

Copie verte

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

Ba 18. Aug. 75 17.

s.B.41.10.1.-KT/pw

3003 Berne, le 19 août 1975

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
 Prière de rappeler cette référence dans la réponse
 Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

A la Police fédérale
 des étrangers

ad S 121.253003 B e r n eLoi fédérale sur les étrangers

Monsieur le Directeur,

Par lettre du 11 juillet 1975, vous nous avez soumis les projets d'une loi fédérale sur les étrangers et d'une ordonnance d'exécution de ladite loi. Ces textes font suite à une motion adoptée par les Chambres fédérales en 1974 invitant le Conseil fédéral à réviser la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, cette révision devant avoir pour objectif la stabilisation et la réduction progressive du nombre des étrangers en Suisse, en tenant compte de tous les facteurs humains, sociaux, économiques et démographiques, ainsi que de la situation particulière de certains cantons.

La Direction du droit international public de notre Département a été étroitement associée à l'élaboration des projets de loi et d'ordonnance et a eu largement l'occasion de faire valoir, au sein de la commission d'experts nommée par le Chef du Département fédéral de justice et police, les intérêts spécifiques du Département politique. En ce qui concerne les dispositions autres que celles relatives à l'activité politique des étrangers, nous pouvons dès lors nous borner à rappeler les objections que soulève, du point de vue de la technique législative, l'introduction d'un article 1er définissant les buts de la loi ("Zweckartikel"), objectifs qui pourraient être dépassés dans une dizaine d'années. Comme convenu entre M. L. Dessibourg, Directeur-suppléant, et notre collaborateur M. Krafft, nous vous avons en outre transmis

Dodis



- 2 -

directement un certain nombre d'observations du Délégué à la coopération technique, qui ont trait à la situation particulière des boursiers formés en Suisse dans le cadre de la coopération au développement bilatérale et multilatérale.

C'est la première fois, en revanche, que nous sommes appelés à nous prononcer sur le projet d'une nouvelle réglementation de l'activité politique des étrangers, qui a été mise au point par un groupe de travail présidé par l'ancien Procureur général de la Confédération, le Professeur Walder. Ne disposant pas d'un commentaire des articles en question qui nous permettrait de connaître avec précision les intentions des auteurs de ce projet, nous ne pouvons pas prendre position de manière définitive et vous communiquer des propositions concrètes de modification de ces textes. Vous voudrez bien cependant trouver ci-après les observations que les articles 67 à 70 du projet de loi fédérale sur les étrangers appellent de notre part.

1. Le projet de loi fédérale règle les conditions auxquelles seront soumises les activités politiques des étrangers en Suisse. Il définit, en particulier, les restrictions que les autorités fédérales etcantoniales pourront apporter à ces activités. Il convient tout d'abord de se demander si ces dispositions sont compatibles avec les obligations assumées par notre pays sur le plan international. A cet égard, l'article 16 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit qu'aucune des dispositions des articles 10 (liberté d'expression), 11 (liberté d'association) et 14 (principe de non-discrimination) ne peut être considérée comme interdisant aux Etats contractants d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers. En principe dès lors, les limitations de l'activité politique contenues dans le projet de loi seraient couvertes par l'article 16 précité. L'article 18 de la Convention, pour sa part, précise que les restrictions apportées aux droits et libertés

- 3 -

ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues. Les autorités fédérales et cantonales devraient, par conséquent, tenir compte de ce principe lorsqu'elles appliqueraient les dispositions en question du projet de loi fédérale.

Au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, un autre problème a été soulevé par le Juge fédéral Kaufmann lors des discussions qui ont eu lieu, le 9 septembre 1974, au sein de la commission du Conseil national chargée d'examiner le message du Conseil fédéral du 4 mars 1974 concernant ladite Convention. Invité à se prononcer, à titre d'expert, sur la constitutionnalité de la Convention, M. Kaufmann s'est référé à l'article 13, aux termes duquel "toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles". Il a ensuite ajouté:

