

POLICE FEDERALE DES ETRANGERS

Berne, le 31 JUL. 1968

S 086.2

Effets d'ordre numérique de la seconde initiative  
populaire contre l'emprise étrangère

---

1. Un comité de l'initiative populaire contre l'emprise étrangère, composé surtout de membres de l'Action nationale contre la pénétration étrangère a récemment pris, sous la présidence de M. James Schwarzenbach, conseiller national, la décision de lancer une nouvelle initiative populaire contre l'emprise étrangère. Le texte de l'initiative populaire, pour laquelle on a déjà commencé à recueillir des signatures, a la teneur suivante:

"La Constitution de la Confédération du 29 mai 1874 est complétée comme il suit:

Article 69 quater

I.

- a) La confédération prend des mesures contre l'emprise démographique ou économique étrangère en Suisse.
- b) Le Conseil fédéral veille à ce que dans chaque canton, Genève excepté, le nombre des étrangers ne soit pas supérieur à 10% des citoyens suisses dénombrés lors du dernier recensement. Pour le canton de Genève, la proportion admise est de 25%.
- c) Dans le compte des étrangers, selon le présent article, lettre b), ne sont pas pris en considération et touchés par les mesures contre la surpopulation:

Les saisonniers (qui ne demeurent pas plus de 9 mois par an en Suisse, et y viennent sans famille), les frontaliers, les étudiants de degré universitaire, les touristes, les fonctionnaires d'organisations internationales, les membres des délégations diplomatiques et consulaires, les hommes de science et les artistes ayant des qualifications particulières, les retraités, les malades et personnes en convalescence ou en traitement, le personnel d'hôpital, le personnel d'organisations de charité ou ecclésiastiques internationales.

- d) Le Conseil fédéral veille à ce qu'aucun citoyen suisse ne soit congédié en raison des mesures de restriction ou de rationalisation, aussi longtemps que des étrangers, de la même catégorie professionnelle, travaillent dans la même exploitation.

e) Le Conseil fédéral ne peut utiliser la naturalisation comme mesure de lutte contre la surpopulation étrangère qu'en décidant que les enfants de parents étrangers sont citoyens suisses dès leur naissance, quand leur mère est d'origine suisse, et les parents domiciliés en Suisse au moment de la naissance (cf. art. 44, 3e al.).

## II.

a) L'article 69 quater entre en vigueur immédiatement après son acceptation par le peuple et les cantons, et l'arrêté de validation de l'Assemblée fédérale.

b) Pour les mesures prévues au chiffre I b), la réduction doit être réalisée dans le délai de 4 ans dès l'arrêté de validation de l'Assemblée fédérale.

2. L'initiative lancée à l'époque par le Parti démocrate du canton de Zurich contre la pénétration étrangère partait, pour la réduction de l'effectif des étrangers, de la population de résidence totale (Suisse et étrangers). En revanche, le texte de la nouvelle initiative exige que le nombre admissible d'étrangers se calcule sur la base de la population suisse dont il ne doit pas dépasser 10 pour cent. Pour ramener l'effectif des étrangers au dixième du nombre des citoyens suisses, il faudrait procéder à une réduction encore plus forte de cet effectif que pour l'abaisser à 10 pour cent de la population totale de résidence.

Selon le libellé de l'article constitutionnel proposé, on devra en outre se fonder sur les résultats du dernier recensement de la population. Si la nouvelle disposition constitutionnelle devait - en cas d'acceptation en votation populaire - entrer en vigueur avant le 1er décembre 1970, il faudrait prendre comme base de calcul l'effectif des Suisses donné par le recensement de 1960. Cela aurait pour conséquence une réduction encore plus forte de l'effectif des étrangers parce qu'on ne pourrait pas tenir compte de l'augmentation de la population suisse intervenue entretemps.

Le tableau qui suit renseigne sur les effets d'ordre numérique qu'aurait, en cas d'acceptation, une initiative populaire telle que celle dont le texte est reproduit ci-dessus. Comme on en est actuellement réduit à des suppositions quant à la date de l'entrée en vigueur du nouvel article constitutionnel, s'il était accepté, et comme on ne peut également pas prévoir avec certitude l'évolution ultérieure de l'effectif des étrangers, on s'est fondé, pour les calculs et les estimations, sur les données concernant l'effectif des étrangers à fin 1967, qui sont les plus récentes (cf. colonnes 1 à 5 du tableau). En revanche, il n'a pas été tenu compte de l'accroissement de la population étrangère de résidence devant intervenir chaque année jusqu'à l'adoption éventuelle de l'initiative populaire.

