

TEXTES DE TRAVAIL NON REVISES

En français seulement

LES MIGRATIONS INTERNATIONALES SUD-NORD

Evolution jusqu'en 1981 des lois et règlements  
concernant l'immigration dans les pays Membres de l'OCDE

EXAMEN PAR PAYS :

SUISSE

par

Julien CONDE et Carlos TAVERES-GRAVATO

CENTRE DE DEVELOPPEMENT DE L'OCDE  
94, rue Chardon-Lagache  
75016 Paris (France)

Avril 1986

Le présent document fait partie de 23 rapports couvrant les pays Membres de l'OCDE -- à l'exception de l'Irlande et de l'Islande -- ainsi que la Yougoslavie. Chaque pays est présenté individuellement dans un document de la catégorie "Textes de travail non révisés", disponible, en français seulement, sur demande au Service Information-Publications du Centre de Développement.

Une bibliographie spécifique par pays se trouve à la fin de chaque rapport.

Ce document complète la recherche dont les résultats ont été publiés par ailleurs dans un document de la catégorie "Textes du Centre de Développement" intitulé :

#### "LES MIGRATIONS INTERNATIONALES SUD-NORD

Evolution jusqu'en 1981 des lois et règlements  
concernant l'immigration dans les pays Membres de l'OCDE".

[In English: "Development Centre Papers" Series: International South-North Migration: Evolution of Immigration Laws and Regulations up to 1981 in OECD Member Countries.]

disponible sur demande auprès du Service Information-Publications du Centre.

Les idées exprimées et les faits exposés dans ce document sont sous la seule responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement ceux de l'OCDE.

... ..  
... ..  
... ..

... ..  
... ..

... ..  
... ..

... ..

... ..

... ..  
... ..

... ..

... ..  
... ..

## SUISSE

Historique

La Suisse a été un pays d'émigration jusqu'à la fin du 19ème siècle et on y comptait très peu d'étrangers. Cependant, la situation a beaucoup changé. A la fin de 1979, il y avait 883 837 résidents étrangers en Suisse, auxquels il convient d'ajouter quelque 26 000 fonctionnaires des organisations internationales et membres de leurs familles. Contrairement à la plupart des pays d'immigration, le nombre d'étrangers en 1979 était inférieur à celui de 1974 où les valeurs maxima ont été atteintes. A la fin de 1979, les étrangers représentaient environ 14.1 pour cent de la population totale. Cette proportion, qui est restée la même à la fin de l'année 1980, est une des plus élevées parmi les pays européens.

Dans le passé, l'accroissement démographique naturel de la Suisse était relativement élevé. Au 18ème siècle, par rapport à son pouvoir économique, ce pays pouvait être considéré comme surpeuplé. Pour résoudre ce problème, les autorités encourageaient l'émigration militaire, une pratique introduite au 16ème siècle et devenue une forme institutionnalisée d'émigration. Au 18ème siècle, des estimations indiquaient un nombre de 50 000 émigrés et de 30 000 personnes recrutées temporairement en qualité de mercenaires, chiffres considérables pour une population estimée à 1.7 million d'habitants.

Au 19ème siècle, malgré une politique d'immigration plutôt libérale, la notion de liberté d'établissement étant réaffirmée dans plusieurs constitutions, l'immigration était pratiquement nulle, vu le bas niveau économique du pays.

Aux époques de la République helvétique (1799-1802) et de la Médiation (1803-1814), une nouvelle période d'isolationnisme intervint, semblable à celle du 18ème siècle. Il appartenait aux cantons de décider du droit de séjour des étrangers ou des citoyens d'autres cantons. En 1827, la plupart des cantons concluaient des traités avec la France et la Sardaigne-Piémont-Savoie sur la liberté de séjour de leurs ressortissants. Ces traités furent le point de départ d'une immigration considérable d'Italiens et de Français pendant les décades qui suivirent.

La création de l'Etat fédéral suisse en 1848 amena une politique uniforme d'immigration. Alors que les étrangers étaient auparavant soumis à des restrictions locales sur une base de préférences d'ordre religieux ou ethnique, le nouveau gouvernement suisse conclut des accords avec les pays voisins, et ultérieurement avec de nombreux autres, établissant un droit

commun de séjour dans les pays signataires. La Suisse étant un pays d'émigration, ces accords servaient particulièrement à protéger ses ressortissants à l'étranger car le nombre d'immigrants restait toujours négligeable.

C'est au début du 20ème siècle que la situation changea, la Suisse devenant un pays d'immigration. La plupart des immigrants étaient des ressortissants des pays voisins avec lesquels la Suisse avait signé des accords bilatéraux. Vers 1914, les étrangers représentaient 15.4 pour cent de la population suisse. Les nouveaux arrivés se concentraient surtout dans les grands cantons et dans les zones urbaines. Environ trois-quarts d'entre eux vivaient dans les cantons de langue alémanique et française. La distribution proportionnelle selon les langues parlées et les groupes ethniques restait sensiblement la même de 1837 à 1914.

