une arrivée massive d'étrangers.

La question de savoir dans quelle mesure les réfugiés accueillis devront être assistés doit aussi être laissée ouverte. Tant que la situation du marché du travail demeurera favorable et que les nouveaux arrivants pourront occuper un emploi jusqu'à leur émigration, il ne faudra pas compter devoir verser des secours considérables.

La situation du marché du travail est aussi d'une importance capitale pour les anciens réfugiés libérés du statut de réfugié. Aussi longtemps qu'il y aura suffisamment de travail pour les citoyens suisses, ces anciens réfugiés pourront également gagner leur vie. Si la conjoncture devenait moins favorable, ils risqueraient de perdre leur emploi et de tomber à la charge de l'assistance privée ou publique, car la plupart d'entre eux ne sont pas assurés contre le chômage. Les prestations payées en vertu de l'arrêté fédéral pourraient alors prendre de très grandes proportions.

Il ressort d'une enquête effectuée auprès des institutions d'aide aux réfugiés que jusqu'ici 320 nouveaux réfugiés se sont annoncés à elles. 151 sont entrés en Suisse après le 1^{er} janvier 1948, 53 dans les années 1946 et 1947 et 116 antérieurement. A fin juillet 1948, 79 d'entre eux relevaient encore de la Caritas, 69 de l'œuvre suisse d'entraide ouvrière, 3 du comité des églises protestantes de Suisse pour l'aide aux réfugiés évangéliques, 63 de l'union suisse des comités israélites d'aide aux réfugiés et 4 du service chrétien de la paix. Au total, 87 d'entre eux devaient être assistés en juillet 1948, à savoir 33 par la Caritas, 42 par l'œuvre suisse d'entraide ouvrière, 3 par l'aide aux réfugiés protestants, 6 par les comités israélites et 3 par le service chrétien de la paix.

Les taux des secours étaient très divers. Pour certains réfugiés, il a suffi de verser de modestes secours, non renouvelables, en nature ou en argent; d'autres ont dû être assistés entièrement pendant une période plus ou moins longue. Les prestations se sont élevées à 157 francs en moyenne par personne secourue et par mois; elles ont atteint en juillet le total de 13 686 francs. En vertu des dispositions du projet, la Confédération devrait prendre à sa charge la moitié de ces frais, à savoir 6843 francs.

Si les circonstances ne subissent pas de fortes modifications et si l'on admet que le nombre des réfugiés indigents qui arrivent en Suisse est égal à peu de chose près au nombre des réfugiés qui quittent notre pays ou qui trouvent un emploi leur permettant de se tirer d'affaire, les dépenses d'assistance se trouvant diminuées d'autant, les charges de la Confédération seront approximativement de l'ordre de 7000 francs par mois. Une somme annuelle de 84 000 francs consacrée à l'assistance de ces nouveaux réfugiés pourrait être considérée comme modique.

Il serait cependant quelque peu osé d'envisager seulement cette hypothèse favorable. On ne saurait en effet fonder tous les calculs sur l'actuelle stabilité relative du nombre des entrées en Suisse et de la situation du marché du travail. Nous devons au contraire inclure dans nos prévisions une augmentation du nombre des entrées — sans pour cela envisager un afflux massif de fugitifs — et une aggravation du marché du travail qui aurait pour conséquence d'empêcher les nouveaux venus de trouver un emploi et d'obliger les anciens réfugiés à abandonner leur activité. En pareil cas, les frais augmenteraient aussitôt de façon considérable. En admettant que 100 réfugiés indigents entrent mensuellement en Suisse et que 400 à 500 anciens réfugiés perdent leur emploi, retombant ainsi pour un certain temps à la charge de l'assistance, la moyenne annuelle des bénéficiaires de subsides atteindrait peut-être le millier. En envisageant un taux moyen d'environ 180 francs par personne et par mois (pour un couple avec ou sans enfant le taux serait moins élevé, selon la composition de la famille), il faudrait compter chaque mois avec une dépense de 180 000 francs, dont la Confédération devrait supporter la moitié, soit 90 000 francs. Pour l'année entière, ces secours se monteraient à 1 080 000 francs.

La charge effective pourrait ainsi varier entre 84 000 francs et un million, en tant que des événements extraordinaires ne bouleversent pas toutes les prévisions. Si les entrées de nouveaux réfugiés se poursuivent à la même cadence qu'aujourd'hui, et si la situation du marché du travail ne subit pas de modifications soudaines et très défavorables, les charges ne devraient cependant pas être très supérieures à 84 000 francs.