3. D'après la première initiative populaire contre la pénétration étrangère, la proportion des étrangers dans la population totale était déterminée par le nombre de tous les étrangers établis ou en séjour. Le texte de la nouvelle initiative apporte un allègement en ce sens qu'il exclut les catégories d'étrangers mentionnées sous chiffre I, lettre c). Selon toute estimation, cela donne pour tous les cantons, sans tenir compte des saisonniers, un total de 100'000 étrangers à ne pas compter lors du calcul de l'effectif des étrangers faisant l'objet de la réduction (cf. colonne 7 du tableau). En revanche, la nouvelle initiative ne se contente pas d'une réduction de l'effectif des étrangers ramenant celui-ci à un dixième de la population totale de résidence (environ 6'036'000 à fin 1967), mais exige que cet effectif soit abaissé jusqu'à 10 pour cent du nombre des citoyens suisses (5'129'000 à fin 1967). Cela a pour effet de compenser pratiquement à peu près l'allègement de 100'000 dont il vient d'être question.

Une autre aggravation par rapport aux exigences de la première initiative est provoquée par la disposition selon laquelle les travailleurs saisonniers, dont le nombre n'est pas compris dans l'effectif des étrangers établi chaque année à fin décembre, doivent être comptés dans la population étrangère de résidence lorsqu'ils séjournent plus de 9 mois par an en Suisse ou y viennent avec leur famille. En août 1967, l'effectif des saisonniers était d'environ 153'000. Or, au cours de l'année 1967, on a, selon toute estimation, délivré 50'000 à 70'000 autorisations saisonnières à des travailleurs étrangers qui, selon la disposition constitutionnelle proposée, devraient être comptés dans la population étrangère de résidence et dont l'effectif devrait par conséquent être soumis à réduction. Il n'est pas possible, pour l'heure, d'indiquer exactement le nombre de ces saisonniers parce que la statistique des autorisations saisonnières n'est pas établie selon la durée du séjour des bénéficiaires. On ne peut également pas préciser la répartition entre les cantons des travailleurs saisonniers qui, selon la pratique actuellement suivie, reçoivent une autorisation dont la durée s'étend au-delà de 9 mois. Finalement, il importe de tenir compte du fait que même les saisonniers qui reçoivent une autorisation pour plus de 9 mois doivent de toute façon quitter le pays durant l'année. Les quelque 50'000 à 70'000 saisonniers dont il est question ci-dessus ne devraient donc être comptés dans la population étrangère de résidence que dans la mesure où, après acceptation de l'initiative populaire, les cantons ne seraient pas en mesure, pour des motifs d'ordre économique, de limiter à 9 mois par an la durée des autorisations saisonnières. C'est pour ces considérations qu'il n'a pas été tenu compte des travailleurs saisonniers dans le tableau ci-annexé.

4. A l'encontre de ce qu'exigeait la première initiative populaire contre la pénétration étrangère, le nouvel article constitutionnel proposé ne fixe pas la proportion des étrangers pour l'ensemble de la Suisse, mais pour chaque canton; cette proportion n'excédera pas

10 pour cent, un régime spécial étant accordé au canton de Genève en raison des conditions particulières dans lesquelles il se trouve. Si l'on se fonde sur les chiffres de fin 1967 et si l'on exclut les saisonniers du calcul, on en arrive à la constatation que 17 cantons seraient tenus de réduire l'effectif des étrangers résidant sur leur territoire alors que 8 cantons, à savoir ceux de Berne, Lucerne, Uri, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Fribourg, Appenzell Rhodes-Intérieures et Valais pourraient accroître cet effectif dans les limites des chiffres indiqués par la colonne 9 du tableau.

Même en n'incluant pas les saisonniers dans l'effectif des étrangers, l'ampleur de la réduction serait sensiblement plus grande dans la plupart des cantons tenus de réduire cet effectif que cela aurait été le cas selon la première initiative. Sans doute, une réduction de quelque 260'000 du nombre des étrangers était-elle déjà nécessaire selon cette première initiative (cf. rapport du 29 juin 1967 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, FF 1967 II, page 95 et total de la colonne 9 du tableau ci-annexé). Toutefois, cette réduction aurait été répartie entre tous les 25 cantons alors que, d'après le texte de la nouvelle initiative, 17 cantons devraient supporter tout le poids de la réduction. Il s'ensuivrait, par exemple, que le canton de Zurich serait tenu de réduire de 73'000 l'effectif des étrangers alors que la réduction n'aurait été que de 51'000 selon la première initiative; le canton de Vaud devrait réduire cet effectif de 48'000 au lieu de 29'000 et le canton du Tessin de 31'000 et non plus de 12'000. Pour le canton de Zurich, cette réduction représenterait 61% de l'effectif actuel des étrangers sous permis de séjour et pour le canton de Vaud une proportion de 69%. Quant au Tessin, il ne pourrait même pas s'acquitter de ses obligations en contraignant à partir tous les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année. Les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Argovie et Neuchâtel devraient également abaisser de plus de la moitié l'effectif des étrangers sous permis de séjour; les cantons de Glaris et de Thurgovie seraient tenus d'opérer une réduction de 48% et Soleure, Saint-Gall et les Grisons devraient renoncer à 32 - 37% de l'effectif de ces étrangers. Même le canton de Genève, auquel le texte de l'initiative veut accorder une proportion d'étrangers de 25% du nombre des Suisses, serait encore contraint de réduire de 48% le nombre des étrangers sous permis de séjour.