Les étrangers étaient employés principalement dans le bâtiment et dans les métiers peu qualifiés. Selon le recensement de 1910, les Allemands, les Italiens et les Français représentaient respectivement 39.7 pour cent, 36.7 pour cent et 11.5 pour cent des étrangers. Les grandes différences de niveau social entre les groupes d'immigrants conduisaient la population locale à avoir des attitudes différentes à leur égard. Les immigrants étaient acceptés plus favorablement dans les régions dont la culture était plus proche de la leur. Ainsi, les affinités culturelles permettaient l'insertion sociale des étrangers, minimisant les tensions. Tous les plans envisageaient une meilleure intégration des travailleurs par la naturalisation. Celle-ci a toujours été du ressort de la commune (Gemeinde) et du canton. En effet, le droit de cité suisse octroyé par les autorités fédérales permet de s'établir n'importe où dans le pays, mais l'accord au niveau local est absolument nécessaire. La législation fédérale fixe les conditions minima pour l'obtention de la nationalité.

Avant 1920, les conditions de naturalisation étaient assez libérales. Par exemple, la Loi fédérale de 1876 ne demandait que deux ans de résidence ; auparavant, il n'existait pas d'obligation de résidence. A l'époque, les gouvernements cantonaux étaient assez favorables à la naturalisation. La révision de la Loi sur la naturalisation des étrangers et sur la renonciation à la nationalité suisse de 1903 freina les dispositions les plus libérales, tout en essayant de ne pas offenser la communauté étrangère.

On se trouvait alors dans une situation paradoxale : une réduction du nombre des étrangers n'était possible que par voie de naturalisation car il n'était politiquement pas pensable de demander leur départ.

Le débat sur la naturalisation fut suivi de demandes d'un concept légal de "ius soli". Selon la loi "naturelle", ceux qui étaient nés en Suisse obtiendraient la nationalité. Cela réduirait le nombre "d'étrangers" jugé trop élevé. Le recensement de 1910 montrait que 38 pour cent des étrangers vivant en Suisse y étaient nés. La déclaration de la Première Guerre mondiale empêcha la mise en application de cette politique, remettant le projet à plus tard, dans un climat totalement différent.

En résumé, dans les années précédant la Première Guerre mondiale, la Suisse avait essayé de résoudre le problème du nombre "exagéré" des étrangers en les naturalisant et en les intégrant, la fermeture des frontières n'étant aucunement envisagée.

De toutes façons, le "problème des étrangers" avait perdu de son acuité, lorsque la Suisse s'était rendu compte que nombre d'entre eux étaient nés dans le pays et que la plupart des autres venaient des pays voisins et qu'ils s'intégraient parfaitement dans le système culturel tripartite du pays.

Par contre, la fin de la Première Guerre mondiale amena une croissance du sentiment nationaliste. Ce sentiment était assez répandu ailleurs et plusieurs pays, notamment les Etats-Unis, s'étaient déjà engagés dans une politique de restriction de l'immigration.

Déjà en 1917, il était très difficile d'immigrer. Se fondant sur les pouvoirs extraordinaires qui lui avaient été conférés, le Conseil fédéral édicta, le 21 novembre 1917, une ordonnance concernant le contrôle des étrangers (R.O. 1917, 989). L'entrée et le séjour des étrangers furent ainsi soumis à un contrôle de police des étrangers. Il s'agissait d'une mesure tendant à empêcher l'afflux des déserteurs et des réfugiés de guerre qui mettaient la neutralité de la Suisse en cause.

De même, une ordonnance fédérale du 8 juillet 1919 annonçait la supervision du capital étranger en Suisse. Son but principal était d'éviter que des sociétés suisses tombent sous un contrôle étranger. Cette ordonnance a été incorporée au Code civil en 1936. Elle fut suivie, le 17 novembre 1919, d'une ordonnance sur le contrôle des étrangers (R.O. 1919, 947), qui assouplissait les prescriptions sévères s'appliquant jusqu'alors au visa d'entrée et mettait l'accent sur le contrôle des étrangers à l'intérieur du pays.

A partir de cette époque, les traités d'établissement furent interprétés dans un sens qui laissait aux cantons le pouvoir de décider librement de l'admission des étrangers et des critères sur lesquels ils se fondaient. Cette pratique qui restreignait en fait la portée des traités d'établissement, fut admise par la suite tacitement ou expressément par les états contractants. Les traités d'établissement conclus par la Suisse restaient en vigueur, mais leurs effets étaient réduits et canalisés dans les limites de la nouvelle ordonnance.

Pour passer du régime de police des étrangers (instauré sous l'empire des pouvoirs extraordinaires conférés au Conseil fédéral pendant la Première Guerre mondiale) à une réglementation fédérale édictée selon les voies normales, il fut nécessaire d'introduire dans la constitution fédérale un Article 69 ter, dont la teneur est la suivante :

- a) La Confédération a le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.
- b) Les cantons décident, du séjour et de l'établissement. La Confédération a toutefois le droit de statuer en dernier ressort :
  - sur les autorisations cantonales de séjour prolongé et d'établissement, ainsi que sur les tolérances ;
  - sur la violation des traités d'établissement ;
  - sur les expulsions cantonales étendant leurs effets au territoire de la Confédération ;
  - sur le refus d'accorder l'asile.

