

DOCUMENTATION POUR LA PRESSE

Ne doit pas être publiée textuellement

Embargo: jusqu'au 5 novembre 1979, 12 heures

Initiative "Etre solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers"

L'initiative "Etre solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers" (initiative "Etre solidaires") a été déposée le 20 octobre 1977, munie de 55'954 signatures valables. Cette initiative, qui contient une clause de retrait, a la teneur suivante :

"L'article 69^{ter} de la constitution fédérale est remplacé par la disposition suivante :

Art. 69^{ter}

¹ La législation dans le domaine de la politique à l'égard des étrangers relève de la Confédération.

² Cette législation garantit aux étrangers le respect des droits de l'homme, le bénéfice de la sécurité sociale et le regroupement familial. Elle tient compte d'égale manière des intérêts des Suisses et de ceux des étrangers. Elle a en vue un développement social, culturel et économique équilibré.

³ Les autorisations de séjour doivent être renouvelées, à moins qu'un juge ne prononce une expulsion pour infraction aux lois pénales. Les seules mesures de régulation démographique admises sont les limitations des entrées en Suisse, à l'exclusion des renvois. Ces limitations ne s'appliquent pas aux réfugiés.

⁴ La Confédération, les cantons et les communes soumettent aux étrangers, à titre consultatif, les questions qui les concernent. Après entente avec eux, ils encouragent leur intégration dans la société suisse; la législation prévoit les mesures nécessaires.

⁵ L'exécution de la législation fédérale incombe aux cantons, sous la haute surveillance de la Confédération. La législation fédérale peut réserver certaines attributions aux autorités fédérales; elle garantit aux étrangers une protection juridique complète, y compris le recours aux tribunaux.

Dispositions transitoires

¹ Le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale, dans un délai de trois ans au plus, un projet de loi conforme aux principes de l'article 69^{ter}.

² Dès l'acceptation du présent article constitutionnel, les étrangers jouiront, dans la même mesure que les Suisses, des libertés d'expression, de réunion, d'association et d'établissement, ainsi que du libre choix de leur emploi.

³ Le nombre des autorisations d'entrée accordées à des étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative ne doit pas dépasser celui des étrangers actifs ayant quitté le pays l'année précédente. Les personnes actives qui ont quitté la Suisse de leur plein gré auront la préférence, l'année suivante, pour l'octroi des nouvelles autorisations d'entrée. Les présentes dispositions ne pourront être assouplies par la législation fédérale que dix ans au plus tôt après leur entrée en vigueur. Les fonctionnaires d'organisations internationales n'y sont pas soumis.

⁴ Le 3^e alinéa de l'article constitutionnel entre en vigueur dès l'acceptation de l'initiative.

⁵ Les travailleurs saisonniers seront mis sur pied d'égalité avec les étrangers en séjour. Les restrictions légales en vigueur seront levées dans les cinq ans qui suivent l'acceptation de l'initiative.

L'article 69^{ter} entre en vigueur sitôt après son acceptation par le peuple et les cantons et l'adoption de l'arrêté de validation par l'Assemblée fédérale."

1 Vue d'ensemble

Dans sa séance du 5 octobre 1979, le Conseil fédéral a adopté le message adressé à l'Assemblée fédérale sur cette initiative. Ce message donne tout d'abord un aperçu de l'évolution de l'effectif et du statut juridique des étrangers. Il précise ensuite la portée juridique des dispositions constitutionnelles en vigueur, rappelle les interventions faites jusqu'ici aux fins de modifier la constitution et fait état de la refonte entreprise à propos de la législation sur les étrangers. Il se détermine enfin sur les revendications présentées par les auteurs de l'initiative.

D'une part, l'initiative pose certaines exigences qui ne sont pas contestées et peuvent déjà être réalisées sous le régime actuel. Il en va ainsi des droits de l'homme en particulier. D'autre part, les auteurs de l'initiative ont des prétentions qui vont trop loin, et qui, en conséquence, doivent être écartées : le renouvellement obligatoire des autorisations de séjour nécessiterait en effet l'abandon du principe de la priorité accordée à la main-d'oeuvre disponible sur le marché indigène du travail. La suppression du statut du saisonnier aurait en outre pour conséquence d'empêcher le Conseil fédéral de poursuivre sa politique de stabilisation et de mettre en péril l'existence même d'un grand nombre d'entreprises appartenant aux branches économiques à caractère saisonnier.

Le Conseil fédéral estime qu'il faut rejeter l'initiative et n'envisage pas la nécessité de présenter un contre-projet à l'échelon constitutionnel.