En outre, il ne faut pas perdre de vue que la réduction de l'effectif des étrangers à opérer dans les différents cantons devrait avoir lieu dans les 4 ans à dater de l'acceptation de l'initiative populaire, donc dans un laps de temps encore plus bref que dans le cas de la première initiative. De plus, il importe de tenir compte du fait qu'on se trouverait dans l'obligation de procéder à une réduction supplémentaire dans la mesure où l'exigerait l'augmentation de l'effectif des étrangers intervenue jusqu'à la date d'une acceptation éventuelle de l'initiative.

- 5 -

5. Pour être complets, nous préciserons encore que la première initiative populaire contre la pénétration étrangère limitait l'obligation de réduire l'effectif des étrangers à ceux qui étaient en possession d'une autorisation de séjour. Elle ne touchait donc pas aux traités d'établissement conclus avec de nombreux Etats. Il en va tout autrement en ce qui concerne la présente initiative, qui soumet aussi bien les étrangers établis que les étrangers sous permis de séjour à la réduction des effectifs. Même si l'on ne réduisait au début que l'effectif des étrangers en possession de l'autorisation de séjour, un nombre toujours plus grand de cantons devraient, par la suite, limiter également l'effectif des étrangers établis en raison de l'augmentation continue du nombre des étrangers pouvant bénéficier de l'établissement. Or cela serait en contradiction avec les traités d'établissement et, surtout avec le principe de liberté d'établissement qui y est fixé. Une modification ou une dénonciation de ces traités aurait pour conséquence que le statut juridique de nos compatriotes de l'étranger serait menacé.

---

Annexe: 1 tableau

Police fédérale des étrangers  
Initiative populaire contre la pénétration étrangère 1968  
Effets à escompter sur la base de l'effectif enregistré à fin 1967 \*

Canton	EFFECTIF DES SUISSES A FIN 1967		Effectif des étrangers à fin 1967				Effectif selon l'initiative sur la base des données de fin 1967				Réduction imposée	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total (col. 5 ÷ 8)	En pour cent de l'effectif des étrangers sous permis de séjour
Zurich . . .	886 179	119 996	57 856	100	177 952	88 618	16 643	105 261	72 691	61		
Berne . . .	893 923	64 039	20 164	2 000	86 203	89 392	9 543	98 935	[12 732]	-		
Lucerne . . .	251 646	18 481	7 439	-	25 920	25 165	2 372	27 537	[1 617]	-		
Uri . . .	31 755	1 102	457	-	1 559	3 175	143	3 318	[1 759]	-		
Schwyz . . .	76 429	6 522	2 449	-	8 971	7 643	816	8 459	512	8		
Obwald . . .	23 398	994	433	-	1 427	2 340	132	2 472	[1 045]	-		
Nidwald . . .	22 463	1 581	541	-	2 122	2 246	191	2 437	[315]	-		
Glaris . . .	35 541	4 806	1 633	-	6 439	3 554	580	4 134	2 305	48		
Zoug . . .	54 209	6 624	2 267	-	8 891	5 421	802	6 223	2 668	40		
Fribourg . . .	152 679	9 161	2 442	-	11 603	15 268	1 026	16 294	[4 691]	-		
Soleure . . .	194 341	22 154	7 675	-	29 829	19 434	2 693	22 127	7 702	35		
Bâle-Ville . . .	201 625	24 042	11 326	400	35 768	20 162	3 682	23 844	11 924	50		
Bâle-Camp. . .	156 029	21 484	8 389	-	29 873	15 603	2 726	18 329	11 544	54		
Schaffhouse . . .	60 309	8 267	3 545	50	11 862	6 031	1 136	7 167	4 695	57		
Appenz.Rh.-E. . .	44 875	4 768	1 602	-	6 370	4 488	573	5 061	1 309	27		
Appenz.Rh.-I. . .	12 548	770	188	-	958	1 255	85	1 340	[382]	-		
Saint-Gall . . .	319 049	33 862	15 222	50	49 134	31 905	4 586	36 491	12 643	37		
Grisons . . .	128 620	11 872	6 461	-	18 333	12 862	1 725	14 587	3 746	32		
Argovie . . .	337 601	53 194	14 670	-	67 864	33 760	6 016	39 776	28 088	53		
Thurgovie . . .	157 930	21 356	7 188	-	28 544	15 793	2 570	18 363	10 181	48		
Tessin . . .	176 092	30 806	23 409	100	54 315	17 609	5 373	22 982	31 333	100 + 2% (527) établis		
Vaud . . .	397 469	70 169	26 627	300	97 096	39 747	9 109	48 856	48 240	69		
Valais . . .	172 081	9 555	4 778	-	14 333	17 208	1 337	18 545	[4 212]	-		
Neuchâtel . . .	134 638	22 065	7 833	-	29 898	13 464	2 705	16 169	13 729	62		
Genève . . .	207 235	59 410	28 906	14 000	102 316	51 809	22 222	74 031	28 285	48		
Total	5 128 664	627 080	263 500	17 000	907 580	543 952	98 786	642 738	264 842	42		

\* Estimation, \*\* Canton de Genève 25%, [] En dessous du maximum