

COMITÉ ROMAND
POUR UNE POLITIQUE
RAISONNABLE
A L'ÉGARD DES ÉTRANGERS

LOI SUR LES ÉTRANGERS

DOCUMENTATION

VOTATION DU 6 JUIN 1982

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
1. HISTORIQUE.....	1
1.1. Développement de la réglementation sur les étrangers en Suisse.....	1
1.1.2. Evolution de l'effectif de la population étrangère résidente.....	2
1.2. Initiatives populaires concernant les étrangers.....	3
1.3. La nouvelle loi sur les étrangers au Parlement.....	4
1.4. Référendum contre la nouvelle loi sur les étrangers.....	5
2. LA NOUVELLE LOI SUR LES ETRANGERS (LEtr).....	6
2.1. Le cadre juridique de la politique à l'égard des étrangers	7
2.2. Stabilisation de l'effectif de la population étrangère...	9
2.3. Intégration des étrangers dans la communauté suisse.....	11
2.4. Statut juridique des étrangers.....	12
2.4.1. L'autorisation pour frontalier.....	12
2.4.2 L'autorisation saisonnière.....	13
2.4.3. L'autorisation de séjour.....	15
2.4.4. L'autorisation d'établissement.....	16
2.4.5. Le regroupement familial.....	16
2.4.6. Activité politique des étrangers.....	17
2.4.7. La protection juridique.....	18
2.5. Protection des travailleurs indigènes.....	20
3. REPONSE AUX CRITIQUES A L'EGARD DE LA NOUVELLE LOI SUR LES ETRANGERS.....	21
3.1. Arguments des auteurs du référendum	21
3.1.1. La surpopulation étrangère.....	21
3.1.2. Une loi préjudiciable aux travailleurs suisses.....	24
3.1.3. La Suisse, champ de bataille politique pour les étrangers	25
3.2. Arguments progressistes.....	26
3.2.1. Statut juridique insuffisant pour les étrangers.....	26
3.3. Arguments économiques.....	27
4. CONSEQUENCES D'UN REFUS DE LA LOI.....	28
5. CONCLUSION.....	29

1. HISTORIQUE

1.1. Développement de la réglementation sur les étrangers en Suisse

Jusqu'en 1914, il n'existait pas de véritable réglementation sur le séjour et l'activité lucrative des étrangers en Suisse. Les seuls obstacles au séjour ou à l'établissement d'un étranger étaient une condamnation pénale, l'indigence ou l'existence d'un danger politique.

Au début de la première guerre mondiale, la population étrangère représentait le 15,4% de l'ensemble de la population.

Ensuite, jusqu'en 1925, le séjour et l'établissement des étrangers furent réglés par voie d'ordonnance. Le 25 octobre 1925, les citoyens acceptaient en votation populaire fédérale l'article 69ter de la Constitution permettant à la Confédération de légiférer en matière d'établissement et de séjour des étrangers.

Et le 1er janvier 1934 entrait en vigueur la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

Cette loi cadre, qui délègue au Conseil fédéral une large compétence en matière législative a été conçue en vue d'atteindre deux buts:

- a) empêcher l'entrée et le séjour en Suisse d'étrangers indésirables;
- b) équilibrer le marché du travail et prévenir la surpopulation étrangère.

La seule révision de la LSEE a eu lieu en 1948. Elle englobait nombre de prescriptions introduites par le biais du droit d'exception qui a régi les questions concernant la police des étrangers durant toute la seconde guerre mondiale.

1.1.2. Evolution de l'effectif de la population étrangère résidante

année	population étrangère résidante	% population totale
1910	552'000	14,7
1941	223'550	5,2
1950	285'000	5,9
1974	1'065'000	16,8
1980	893'000	14,2
1981	910'000	14,5

La crise économique des années vingt, puis la seconde guerre mondiale ont provoqué un net recul de la population étrangère résidant en Suisse. Ce n'est qu'après 1950 que l'économie, en plein essor, a fait appel en nombre croissant aux travailleurs étrangers.

Dès 1963, conscient des réactions que suscitait la présence de nombreux étrangers en Suisse, le Conseil fédéral s'est efforcé, à travers divers arrêtés, d'en limiter l'effectif. On note un recul de celui-ci à partir de 1975.

En 1981, a été enregistrée une légère augmentation du nombre des étrangers résidants par rapport à l'année précédente. Cet accroissement est dû en grande partie à l'accueil d'un nombre accru de réfugiés, de même qu'à celui des victimes des tremblements de terre en Italie du Sud. Il faut relever que l'admission des réfugiés ne dépend pas de l'application de la loi sur les étrangers, mais de la loi sur l'asile.

1.2. Initiatives populaires concernant les étrangers

Entre 1965 et 1974, pas moins de cinq initiatives populaires xénophobes ont été lancées. Toutes visaient la présence de la population étrangère en Suisse:

- 1) 1965 - "Initiative contre la pénétration étrangère"
(Parti démocratique de Zurich)
Retirée après l'arrêté fédéral du 28.2.68, qui limitait le nombre des travailleurs étrangers sous contrôle
- 2) 1969 - "Initiative contre l'emprise étrangère"
(Initiative Schwarzenbach)
Rejetée de justesse le 7.6.70 (54% de non)
- 3) 1972 - "Initiative contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse"
(Action nationale)
Rejetée le 20.10.74 (65,8% de non)
- 4) 1972 - "Initiative pour la protection de la Suisse"
(Parti républicain)
Rejetée massivement le 13.3.77 (70,5% de non)
- 5) 1974 - "Initiative pour la limitation du nombre annuel des naturalisations"
(Action nationale)
Rejetée massivement le 13.3.77 (66,2% de non)

En réaction à ces diverses initiatives xénophobes, une communauté de travail réunissant des groupements issus, pour une grande part, des milieux des Eglises, auxquels s'étaient joints les partis d'extrême-gauche (POCH, PSO, PSA, etc.), lançait, en 1974, une initiative intitulée "Etre solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers".