2 Droit constitutionnel en vigueur, interventions faites jusqu'ici aux fins de modifier la constitution, refonte de la législation sur les étrangers

L'article 69^{ter} est donné à la Confédération une compétence concurrente non limitée aux principes. Elle a ainsi la faculté d'influer sur le nombre des ressortissants étrangers et de définir l'objectif quantitatif de la politique qu'elle entend suivre à leur égard. Elle règle également le droit de présence des étrangers, ce qui lui permet de mettre en oeuvre les mesures propres à assurer la protection et l'intégration sociales des étrangers qui résident avec leurs familles depuis longtemps dans notre pays et par là de définir l'objectif qualitatif de notre politique à l'égard des étrangers.

Le Parti démocrate du canton de Zurich, l'Action nationale contre l'emprise étrangère sur notre peuple et notre patrie et le Parti républicain déposèrent, entre 1965 et 1974, cinq initiatives contre l'emprise étrangère pour demander que soit fixé au niveau constitutionnel l'objectif quantitatif de notre politique à l'égard des étrangers. En outre, le postulat Grolimund, présenté en 1974, invita le Conseil fédéral à examiner s'il ne fallait pas préparer un projet de disposition constitutionnelle définissant les buts et les principes fondamentaux de la politique que le Conseil fédéral entendait suivre à l'égard des étrangers.

Lors des débats parlementaires sur la troisième initiative contre l'emprise étrangère, il se révéla qu'une révision de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers permettrait mieux qu'une modification constitutionnelle de tenir compte des différentes manières de concevoir les objectifs de notre politique à l'égard des étrangers. Les Chambres fédérales devaient confirmer ce point de vue lors de l'examen de la quatrième initiative contre l'emprise étrangère. Le 19 juin 1978, le Conseil fédéral adopta le projet de loi sur les étrangers et l'accompagna d'un message; le Parlement procède actuellement à son examen.

3 Appréciation de l'initiative

31 Garantie du respect des droits de l'homme, du bénéfice de la sécurité sociale et du regroupement familial

L'initiative exige que la législation dans le domaine de la politique à l'égard des étrangers garantisse à ceux-ci le respect des droits de l'homme, le bénéfice de la sécurité sociale et le regroupement familial.

L'exigence relative aux droits de l'homme est déjà largement satisfaite en Suisse sur le plan constitutionnel. En effet, les droits fondamentaux conçus comme droits de l'homme sont l'apanage tant des étrangers que des nationaux. Il en va de même des droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'homme. Toutefois, seuls les étrangers établis peuvent se prévaloir pleinement comme les citoyens suisses de la liberté d'établissement et du libre choix de l'emploi. Eu égard à la protection dont jouit la main-d'oeuvre indigène, il est apparu nécessaire au Conseil fédéral de maintenir une telle restriction.

La sécurité sociale telle que l'entendent les auteurs de l'initiative recouvre, semble-t-il, les assurances sociales au sens large. En ce qui concerne l'assurance-maladie et accidents, le droit interne respecte déjà le principe de l'égalité de traitement entre les citoyens suisses et les étrangers. Pour ce qui a trait à l'assurance-chômage, les étrangers sont placés en principe sur un pied d'égalité avec les Suisses. Les différences de traitement qui affectent les saisonniers dans ce domaine résultent principalement du fait que ces travailleurs séjournent à l'étranger durant l'entre-saison. Cependant, les étrangers ne sont pas seuls en cause et les restrictions qui les frappent n'excèdent pas la rigueur de celles qui sont imposées par d'autres Etats.

Si, pour répondre à l'exigence posée en matière de regroupement familial, on autorisait les membres de la famille du travailleur migrant à entrer en Suisse en même temps que lui, on irait au-delà du projet de nouvelle loi sur les étrangers. Celui-ci prévoit en effet que le regroupement familial sera autorisé au plus tard après un délai de douze mois. Ce délai d'attente est d'ailleurs fixé dans l'intérêt de l'étranger lui-même. L'expérience montre en effet que les travailleurs qui prennent un emploi à l'étranger retournent le plus souvent au cours de la première année dans leur pays d'origine. Il s'ensuit que, si le regroupement familial était autorisé d'emblée, les enfants et le conjoint, à peine habitués à leur nouvel environnement, devraient à nouveau émigrer ailleurs.

32 Droit au renouvellement de l'autorisation de séjour et expulsion exclusivement prononcée par le juge

Selon l'initiative, les étrangers ont droit au renouvellement de l'autorisation dès le début de leur séjour, à moins qu'un juge ne prononce une expulsion pour infraction aux dispositions pénales.

Si l'on donnait suite à cette exigence, l'étranger obtiendrait pratiquement dès le premier jour de sa résidence en Suisse un droit de présence illimité. Il faudrait donc toujours lui accorder le renouvellement de l'autorisation de séjour, sans égard à la situation du marché du travail. La notion de protection accordée à la main-d'oeuvre indigène perdrait alors tout son sens. En outre, il ne serait plus possible de déterminer si les conditions de rémunération et de travail usuelles dans la région et la profession sont remplies pour les étrangers pendant les premières années de leur séjour. En disposant que le statut de l'étranger se consolide à raison de la durée de sa présence en Suisse, le Conseil fédéral est d'avis que le projet de loi tient mieux compte des intérêts de la main-d'oeuvre indigène et étrangère que les auteurs de l'initiative, et ce d'autant que les étrangers établis, représentant actuellement 70 pour cent de la population étrangère résidante, sont assimilés à la main-d'oeuvre indigène.

Concernant l'expulsion prononcée par le juge, il ne faut pas perdre de vue que la coexistence de l'expulsion judiciaire et de l'expulsion administrative a parfois été la cause de décisions contradictoires. Le régime proposé par les auteurs de l'initiative ne tient cependant pas suffisamment compte du fait qu'il arrive souvent, lorsqu'un étranger a enfreint l'ordre public, que bien que son séjour ne soit plus tolérable, l'expulsion constitue une sanction par trop sévère. En outre, il nous semble plus opportun que l'étranger ait la faculté de recourir à un tribunal contre la décision de l'autorité administrative qui le frappe d'expulsion, comme c'est le cas actuellement, plutôt que la décision ne soit prise par un juge en première instance déjà.

33 Participation des étrangers à la procédure de consultation et mesures devant faciliter leur intégration sociale

Si l'initiative était acceptée, la Confédération, les cantons et les communes seraient tenus de soumettre aux étrangers, à titre consultatif, les questions qui les concernent. Ils devraient en outre encourager leur intégration dans la société suisse, la législation devant prévoir les mesures nécessaires.

En fait, les associations d'étrangers ont eu l'occasion de s'exprimer sur le projet de loi. Toutefois, comme une consultation directe n'entraîne pas en considération parce que le Conseil fédéral n'aime pas s'immiscer dans la pratique suivie par les cantons en matière de consultation, elles ont été appelées à donner leur avis par l'entremise de la Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers. Par ailleurs, les étrangers et leurs associations ont aujourd'hui déjà la possibilité de s'exprimer par voie de pétition, conformément à l'article 57 cst, sur les objets qui les concernent.

Si la question de l'intégration sociale des étrangers était réglée dans une loi fédérale, comme les auteurs de l'initiative le demandent, la solution apportée perdrait en bonne partie de son

caractère fédéraliste. Par ailleurs, les expériences faites par la Commission fédérale consultative, instituée en 1970, et les constatations des diverses communautés de travail pour les questions relatives aux étrangers oeuvrant au niveau cantonal, régional et communal, ont montré que les autorités devaient à ce sujet se limiter en principe à donner l'impulsion voulue et à stimuler les efforts entrepris. En effet, le problème essentiel que pose l'intégration sociale des étrangers a trait aux aspects humains et sociaux et dépasse le cadre de mesures étatiques.

34 Garantie d'une protection juridique complète

Aux termes de l'initiative, la législation sur les étrangers devrait leur garantir une protection juridique complète, y compris le recours aux tribunaux.

Or l'ordre juridique suisse garantit actuellement aux Suisses et aux étrangers, dans les domaines où ils sont touchés dans la même mesure, une protection juridique qui se limite en partie à un contrôle administratif interne et non judiciaire. Privilégier les étrangers reviendrait dès lors à créer une disparité de traitement inadmissible à l'égard des Suisses. En outre, même si la "protection juridique complète" se limitait à la législation sur les étrangers, son étendue serait différente par rapport à d'autres domaines du droit. En effet, le contrôle judiciaire ne porte généralement pas sur des autorisations auxquelles les intéressés ne peuvent pas prétendre. Par ailleurs, il faut noter que la modification apportée en 1968 à la loi fédérale d'organisation judiciaire a déjà permis de renforcer la protection juridique des étrangers, en ce sens que maintes décisions prises par les services administratifs de la police des étrangers sont désormais susceptibles de recours au Tribunal fédéral. Le projet de loi accroît encore les possibilités de présenter un recours de droit administratif au Tribunal fédéral en accordant à l'étranger des droits supplémentaires. Enfin, le projet énumère un certain nombre de droits garantis à l'étranger à

titre d'exigences minimales à satisfaire dans la procédure des autorités cantonales.