"In Betracht kommen zum Beispiel vom Gesamtbundesrat erlassene Redebeschränkungen für Ausländer. Derartige Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit sind nach Art. 16 der EMRK zulässig, soweit solche Reden sich als "politische Betätigung" qualifizieren. Dies dürfte oft der Fall sein. Wird dies aber bestritten, so fragt es sich, ob die durch die EMRK gewährleistete Meinungsäusserungsfreiheit tangiert ist oder nicht. Praktisch dürfte es am zweckmässigsten sein, wenn derartige Redeverbote vom zuständigen Departement ausgehen, mit Beschwerdemöglichkeit an den Bundesrat gemäss Art. 100 lit. a OG/Art. 72 VwG. Dann kann der Gesamtbundesrat als Beschwerdeinstanz prüfen, ob das Redeverbot tatsächlich mit der EMRK vereinbar war oder nicht"

Le projet de loi fédérale sur les étrangers prévoit que les restrictions de l'activité politique seront décidées par une autorité fédérale ou cantonale, avec possibilité de recours à une autorité supérieure. Quant aux décisions qui pour-

- 4 -

raient être prises à titre exceptionnel par le Conseil fédéral en instance unique (cf. art. 73, 2e alinéa, du projet concernant l'expulsion), elles seraient couvertes par la réserve de l'article 16 de la Convention, qui, à notre avis, doit pouvoir être appliquée non seulement aux dispositions garantissant un droit ou une liberté (art. 10, 11 et 14), mais également à la règle de procédure de l'article 13.

2. La réglementation de l'activité politique des étrangers dans le projet de loi fédérale soulève, par ailleurs, le problème des rapports entre les dispositions en question et les compétences que la constitution fédérale accorde au Conseil fédéral en matière de protection de la sûreté extérieure de la Suisse et, d'une manière générale, dans le domaine des relations avec l'étranger (art. 70 et 102, chiffres 8 et 9, de la constitution). Les mesures que les autorités fédérales peuvent prendre à l'égard des étrangers qui compromettent la sûreté extérieure de la Suisse sont énumérées limitativement dans le projet. Ce dernier mentionne en outre les autorités compétentes dans chaque cas:

- expulsion: Département fédéral de justice et police
ou Conseil fédéral pour les décisions
présentant une importance particulière
(art. 73);
- renvoi, internement,
interdiction d'entrée
et restriction de
l'activité politique: Ministère public de la Confédération (art. 75, lettres b,
d, c et f).

Les décisions du Département fédéral de justice et police peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral. Les décisions du Ministère public de la Confédération peuvent être portées devant le Département de justice et police.

- 5 -

Dans des circonstances normales, une telle réglementation peut paraître suffisante. Il est cependant nécessaire d'envisager les cas où le Conseil fédéral doit pouvoir prendre lui-même, dans l'intérêt des relations de la Suisse avec l'étranger et en se fondant sur la compétence générale que lui reconnaît l'article 102, chiffre 8, de la constitution, des mesures préventives ayant un caractère général ou individuel. L'arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1948 concernant les discours politiques d'étrangers réserve expressément, à son article 4, paragraphe 4, la possibilité pour le Conseil fédéral de statuer lui-même dans des cas d'espèce. C'est ainsi, par exemple, que le Conseil fédéral a décidé, le 15 juillet 1966, qu'il était seul compétent pour statuer de cas en cas sur l'autorisation à donner aux orateurs étrangers désirant parler du conflit du Vietnam.

Tel qu'il est rédigé, l'article 70 du projet de loi vise, semble-t-il, seulement des mesures ayant un caractère répressif, individuel et subsidiaire: "Si une mesure d'expulsion, de renvoi, d'internement ou d'interdiction d'entrée n'est pas appropriée en raison des circonstances, l'autorité peut,, limiter l'activité politique de l'étranger". Pour les raisons exposées ci-dessus, il nous paraît nécessaire d'ajouter à cette disposition un alinéa 3 réservant la compétence du Conseil fédéral de restreindre ou d'interdire l'activité politique d'un ou de plusieurs étrangers lorsque cette activité est de nature à compromettre les relations de la Suisse avec l'étranger. L'accent, dans cette disposition, serait mis non pas sur l'étranger, pris individuellement, qui compromet la sûreté extérieure de la Suisse, mais sur l'activité qui est de nature à compromettre nos relations avec l'étranger, étant entendu que le Conseil fédéral pourrait aussi prendre des mesures préventives à l'égard d'un seul étranger (par exemple: Soljenitsyne).