Les auteurs de l'initiative "Etre solidaires" ont toujours refusé de tenir compte de l'existence d'un projet de loi sur les étrangers, pourtant équitable et équilibré. Ils ont persisté à vouloir soumettre au verdict populaire un texte constitutionnel dont nombre d'exigences étaient, non seulement prématurées, mais surtout excessives et déraisonnables. En particulier:

- l'abolition du statut de saisonnier
- le regroupement familial immédiat
- la protection juridique complète (privilège auquel les Suisses n'ont pas droit).

Sur d'autres points, l'initiative était en fait inutile, car les postulats présentés étaient déjà réalisés grâce au droit en vigueur ou en passe de l'être grâce à la nouvelle loi sur les étrangers.

De plus, l'application de l'initiative "Etre solidaires" aurait sérieusement entravé les efforts de stabilisation de la population étrangère.

Pour toutes ces raisons, le peuple et les cantons, le 5 avril 1981, rejetaient "Etre solidaires" à 4 contre 1: 1'304'153 non contre 252'531 oui. Pour beaucoup de citoyens, la nouvelle loi sur les étrangers, qui en était alors à l'élimination des divergences aux Chambres fédérales, a fait office de contre-projet.

1.3. La nouvelle loi sur les étrangers au Parlement

En 1974, les Chambres fédérales avaient à traiter de la troisième initiative xénophobe. Elles jugèrent alors que la révision de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) était préférable à toute modification constitutionnelle. Par voie de motion, le Parlement chargea donc le Conseil fédéral d'élaborer un projet de révision devant répondre au but suivant:

"La stabilisation et par la suite la réduction progressive du nombre des étrangers en Suisse compte tenu de tous les facteurs humains sociaux, économiques et d'équilibre démographique et de la situation particulière de certains cantons."

Le message du Conseil fédéral fut prêt en juin 1978 et il ne fallut pas moins de trois ans aux Chambres fédérales pour parvenir à une version définitive de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr.). Mais il est sorti de ces débats une loi raisonnable et équilibrée que le Parlement approuva massivement à la session d'été 1981: 130 oui contre 12 non au Conseil national et 34 oui contre 1 non au Conseil des Etats.

Cette loi doit être considérée comme un compromis nécessaire et raisonnable. Elle tient compte des vœux - légitimes - de ceux qui souhaitent une amélioration de la situation juridique et des conditions de vie des étrangers, sans pour autant tomber dans les excès de l'initiative "Etre solidaires". Mais la loi respecte aussi des intérêts économiques et politiques qui ne peuvent être négligés (situation sur le marché du travail, nécessité de stabiliser l'effectif de la population étrangère, etc.).

1.4. Référendum contre la nouvelle loi sur les étrangers

Il est certain que le rejet massif de l'initiative "Etre solidaires" a fortement encouragé les milieux xénophobes et l'Action nationale particulièrement, à lancer le référendum contre la nouvelle loi sur les étrangers.

C'est ainsi à cause de l'obstination coupable des auteurs de l'initiative "Etre solidaires" que la nouvelle loi est aujourd'hui menacée et qu'elle devra être soumise au verdict populaire le 6 juin prochain, le référendum de l'Action nationale ayant très largement et rapidement abouti: 84'000 signatures en trois mois...

2. LA NOUVELLE LOI SUR LES ETRANGERS (LEtr)

La nouvelle loi sur les étrangers, telle qu'elle est issue du débat aux Chambres fédérales, poursuit les objectifs suivants:

1) Donner à la politique à l'égard des étrangers un cadre juridique:

- la loi règle toutes les questions importantes; elle remplace pas moins de 11 arrêtés ou ordonnances du Conseil fédéral, sans compter les nombreuses circulaires de l'administration qui viennent compléter la loi de 1931 (LSEE) et son règlement d'exécution;
- grâce à la LEtr, la compétence législative dont dispose actuellement le Conseil fédéral est rendue au Parlement.

2) Fixer dans la loi le principe du maintien d'un rapport équilibré entre population résidente suisse et étrangère:

- ce principe inspire déjà toute la politique du Conseil fédéral, mais la LEtr lui donne enfin une base juridique.

3) Faciliter l'intégration dans la communauté suisse des étrangers et de leur famille séjournant durablement en Suisse.

4) Améliorer le statut personnel, familial et professionnel des étrangers:

- la durée de présence en Suisse détermine le genre d'autorisation à laquelle a droit l'étranger;
- le statut du saisonnier est maintenu, mais sensiblement amélioré dans ses aspects sociaux et humains.

5) Respecter les droits des travailleurs indigènes:

- l'employeur devra prouver qu'aucun ressortissant suisse (ou étranger admis à travailler en Suisse) n'est disposé et apte à occuper la place offerte, avant de recruter un nouveau travailleur étranger.

6) Réglementer l'activité politique des étrangers

- les étrangers ont le droit d'exercer une activité politique, mais sous certaines conditions. La nouvelle loi, en revanche, ne leur accorde ni le droit de vote, ni celui d'éligibilité.

