

Les quatrième et cinquième initiatives populaires contre l'emprise étrangère

Prochain scrutin fédéral, le 13 mars 1977

Le Conseil fédéral a décidé récemment de soumettre au scrutin populaire le 13 mars 1977 les 4^e et 5^e initiatives contre l'emprise étrangère. L'initiative populaire «pour la protection de la Suisse», déposée par le «Mouvement national d'action républicaine et sociale» vise notamment à ce que «le nombre des étrangers résidant en Suisse qui bénéficient d'une autorisation d'établissement ou de séjour ne dépasse pas 12,5 pour cent de la population suisse de résidence», et stipule que «la normalisation de l'effectif des étrangers ramenant leur part à 12,5 % doit être réalisée dans l'espace de dix ans».

Quant à l'initiative populaire «pour une limitation du nombre annuel des naturalisations» (5^e initiative contre l'emprise étrangère) déposée par l'Action nationale contre l'emprise étrangère sur notre peuple et notre patrie, son but est notamment de faire prescrire par la législation fédérale «que le nombre total des naturalisations ne peut dépasser le chiffre de 4000 par an». Tant le Conseil fédéral que le Parlement, lequel a clairement repoussé les exigences des partis xénophobes lors de la session de septembre, ont décidé de soumettre l'une et l'autre initiatives au vote du peuple et des cantons en en proposant le rejet.

Le 13 mars 1977, ils auront donc à se prononcer pour la troisième fois sur des projets relatifs à la lutte contre «l'emprise étrangère». En 1968 tout d'abord, une initiative portant sur la «réduction de la proportion d'étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement ou de séjour à 10 % au maximum de la population résidente» fut déposée par le parti démocrate du canton de Zurich et finalement retirée; en 1970, l'initiative lancée par les milieux de l'Action nationale (demandant que la proportion d'étrangers dans chaque canton, à l'exception du canton de Genève, soit ramenée dans un délai de quatre ans à 10 % des citoyens suisses) fut rejetée par treize cantons et quatre demi-cantons et par 650 000 non contre 560 000 oui; en 1974, enfin, une troisième initiative contre la pénétration étrangère déposée par l'Action nationale (limitation du nombre des naturalisations à

4000 par an, abaissement à 500 000 jusqu'à la fin de 1977 de l'effectif des étrangers résidants en Suisse, limitation du nombre des étrangers dans chaque canton, sauf Genève, à 12% au maximum de la population suisse résidente et limitation du nombre des saisonniers et des frontaliers) a été repoussée plus nettement par la totalité des cantons et par 1 690 000 non contre 880 000 oui, (avec une participation de 70 %).

L'initiative populaire du Parti républicain «pour la protection de la Suisse»

Cette initiative du Mouvement national d'action républicaine a été déposée le 12 mars 1974. Elle est munie d'une clause de retrait dont il n'a pas été fait usage malgré la récession qui s'est manifestée peu après la date de son lancement et malgré la diminution très sensible des tensions relatives au problème des étrangers. Le Conseil fédéral recommande le rejet, sans contre-projet, de la 4^e initiative, (cf message du 8 mars 1976). Le Conseil des Etats a adopté la même attitude par 31 voix contre 0, tout comme le Conseil national, par 158 voix contre 6.

a) Le texte de l'initiative

L'initiative demande que la Constitution fédérale soit complétée par un nouvel article 69quater dont voici la teneur:

I

1. La Confédération veille à ce que le nombre des étrangers résidant en Suisse qui bénéficient d'une autorisation d'établissement ou de séjour ne dépasse pas 12,5 % de la population suisse de résidence.

2. Lorsque le nombre des étrangers bénéficiant d'une autorisation d'établissement ou de séjour dépasse 12,5 % du nombre des ressortissants suisses dénombrés lors du dernier recensement de la population, les dispositions suivantes entrent en vigueur par dérogation à l'article 69ter:

La Confédération limite la validité de toutes les nouvelles autorisations de séjour et de toutes les prolongations de manière que l'étranger ne puisse faire valoir aucun droit à l'établissement.