Si des événements extraordinaires à l'étranger devaient contraindre de très nombreuses personnes à se réfugier dans notre pays, il faudrait adopter un autre système. En cas d'afflux soudain de fugitifs, les institutions d'aide aux réfugiés seraient en effet débordées et ne pourraient plus s'occuper de chaque réfugié individuellement. Comme pendant la guerre, la Confédération devrait de nouveau organiser des centres d'hébergement où les réfugiés pourraient être accueillis temporairement. Elle devrait aussi supporter les dépenses qui en résulteraient. Un tel état de nécessité commanderait l'application de mesures extraordinaires qui ne sauraient être prévues dans les limites de l'arrêté.

VI

Il n'existe aucune relation directe entre le projet d'arrêté ci-joint et l'arrêté du 16 décembre 1947 concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse, lequel est valable seulement pour les étrangers autorisés à résider durablement dans notre pays (asile durable) en vertu de notre arrêté du 7 mars 1947 fondé sur les pouvoirs extraordinaires. Le projet d'arrêté ne vise nullement à modifier ou à abroger l'arrêté relatif au « financement de l'asile durable ».

VII

Les diverses dispositions du projet d'arrêté appellent les commentaires suivants :

Article premier

La Confédération se propose de participer seulement aux frais d'assistance de réfugiés, et non pas aux frais d'assistance de tous les étrangers sans distinction; il est dès lors logique que les secours ne soient versés que dans la mesure où le départ du réfugié n'est pas possible ou ne saurait raisonnablement être exigé de lui. Cependant, lorsque les circonstances lui permettront de retourner dans son Etat d'origine ou son dernier Etat de résidence ou encore d'émigrer dans un autre pays, il ne pourra plus bénéficier de subsides fédéraux. D'autre part, la Confédération ne doit pas contribuer seulement aux frais d'entretien des réfugiés, mais aussi aux frais de leur émigration et, le cas échéant, de leur formation ou rééducation professionnelle si leur avenir s'en trouve facilité. L'arrêté fédéral part également du principe que les réfugiés admis en Suisse au moment du danger restent tenus de partir dès qu'on peut raisonnablement l'exiger d'eux, à

moins qu'une autre décision de police des étrangers n'ait été prise à leur égard. En pareil cas, des secours dans les limites du présent arrêté ne pourraient plus être alloués.

La question de savoir si l'on peut raisonnablement exiger d'un étranger qu'il utilise une possibilité d'émigration présente souvent des difficultés. Tout dépend de la situation générale et de la façon dont se présente le cas. Il n'est pas possible, dans les limites de l'arrêté, de préciser ce qu'il faut entendre ici par raisonnablement. En tout état de cause, le point de vue subjectif de la personne secourue ne saurait à lui seul être déterminant. En liaison avec les cantons et les institutions d'aide privées, les autorités fédérales devront s'efforcer, comme elles l'ont fait jusqu'ici, de suivre une politique adéquate et de régler chaque cas avec équité et mesure.

Art. 2

Comme nous l'avons déjà dit, les cantons ne sont malheureusement pas d'accord d'assumer une partie, aussi minime soit-elle, des frais. En dépit de cette décision de principe, nous avons peine à croire qu'ils nous refuseront toute collaboration dans ce domaine. Il y a lieu d'espérer, au contraire, que plusieurs cantons se conformeront finalement à de nobles traditions et accepteront de nous prêter leur concours. Les contributions des cantons et des communes devraient alors être imputées sur le subside fédéral, conformément à l'article 2.

Le deuxième alinéa nous autorise à augmenter les prestations de la Confédération lorsque, malgré toutes les démarches, il n'est plus possible aux institutions d'aide de fournir leur part. Les institutions d'aide disposent seulement du produit de leurs collectes annuelles et des dons qui leur sont faits. Elles reçoivent aussi des fonds de l'étranger. Lorsque les moyens de l'office central seront épuisés ou insuffisants, la Confédération devra nécessairement augmenter ses prestations. Mais tel ne sera pas le cas aussi longtemps que les institutions d'aide n'auront pas démontré qu'elles ont déployé leurs efforts jusqu'à l'extrême. Il ne faut pas oublier que ces œuvres, outre l'assistance des nouveaux réfugiés dans les limites du projet d'arrêté fédéral, doivent encore remplir des obligations plus étendues en faveur des anciens réfugiés et surtout de ceux qui ont été admis à séjourner durablement en Suisse. Toutefois, tant que le nombre des nouveaux réfugiés ne sera pas trop considérable et que la plupart d'entre eux pourront, comme par le passé, trouver un emploi, les institutions d'aide seront certainement en mesure de satisfaire aux engagements limités qui résultent pour elles du nouvel arrêté fédéral.