7) Améliorer la protection juridique des étrangers.2.1. Le cadre juridique de la politique à l'égard des étrangers

Actuellement, la loi de 1931 octroie au Conseil fédéral de larges compétences en matière de réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers. Le gouvernement dispose donc d'une grande liberté de manoeuvre en la matière. En effet, outre la loi fédérale de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, ce domaine est réglementé par un nombre important d'arrêtés et d'ordonnances :

142.20 Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers

142.201 Règlement d'exécution du 1er mars 1949

142.202 Arrêté du Conseil fédéral du 13 mars 1964 concernant la compétence des autorités de police des étrangers

142.210 Ordonnance du DFJP du 17 octobre 1979 limitant le nombre des étrangers

142.211 Arrêté du Conseil fédéral du 10 avril 1946 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers

142.212 Arrêté du Conseil fédéral du 20 janvier 1971 concernant la déclaration du départ des étrangers

142.215 Ordonnance du 25 septembre 1972 sur le registre central des étrangers

142.241 Tarif des taxes perçues en application de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 30 décembre 1955

142.242 Tarif des taxes du DFJP du 25 mars 1976 pour la délivrance des visas

142.261 Arrêté du Conseil fédéral du 19 janvier 1965 concernant l'assurance de l'autorisation de séjour pour prise d'emploi

142.263 Arrêté du Conseil fédéral du 17 mai 1949 concernant la révocabilité des autorisations de séjour accordées aux travailleurs étrangers

142.268 Ordonnance du DFJP du 21 mars 1949 concernant le changement de place des travailleurs étrangers

142.281 Ordonnance du 14 août 1968 sur l'internement d'étrangers

142.291 Arrêté fédéral du 15 juin 1909 mettant à la charge de la Confédération les frais de renvoi d'étrangers indigents.

A cette liste s'ajoutent de nombreuses circulaires publiées par l'administration fédérale, le Département fédéral de justice et police et celui de l'économie publique.

La LEtr permet donc de regrouper toutes les questions importantes concernant les étrangers en un seul texte législatif, soumis à l'approbation du Parlement. Celui-ci retrouve ainsi la compétence législative qui est aujourd'hui entre les mains du Conseil fédéral.

Cette unification de la législation facilitera et simplifiera beaucoup la compréhension et l'application de toute la réglementation concernant les étrangers.

Quant aux dispositions de la nouvelle loi, elles sont fondées sur les articles 69ter et 70 de la Constitution. Elles se bornent, dans ce cadre-là, à régler la situation personnelle, familiale et professionnelle de l'étranger, dans la mesure où cette situation est liée à son admission et à sa présence en Suisse. Quant aux domaines non réglés par la LEtr, ils relèvent du droit constitutionnel et de la législation en vigueur, qui s'appliquent aux étrangers aussi bien qu'aux Suisses.

La LEtr devrait favoriser un rapprochement entre notre législation sur les étrangers et les normes applicables en la matière sur le plan international, notamment celles prévues par certaines conventions internationales importantes (Organisation Internationale du Travail, Droits de l'homme, etc.).

2.2. Stabilisation de l'effectif de la population étrangère

Les différentes votations populaires qui se sont succédées ces années passées ont clairement démontré que les citoyens suisses souhaitent le maintien d'un rapport équilibré entre la population suisse et la population étrangère résidante. C'est un fait acquis.

En 1970 déjà, le Conseil fédéral prenait de sévères mesures en vue de limiter le nombre des travailleurs étrangers. Depuis lors, l'admission des étrangers désirant exercer une activité lucrative en Suisse est soumise au système du contingentement cantonal.

Grâce aux mesures prises depuis 1970 en vue de limiter l'admission des étrangers, l'effectif de la population étrangère résidante s'est stabilisé. Il a même régressé fortement à la suite du recul de l'activité économique et du volume de l'emploi.

Ainsi que le mentionne le paragraphe 1.1.2., on note en 1981 une légère augmentation de l'effectif des étrangers résidants, due essentiellement à trois faits:

- augmentation du nombre des réfugiés;
- séjours plus fréquents d'écoliers, étudiants et membres de familles d'étrangers résidants;
- accueil des victimes des tremblements de terre en Italie du Sud;

Mais il doit être bien souligné que le Conseil fédéral a toujours adopté une politique de stabilisation basée sur la limitation des entrées d'étrangers et non sur la réduction de l'effectif de population étrangère résidante.

La nouvelle loi suit le même principe. A l'article 28, elle définit ainsi les critères qui déterminent l'admission d'étrangers:

- exigences d'ordre politique
- capacité d'accueil du pays
- situation économique et sur le marché du travail
- besoins de l'enseignement, de la science et de la recherche
- attaches de l'étranger requérant avec la Suisse.

Quant au Conseil fédéral, il fixe, à court ou moyen terme, l'ordre de grandeur de l'effectif des étrangers résidants le mieux à même d'assurer un équilibre satisfaisant entre population suisse et population étrangère.

Ainsi que le relève le message du Conseil fédéral à l'appui d'un projet de loi sur les étrangers du 19.6.78: "il n'est pas possible de déterminer à l'avance et une fois pour toutes quel est le niveau auquel il est souhaitable de réaliser l'équilibre recherché".

Autrement dit, on ne peut fixer dans la loi le chiffre exact des autorisations à accorder, puisque les critères qui déterminent les admissions sont susceptibles de varier: la situation économique par exemple, ou celle du marché du travail ou encore la capacité d'accueil du pays. Il en va de même des besoins de la science et de la recherche.

Mesures limitatives

Le Conseil fédéral fixe des contingents d'autorisations propres à chaque canton. Il peut, en outre, fixer des contingents à dispositions de la Confédération si la situation l'exige.

Pour réaliser un rapport équilibré entre le nombre des résidents étrangers, le Conseil fédéral peut prendre les mesures limitatives suivantes:

- limitation du nombre des autorisations initiales de séjour à délivrer aux étrangers exerçant une activité lucrative
- limitation du nombre des autorisations saisonnières lorsque la transformation de ces autorisations en autorisations de séjour risque de menacer le rapport équilibré recherché
- limitation du nombre des autorisations frontalières s'il y a un risque de perturbation des structures économiques et sociales des régions frontalières du pays.

D'autre part, avant l'octroi d'une autorisation initiale destinée à l'exercice d'une activité lucrative, il faut une décision préalable des services de l'emploi. Celle-ci ne sera positive qu'à condition que l'employeur ne trouve aucun ressortissant suisse ni aucun étranger déjà admis à travailler en Suisse pour occuper la place offerte, aux conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession.

2.3. Intégration des étrangers dans la communauté suisse

Le statut personnel familial et professionnel des étrangers est fonction de la durée de leur présence en Suisse. Cette procédure facilite leur intégration sociale tout en respectant leur identité culturelle. La loi prévoit donc une consolidation progressive du statut de séjour des étrangers. Elle charge aussi la Confédération, les cantons et les employeurs,

- d'informer les étrangers désirant prendre un emploi sur les conditions de vie et de travail en Suisse,
- de renseigner les étrangers admis à travailler en Suisse sur leur statut juridique.

En outre, les employeurs doivent tout particulièrement veiller à l'intégration des travailleurs étrangers au sein de l'entreprise.

De plus, selon la nouvelle loi, l'actuelle Commission fédérale pour les problèmes des étrangers poursuivrait ses travaux, en tant que commission d'experts. Celle-ci devrait comprendre des Suisses et des représentants des étrangers présents sur le territoire suisse.

2.4. Statut juridique des étrangers

La LEtr précise et clarifie grandement le statut juridique des étrangers. Elle définit les types d'autorisations et règle en même temps les questions liées au droit de résidence et à l'activité des travailleurs étrangers.

Les étrangers jouissent de droits subjectifs croissants à mesure qu'augmente la durée de leur présence en Suisse:

- après six mois: l'étranger obtient, sous certaines conditions, le droit de faire venir sa famille (regroupement familial)
- après un an: l'étranger obtient l'autorisation de changer librement d'emploi ou de profession
- après cinq ans: l'étranger a droit à la prolongation automatique de son autorisation de séjour
- après 10 ans: l'étranger peut obtenir une autorisation d'établissement.

L'étranger qui veut séjourner en Suisse doit être au bénéfice d'une des autorisations suivantes:

- autorisation pour frontalier
- autorisation saisonnière
- autorisation de séjour
- autorisation d'établissement

2.4.1. L'autorisation pour frontalier (art. 18)

L'autorisation pour frontalier est accordée à l'étranger qui habite dans la zone frontalière d'un pays voisin, exerce une activité lucrative dans la zone frontalière suisse et regagne

quotidiennement son domicile.

Les frontaliers exerçant depuis cinq ans au moins une activité salariée ininterrompue ont droit au renouvellement de leur autorisation s'il n'existe aucun motif de révocation ni aucune grave perturbation du marché du travail.

2.4.2 L'autorisation saisonnière (art. 15)

La nouvelle loi sur les étrangers maintient le statut de saisonnier. Il est applicable à l'étranger qui occupe un emploi saisonnier dans une branche et une entreprise à caractère saisonnier.

Ce statut a donné lieu à bien des controverses. Tout d'abord de la part de ceux qui voudraient le voir complètement supprimé, comme le réclamait l'initiative "Etre solidaires" massivement repoussée par le peuple.

De la part, ensuite, de ceux qui se déclarent opposés à un adoucissement des prescriptions actuellement en vigueur, qui sont très restrictives en ce qui concerne la transformation d'autorisations saisonnières en autorisations de séjour.

Le statut de saisonnier, tel qu'il est défini dans la LEtr, apparaît comme un compromis entre les partisans de la suppression totale des autorisations saisonnières et les partisans d'une politique rigide à l'égard des saisonniers.

Arguments en faveur du maintien du statut de saisonnier

De par son climat et sa situation géographique, notre pays connaîtra toujours un certain nombre d'activités saisonnières. Il en est ainsi dans des branches comme l'agriculture, la sylviculture, l'horticulture, la viticulture, la culture maraîchère, dont l'effectif de main-d'oeuvre varie selon la saison. C'est le cas aussi de l'industrie de la construction, qui réduit son activité durant les mois d'hiver ou de l'hôtellerie qui, dans nombre d'endroits, dépend presque exclusivement des saisons. C'est le cas, par exemple, des régions de montagne qui ne pourraient pas survivre sans la main-d'oeuvre saisonnière.

Si l'on remplaçait, ainsi que le réclamait "Etre solidaires", les autorisations saisonnières par des autorisations de séjour, il s'ensuivrait fatalement une importante augmentation de l'effectif de la population étrangère résidante.

De plus, tous les étrangers nouvellement au bénéfice d'un permis de séjour déserteraient rapidement les emplois saisonniers de l'hôtellerie, de la construction, de l'agriculture pour occuper, en plaine surtout, des emplois à l'année.

Les branches et les entreprises à caractère saisonnier en subiraient les conséquences et avec elles, les régions qui vivent essentiellement de ce genre d'activités (régions de montagne notamment).

Il ne faut pas oublier non plus que les travailleurs étrangers ont eux aussi intérêt au maintien de statut de saisonnier. Il permet à nombre d'entre eux d'échapper, durant une partie de l'année au moins, au chômage persistant qui règne dans leur pays d'origine.

Améliorations apportées au statut de saisonnier

- Si l'autorisation saisonnière est toujours limitée à neuf mois au maximum, le délai pour la transformation d'une autorisation saisonnière en autorisation de séjour est ramené de 36 à 32 mois en l'espace de 4 ans consécutifs.
- Dans certains cas de rigueur, il est prévu la possibilité de transformer ces autorisations avant l'expiration du délai.
- De plus, le Conseil fédéral peut réduire - pendant une période déterminée - le nombre d'années et de mois nécessaires pour la transformation en autorisations de séjour, si la situation économique le permet et si le rapport équilibré entre population suisse et population étrangère résidante n'est pas menacé.
- Un saisonnier peut - à certaines conditions précises et avec l'autorisation des autorités cantonales compétentes - changer d'emploi et de canton durant la saison en cours. Il faut,

pour ce faire, que la situation économique et sur le marché du travail le permette.

- Le statut de saisonnier est clairement défini, de même que celui des entreprises et des branches dites saisonnières. Dans ce dernier cas, le Département fédéral de l'économie publique dresse la liste des branches à caractère saisonnier. Les cantons rédigent, selon les directives du DFEP, la liste des entreprises à caractère saisonnier. Ces deux mesures devraient éviter l'engagement de "faux" saisonniers.
- De plus, l'autorisation saisonnière est soumise à deux conditions préalables:
 - l'étranger doit être au bénéfice des conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession,
 - l'étranger doit disposer d'un logement convenable.

2.4.3. L'autorisation de séjour (art. 16)

L'étranger qui désire séjourner temporairement en Suisse doit être au bénéfice d'une autorisation de séjour. Il en va de même pour celui qui désire y séjourner durablement mais n'est pas encore admis à s'établir.

L'autorisation de séjour est limitée dans le temps. La première fois qu'elle est accordée, elle ne peut être valable que pour un an au plus.

L'autorisation de séjour d'un étranger résidant en Suisse depuis au moins cinq ans est renouvelée s'il n'a pas contrevenu à l'ordre public.

Si cet étranger exerce une activité lucrative, le renouvellement de l'autorisation de séjour dépend aussi de la situation économique et sur le marché du travail.

Si l'étranger réside en Suisse depuis cinq ans ou plus, il a droit au renouvellement automatique de son permis de travail.

2.4.4. L'autorisation d'établissement (art. 17)

La nouvelle loi sur les étrangers n'apporte pas de grandes modifications à l'autorisation d'établissement. Celle-ci est délivrée pour une durée indéterminée à l'étranger admis à s'établir. Les conditions d'obtention d'une telle autorisation sont les suivantes:

- l'étranger doit avoir séjourné en Suisse depuis 10 ans consécutivement,
- l'époux étranger et les enfants mineurs étrangers d'une Suisseuse ont droit à une autorisation d'établissement, quelle que soit la durée de leur présence en Suisse.

Le Département de justice et police peut, dans certains cas définis par la loi, réduire le délai nécessaire à l'obtention d'une autorisation d'établissement. Celle-ci est, par exemple, octroyée d'emblée aux professeurs d'université.

2.4.5. Le regroupement familial (39-40)

La nouvelle loi améliore considérablement les conditions du regroupement familial:

- le regroupement familial est autorisé sans délai en cas de transformation de l'autorisation saisonnière en autorisation de séjour;
- l'étranger en séjour peut faire venir en Suisse son conjoint et ses enfants mineurs 6 mois (15 mois selon la législation actuelle) après son entrée en Suisse; à deux conditions toutefois:

- a) il doit disposer d'un logement convenable pour lui et sa famille,
 - b) son séjour et son activité lucrative doivent être stables et durables;
- l'étranger au bénéfice d'une autorisation d'établissement a droit sans délai au regroupement familial, à condition qu'il dispose, pour lui et sa famille, d'un logement convenable;
 - les membres de la famille bénéficient, en cas de regroupement familial, du même statut juridique que le conjoint ou le parent qui se trouve déjà en Suisse;
 - en cas de mariage entre deux étrangers, les deux époux ont droit au statut du conjoint qui est le plus favorable.

2.4.6. Activité politique (art. 46) des étrangers

La nouvelle loi sur les étrangers la définit expressément:

"L'étranger peut exercer une activité politique dans la mesure où il ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ni la sûreté intérieure d'un canton."

Cette activité politique doit s'exercer dans le cadre des droits fondamentaux (droits de l'homme) reconnus aux étrangers: liberté de presse, d'opinion, de réunion ou d'association.

Quant à l'exercice des droits politiques (droit de vote, d'éligibilité, de référendum, d'initiative), la Constitution fédérale les réserve exclusivement aux citoyens suisses.

L'étranger peut toutefois adhérer à un parti politique, pour autant que les statuts de ce dernier le prévoient. Il peut aussi exercer librement ses droits syndicaux.

Le statut spécial accordé aux réfugiés par la législation actuelle est supprimé.

Enfin, la nouvelle loi abandonne la réglementation rigide concernant les déclarations politiques des étrangers en Suisse. Cette attitude plus souple ne prive pas les pouvoirs publics des moyens d'intervention qui pourraient s'avérer nécessaires dans les cas critiques.

La LEtr prévoit diverses sanctions contre les étrangers qui, de par leur activité politique, mettent en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse:

- interdiction d'entrée
- renvoi
- expulsion
- internement
- limitation ou interdiction de l'activité politique prononcée par le Ministère public de la Confédération ou les autorités cantonales compétentes.

Il faut relever que la LEtr n'étend pas l'activité politique des étrangers. Au contraire, elle la définit dans un cadre plus strict, celui du maintien de la sûreté intérieure ou extérieure du pays; celle-ci peut être compromise, selon la loi, lorsque sont menacés:

- la tranquillité et l'ordre
- la formation de la volonté politique
- les institutions démocratiques
- la défense nationale
- l'approvisionnement du pays
- les relations avec l'étranger
- ou d'autres intérêts essentiels de la Confédération et des cantons.

2.4.7. La protection juridique (art. 73-76)

La nouvelle loi apporte certaines améliorations à la protection juridique accordée aux étrangers. D'autre part, les possibilités de recours auxquelles ils peuvent faire appel sont mieux définies.

Le droit en vigueur (LSEE) prévoit, actuellement déjà, la possibilité d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral contre des décisions cantonales de dernière instance, lorsqu'elles concernent l'expulsion, la révocation et le refus d'une autorisation à laquelle l'étranger peut prétendre.

Mais la LEtr élargit cette possibilité de recours, conséquence logique du fait qu'elle accorde aussi à l'étranger davantage de droits que la réglementation actuelle.

En concordance avec la Convention européenne des droits de l'homme, la LEtr prescrit que seule l'autorité judiciaire cantonale est habilitée à décider de la détention d'un étranger lorsqu'il s'agit de procéder à l'exécution de son renvoi ou de son expulsion (art. 54, al.2).

La LEtr prévoit en outre des conditions plus strictes en matière de renvoi ou d'expulsion. Les autorités doivent en effet tenir compte

- de la gravité de la faute commise
- de la durée du séjour en Suisse de l'étranger
- du préjudice qu'il subirait, lui et sa famille, du fait de la mesure prise (en particulier lorsque sa femme est de nationalité suisse).

La LEtr admet aussi la possibilité d'adresser à l'étranger un avertissement, lorsqu'il n'apparaît pas opportun de prononcer un renvoi ou une expulsion.

Mais un étranger ne peut être expulsé par l'autorité cantonale au sens de l'art. 51, al.2, s'il est né et a toujours vécu en Suisse. Le seul motif d'expulsion valable dans ce cas précis est la mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 51, al.2 et 52, al.3).

2.5. Protection des travailleurs indigènes

La LEtr accorde expressément la priorité aux travailleurs indigènes dans toute décision précédant l'admission en Suisse d'un nouvel étranger, en particulier s'il veut exercer une activité lucrative.

En effet, avant d'accorder une première autorisation à un étranger, l'office cantonal des étrangers doit examiner si la situation économique et sur le marché du travail permet l'engagement d'un nouvel étranger. Les autorités sont ainsi en possession d'un instrument de régulation du marché du travail : lutte contre le chômage ou à l'inverse contre la pénurie de main-d'oeuvre.

L'employeur, lui, doit prouver à l'office compétent qu'aucun ressortissant suisse ni aucun étranger admis à travailler en Suisse n'est disposé et apte à occuper la place offerte, aux conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession.

Les seules dérogations à ces prescriptions sont admises lorsque l'admission d'un nouvel étranger va dans l'intérêt du pays, et favorise les échanges avec l'étranger dans les domaines économique scientifique et culturel et celui de la formation professionnelle.

La priorité accordée aux travailleurs indigènes favorise

- le maintien d'un rapport équilibré entre la population suisse et la population étrangère résidante,
- le maintien de la paix sociale en Suisse.

3. REPONSE AUX CRITIQUES A L'EGARD DE LA NOUVELLE LOI SUR LES ETRANGERS

Les opposants à la nouvelle loi sur les étrangers forment deux groupes distincts:

- Ceux qui, sous l'égide de l'Action nationale, appuient le référendum contre la loi, parce qu'ils la trouvent trop libérale et qu'ils craignent avant tout la surpopulation étrangère. Ces milieux-là utilisent le même genre d'arguments que ceux déjà entendus lors des campagnes en faveur des différentes initiatives xénophobes.
- Ceux qui, dans la lancée de l'initiative "Etre solidaires", pourtant massivement repoussée le 5 avril 1981, trouvent insuffisantes les améliorations qu'apporte la nouvelle loi au statut juridique, personnel, professionnel et social des étrangers résidant en Suisse. Ces milieux n'ont pas renoncé à imposer leurs revendications, toujours aussi excessives et irréalistes, notamment quant à la suppression du statut de saisonnier.

3.1. Arguments des auteurs du référendum (Action nationale)

3.1.1. La surpopulation étrangère

L'Action nationale craint que la nouvelle loi ne provoque une augmentation du nombre des étrangers en Suisse.

Selon elle, la loi rend caduque la promesse du Conseil fédéral d'arriver à une diminution progressive de l'effectif de la population étrangère résidant en Suisse.

A ses yeux, la stabilisation du nombre des étrangers correspond en fait à une poursuite de la pénétration étrangère et à celle de la croissance de la population, dans la mesure où les étrangers naturalisés sont sans cesse remplacés par de nouveaux immigrés.

L'Action nationale estime d'ailleurs que la Suisse est déjà surpeuplée et qu'elle ne peut donc jouer le rôle de terre d'immigration. En outre, l'Action nationale reproche à la LEtr de ne tenir compte que des intérêts économiques au détriment de ceux de la population suisse en général. Elle craint enfin une perturbation du milieu naturel.

Les craintes du comité référendaire sont sans fondement. Il n'est aucunement question, dans la nouvelle loi sur les étrangers, d'un nombre fixe annuel pour les nouvelles admissions d'étrangers. Bien au contraire, ainsi qu'on peut le constater à la lecture de l'article 28 de la LEtr:

"En statuant sur l'admission d'un étranger, l'autorité tient compte des exigences d'ordre politique, de la capacité d'accueil du pays, de la situation économique et de la situation du marché du travail, des besoins de l'enseignement, de la science et de la recherche, des aspects humains et sociaux, ainsi que des attaches de l'étranger avec la Suisse."

En outre, l'article 29 prévoit des mesures limitatives, destinées justement à favoriser la stabilisation de l'effectif de la population étrangère et à maintenir un rapport équilibré entre cette dernière et la population suisse. Ainsi peut-on lire que:

"Il (le Conseil fédéral) peut limiter le nombre des autorisations initiales de séjour à délivrer aux étrangers exerçant une activité lucrative... Il peut limiter le nombre des autorisations saisonnières si la transformation d'autorisations saisonnières en autorisations de séjour est de nature à empêcher qu'un rapport équilibré s'établisse entre le nombre des résidents suisses et celui des résidents étrangers."

Il est donc parfaitement clair que le législateur s'est fixé comme objectif premier la stabilisation et qu'il n'est pas question, comme le prétend le comité d'initiative, d'appliquer une politique laxiste en matière de nouvelles admissions.

Le thème de la surpopulation étrangère était déjà à la base de l'argumentation des cinq initiatives xénophobes dont il est question dans le chapitre I. L'Action nationale l'utilise délibérément à nouveau, car il reflète tout un contenu émotionnel (crainte d'être envahis, d'une perte d'identité suisse, etc.) que personne ne peut ignorer. Le gouvernement, les Chambres en ont été conscients, c'est la raison pour laquelle la nouvelle loi sur les étrangers renferme les dispositions nécessaires à assurer un rapport équilibré au sein de la population, entre résidents suisses et étrangers.

En ce qui concerne plus précisément les intérêts économiques qui auraient, selon l'Action nationale, joué un rôle prépondérant dans l'élaboration de la loi, il convient de rappeler qu'à l'article 1, al.b, il est précisé que, dans l'application de la loi, il doit être tenu compte des intérêts politiques démographiques, sociaux, culturels et scientifiques du pays, autant que des intérêts de caractère économique. Il est d'ailleurs significatif de relever que d'autres milieux reprochent à cette même loi de négliger ces mêmes intérêts économiques !

3.1.2. Une loi préjudiciable aux travailleurs suisses

Les travailleurs suisses ne sont plus protégés contre le chômage et la concurrence étrangère, prétend l'Action nationale, qui s'en prend notamment au fait que la loi octroie le renouvellement automatique de l'autorisation de séjour après cinq ans de présence en Suisse, au lieu de dix ans comme le prévoit la législation actuelle.

Cette argumentation est formellement démentie par la teneur de l'article 30 de la nouvelle loi, qui prévoit justement d'accorder la priorité aux travailleurs indigènes. Son premier alinéa est d'ailleurs parfaitement clair sur ce point :

"La décision préalable des services de l'emploi... ne peut être positive que si l'employeur ne trouve aucun ressortissant suisse ou aucun étranger admis à travailler en Suisse qui soit disposé et apte à occuper la place offerte aux conditions de rémunération et de travail usuelles dans la localité et la profession."

Faut-il rappeler aussi que durant la récession, lorsque les possibilités d'emploi sont devenues problématiques, nombreux furent les étrangers - et parmi eux ceux qui disposaient d'un permis d'établissement - qui préférèrent retourner chez eux de leur plein gré ?

Du reste, on compte chaque année en moyenne près de 60'000 départs d'étrangers, même lorsque le marché du travail est équilibré. A préciser, en outre, que la régulation du marché du travail ne s'est jamais faite en renvoyant de la main-d'oeuvre mais, au contraire, en limitant les nouvelles arrivées. C'est un système qui a fait ses preuves durant la récession et il est normal qu'il soit adopté dans la nouvelle loi sur les étrangers.

Le comité référendaire reproche à la loi de laisser libres les étrangers d'exercer une activité accessoire. Il estime qu'il s'agit là d'une concurrence déloyale pour les travailleurs suisses.

L'Action nationale avait déposé une motion au Parlement, demandant que la loi comporte une prescription exigeant la délivrance d'une autorisation supplémentaire pour les étrangers désirant exercer une activité accessoire. Mais, cette motion fut refusée par les Chambres.

De plus, il faut relever que le Code des obligations limite déjà grandement l'exercice, par le salarié, d'une activité lucrative accessoire (art. 321 a). C'est la raison pour laquelle le Conseil national n'a pas jugé utile de prévoir d'autres prescriptions pour les étrangers.

3.1.3. La Suisse, champ de bataille politique pour les étrangers

L'une des raisons - la plus importante sans doute - pour laquelle le comité référendaire s'oppose à la nouvelle loi est le fait que celle-ci reconnaisse aux étrangers résidant en Suisse le droit d'exercer une activité politique. Le comité référendaire craint que la Suisse ne devienne un champ de bataille politique où s'affronteraient les étrangers, où des bandes d'extrémistes se livreraient une guerre sans merci.

Or, en réalité, la nouvelle loi sur les étrangers tient justement compte de ces craintes. En effet, l'activité politique des étrangers est soumise à des règles très strictes. Cette activité ne doit compromettre ni la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, ni la sûreté intérieure d'un canton. D'ailleurs, toute une série de sanctions sont prévues au cas où l'étranger violerait cette disposition :

limitation ou interdiction de l'activité politique (art. 46, al.3), interdiction d'entrée (art. 47), renvoi (art. 50), expulsion (art. 51), internement (art. 58-60)

Il est bon de préciser que la loi ne reconnaît pas aux étrangers de droits politiques. Le droit de vote, d'éligibilité, de référendum et d'initiative est réservé aux citoyens suisses.

Il est par contre normal que les étrangers puissent exercer leurs droits fondamentaux (droits de l'homme) tels que liberté de presse, d'opinion, de réunion et d'association.

3.2. Arguments progressistes

3.2.1. Statut juridique insuffisant pour les étrangers

Bien que les partisans de l'initiative "Etre solidaires" se soient ralliés, sans enthousiasme, à la loi sur les étrangers, bien qu'ils admettent qu'elle apporte certaines améliorations, ces milieux n'en déclarent pas moins que les droits accordés aux étrangers sont trop modestes.

La principale critique concerne le maintien du statut du saisonnier, dont la suppression était justement l'un des points forts de l'initiative "Etre solidaires." Les partisans de sa suppression le jugent "inhumain" et lui reprochent de faciliter "l'exploitation des travailleurs suisses" (par la concurrence sur les salaires que leur feraient les saisonniers). Ils estiment en outre que ce statut déchire les familles et permet à certaines branches de notre économie d'appliquer une politique des bas salaires antisociale.

Ce que les partisans de cette argumentation oublient de relever, c'est que la nouvelle loi apporte de notables améliorations au statut de saisonnier. Elle réduit notamment le délai pour la transformation de l'autorisation saisonnière en autorisation de séjour de 36 à 32 mois en l'espace de 4 ans. Or, il était très difficile, pour un saisonnier, de remplir les conditions nécessaires à la transformation de son permis, lorsque le délai était de 36 mois. Cela signifiait, en effet, que - durant 4 ans - il devait travailler 9 mois par an, sans perdre un seul jour.

C'est la raison pour laquelle la nouvelle loi assouplit ce délai de 4 mois. Il ne peut toutefois être question de supprimer le statut de saisonnier, ainsi que nous l'expliquons au paragraphe 2.4.2.

La LEtr apporte d'ailleurs d'autres améliorations au statut de saisonnier : écourtement du délai dans les cas de rigueur, possibilité pour le saisonnier, à certaines conditions précises, de changer d'emploi et de canton durant la saison en cours et, en outre, définition très précise du statut de saisonnier, mesure qui devrait permettre d'éviter, à l'avenir, l'engagement de "faux" saisonniers ne disposant d'aucun statut juridique.

La loi prévoit enfin que l'étranger doit être au bénéfice des conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession et disposer d'un logement convenable.

3.3. Arguments économiques

Certaines branches de l'économie se plaignent de l'abaissement du délai de 36 à 32 mois pour la transformation de l'autorisation saisonnière en autorisation de séjour. Elles auraient préféré la solution du Conseil fédéral, qui préconisait un délai de 35 mois. Leur crainte est que les nombreuses transformations d'autorisations n'entraînent une limitation des contingents accordés pour les saisonniers.

Il est vrai que l'article 29 de la nouvelle loi évoque la possibilité d'une limitation du nombre des autorisations saisonnières. Cependant, tant le Conseil fédéral que le Parlement ont confirmé que le statut de saisonnier serait maintenu, précisément parce qu'il est indispensable à certaines branches de notre économie.

Le choix de 32 mois est donc un compromis très helvétique entre ceux qui souhaitaient un délai de 28 mois, par souci humanitaire et ceux qui souhaitaient un délai fixé à 35 mois, pour des raisons économiques évidentes. Ce compromis illustre bien l'esprit dans lequel s'est élaborée la loi: le souci d'arriver à un texte équilibré, réaliste et raisonnable qui tienne vraiment compte de tous les aspects du problème.

4. CONSEQUENCES D'UN REFUS DE LA LOI

En cas de refus, par le peuple, de la nouvelle loi sur les étrangers, la législation actuelle reste applicable, c'est-à-dire tant la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931, que les multiples arrêtés, ordonnances et circulaires qui la complètent.

Or, l'un des avantages, non négligeables, de la loi est précisément d'unifier enfin le droit en vigueur.

Mais, comme les critiques à l'égard de la LEtr émanent, on l'a vu, de milieux très différents et, qui plus est, opposés. On voit mal comment de ces arguments contradictoires pourrait sortir une meilleure loi.

Compte tenu de l'origine du référendum, il faudrait en tout cas s'attendre à un nouveau projet, plus restrictif encore quant au nombre des étrangers, ce qui ne contribuerait guère à résoudre les problèmes des branches de l'économie qui souffrent d'une pénurie de main-d'oeuvre.

5. CONCLUSION

La loi sur les étrangers, telle qu'elle a été longuement mûrie et soupesée par les Chambres, doit être considérée comme un compromis équilibré, équitable et, surtout, infiniment nécessaire.

- La loi permet de réunir en un texte législatif, les nombreux arrêtés, ordonnances et circulaires qui complètent actuellement la loi de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers.
- La loi garantit le maintien d'un rapport équilibré entre Suisses et résidents étrangers. A cette fin, les autorités doivent tenir compte des intérêts politiques, économiques, démographiques, sociaux, culturels et scientifiques du pays.
- La loi accorde la priorité aux travailleurs indigènes en matière d'emploi.
- Le statut juridique des étrangers s'améliore en fonction de la durée de leur présence en Suisse.
- Pour les étrangers au bénéfice d'un permis de séjour, le regroupement familial peut avoir lieu après 6 mois déjà (contre 15 mois actuellement).
- L'activité politique des étrangers est réglementée par la loi. Les droits de vote, d'éligibilité, d'initiative et de référendum sont réservés aux citoyens suisses.
- La Confédération, les cantons et les employeurs veillent à l'intégration des étrangers dans notre pays.

Pour toutes ces raisons, il faut dire oui à la loi sur les étrangers, le 6 juin 1982.