Cette disposition constitutionnelle permit d'édicter, le 26 mars 1931, la Loi fédérale sur le Séjour et l'Etablissement des Etrangers (LSEE), qui entra en vigueur le 1er janvier 1934 (RS 142, 20) et l'est encore aujourd'hui. Cette loi fut conçue comme une loi cadre. Elle était destinée à remplir une double fonction : d'une part, empêcher les éléments "indésirables" de pénétrer et de demeurer en Suisse, d'autre part, permettre aux autorités fédérales d'exercer une influence régulatrice sur le marché du travail et de prévenir un excès de population étrangère. Pour mener à bien cette double tâche, la loi confère au Conseil fédéral une large compétence en matière législative (article 25). Aux termes de cette disposition, le Conseil fédéral est en particulier autorisé à régler l'entrée et la sortie des étrangers, à contrôler la frontière et le petit trafic frontalier. D'autre part, un pouvoir de légiférer très étendu a été délégué au Conseil fédéral par l'Article 16 de la loi. En vertu de cet article, les autorités chargées de délivrer les autorisations doivent tenir compte, dans leurs décisions, des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du taux de population étrangère. Les prescriptions les plus importantes de la réglementation sur les étrangers ont été édictées sur cette base par ordonnances du Conseil fédéral ou des départements.

Sous l'influence de la Première Guerre mondiale, de la crise économique des années 30, puis de la Seconde Guerre mondiale qui débutait, les étrangers regagnèrent en nombre croissant leurs pays d'origine. Leur effectif et leur part dans la population étrangère régresseront considérablement.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, diverses questions touchant à l'immigration des étrangers et à la police des étrangers durent être réglées, selon le droit d'exception. Les dispositions arrêtées à ce sujet furent en partie rassemblées dans l'Arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 (R.O. 1947, 141) modifiant les prescriptions sur la police des étrangers. La nécessité de remplacer cet arrêté, édicté par des pouvoirs extraordinaires, fut à l'origine de la seule révision de la Loi fédérale sur le Séjour et l'Etablissement des Etrangers (LSEE) en 1948.

#### Période allant de 1948 à 1978

Durant la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale, un rapide essor économique ne tarda pas à se manifester. Cette évolution entraîna une demande extraordinairement forte de main-d'oeuvre étrangère. L'effectif des étrangers étant alors encore faible et l'opinion prévalant que l'activité économique redeviendrait normale à plus ou moins brève échéance, les autorités suisses suivirent jusqu'en 1963 une politique d'immigration libérale, qui répondait avant tout aux besoins de l'économie. Cette politique eut pour conséquence de quadrupler le nombre des étrangers en l'espace de 20 ans, de 1950 à 1970. La population étrangère par rapport à l'ensemble de la population passa de 6.1 pour cent en 1950 à 16.2 pour cent en 1970.

Les taux d'accroissement les plus importants apparaissent au cours des années 1959 à 1963. Ainsi, dans cette période, l'effectif des travailleurs étrangers avec un permis de séjour annuel a augmenté en moyenne de 58 000 par année avec une augmentation maximale de 72 000 en 1962. Durant cette période marquée par la surchauffe économique et par l'accroissement rapide de la population étrangère résidente, les autorités fédérales se rendirent compte que la poursuite de la politique libérale d'admission des étrangers suivie

De toutes façons, le "problème des étrangers" avait perdu de son acuité, lorsque la Suisse s'était rendu compte que nombre d'entre eux étaient nés dans le pays et que la plupart des autres venaient des pays voisins et qu'ils s'intégraient parfaitement dans le système culturel tripartite du pays.

Par contre, la fin de la Première Guerre mondiale amena une croissance du sentiment nationaliste. Ce sentiment était assez répandu ailleurs et plusieurs pays, notamment les Etats-Unis, s'étaient déjà engagés dans une politique de restriction de l'immigration.

Déjà en 1917, il était très difficile d'immigrer. Se fondant sur les pouvoirs extraordinaires qui lui avaient été conférés, le Conseil fédéral édicta, le 21 novembre 1917, une ordonnance concernant le contrôle des étrangers (R.O. 1917, 989). L'entrée et le séjour des étrangers furent ainsi soumis à un contrôle de police des étrangers. Il s'agissait d'une mesure tendant à empêcher l'afflux des déserteurs et des réfugiés de guerre qui mettaient la neutralité de la Suisse en cause.

De même, une ordonnance fédérale du 8 juillet 1919 annonçait la supervision du capital étranger en Suisse. Son but principal était d'éviter que des sociétés suisses tombent sous un contrôle étranger. Cette ordonnance a été incorporée au Code civil en 1936. Elle fut suivie, le 17 novembre 1919, d'une ordonnance sur le contrôle des étrangers (R.O. 1919, 947), qui assouplissait les prescriptions sévères s'appliquant jusqu'alors au visa d'entrée et mettait l'accent sur le contrôle des étrangers à l'intérieur du pays.

A partir de cette époque, les traités d'établissement furent interprétés dans un sens qui laissait aux cantons le pouvoir de décider librement de l'admission des étrangers et des critères sur lesquels ils se fondaient. Cette pratique qui restreignait en fait la portée des traités d'établissement, fut admise par la suite tacitement ou expressément par les états contractants. Les traités d'établissement conclus par la Suisse restaient en vigueur, mais leurs effets étaient réduits et canalisés dans les limites de la nouvelle ordonnance.