3. L'arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1948 concernant les discours politiques d'étrangers prévoit que les étrangers qui ne sont pas en possession d'un permis d'établissement ne peuvent prendre la parole sur un sujet politique, dans des assemblées publiques ou privées, qu'avec une autorisation spéciale (art. 2, par.1). Le projet de loi fédérale sur les étrangers propose de remplacer ce système par une procédure d'avis qui ne concernerait que les étrangers domiciliés hors de Suisse (art. 68). Les avantages et les inconvénients de ces deux systèmes ont été exposés dans le rapport adressé le 14 septembre 1971 au Chef du Département fédéral de justice et police par le groupe de travail chargé d'examiner l'arrêté du Conseil fédéral de 1948. Nous n'y reviendrons donc pas, sinon pour constater que la réglementation actuelle, malgré ses insuffisances et ses lacunes, s'est révélée efficace et n'a pas empêché le développement, ces dernières années, d'une pratique libérale des autorités compétentes.

Tout en étant conscients des risques qu'elle pourrait impliquer en cas de crise, nous pouvons cependant nous rallier à la solution plus libérale du projet de loi. Nous pensons en effet que, si elle était adoptée, l'adjonction proposée à l'article 70 (chiffre 2 ci-dessus) permettrait au Conseil fédéral de prendre, le cas échéant, les mesures préventives nécessaires.

Nous nous demandons toutefois si, en limitant le régime de l'avis aux étrangers domiciliés hors de Suisse, cette libéralisation n'irait pas trop loin. Le choix de ce critère aurait notamment pour conséquence de soustraire à tout contrôle préalable l'activité politique des réfugiés en Suisse. Actuellement, l'article 21, par.3, du règlement d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers interdit en principe aux réfugiés d'exercer une activité politique en Suisse. Cette interdiction a été souvent critiquée (cf. encore dernièrement: Peter Stahlberger "Asylrecht- wessen Recht?"; "Der Bund" No 179 du 4 août 1975) et un postulat Götsch du 23 juin 1970 a invité

le Conseil fédéral à modifier la disposition en question. La commission d'experts qui s'est réunie à plusieurs reprises en 1971 pour donner suite à ce postulat a recommandé de biffer l'article 21, par.3, dudit règlement d'exécution et a considéré qu'en matière d'activité politique, les mêmes principes devaient valoir pour les étrangers et les réfugiés. Le représentant du Ministère public fédéral a cependant formulé des objections en soulignant le fait que les réfugiés étaient, d'une manière générale, mieux protégés que les étrangers et qu'il était, en particulier, très difficile d'expulser un réfugié.

Nous partageons les préoccupations exprimées à cette occasion par le Ministère public de la Confédération et pensons qu'il ne serait pas opportun de renoncer à toute possibilité de contrôle de l'activité politique des réfugiés admis en Suisse. Nous proposons, par conséquent, de conserver le critère figurant dans l'arrêté du Conseil fédéral de 1948: la possession d'un permis d'établissement. La future loi sur les étrangers veut, en particulier, accorder à ces derniers un statut juridique qui tienne compte de la durée de leur résidence dans notre pays. Il serait dès lors conforme à l'objectif ainsi défini de prévoir l'obligation pour les étrangers qui ne sont pas en possession d'un permis d'établissement (y compris les réfugiés) d'aviser l'autorité cantonale compétente avant de prendre la parole sur un sujet politique, cette obligation étant supprimée dès que l'étranger a obtenu ce permis.

4. Dans son rapport du 14 septembre 1971 déjà cité, le groupe de travail chargé d'examiner l'arrêté du Conseil fédéral de 1948 concernant les discours politiques d'étrangers avait soulevé le point de savoir s'il ne serait pas indiqué de prévoir également l'obligation d'obtenir une autorisation pour les interviews à la radio et à la télévision. Il avait remarqué à ce propos que l'extension de la procédure d'autorisation aux moyens de communication de masse poserait le problème des limites de la liberté de l'information.