3. Comme seule mesure admise pour lutter contre l'excès de population étrangère

en facilitant la naturalisation, le Conseil fédéral peut disposer, en vertu de l'article 44, 3^e alinéa, de la Constitution, que l'enfant de parents étrangers acquiert la nationalité suisse dès sa naissance lorsque sa mère était ressortissante suisse par filiation et que les parents ont leur domicile en Suisse lors de la naissance de l'enfant.

4. Ne sont pas comptés dans le nombre des étrangers et sont exceptés des mesures contre l'excès de population étrangère: les saisonniers, les frontaliers, les enseignants et les étudiants des établissements supérieurs d'instruction, les réfugiés politiques, les malades, les membres de représentations diplomatiques et consulaires, les fonctionnaires d'organisations internationales.

5. Il y a lieu d'accorder de préférence du personnel étranger aux établissements prêtant des services importants à la communauté, tels qu'hôpitaux, maisons de retraite et autres établissements hospitaliers, aux services publics, à l'agriculture, à l'industrie hôtelière, aux entreprises assurant l'approvisionnement en denrées alimentaires, aux petites entreprises artisanales et au service de maison.

6. La Confédération dispose qu'aucun salarié suisse ne doit être licencié d'une entreprise par suite de mesures de rationalisation ou de limitation de l'exploitation aussi longtemps que des étrangers appartenant à la même catégorie professionnelle sont occupés dans cette entreprise.

II

a. L'article 69quater entre en vigueur sitôt après son acceptation par le peuple et les cantons et la publication de l'arrêté fédéral relatif au résultat de la votation populaire.

b. Quant à la mesure prévue sous le chiffre I, 1:

La normalisation de l'effectif des étrangers ramenant leur part à 12,5 % doit être réalisée dans l'espace de dix ans.

b) La politique suivie depuis la seconde guerre mondiale en matière d'admission des étrangers

Au cours de la période qui suivit la seconde guerre mondiale, l'essor rapide de l'activité économique dans son ensemble entraîna une demande extraordinairement forte de main-d'œuvre. Dans la mesure où la main-d'œuvre indigène avait quant à elle vu sa crois-

sance diminuer, cette demande ne put être satisfaite que par un afflux massif d'étrangers. Pendant longtemps, le danger de pénétration étrangère a été pratiquement inexistant, par suite de la rotation constante des étrangers. Aussi les autorités suivirent-elles d'abord une politique d'immigration libérale, qui répondait avant tout aux besoins de l'économie. L'augmentation sensible de l'effectif des étrangers enregistrée au début des années «60» obligea cependant le Conseil fédéral à limiter, dès 1963, l'admission des nouveaux travailleurs étrangers. Les mesures contenues dans les différents arrêtés du Conseil fédéral édictés jusqu'en 1969 ont ainsi permis de réduire considérablement les taux d'accroissement de cet effectif.

Au printemps 1970, le Conseil fédéral décida de remplacer le plafonnement par entreprise utilisé jusqu'alors par un système de limitation globale de la main-d'œuvre étrangère pour l'ensemble du pays. Cette mesure visait à stabiliser au niveau de l'effectif atteint à la fin de 1969, soit 603 000, le nombre des travailleurs étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement. Le nouveau système de limitation permit d'atteindre, à la fin de 1970 déjà, le but poursuivi. Grâce aux arrêtés du Conseil fédéral édictés par la suite chaque année, l'effectif susmentionné n'a plus été dépassé; l'objectif immédiat, qui consistait à stabiliser en premier lieu le nombre des travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement, a ainsi pu être réalisé. En 1973, l'objectif de la stabilisation a été étendu aux travailleurs saisonniers.