Pour passer du régime de police des étrangers (instauré sous l'empire des pouvoirs extraordinaires conférés au Conseil fédéral pendant la Première Guerre mondiale) à une réglementation fédérale édictée selon les voies normales, il fut nécessaire d'introduire dans la constitution fédérale un Article 69 ter, dont la teneur est la suivante :

- a) La Confédération a le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.
- b) Les cantons décident, du séjour et de l'établissement. La Confédération a toutefois le droit de statuer en dernier ressort :
  - sur les autorisations cantonales de séjour prolongé et d'établissement, ainsi que sur les tolérances ;
  - sur la violation des traités d'établissement ;
  - sur les expulsions cantonales étendant leurs effets au territoire de la Confédération ;
  - sur le refus d'accorder l'asile.



Cette disposition constitutionnelle permit d'édicter, le 26 mars 1931, la Loi fédérale sur le Séjour et l'Etablissement des Etrangers (LSEE), qui entra en vigueur le 1er janvier 1934 (RS 142, 20) et l'est encore aujourd'hui. Cette loi fut conçue comme une loi cadre. Elle était destinée à remplir une double fonction : d'une part, empêcher les éléments "indésirables" de pénétrer et de demeurer en Suisse, d'autre part, permettre aux autorités fédérales d'exercer une influence régulatrice sur le marché du travail et de prévenir un excès de population étrangère. Pour mener à bien cette double tâche, la loi confère au Conseil fédéral une large compétence en matière législative (article 25). Aux termes de cette disposition, le Conseil fédéral est en particulier autorisé à régler l'entrée et la sortie des étrangers, à contrôler la frontière et le petit trafic frontalier. D'autre part, un pouvoir de légiférer très étendu a été délégué au Conseil fédéral par l'Article 16 de la loi. En vertu de cet article, les autorités chargées de délivrer les autorisations doivent tenir compte, dans leurs décisions, des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du taux de population étrangère. Les prescriptions les plus importantes de la réglementation sur les étrangers ont été édictées sur cette base par ordonnances du Conseil fédéral ou des départements.

Sous l'influence de la Première Guerre mondiale, de la crise économique des années 30, puis de la Seconde Guerre mondiale qui débutait, les étrangers regagnèrent en nombre croissant leurs pays d'origine. Leur effectif et leur part dans la population étrangère régresseront considérablement.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, diverses questions touchant à l'immigration des étrangers et à la police des étrangers durent être réglées, selon le droit d'exception. Les dispositions arrêtées à ce sujet furent en partie rassemblées dans l'Arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 (R.O. 1947, 141) modifiant les prescriptions sur la police des étrangers. La nécessité de remplacer cet arrêté, édicté par des pouvoirs extraordinaires, fut à l'origine de la seule révision de la Loi fédérale sur le Séjour et l'Etablissement des Etrangers (LSEE) en 1948.

#### Période allant de 1948 à 1978

Durant la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale, un rapide essor économique ne tarda pas à se manifester. Cette évolution entraîna une demande extraordinairement forte de main-d'oeuvre étrangère. L'effectif des étrangers étant alors encore faible et l'opinion prévalant que l'activité économique redeviendrait normale à plus ou moins brève échéance, les autorités suisses suivirent jusqu'en 1963 une politique d'immigration libérale, qui répondait avant tout aux besoins de l'économie. Cette politique eut pour conséquence de quadrupler le nombre des étrangers en l'espace de 20 ans, de 1950 à 1970. La population étrangère par rapport à l'ensemble de la population passa de 6.1 pour cent en 1950 à 16.2 pour cent en 1970.

Les taux d'accroissement les plus importants apparaissent au cours des années 1959 à 1963. Ainsi, dans cette période, l'effectif des travailleurs étrangers avec un permis de séjour annuel a augmenté en moyenne de 58 000 par année avec une augmentation maximale de 72 000 en 1962. Durant cette période marquée par la surchauffe économique et par l'accroissement rapide de la population étrangère résidente, les autorités fédérales se rendirent compte que la poursuite de la politique libérale d'admission des étrangers suivie

jusqu'alors n'était plus possible. Entre 1963 et 1970, le Conseil fédéral prenait alors, par voie d'arrêtés fédéraux rendus en vertu de la LSEE, des mesures visant à limiter le nombre des travailleurs étrangers.

Le 1er mars 1963, le Conseil fédéral édicta un Arrêté restreignant l'admission de la main-d'oeuvre (R.O. 1963, 185), qui limitait l'effectif total du personnel des entreprises (Suisse et étrangers) au niveau maximum enregistré en décembre 1962.

La durée de cette mesure, visant à modérer la demande de main-d'oeuvre, était d'un an. Si elle put freiner l'accroissement de l'effectif des étrangers, elle ne permit pas de l'arrêter, d'où la nécessité de proroger les dispositions en les aggravant. Par Arrêté du 21 février 1964 (R.O. 1964, 129), le Conseil fédéral prescrivit en conséquence une diminution de l'effectif total du personnel autorisé par entreprise, (97 pour cent de l'effectif enregistré le 1er mars 1964). Le 9 octobre 1964, une nouvelle réduction abaissa cet effectif à 95 pour cent de l'effectif de référence (R.O. 1964, 919).