35 Limitation du nombre des étrangers et suppression du statut du saisonnier

L'initiative stipule que le nombre des autorisations d'entrée accordées aux étrangers venant exercer une activité lucrative dans notre pays ne dépassera pas celui des étrangers actifs ayant quitté le pays l'année précédente. Cette disposition ne pourra être assouplie par la législation fédérale que dix ans au plus tôt après l'entrée en vigueur de l'initiative. Les auteurs de l'initiative entendent ainsi stabiliser l'effectif de la population étrangère résidente. Ils exigent en outre l'abolition du statut du saisonnier dans les cinq ans qui suivront l'acceptation de l'initiative.

Le Conseil fédéral a exposé dans son message à l'appui du projet de loi sur les étrangers les motifs pour lesquels il importait de maintenir le statut du saisonnier. Parmi ceux-ci, il faut en premier lieu relever le fait que l'activité offerte à ces étrangers est limitée dans le temps. De plus, pendant la période transitoire de cinq ans, il faudrait compter avec une augmentation de la population étrangère résidente de quelque 120'000 à 140'000 personnes, à savoir d'environ 26'000 chaque année, dont 13'000 exerceraient une activité lucrative. Une telle augmentation ne saurait être compensée par une limitation de l'admission d'autres étrangers exerçant ou non une activité lucrative. Ainsi l'abolition du statut du saisonnier reviendrait à renoncer à la politique de stabilisation suivie depuis des années. Par ailleurs, de nombreux étrangers en viendraient à quitter les branches saisonnières, en vertu de la mobilité professionnelle qu'ils auraient acquise, pour aller travailler dans celles qui ne le sont pas, en particulier pour passer du secteur du bâtiment ou de l'hôtellerie dans celui de l'industrie. Comme l'initiative s'opposerait à un recrutement complémentaire de travailleurs étrangers dans les dix prochaines années, un

grand nombre d'entreprises appartenant à des branches saisonnières se verraient ainsi menacées.

Le projet de loi ne se borne pas à maintenir le statut du saisonnier, il y apporte également des améliorations. Tout d'abord les conditions attachées à la délivrance des autorisations saisonnières sont définies avec précision, de sorte que les abus commis dans le passé ne devraient plus se reproduire. Ensuite le principe de la mobilité professionnelle du saisonnier est établi au niveau législatif. En outre, les saisonniers ont, sur demande, droit à l'autorisation de séjour lorsqu'ils ont travaillé en Suisse 35 mois durant quatre années consécutives. Enfin, le Conseil fédéral peut réduire le nombre d'années et de mois ouvrant le droit à la transformation de l'autorisation saisonnière en autorisation de séjour à l'année, lorsque l'objectif quantitatif visé par la politique suivie à l'égard des étrangers n'en est pas affecté.

4 Rejet de l'initiative et aucun contre-projet au niveau constitutionnel

Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative pour les raisons qui ont été exposées. Il est en effet déjà possible de fonder la politique suivie à l'égard des étrangers sur l'actuel article 69^{ter} cst, en ce qui concerne tant les mesures de stabilisation que d'intégration. Il n'est donc pas nécessaire de présenter de contre-projet à l'échelon constitutionnel. Le projet de nouvelle loi sur les étrangers, déjà examiné par le Conseil des Etats, contient des améliorations considérables par rapport au droit en vigueur et doit être considéré comme une solution de rechange à la présente initiative "Etre solidaires".

Communauté de travail "Etre solidaires"
en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers

Conférence de presse
du 25 avril 1978

Notes de l'exposé de
Mme. M. BAUER-LAGIER,
conseillère nationale,
Onex/GE

Attirer l'attention, non seulement sur les saisonniers,
mais aussi sur les titulaires d'un permis de séjour (B).

Lorsqu'on entend parler dans notre pays de discriminations à l'encontre des travailleurs étrangers, on évoque généralement le cas des saisonniers (permis A).

En fait, il est d'autres travailleurs dont le statut est précaire et dont les droits sont limités : nous voulons mentionner les titulaires d'un permis de séjour annuel (permis B). C'est environ le tiers des étrangers résidant en Suisse qui est sous le régime de ce permis B. Et, pour la plupart d'entre eux, il leur faudra 10 ans pour obtenir le permis d'établissement (permis C) qui leur assurera enfin la stabilité et un traitement largement égal aux Suisses.