En 1974, le Conseil fédéral a pris des mesures supplémentaires en vue de réaliser, au cours de cette décennie encore, la stabilisation de l'ensemble de la population étrangère résidante, y compris les étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative, et de parvenir ensuite progressivement à une réduction de son effectif. Pour ce motif, toutes les branches économiques et professions, y compris les secteurs de la santé publique, de l'instruction, de l'agriculture et de la sylviculture, furent soumises aux mesures de limitation. De plus, le contingent de nouveaux travailleurs étrangers pouvant bénéficier d'une autorisation de séjour à l'année fut réduit à un minimum. Le recul de l'emploi intervenu entre temps a incité le Conseil fédéral à franchir, en 1975, un pas supplémentaire: selon le nouvel objectif qu'il

s'est alors fixé, la population étrangère résidante devait non seulement être stabilisée, mais même réduite jusqu'à la fin de 1976. Les sévères mesures de limitation qui en sont résultées et le fléchissement de la conjoncture économique ont entraîné, depuis lors, une diminution continue de la population étrangère résidante.

c) L'effectif des étrangers à la fin de 1975

La population étrangère résidante («établis» et «annuels») comprenait, à la fin de 1975, environ 1 015 000 personnes. Par rapport à l'année précédente, elle accusait ainsi une diminution de 51 000 personnes. La proportion d'étrangers se montait à 16,1 % de la population totale. L'effectif des travailleurs étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement s'élevait pour sa part, à la fin de 1975, à 553 000 personnes; il était ainsi inférieur d'environ 50 000 au nombre maximum fixé en 1970. Selon les plus récentes données fournies par la police des étrangers, l'effectif de la population étrangère en Suisse était à fin août 1976 de 968 000 et le nombre des travailleurs étrangers au bénéfice d'un permis de séjour à l'année ou d'un permis d'établissement atteignait 523 000.

L'effectif total des étrangers comprenait à fin 1975 304 000 enfants de moins de 16 ans, soit une proportion de 30 %. En raison de l'augmentation sensible des départs de familles étrangères, leur nombre a régressé de 13 350 au cours de 1975. La moitié environ des enfants étrangers sont en âge préscolaire.

83 % des étrangers provenaient en 1975 des pays limitrophes et d'Espagne. La proportion de ressortissants italiens s'élevait à 51,4 %. Suivaient les Espagnols (11,2 %), les ressortissants de la République fédérale d'Allemagne (10,8 %), les Français (5,1 %) et les Autrichiens (4,1 %).

Le fléchissement marqué de l'immigration exerce une influence toujours plus sensible sur le nombre des étrangers qui, en règle générale après 10 ans de séjour en Suisse, acquièrent le droit à l'établissement. Le nombre d'autorisations d'établissement nouvellement accordées, qui s'élevait encore à 80 000 en 1974, est tombé à 56 312 en 1975. Ce recul est appelé à s'accroître au cours des prochaines années. Par suite de l'augmentation des départs à l'étranger, l'effectif des établis a diminué depuis le mois d'août 1975.

Sur la population étrangère résidante recensée à fin août 1976, 314 000 étaient au bénéfice d'un permis annuel et 654 000 au bénéfice d'un permis d'établissement.

c) Les conséquences d'une acceptation de l'initiative

Une acceptation de l'initiative exigerait, comme mesure immédiate, l'arrêt de toute nouvelle immigration d'étrangers exerçant ou non une activité lucrative pouvant bénéficier d'une l'autorisation de séjour à l'année. Il faudrait de plus renoncer à toute transformation d'autorisation saisonnière en autorisation de séjour à l'année. Par ailleurs, 30 000 étrangers environ seraient obligés de quitter notre pays chaque année pendant dix ans. Mais dès l'instant où la situation de l'emploi s'améliorerait, le nombre des départs volontaires diminuerait fortement; les autorités se verraient alors contraintes, pour répondre aux exigences des auteurs de l'initiative, de renvoyer de Suisse des milliers d'étrangers accompagnés de leur famille. Afin d'éviter que cette mesure ne touche les établis, les cantons qui disposeraient encore, après la réduction exigée, d'étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année devraient prendre en charge la part de réduction imposée aux cantons dont la population étrangère résidante serait encore, après le départ de tous les étrangers ayant une autorisation de séjour à l'année, supérieure à l'effectif maximum autorisé. Les étrangers touchés par les mesures de renvoi se trouveraient confrontés à des difficultés considérables d'ordre humain et social; ceux dont le renvoi devrait être remis à une phase de réduction ultérieure seraient placés pendant plusieurs années dans une situation juridique extrêmement précaire, qui ne serait compatible ni avec la sécurité nécessaire à l'épanouissement de la famille ni avec les conceptions actuelles concernant la scolarisation et la formation des enfants. Une acceptation de l'initiative porterait ainsi grossièrement atteinte aux droits élémentaires de la personne humaine. Elle contraindrait en outre les autorités à restreindre la mobilité professionnelle dont jouissent les étrangers établis. Une telle mesure serait incompatible avec la nature juridique de l'autorisation d'établissement qui, par définition, est inconditionnelle; elle serait également en contradiction flagrante avec le principe fondamental du respect des droits acquis.