Il ne fut cependant pas possible de réduire l'effectif de la main-d'oeuvre étrangère soumise à contrôle ni même de la stabiliser. La raison résidait dans le système de réglementation, qui limitait l'effectif total du personnel des entreprises, mais non leur effectif de travailleurs étrangers. Des entreprises qui n'occupaient pas de main-d'oeuvre étrangère étaient en mesure d'engager à volonté des travailleurs du pays. Ceux-ci pouvaient être remplacés par des étrangers dans les entreprises qu'ils avaient quittées, jusqu'à ce que l'effectif total du personnel autorisé fut atteint. L'arrêté prévoyait en outre toute une série de motifs justifiant des exceptions ; bien que ces dérogations fussent moins étendues que celles qu'autorisait l'Arrêté du 1er mars 1963, elles nuisaient cependant à l'efficacité des mesures prises. L'application des dispositions relatives aux dérogations qui incombaient pour la plus grande partie aux cantons, ne donna souvent pas satisfaction.

Le contrôle des effectifs totaux du personnel des entreprises se montra très difficile. Pour ces motifs, de nouvelles mesures plus efficaces furent édictées au cours des années suivantes. Le 26 février 1965, un Arrêté limitait et réduisait l'effectif des travailleurs étrangers (R.O. 1965, 123), par entreprise en obligeant les entreprises à réduire de 5 pour cent, avant le 30 juin 1965, le nombre des étrangers qu'elles occupaient le 1er mars 1965 ; des dérogations furent cependant admises dans le domaine de la construction. Toutefois, d'une manière générale, le régime applicable en matière de dérogation fut rendu plus sévère, en ce sens que des exceptions ne furent désormais accordées qu'en cas d'urgence manifeste et en vue de sauvegarder les intérêts de la recherche scientifique. Le traitement des demandes relatives à ces dérogations fut confié à la Confédération.

Un nouvel Arrêté du 1er mars 1966 (R.O. 1966, 496) réduisit encore de 3 pour cent supplémentaires avant le 31 juillet 1966, puis de 2 pour cent encore avant le 31 janvier 1967, l'effectif des travailleurs étrangers, ce qui représentait, en tout, une réduction de 10 pour cent de l'effectif initial noté le 1er mars 1965. Le nombre maximum des engagés fut réduit de 3.5 pour cent environ. Les frontaliers qui conservaient leur domicile à l'étranger furent exemptés de la réglementation.

Les inconvénients des entrées incontrôlées de travailleurs étrangers étant apparus de plus en plus manifestes depuis le début des années 60, le Conseil fédéral édicta, le 19 janvier 1965, un Arrêté concernant l'assurance d'autorisation de séjour pour prise d'emploi (R.O. 1965, 62). En vertu de cet arrêté, les travailleurs étrangers qui ne bénéficiaient pas d'une assurance d'autorisation de séjour pour prise d'emploi étaient refoulés à la frontière ou ne recevaient pas d'autorisation de séjour pour prise d'emploi à l'intérieur du pays. L'introduction générale de cette assurance d'autorisation de séjour permit de contrôler l'entrée des travailleurs étrangers. Il fut notamment possible d'éviter que des immigrants n'ayant pas d'emploi assuré et démunis de moyens d'existence ne pénètrent en Suisse, ne soient à la charge de l'assistance publique ou privée et ne doivent être rapatriés aux frais des pouvoirs publics. En outre, l'introduction générale de l'assurance d'autorisation de séjour limita le nombre des entrées, étant donné l'impossibilité pour de nombreux employeurs de recruter des travailleurs à l'étranger.

Sous l'effet des arrêtés précités, l'effectif des travailleurs étrangers a été freiné depuis 1963 et leur nombre réduit depuis 1965. Cette diminution ne suffit cependant pas à stabiliser l'effectif total des étrangers (étrangers de toutes catégories d'autorisation exerçant ou non une activité lucrative).

Parmi les initiatives constitutionnelles qui virent le jour, on peut en retenir six :

Première initiative. Le 30 mai 1965, le Parti démocrate du canton de Zurich déposait une initiative populaire visant à introduire un nouvel article 69 quater dans la constitution fédérale, dont l'objet était de ramener la proportion d'étrangers bénéficiant d'une autorisation d'établissement ou de séjour à 10 pour cent au maximum de la population résidente et, à cet effet, de réduire d'au moins 5 pour cent par an l'effectif des étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour. Le Conseil fédéral refusa de suivre les auteurs de l'initiative, estimant leurs exigences excessives. En 1967, toutefois, étant donné les désavantages économiques du système de limitation des effectifs par entreprise appliqué jusqu'ici et le risque que l'initiative ne soit acceptée par votation populaire et compte tenu de la conjoncture économique, le Conseil fédéral décida d'autoriser seulement une diminution limitée de l'effectif des travailleurs étrangers. C'est ainsi que, par Arrêté du 10 février 1967 (R.O. 1967, 248), il exigea une nouvelle réduction de 2 pour cent de l'effectif des travailleurs non saisonniers (soumis à contrôle) des entreprises, avant fin juillet 1967. En revanche, la réduction de l'effectif des travailleurs saisonniers ne fut pas exigée : les travailleurs saisonniers ont une influence moins grande sur le degré de pénétration étrangère et grèvent moins les équipements collectifs que les étrangers séjournant durablement en Suisse. De nouvelles mesures limitant le nombre des étrangers furent prises en février 1968 (R.O. 1968, 386, 395), ce qui poussa les auteurs à retirer leur initiative, le 16 mars 1968.