Art. 3

La réserve formulée dans cet article va de soi. Si des tiers subviennent à l'entretien d'un réfugié, ni les institutions d'aide, ni la Confédération ne

verseront de secours; il en est de même des réfugiés qui refusent d'accepter un travail pouvant raisonnablement être exigé d'eux.

Art. 4

On pourrait penser qu'une telle disposition n'est pas nécessaire. Les expériences faites démontrent toutefois que cet appel répond à un besoin — la Confédération ne peut en effet pas fixer, par voie d'arrêté, des normes impératives au sujet de la perception des impôts cantonaux. On est en droit d'attendre des cantons qu'ils ne perçoivent pas d'impôts ni de taxes de séjour des réfugiés secourus par l'assistance privée ou par la Confédération.

Art. 5

Les réfugiés qui viennent d'entrer en Suisse doivent tout d'abord être gardés à la disposition des autorités afin que leurs déclarations puissent être contrôlées. Il n'est pas toujours possible de les confier immédiatement à une institution d'aide. Les cantons estiment cependant injuste de devoir prendre soin du réfugié et supporter les frais de son séjour pendant l'examen du dossier par les autorités fédérales. Comme cet examen dure quelquefois longtemps, les frais peuvent être assez élevés. Il serait inéquitable de les mettre exclusivement à la charge du canton dans lequel le réfugié est entré. Cela constituerait une charge excessive pour les cantons frontiers. Etant donné que les autres cantons ne sont guère disposés à prendre une partie des frais à leur charge et que la constitution ne permet pas de les y contraindre, il a fallu prévoir à l'article 5 que la Confédération dédommage en pareil cas les cantons. Ces derniers doivent cependant supporter les frais jusqu'au moment où les dossiers parviennent aux autorités fédérales. Comme il s'agit d'une période relativement courte, dont la durée dépend en définitive des autorités cantonales, il peut être raisonnablement exigé des cantons qu'ils assument ces premiers frais.

Art. 6

Depuis que l'office central d'aide aux réfugiés prend soin d'une manière remarquable des réfugiés, la Confédération, comme d'ailleurs le canton de Zurich, lui a octroyé une subvention annuelle pour ses frais d'administration. Pendant la guerre, l'office central, qui groupe en son sein toutes les institutions d'aide aux réfugiés, a dû développer ses services. Aussi le subside fédéral a-t-il été augmenté de façon sensible. Bien que par suite de la diminution du nombre des réfugiés, l'office ait pu simplifier ses services administratifs, il lui incombe encore, vraisemblablement pour un temps prolongé, des tâches importantes dont l'accomplissement, s'il ne s'en chargeait pas lui-même, devrait être assuré du moins partiellement par les autorités. L'activité de l'office central sera également précieuse dans les limites du nouvel arrêté.

L'existence d'une telle centrale facilitera et simplifiera sensiblement la tâche des autorités. Il se justifie dès lors de lui verser chaque année, à l'avenir également, une contribution aux frais d'administration dont le montant doit être déterminé dans le budget. A cet égard, il importe en effet de veiller à ce que les fonds recueillis par l'office central servent avant toute chose à l'assistance des réfugiés indigents et ne soient si possible pas utilisés pour couvrir les frais d'administration. Si les donateurs ont la certitude que les réfugiés indigents bénéficient réellement de leurs contributions et que ces dernières ne sont pas absorbées d'une manière ou d'une autre par des frais d'administration, ils seront plus enclins, ainsi que l'expérience le montre, à renouveler leur geste généreux.

Art. 7

Cet article réprime l'obtention frauduleuse de prestations au sens de l'arrêté. Il arrive en effet, quoique rarement, que des réfugiés se rendent coupables d'escroquerie à l'assistance. Généralement, il n'est pas possible sans autre formalité de priver le réfugié de subsides; aussi des dispositions pénales sont-elles nécessaires, car elles ont un effet préventif.

Art. 8

Il va de soi que les prestations obtenues indûment doivent être restituées et que les étrangers secourus doivent rembourser les contributions reçues lorsque des biens leur étoient après coup ou que leur gain paraît suffisant. Etant donné que chacun ne pense pas à s'acquitter spontanément de cette obligation toute naturelle, il est nécessaire de régler cette question dans l'arrêté.

Art. 9

L'arrêté lui-même ne mentionne pas les institutions auxquelles la Confédération peut verser ses contributions en faveur de l'assistance de réfugiés. L'office central d'aide aux réfugiés et les œuvres de secours qui lui sont affiliées entrent principalement en ligne de compte. Le département de justice et police arrêtera à ce sujet les dispositions nécessaires. Au surplus, l'application de l'arrêté ne présentera pas de difficultés particulières, car ce système a déjà été mis à l'épreuve, ainsi que nous l'avons dit plus haut.