Sur le plan de *l'économie et du marché du travail*, une acceptation de l'initiative, compte tenu de la réduction de la population étrangère exigée et du blocage auquel serait soumise l'admission des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, ne permettrait plus de prendre en considération les besoins essentiels d'importants secteurs de notre économie. Il faudrait renoncer durant une longue période aux services d'étrangers détenant des postes importants dans certaines entreprises en Suisse et non facilement remplaçables. Une amélioration de la situation de l'emploi amènerait les employeurs, par une surenchère des salaires, à s'arracher mutuellement la main-d'œuvre. La hausse des salaires qui en résulterait entraînerait une nouvelle poussée inflationniste. Par ailleurs, l'ouverture de nouveaux marchés d'exportation dépend dans une large mesure des possibilités de formation offertes en Suisse aux spécialistes des pays importateurs. Notre pays a également intérêt à ce que les entreprises multinationales puissent former dans la maison-mère en Suisse leurs cadres étrangers.

Une acceptation de l'initiative entraînerait enfin une *compartimentation du marché du travail*, dont une partie serait essentiellement alimentée par la main-d'œuvre étrangère; diverses branches du secteur des services deviendraient encore plus dépendantes des travailleurs étrangers. Certaines professions pourraient, du fait d'un tel développement, être davantage dévalorisées socialement, ce qui serait hautement indésirable. L'inégalité qui en résulterait ne manquerait pas, en fin de compte, de porter une atteinte sensible au bien-être général.

D'un autre côté, en exigeant le refus de *nouvelles autorisations* d'établissement et la limitation des droits dont jouissent les étrangers qui bénéficient déjà d'une telle autorisation, une acceptation de l'initiative serait *incompatible avec les traités et les accords d'établissement conclus par la Suisse*, qui devraient en conséquence être dénoncés. Elle entrerait de plus *en conflit avec différents accords multilatéraux* signés par notre pays, tels que la convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), la convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE) et la Convention européenne des droits de l'homme. Elle affecterait ainsi gravement nos relations extérieures; il faudrait en outre s'attendre à ce qu'elle entraîne de *graves conséquences*

pour les 300 000 Suisses résidant à l'étranger qui seraient sans aucun doute exposés à des mesures de rétorsion sévères.

e) Poursuite de la politique du Conseil fédéral

En poursuivant de manière conséquente sa politique à l'égard des étrangers, le Conseil fédéral fera en sorte *que le nombre total des étrangers continue à diminuer progressivement*, jusqu'à ce qu'un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante soit réalisé.

Le gouvernement fédéral a toujours souligné avec insistance le fait que ce «rapport équilibre» ne peut être défini à l'aide de chiffres absolus ou d'un pourcentage. Car la question de savoir s'il faut considérer un rapport donné de Suisses et d'étrangers comme harmonieux dépend à chaque fois de la situation économique et politique existante ainsi que du degré d'assimilation de la population étrangère.

D'autre part, le Conseil fédéral s'efforce de faciliter *l'intégration dans notre communauté nationale* des étrangers qui séjournent durablement en Suisse. Les principes de la politique suivie par le Conseil fédéral à l'égard des étrangers seront incorporés dans la *nouvelle loi sur le séjour des étrangers*. En appuyant la recommandation de rejet sans contreprojet présentée par le Conseil fédéral, on lui permet de *poursuivre sa politique de stabilisation sur une base solide, sans risquer des conséquences économiques et sociales insoutenables*.

L'initiative populaire de l'Action nationale «pour une limitation du nombre annuel des naturalisations»

L'Action nationale contre l'emprise étrangère sur notre peuple et notre patrie a déposé son initiative le 15 mars 1974 en la dotant également d'une clause de retrait. Le *Conseil fédéral a recommandé le rejet sans contreprojet de cette initiative* (voir message fédéral du 8 mars 1976). De même, le *Conseil des Etats*, par 28 voix contre 0, et le *Conseil national*, par 158 voix contre 5, ont invité peuple et cantons à la refuser.

a) Texte de l'initiative

L'initiative demande l'insertion dans la Constitution d'un nouvel article 44, alinéa 2bis, qui s'ajouterait à

l'actuel art. 44, al. 2 selon lequel «la législation fédérale détermine les règles applicables à l'acquisition ou à la perte de la nationalité suisse».

Puis elle poursuit:

1. La législation fédérale prescrit que le nombre total des naturalisations ne peut dépasser le chiffre de 4000 par an. Cette limitation reste valable aussi longtemps que la population totale de résidence de la Suisse est supérieure à 5 500 000 et que la production de denrées alimentaires assurée par les propres moyens du pays ne suffit pas à approvisionner la population de résidence en denrées d'usage courant.

2. L'article 44, alinéa 2bis, entre en vigueur dès son acceptation par le peuple et les cantons et l'adoption de l'arrêté fédéral relatif au résultat de la votation populaire.

b) La situation actuelle en matière de naturalisations

Dans notre pays, la *naturalisation est avant tout l'affaire des cantons et des communes*. La Confédération peut toutefois, suivant l'article 44 de la constitution, imposer des conditions minimales afin d'écarter les requérants non aptes à la citoyenneté suisse. C'est le sens, en effet, de la durée minimale d'établissement, de la renonciation à la nationalité antérieure, de l'enquête approfondie et de l'autorisation fédérale qui sont exigées. Mais même lorsque ces conditions sont remplies, les cantons et les communes décident librement de la naturalisation d'un étranger.

Au cours de ces quinze dernières années, les cantons ont accordé la nationalité suisse, selon la procédure ordinaire, à 62 026 étrangers; la Confédération a naturalisé 20 241 personnes, pour la plupart des enfants de Suissesses, selon la procédure simplifiée et elle a réintégré dans la nationalité suisse 1375 anciens citoyens et citoyennes suisses habitant dans le pays. Depuis 1961, le droit de cité suisse a donc été accordé, en tout, à 83 642 étrangers.

c) Nouvelle réglementation prévue par le Conseil fédéral

Il y a douze ans, les cantons ont rejeté à la majorité, au cours d'une première procédure de consultation, des propositions en vue de faciliter la naturalisation des jeunes étrangers. Ils craignaient de perdre une partie de leur souveraineté en matière de naturalisations. En 1970, une nouvelle tentative dans ce sens a reçu un accueil plus favorable. A la suite de quoi une *commission d'experts*, placée sous la présidence de M. Kaufmann, juge fédéral, s'est penchée sur ces ques-

tions. Elle est arrivée à la conclusion que la naturalisation devait être facilitée non seulement pour les jeunes étrangers élevés en Suisse mais aussi pour les époux étrangers de citoyennes suisses, ainsi que pour les réfugiés et les apatrides, et que la durée minimale d'établissement, pour les naturalisations ordinaires, devait être ramenée de douze ans à dix ans. Or, une telle réglementation ne peut être introduite que par une *modification de l'article 44 de la constitution*.

Dans l'intervalle, la *revision du droit de famille* a progressé. Une nouvelle réglementation des effets du mariage en matière de droit de cité se dessine — c'est là une conséquence des efforts entrepris en vue de l'égalité de droit de l'homme et de la femme — qui touche également les dispositions constitutionnelles: l'étrangère qui épouse un citoyen suisse ne doit plus acquérir automatiquement la citoyenneté suisse; il faut bien plutôt tendre à ce que les étrangers et étrangères épousant une personne de nationalité suisse puissent être naturalisés, sur demande, selon une procédure simplifiée. Pour cela, il s'agit de modifier *l'article 54, 4e alinéa, de la constitution*. Le Conseil fédéral a décidé de soumettre simultanément au Parlement les *deux propositions de modification de la constitution*.

d) *Appréciation*

Les promoteurs de l'initiative donnent à leur nouvel art. 44, al. 2bis, *l'allure d'une mesure limitée dans le temps*. Mais les *conditions* nécessaires pour que l'on puisse lever les restrictions de naturalisations proposées («la population totale de résidence de la Suisse est supérieure à 5 500 000» et «la production de denrées alimentaires assurées par les propres moyens du pays doit suffire à approvisionner la population de résidence en denrées d'usage courant») sont tellement éloignées de la réalité que cette limitation dans le temps est en réalité un leurre. En été 1976, en effet, la population totale de la Suisse s'élevait à 6 344 000 individus et le nombre des étrangers à 968 000. Il est bien évident qu'une diminution de 800 000 personnes dans la population résidente de la Suisse aurait des conséquences économiques et sociales ruineuses. Quand bien même une telle réduction pourrait résulter théoriquement, selon les auteurs de l'initiative, pour l'essentiel, du départ d'étrangers, pratiquement elle ne saurait être pleinement atteinte qu'avec l'émigration

d'un grand nombre de citoyens suisses. Tout aussi irréaliste est la disposition relative au degré d'indépendance en matière alimentaire. Même si la population diminuait de bien plus de 800 000 habitants et que nous puissions atteindre à l'autonomie dans nos approvisionnements, il va sans dire que cela impliquerait un profond bouleversement de nos habitudes de consommateurs (de «denrées d'usage courant») et partant de nos structures économiques (tant dans l'agriculture que, par exemple, dans le commerce extérieur). C'est donc bien clair: le «contingentement» draconien des naturalisations que propose la 5e initiative xénophobe est en fait une mesure destinée à *durer*.

Après le rejet par le peuple et les cantons de la troisième initiative contre l'emprise étrangère le 20 octobre 1974, les auteurs de l'initiative craignent manifestement que le problème des étrangers ne soit résolu par l'augmentation des naturalisations et que les étrangers naturalisés ne soient remplacés par de nouveaux étrangers immigrants, ce qui selon eux entraînerait une nouvelle emprise étrangère. *Ces craintes sont infondées*. Depuis 1970, le Conseil fédéral a réduit chaque année le nombre des nouveaux immigrants exerçant une activité lucrative, allant jusqu'à stopper pratiquement, en 1975, tout nouvel engagement d'étrangers pour la plupart des branches de l'économie et des entreprises. Il a constamment insisté, dans ses messages concernant les initiatives populaires contre l'emprise étrangère, sur le fait qu'aucune réglementation

tendant à faciliter la naturalisation ne pouvait, à elle seule, contribuer de manière décisive à résoudre le problème des étrangers. Cette tâche ne peut être accomplie qu'à la faveur d'une certaine politique à l'égard des étrangers, politique visant, d'une part, un certain équilibre numérique entre la population suisse et la population résidente étrangère et, d'autre part, l'intégration dans la communauté suisse des étrangers installés depuis longtemps ou durablement dans notre pays.

Le nombre croissant des naturalisations au cours de ces dernières années (en 1970: environ 7000, en 1975: environ 10 000) n'a même pas représenté annuellement un pour cent de la population étrangère et est resté bien au-dessous de l'excédent des naissances parmi les étrangers.

Celui qui, après des années de présence en Suisse, s'est adapté à notre mode de vie et a l'intention de rester chez nous, en particulier celui qui a passé toute sa jeunesse en Suisse, doit sous certaines conditions — c'est un impératif humanitaire — pouvoir prétendre au droit de cité suisse.

La mesure limitant les naturalisations, telle que l'entendent les auteurs de l'initiative, n'irait pas sans une atteinte grave à la *souveraineté cantonale et communale*. Une fois l'initiative acceptée, la Confédération devrait prescrire aux cantons et aux communes de ne pas naturaliser certains étrangers pleinement assimilés et décider selon quel critère les quatre mille naturalisations autorisées devraient être réparties entre les cantons.

Source : S D E S

A Vieni

Le

Entrées directes et notable vail s'e des pa: l'écono prit on tes de l les pot adapté: tinuelle ont él: ventio plus