Deuxième initiative. Cependant l'année suivante, un comité issu des milieux de "l'Action Nationale contre l'Emprise Etrangère" déposa, le 20 mai 1969, une deuxième initiative populaire demandant que la proportion d'étrangers dans chaque canton, à l'exception de celui de Genève, soit ramenée dans un délai de 4 ans à 10 pour cent des citoyens suisses. En chiffres absolus, la réalisation de cette exigence aurait entraîné une réduction du

nombre des étrangers de 300 000 environ, soit une perte d'environ 200 000 travailleurs pour l'économie suisse. Il aurait fallu en plus réduire l'effectif annuel des saisonniers de quelque 60 000 à 80 000 personnes. Une diminution aussi disproportionnée à une époque où la conjoncture était très favorable, aurait gravement perturbé l'économie suisse ; de plus, aucune considération d'ordre politique n'aurait pu justifier les mesures préconisées par les auteurs de l'initiative. Pour ces motifs, le Conseil Fédéral invita le peuple à rejeter l'initiative qui lui était soumise.

Le Conseil fédéral édicta, le 16 mars 1970, un Arrêté limitant le nombre des étrangers exerçant une activité lucrative (R.O. 1970, 309), supprimant le plafonnement par entreprise, et le remplaçant par un système de limitation globale pour l'ensemble du pays. En d'autres termes, il s'agissait de fixer pour l'ensemble de la Suisse le nombre de travailleurs étrangers qui pourraient être admis, compte tenu des départs, des naturalisations et des décès. Cette réglementation, fondamentalement nouvelle, constituait une solution de remplacement à l'initiative populaire. Elle devait permettre de stabiliser le nombre des travailleurs étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année, ou d'une autorisation d'établissement au niveau de l'effectif atteint à la fin du mois de décembre 1969, soit 603 000 en chiffres ronds. Cette nouvelle réglementation contribua au rejet de la seconde initiative "contre l'emprise étrangère" : lors du référendum populaire du 7 juin 1970, [54 pour cent de non (654 844 nons) contre 46 pour cent de oui (557 517 ouis)]. Le taux de participation à la consultation populaire s'élevait à 74.1 pour cent.

Troisième initiative. Les mesures sévères prises en 1970 en vue de limiter l'admission des étrangers ont permis de stabiliser en premier lieu l'effectif des travailleurs étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année ou d'un permis d'établissement. Toutefois, le problème relatif à la stabilisation de la population étrangère dans son ensemble n'était pas résolu. Ainsi, l'effectif de la population étrangère ne cessait d'augmenter.

Le 3 novembre 1972, l'Action Nationale Contre l'Emprise Etrangère déposa une troisième initiative contre "l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse" dont l'objet était, par l'introduction d'un Article 69 quater dans la constitution fédérale, la limitation du nombre de naturalisations ainsi que des limitations drastiques dans le nombre d'étrangers résidant en Suisse.

Le Conseil Fédéral préconisa le rejet de l'initiative, dont l'acceptation se serait traduite par le renvoi d'un demi million d'étrangers, en l'espace de trois ans, entraînant des situations insoutenables du point de vue humain, économique et politique. Il déclara toutefois au peuple suisse qu'il continuerait à appliquer une politique à l'égard des étrangers qui s'efforceraient, dans une première étape, de lutter contre la pénétration des travailleurs étrangers, puis, dans une seconde étape, de stabiliser la population étrangère résidente. A cette fin, il prit le 6 juillet 1973, un Arrêté limitant le nombre des étrangers qui exerçaient une activité lucrative (R.O. 1973, 1098) et le nombre de travailleurs saisonniers. Cet arrêté établissait des effectifs maximum de travailleurs saisonniers par canton et limitait à neuf mois au plus la durée de l'autorisation saisonnière.

En outre, par une ordonnance du 9 juillet 1974 (R.O. 1974, 1201), le Conseil fédéral décida d'appliquer les mesures de limitation du nombre des étrangers à l'ensemble des branches économiques et des professions, y compris aux secteurs de la santé publique, de l'instruction, de l'agriculture et de la sylviculture, dont la main-d'oeuvre pouvait jusqu'alors être recrutée sans restriction à l'étranger. De plus, le contingent de nouveaux travailleurs bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année fut réduit à un minimum. Par l'ensemble de ces nouvelles dispositions, le Conseil fédéral offrait au peuple suisse une solution de rechange crédible, opposable à la troisième initiative contre l'emprise étrangère.

Lors du référendum populaire du 20 octobre 1974, cette initiative fut rejetée, avec une participation de 79.3 pour cent soit par 1 691 632 nons, les deux-tiers des votants, contre 878 891 ouïs.

Quatrième et cinquième initiatives. Entre temps, deux nouvelles initiatives populaires "contre l'emprise étrangère" avaient été déposées : le 9 avril 1974, à l'initiative du Parti républicain, "pour la protection de la Suisse" (4ème initiative contre l'emprise étrangère) et, le 15 mars 1975, "pour une limitation du nombre annuel des naturalisations" (5ème initiative contre l'emprise étrangère).

Sous l'influence de ces nouvelles initiatives et en raison de la récession économique mondiale, dont les effets relativement tardifs en Suisse ont entraîné une baisse du niveau de l'emploi dans le courant de 1975, (baisse consécutive à la fermeture d'entreprises et à des licenciements), le Conseil fédéral prit de nouvelles mesures visant à apporter une solution durable au problème posé par la pénétration étrangère excessive, en fixant des conditions encore plus sévères à l'admission de nouveaux travailleurs étrangers. Cette ordonnance du 9 juillet 1975 (R.O. 1975, 1396) prescrivait que la population étrangère résidente devait non seulement être stabilisée, mais encore réduite jusqu'à la fin de 1976. Afin que cet objectif puisse être atteint, les cantons n'obtinrent pas de nouveaux contingents pour les étrangers exerçant une activité lucrative à l'année. Compte tenu de cette réduction, seuls les besoins les plus urgents dans les domaines de la santé publique, de l'instruction, de l'agriculture et de la sylviculture pouvaient être pris en considération. Par ailleurs, l'admission en Suisse des étrangers qui n'exerçaient pas d'activité lucrative, était soumise à des conditions plus strictes.

A la fin du mois de décembre 1975, 1 012 710 étrangers -- à l'exclusion des saisonniers, des frontaliers et des fonctionnaires des organisations internationales et des administrations étrangères -- résidaient en Suisse, soit 16.1 pour cent de la population résidente totale. Les étrangers venant de pays voisins de la Suisse ainsi que de l'Espagne représentaient 83 pour cent de l'ensemble de la population étrangère.

L'intensité de la pénétration étrangère souhaitable ne se mesurait pas seulement en termes quantitatifs, mais aussi en termes qualitatifs, d'où l'intérêt particulier accordé à l'intégration sociale des étrangers au sein de la communauté suisse et l'amélioration des rapports entre les populations suisse et étrangère. Le Conseil fédéral proposa au peuple et aux cantons suisses de rejeter les 4ème et 5ème initiatives, et désigna une commission chargée de réviser la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, et de présenter un projet de nouvelle loi sur les étrangers. Le

13 mars 1977, les 4ème et 5ème initiatives "contre l'emprise étrangère" furent rejetées par une forte majorité populaire et par tous les cantons.

Entretemps, le 26 octobre 1976, le Conseil fédéral édicta une nouvelle ordonnance limitant le nombre des étrangers exerçant une activité lucrative. Pour la première fois, les autorités fédérales y affirmaient que la population étrangère active résidente aurait dû être réduite, afin de parvenir à un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente. Ce principe fut ensuite repris dans les réglementations en matière de main-d'oeuvre étrangère de 1977, 1978 et 1979, tandis qu'en 1980, la notion de "réduction de la population étrangère" n'apparaissait plus dans le texte de l'ordonnance, dont le principe fondamental était constitué par la "recherche d'un rapport équilibré" entre les deux populations.

Sixième initiative. Le 20 octobre 1977, une nouvelle initiative populaire "Etre solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers" fut déposée. Elle visait à une amélioration du statut juridique des étrangers en leur accordant, entre autres, la garantie du renouvellement de l'autorisation de séjour, dès leur début de résidence, et en imposant un effort accru à la Confédération, aux cantons et aux communes, afin de favoriser l'intégration de ces personnes. Pour les autorités fédérales et le Parlement, cette initiative visait à un changement trop radical de la politique suisse en matière de main-d'oeuvre étrangère et aurait mis en danger la politique de stabilisation de l'effectif des étrangers menée afin de parvenir à un "rapport équilibré" entre les populations suisse et étrangère. Les autorités proposèrent donc le rejet et un projet de nouvelle loi sur les étrangers, sorte de contre-projet qui tenait compte également de certains principes contenus dans l'initiative. Cette dernière fut rejetée, le 5 avril 1981, par une très forte majorité populaire (84 pour cent de non) et par tous les cantons.

### La loi sur les étrangers

Le 22 août 1978, le Conseil fédéral présenta aux Chambres un projet de nouvelle loi sur les étrangers, dont les objectifs principaux sont les suivants :

- adapter le droit en vigueur aux conceptions prévalant actuellement sur le plan national et sur le plan international, en restituant au Parlement la compétence législative qu'il avait abandonnée aux pouvoirs exécutifs par la LSEE de 1931, et en s'inspirant des normes applicables sur le plan international en matière de séjour et d'établissement des étrangers, tout en prenant en considération les aspects sociaux et humains.
- créer un cadre juridique pour une nouvelle politique à l'égard des étrangers. La nouvelle loi doit établir les bases juridiques permettant d'obtenir un rapport équilibré entre le chiffre de la population suisse et celui de la population étrangère résidente, et mettre aussi en oeuvre des mesures propres à faciliter l'intégration des étrangers résidant en Suisse.

- définir le statut juridique de l'étranger selon la durée de séjour en Suisse. Le projet de loi définit le statut personnel, familial et professionnel de l'étranger.
- accorder aux étrangers une protection juridique garantissant leur statut.

Le 19 juin 1981, ce projet de loi fut adopté par le Parlement qui apporta quelques améliorations supplémentaires en faveur des étrangers par rapport à la version proposée par le Conseil fédéral. La votation à ce sujet eut lieu au mois de juin 1982. La majorité des citoyens et citoyennes suisses ont accepté le projet mis au point par le Parlement, et cette loi devait entrer en vigueur dans le courant de l'année 1983.

### Conclusion

La législation récente veut "obtenir un rapport équilibré entre le chiffre de la population suisse et celui de la population étrangère résidente, compte tenu des intérêts politiques, économiques, démographiques, sociaux, culturels et scientifiques du pays".

Cependant, cette notion de "rapport équilibré" n'est pas facile à obtenir. L'équilibre dépend-il du climat politique qui règne dans le pays à un moment donné ? Ou des rapports entre les deux groupes de population ? Ou encore d'un fonctionnement harmonieux des institutions sociales et de l'économie ? Il est certain que toute une série de facteurs doivent être pris en considération pour déterminer ce "rapport équilibré" qui pourrait être défini comme une situation normale dans laquelle aussi bien les Suisses que les étrangers se trouvent à l'aise. Même cette "situation normale" est très difficile à déterminer. Elle dépend en partie de la situation économique du pays, des media qui peuvent aussi bien influencer l'opinion publique pour une acceptation et une insertion sociale des étrangers que se faire écho de violentes manifestations ou expressions xénophobes, et, bien sûr, des efforts des autorités pour une meilleure intégration de l'étranger dans la société suisse.

Ce sont surtout des impératifs d'ordre politique qui militent en faveur d'une limitation de l'effectif des étrangers et toute la législation depuis les années 60 (où l'immigration était considérée comme un fait "normal") est dirigée contre une "pénétration étrangère qui risquerait de compromettre l'intégrité nationale" (Voir "Le problème de la main-d'oeuvre étrangère" dans le rapport de la commission chargée de l'étude sur la main-d'oeuvre étrangère). Les travailleurs étrangers sont presque considérés comme un "danger" et "l'augmentation du nombre des membres de leurs familles grève surtout le marché des logements" (Voir rapport cité p. 188). Il ne paraît pas très utile de développer des sentiments de concurrence entre autochtones et immigrés qui peuvent conduire à des sentiments xénophobes.

## BIBLIOGRAPHIE

"Population étrangère résidente et main-d'oeuvre étrangère" (depuis 1971) in La Vie Economique, Berne, février 1974, février 1975, février 1976, février 1977, février 1978, février 1979, février 1980.

"L'immigration en Suisse" in Accueillir n° 31, Paris, juin-juillet 1976.

"Les travailleurs étrangers en Europe occidentale" in Problèmes Economiques et Sociaux, n° 227, Paris, mai 1974.

Böhning W.R.,

"International Migration in Western Europe" in International Labour Review, Vol. 118 n° 4, 1979 International Labour Office, Genève, 1979.

Bureau International du Travail,

"Travailleurs Migrants" Résumé des rapports sur les conventions n° 97 et 143 et les recommandations n° 86 et 151 (Article 19 de la Constitution) Conférence Internationale du Travail, 66ème Session, Genève, 1980, Rapport III (Partie 2).

Commission chargée de l'étude du problème de la main-d'oeuvre étrangère

"Le Problème de la main-d'oeuvre étrangère", rapport publié par l'Office fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers du Travail, Berne, 1964.

Conseil fédéral suisse,

"Message à l'appui d'une loi sur l'asile et d'un arrêté fédéral concernant une réserve à la convention relative au statut des réfugiés", document n° 77061, Berne, 31 août 1971.

"Message à l'appui d'un projet de loi sur les étrangers", document n° 78044, 19 juin 1978.

"Message à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire" pour une limitation du nombre annuel des naturalisations" (5ème initiative contre l'emprise étrangère), document n° 76023, 8 mars 1976.

Message sur l'initiative "être solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers", document n° 79066, 5 octobre 1979.

Ordonnance limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative, document R.O. 1979, 17 octobre 1979.

Rapport à l'Assemblée Fédérale sur la troisième initiative populaire contre l'emprise étrangère (initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse), document n° 11821, 21 décembre 1973.



Rapport à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la pénétration étrangère, document n° 9715, 29 juin 1967.

Rapport à l'Assemblée fédérale sur la seconde initiative populaire contre l'emprise étrangère", document n° 10365, 22 septembre 1969.

Rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983, document n° 80001, 16 janvier 1980.

Séjour et établissement des étrangers, (Etat le 1er octobre 1979), document n° 142.20.

Message à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire du Parti Républicain "pour la protection de la Suisse" (4ème initiative contre l'emprise étrangère), 8 mars 1976.

Delcourt J.,

"Enjeux et stratégies en matière de migration des travailleurs" in Recherches Sociologiques, Bel. 10, n° 2, Louvain, 1979.

Hermann Michel, Hagman Sierre,

"L'influence des étrangers sur l'évolution démographique de la Suisse", in Revue Suisse Economie, Population Statistique n° 4, Berne, novembre 1975.

Hoffman, Hans, Joachim., Nowothny et Martin Killian,

"Switzerland" in Politics of Migration Policies, sous la direction de Daniel Kubat, Center for Migration Studies, New York, 1979.

de Riedmatten Hélène, Marie,

"L'immigration des travailleurs étrangers en Suisse", in Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération, Paris, n° 1, 1980.

SOPEMI,

Rapport Suisse, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, OCDE, Paris.

Nations-Unies,

L'offre et la migration de main-d'oeuvre en Europe : dimensions démographiques 1950-1975 et perspectives, New York, 1979.

Widner J.P., et Maillat D.,

"Main-d'oeuvre étrangère et croissance économique de la Suisse", Hommes et Migrations n° 972, Paris, 15 juin 1979.