Art. 10

La durée de l'arrêté est fixée à 5 ans. Nous avons admis — avec beaucoup d'optimisme peut-être — que durant cette période la situation internationale permettra aux réfugiés de retourner dans leur patrie ou d'émigrer.

466

Au vu des considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-joint concernant la contribution de la Confédération aux frais d'assistance de réfugiés étrangers.

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

Berne, le 22 octobre 1948.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

CELIO

7306

Le vice-chancelier,

Ch. OSER

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

**la contribution de la Confédération aux frais d'assistance
de réfugiés étrangers**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 22 octobre 1948,

arrête:

Article premier

La Confédération peut contribuer aux frais occasionnés aux institutions privées d'aide aux réfugiés par l'entretien et l'émigration des réfugiés indigents dont elles s'occupent et qui se trouvent en Suisse.

Des contributions ne sont allouées en faveur d'un réfugié que dans la mesure où ni son retour dans son Etat d'origine ou son dernier Etat de résidence, ni son émigration dans un autre pays ne sont possibles ou ne peuvent raisonnablement être exigés.

Lorsque les institutions d'aide facilitent l'émigration des réfugiés en leur donnant la possibilité d'apprendre un métier ou de suivre des cours de rééducation professionnelle, la Confédération peut également contribuer aux dépenses qui en résultent.

Art. 2

En règle générale, la Confédération rembourse aux institutions d'aide la moitié des secours payés avec son assentiment. La participation éventuelle des cantons et des communes est imputée sur la contribution fédérale.

Le Conseil fédéral est autorisé à augmenter sa contribution lorsque, malgré toutes les démarches, il n'est pas possible aux institutions d'aide de fournir leur part.

Art. 3

La Confédération ne contribue pas aux prestations effectuées en faveur des réfugiés aptes au travail qui pourraient être autorisés à exercer une activité lucrative, mais qui ne cherchent pas d'ouvrage; elle ne verse pas non plus de contribution en faveur des réfugiés qui peuvent être assistés par des parents ou des amis.

Art. 4

Aucune taxe de séjour et aucun impôt ne sera perçu des réfugiés pour l'entretien desquels des subsides sont versés aux institutions d'aide dans le sens du présent arrêté.

Art. 5

La Confédération dédommage les cantons des charges qui leur sont occasionnées par l'hébergement et la subsistance du réfugié depuis le moment où le dossier parvient à l'autorité fédérale compétente jusqu'à décision prise au sujet de son admission ou de son refoulement, ou jusqu'au moment où une institution d'aide aux réfugiés se charge de lui.

Art. 6

Le Conseil fédéral est autorisé à accorder à l'office central suisse d'aide aux réfugiés une subvention annuelle convenable pour ses frais d'administration. Le montant de cette subvention est fixé dans le budget.

Art. 7

Celui qui, intentionnellement, par des indications mensongères ou incomplètes, aura obtenu ou tenté d'obtenir, pour lui-même ou pour un tiers, des prestations dans le sens du présent arrêté, sera puni de l'emprisonnement jusqu'à six mois ou de l'amende jusqu'à dix mille francs. La poursuite et le jugement incombent aux cantons.

Art. 8

Les prestations obtenues sans droit devront être restituées.

Doivent également être restituées, en tout ou en partie, les prestations faites pour des buts déterminés, lorsque les conditions dans lesquelles elles ont été accordées ont cessé d'exister et que le bénéficiaire est en mesure d'opérer un remboursement.

Est réservé en outre le remboursement des prestations, en tant qu'il ne constituerait pas une rigueur excessive, lorsque des biens échoient après coup à l'étranger ou lorsque son gain paraît suffisant.

Les remboursements sont répartis entre la Confédération, les institutions d'aide et, le cas échéant, les cantons au prorata des prestations effectuées.

Art. 9

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté. Le département de justice et police contrôle l'emploi judicieux des contributions de la Confédération; d'entente avec le département des finances et des douanes, il édicte les directives nécessaires à l'application de l'arrêté et détermine notamment les institutions d'aide aux réfugiés auxquelles des subventions peuvent être accordées, les personnes pouvant être assistées, l'étendue des prestations et la procédure à suivre dans les relations avec les cantons et les institutions d'aide privées.

Les contributions de la Confédération sont versées par la division de police du département de justice et police. Les décisions de la division de police peuvent être déférées dans les trente jours au département de justice et police, qui prononce en dernier ressort.

Art. 10

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, est applicable pour une durée de cinq ans et entre immédiatement en vigueur.