Examinons les conditions imposées aux détenteurs d'un permis B :

1. Leur liberté de changer de place ou de profession est restreinte.
2. La prolongation annuelle de leur permis n'est pas garantie.

De ce fait, ils sont touchés lorsque s'applique le principe de la priorité de la main-d'oeuvre indigène, inscrit depuis quelques années dans les Ordonnances du Conseil fédéral (actuellement en vigueur l'Ord. du 20.10.1976, art.21) et développé par les Directives de l'OFIAMT et de la Police fédérale des étrangers du 19.12.1974.

L'étranger peut être renvoyé dans son pays si l'une ou l'autre de ces deux instances estime qu'un Suisse (ou un étranger muni du permis C) peut occuper son emploi.

Dénoncer la situation d'insécurité ainsi créée par
l'Ordonnance fédérale

Les titulaires d'un permis B se voient dans une situation où ils éprouvent un sentiment d'insécurité, dû à la crainte qu'on puisse à tout instant les renvoyer.

C'est pourquoi ils hésitent, par exemple, à faire venir leur famille et ils ne cherchent pas toujours à s'intégrer.

Que les lois suisses et les ordonnances d'application engendrent de telles manifestations d'insécurité, voilà qui n'est pas à l'honneur de notre pays, qui a pourtant ratifié la Convention européenne des droits de l'homme.

Donner des exemples

Evoquons deux cas typiques :

1. Le travailleur étranger abandonne femme et enfants dans son pays d'origine par crainte de les voir ensuite renvoyés avec lui.

Il faut insister sur les conséquences néfastes d'une telle séparation, sur le plan affectif, conjugal, et sur le plan de l'éducation des enfants. Elle engendre solitude et détresse morale, elle est responsable de la division, voire de la désunion des familles.

2. Le travailleur fait venir sa femme et ses enfants, leur imposant une adaptation difficile, compte tenu de la langue, du mode de vie, du système scolaire différent. Or la femme et les enfants peuvent être contraints de quitter le pays si le son mari est privé non seulement de son emploi, mais en outre de son permis de séjour.

Imaginons les difficultés qu'entraîne une nouvelle transplantation, en particulier pour les enfants!

Pour notre part, nous connaissons plusieurs ouvriers étrangers qui, tiraillés entre le désir d'avoir leur famille avec eux et le souci d'assurer à leurs enfants une certaine continuité sur le plan scolaire, ont plusieurs fois, au cours des dernières années, installé leur famille en Suisse puis l'ont renvoyée dans leur pays...

Affirmer la nécessité de bloquer tout nouvel afflux de l'étranger

Nous ne discutons pas le principe de la priorité des Suisses et des étrangers résidant déjà dans notre pays, par rapport à toute admission de nouveaux travailleurs venant de l'étranger. Nous critiquons seulement une priorité qui s'exercerait aux dépens d'étrangers déjà admis depuis plusieurs années, au bénéfice d'un permis B.

Nous sommes également conscients du fait que le nombre des travailleurs étrangers doit être limité. Mais, compte tenu du nombre relativement élevé des départs volontaires (30'000 à 40'000 par an avant la récession), nous pensons que c'est en limitant le nombre des entrées que l'on parviendra le mieux à l'effectif souhaitable.

Conséquences recherchées :

- Mettre fin à un climat de méfiance et d'aigreur qui existe tant chez les Suisses que chez les étrangers et dont sont responsables tout particulièrement les mesures préconisées pour privilégier les travailleurs indigènes.
- Eviter que la nationalité du travailleur interfère en cas d'embauche ou de licenciement, ce qui pourrait contraindre un employeur à se passer des services d'un étranger pourtant compétent dans son métier.

- Assurer les mêmes droits au travailleur étranger, une fois admis en Suisse, qu'au travailleur indigène ; garantir sa sécurité comme celle des travailleurs indigènes est garantie, à savoir la sécurité sociale (assurance-chômage et possibilités de recyclage) mais également la sécurité du séjour (renouvellement du permis).
 - Eviter que la politique à l'égard des étrangers serve de couverture à une politique de l'emploi, ce qui obligerait l'Etat à pratiquer une réelle politique économique, grâce à laquelle seraient évités le mécontentement et l'affrontement entre Suisses et étrangers, d'une part, mais aussi d'autre part l'utilisation d'étrangers sans droits dans les branches les plus mal organisées (saisonniers, temporaires, permis B sans sécurité).
-