L'article 68 du projet de loi fédérale sur les étrangers vise les cas où l'étranger prend lui-même la parole sur un sujet politique dans une manifestation publique, y fait lire son discours ou le fait reproduire après enregistrement. Il ne couvre donc pas les interviews données à la radio et à la télévision. Nous pouvons accepter cette réglementation. Il convient en effet de relever que l'article 13 de la concession accordée à la SSR interdit "les émissions qui sont susceptibles de mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération ou des cantons, leur ordre constitutionnel, ou les rapports internationaux de la Suisse". Nous avons proposé récemment au Département des transports et communications et de l'énergie une nouvelle version de cette disposition, qui interdit les émissions de nature, en particulier, à compromettre les relations de la Suisse avec l'étranger. Un texte semblable devrait être inséré dans la loi d'exécution du futur article constitutionnel sur la radio et la télévision.

5. L'article 67 du projet de loi prévoit, à son paragraphe 1er, que l'étranger ne peut exercer aucune activité de nature à compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Il convient de mentionner qu'il s'agit de l'activité politique des étrangers, comme l'indique d'ailleurs le titre de la section 45.

Le second paragraphe de cette disposition précise ce qu'il faut entendre par "sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse": "La sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse peut être compromise si l'ordre et la tranquillité, la formation de la volonté politique, les institutions démocratiques, la défense nationale, l'approvisionnement du pays, les relations avec l'étranger ou d'autres intérêts essentiels de la Confédération ou des cantons sont affectés ou si, selon les circonstances, il faut s'attendre à ce qu'ils le soient". La question se pose de savoir si cette définition vaut seulement pour l'application de l'article 67 ou également pour les autres dispositions de la loi où les

notions de "sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse" sont utilisées: articles 34 (expulsion), 36 (interdiction d'entrée), 43 (internement) et 70 (restriction de l'activité politique). En outre, nous relevons qu'à l'article 34 (expulsion), par exemple, le projet de loi distingue le cas de l'étranger qui compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse de celui de l'étranger qui contrevient à l'ordre public, alors qu'à l'article 67, la notion d'ordre public est comprise dans celle de sûreté intérieure. De même, à l'article 70, le projet distingue, d'une part, la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse et, d'autre part, l'ordre public dans un canton.

Nous nous rendons compte que ces distinctions sont dues au fait que les autorités compétentes ne sont pas les mêmes dans chaque cas. Alors que les cantons sont principalement responsables de la protection de l'ordre et de la tranquillité, la Confédération, et plus particulièrement le Conseil fédéral, sont chargés des relations avec l'étranger. Nous nous demandons dès lors si cette répartition des responsabilités ne devrait pas apparaître, d'une manière ou d'une autre, à l'article 67 et s'il ne conviendrait pas d'éviter de mettre sur le même pied tous les éléments compris dans les notions de "sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse".

6. Le projet de loi fédérale sur les étrangers règle un certain nombre de problèmes qui touchent directement ou indirectement à la politique étrangère de la Suisse. Il est dès lors indispensable que notre Département soit consulté avant toute décision qui pourrait avoir des répercussions sur nos relations avec l'étranger ou soit au moins informé de telles décisions. Ce devoir de consultation et d'information existe déjà actuellement et la collaboration entre les Départements compétents est, d'une manière générale, satisfaisante. Il ne nous paraît donc pas nécessaire de consacrer expressément cette obligation dans

- 10 -

la future loi fédérale ou dans son règlement d'exécution. Nous nous réservons toutefois, au cas où cette loi devrait entrer en vigueur, de prendre contact avec les différentes administrations intéressées, y compris la Police fédérale des étrangers, pour indiquer les domaines dans lesquels nous tiendrions à être soit consultés, soit informés.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de notre considération distinguée.

Le Secrétaire général

(Thalmann)

Copies: - Division politique I
- Division politique II
- Direction des organisations internationales
- Service information et presse
- M. l'Ambassadeur Diez
- MM. Dumont et Monnier
- Délégué à la coopération technique
- Ministère public de la Confédération, p.s.i.
- Division de la justice du DFJP, p.s.i.

Ba 13. Aug 75 17: