

87.071

**Message
concernant l'initiative populaire
«pour la limitation de l'immigration»**

du 25 novembre 1987

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par ce message nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «pour la limitation de l'immigration» au vote du peuple et des cantons et d'en recommander le rejet sans contre-projet.

Le projet d'arrêté fédéral y relatif est joint au présent message.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 novembre 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

L'initiative exige que pendant quinze ans, le nombre d'immigrants étrangers soit limité chaque année aux deux tiers du nombre d'étrangers ayant quitté la Suisse au cours de l'année précédente, ceci aussi longtemps que la population totale de notre pays dépassera 6,2 millions d'habitants. Au terme de cette période, le nombre d'étrangers obtenant chaque année une autorisation de séjour de longue durée ne devrait pas dépasser celui des étrangers ayant quitté la Suisse au cours de l'année précédente. De plus, le nombre annuel d'autorisations saisonnières devrait être limité à 100 000. Par ailleurs, le nombre des travailleurs frontaliers devrait être ramené à 90 000 personnes. Seules les personnes nées ou ayant grandi dans les zones frontalières pourraient être admises comme frontaliers. En outre, l'admission des réfugiés serait soumise au régime des limitations fixées à l'immigration. Enfin, les autorisations de séjour de durée limitée ne confèreraient aucun droit à l'octroi d'une autorisation de longue durée.

La population résidente permanente en Suisse (Suisse et étrangers confondus) s'élevait à 6 523 000 personnes à la fin de 1986 et atteindra probablement 6 623 000 personnes à la fin de 1989 si les mesures de limitation actuellement en vigueur demeurent inchangées. Si l'initiative était acceptée en 1989, l'immigration des étrangers devrait être réduite chaque année, dès 1990, aux deux tiers du nombre d'étrangers ayant quitté notre pays l'année précédente. Appliquée de façon constante jusqu'en 2004, cette mesure conduirait à une réduction de la population résidente permanente de nationalité étrangère de 290 000 unités, la ramenant par conséquent au chiffre de 726 000 personnes.

Une telle mesure porterait atteinte aux nombreuses relations qu'entretient notre pays avec l'étranger. La diminution du nombre d'étrangers exerçant une activité lucrative qu'elle entraînerait serait accompagnée de perturbations économiques qui menaceraient aussi des emplois occupés par des travailleurs suisses. L'initiative ne tient compte ni de la situation des entreprises saisonnières, ni des particularités des activités transfrontalières.

Etant donné que les étrangers viennent généralement travailler en Suisse alors qu'ils sont jeunes et repartent pour la plupart dans leur pays d'origine entre 50 et 70 ans, ils exercent une influence favorable sur la pyramide des âges de la population résidente. Si ce facteur de rajeunissement démographique venait à disparaître, il faudrait s'attendre à un processus de vieillissement accéléré de la population.

De plus, le fait d'inclure les réfugiés dans les mesures de limitation fixées à l'immigration irait à l'encontre des principes élémentaires régissant notre politique en matière de population étrangère. En effet, il ne faut pas oublier que l'admission des réfugiés ne peut dépendre de leurs qualifications professionnelles. Selon l'importance de l'afflux de réfugiés, il pourrait en résulter que, lors de la fixation des nombres maximums de nouveaux travailleurs étrangers, il ne subsisterait aucune marge de manœuvre pour recruter, même en cas d'absolue nécessité, du personnel étranger en fonction de ses qualifications professionnelles. C'est précisément ce manque de

spécialistes dans certains domaines qui pourrait entraîner de fâcheuses conséquences pour l'économie.

Enfin, une acceptation de l'initiative aurait également des répercussions défavorables sur la situation des Suisses à l'étranger et des étrangers en Suisse.

La politique en matière de population étrangère peut être poursuivie sur la base de l'actuel article 69^{ier} de la constitution (cst.). L'initiative doit donc être refusée sans contre-projet.

Message

1 Considérations d'ordre général

11 Teneur

Le 10 avril 1985 une initiative populaire «pour la limitation de l'immigration» a été présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces dont la teneur est la suivante:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 69^{ter}, 1^{er} al., deuxième phrase (nouvelle), 2^e et 3^e à 5^e al. (nouveaux)

¹ . . . La Confédération prend des mesures contre la surpopulation étrangère en Suisse.

² Le nombre annuel des autorisations de séjour de longue durée délivrées à des immigrants et le nombre annuel des autorisations de séjour de durée limitée qui sont transformées en autorisation de séjour de longue durée ne doivent pas excéder au total l'effectif des étrangers ayant bénéficié d'une autorisation de séjour de longue durée, qui ont quitté définitivement la Suisse au cours de l'année précédente. Par autorisation de séjour de longue durée, il faut entendre les autorisations de séjour à l'année et les autorisations d'établissement.

³ Le nombre des autorisations de séjour de durée limitée qui sont délivrées à des étrangers exerçant une activité lucrative et à des étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative doit être limité. Le fait d'être titulaire d'une telle autorisation ne donne aucun droit à l'obtention automatique d'une autorisation de séjour de longue durée. Le nombre des autorisations de séjour à titre saisonnier ne doit pas excéder 100 000 par an.

⁴ Le nombre des frontaliers ne doit pas dépasser 90 000. Seules les personnes qui sont nées ou¹⁾ ont grandi dans la région frontalière peuvent avoir le statut de frontalier. Le territoire considéré comme région frontalière ne peut être étendu.

⁵ L'admission définitive de réfugiés est soumise au régime de limitation fixé au 2^e alinéa.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Dispositions transitoires, art. 19

¹ Tant que le chiffre de la population totale de la Suisse dépasse 6,2 millions, le nombre d'immigrants au sens de l'article 69^{ter} ne devra pas excéder les deux tiers du nombre d'étrangers ayant quitté la Suisse l'année précédente. Cette disposition reste en vigueur pendant quinze ans.

² Le nombre des travailleurs frontaliers et celui des saisonniers devront¹⁾ être ramenés aux limites fixées dans les quatre ans qui suivent l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'article 69^{ter}.

¹⁾ Corrections apportées au texte de l'initiative publié lors de la décision sur l'examen préliminaire (cf. FF 1983 III 1021).

³ Les conventions internationales et lois qui divergent des nouvelles dispositions de l'article 69^{ter} seront respectivement dénoncées et révisées dans les meilleurs délais.

III

Les nouvelles dispositions constitutionnelles entrent en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit leur acceptation par le peuple et les cantons.

12 **Aboutissement**

Par décision du 21 mai 1985, la Chancellerie fédérale a constaté qu'avec 112 977 signatures valables l'initiative avait formellement abouti (FF 1985 II 37).

13 **Délai**

Le délai dont dispose le Conseil fédéral pour soumettre aux Chambres son message sur l'initiative populaire expire le 10 avril 1988 (art. 29, 1^{er} al., loi sur les rapports entre les conseils, LREC; RO 1978 I 688, art. 88, ch. 2).

14 **Validité**

141 **Unité de la forme**

L'initiative se présente sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est ainsi respectée (art. 75, 3^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques, LDP; RS 161.1).

142 **Unité de la matière**

L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les diverses parties d'une initiative (art. 75, 2^e al., LDP). Tel est le cas en l'occurrence, l'initiative ayant pour objet la limitation de l'immigration des étrangers.

2 **Evolution de l'effectif de la population résidante permanente de nationalité étrangère. Politique d'admission poursuivie jusqu'ici**

21 **Evolution jusqu'en 1970**

Le développement industriel qu'a connu notre pays dès le milieu du siècle passé, ainsi que la liberté d'établissement régnant à l'époque, ont conduit à une augmentation constante de la population étrangère résidante. Selon ce principe de liberté d'établissement, les ressortissants de pays avec lesquels la Suisse avait signé un traité d'établissement pouvaient s'établir dans notre pays sans limitation et y exercer l'activité lucrative de leur choix, même à titre indépendant. Ces facilités s'étendaient en pratique aux autres étrangers. La proportion d'étrangers

qui, en 1850, était de 3 pour cent s'accrut jusqu'à 14,7 pour cent en 1910 pour se situer aux environs de 15,4 pour cent lorsqu'éclata la Première guerre mondiale. Etant donné ce principe de liberté d'établissement, il était impossible de limiter l'admission des étrangers. Par contre, des mesures destinées à faciliter leur intégration et leur naturalisation furent envisagées.

Après la Première guerre mondiale, les traités d'établissement furent interprétés dans le sens que la décision d'admission et les critères dont elle dépendait devaient être laissés à la libre appréciation du pays d'accueil. L'article 69^{ter} cst., adopté en votation populaire le 25 octobre 1925, donna à la Confédération le pouvoir de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers. En application de cet article constitutionnel fut promulguée, le 26 mars 1931, la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1934 (RS 142.20). Au début de la Première et de la Deuxième guerre mondiale, de nombreux étrangers durent quitter la Suisse pour rejoindre l'armée de leur pays. La crise économique des années 30 provoqua par ailleurs un nombre important de départs. Ces événements ramènèrent la proportion d'étrangers en Suisse à 5,2 pour cent jusqu'en 1941, sans qu'il eût été nécessaire pour cela d'édicter des prescriptions limitant leur admission. L'évolution de la population résidante permanente de nationalité suisse et étrangère entre 1850 et 1941 se présente comme suit:

Population résidante permanente en Suisse entre 1850 et 1941
(résultats du recensement de la population)

Tableau 1

Année (fin)	Suisses	Etrangers	Total	Proportion d'étrangers en %
1850.....	2 321 000	72 000	2 393 000	3,0
1860.....	2 395 000	115 000	2 510 000	4,6
1870.....	2 504 000	151 000	2 655 000	5,7
1880.....	2 621 000	211 000	2 832 000	7,5
1900.....	2 932 000	383 000	3 315 000	11,6
1910.....	3 201 000	552 000	3 753 000	14,7
1920.....	3 478 000	402 000	3 880 000	10,4
1930.....	3 711 000	355 000	4 066 000	8,7
1941.....	4 042 000	224 000	4 266 000	5,2

La haute conjoncture qui suivit de peu la fin de la Deuxième guerre mondiale provoqua une demande accrue et durable de main-d'œuvre étrangère. On pensa tout d'abord que le redressement économique serait de courte durée et que la majorité des étrangers travaillant en Suisse retourneraient chez eux après quelques années passées dans notre pays. C'est pourquoi les autorités s'attachèrent avant tout à maintenir dans la mesure du possible un caractère temporaire au séjour des étrangers non établis. Jusqu'en 1963, elles poursuivirent une politique libérale d'admission. Comme l'effectif des étrangers exerçant une activité lucrative monta en flèche au début des années 60, les autorités commencèrent à en limiter l'admission dès le printemps 1963.

Les mesures prises entre 1963 et 1970 sous forme d'arrêtés du Conseil fédéral, si elles ont eu pour effet de ralentir le taux de progression, n'ont toutefois pas suffi à empêcher l'accroissement de la population résidente permanente de nationalité étrangère, comme le démontre le tableau ci-après.

Population résidente permanente de nationalité étrangère entre 1950 et 1970
(sans les fonctionnaires internationaux) Tableau 2

Année (fin)	Annuels	Etablis	Total	Proportion d'étrangers en %
1950	120 000	159 000	279 000	5,9
1955	195 000	137 000	332 000	6,7
1960	357 000	138 000	495 000	9,3
1965	608 000	202 000	810 000	13,9
1970	617 000	366 000	983 000	15,9

22 Evolution entre 1970 et 1979

En 1970, le remplacement du plafonnement par entreprise au profit d'un système de limitation globale du nombre des nouveaux travailleurs étrangers pour l'ensemble de la Suisse, permit dans un premier temps de stabiliser l'effectif des travailleurs étrangers à l'année ou établis, puis celui de la population étrangère dans son ensemble. Suite à la récession intervenue au milieu des années 70, le nombre de départs augmenta considérablement. Même les étrangers établis qui bénéficiaient des mêmes avantages que les ressortissants suisses au plan du marché du travail, quittèrent notre pays en grand nombre. C'est ainsi que, de fin 1975 à fin 1978, le nombre des titulaires d'une autorisation d'établissement n'augmenta que de 6000 alors que, pendant les trois années précédentes, il s'était accru de 147 000. De fin 1974 à fin 1979, l'effectif de la population étrangère résidente diminua de 181 000. Toutefois, ce chiffre comprend les 46 000 enfants naturalisés suite à la modification du droit de la filiation. La diminution de la population étrangère résidente imputable directement à la récession économique s'éleva à 135 000 personnes, dont 103 000 travailleurs. La population résidente permanente de nationalité étrangère a évolué comme il suit entre 1970 et 1979:

Population résidente permanente de nationalité étrangère entre 1970 et 1979
(sans les fonctionnaires internationaux) Tableau 3

Année (fin)	Annuels	Etablis	Total	Dont exerçant une activité lucrative	Proportion d'étrangers en %
1970	617 000	366 000	983 000	593 000	15,9
1971	565 000	434 000	999 000	587 000	16,1
1972	524 000	508 000	1 032 000	596 000	16,5
1973	478 000	575 000	1 052 000	596 000	16,7
1974	427 000	638 000	1 065 000	594 000	16,8

Année (fin)	Annuels	Etablis	Total	Dont exerçant une activité lucrative	Proportion d'étrangers en %
1975	358 000	655 000	1 013 000	553 000	16,1
1976	304 000	655 000	959 000	516 000	15,3
1977	268 000	665 000	933 000	493 000	14,9
1978	237 000	661 000	898 000	489 000	14,4
1979	211 000	673 000	884 000	491 000	14,1

Les saisonniers et les frontaliers ne sont pas comptés dans l'effectif de la population résidante permanente de nationalité étrangère. Alors que les frontaliers ne sont pas soumis aux nombres maximums, l'effectif des saisonniers est en revanche limité au plan national depuis 1970. Le nombre et la durée des autorisations saisonnières se répercutent directement sur le nombre de transformations d'autorisations saisonnières en autorisations de séjour à l'année et, par conséquent, sur l'évolution de la population résidante permanente de nationalité étrangère. Le tableau ci-après décrit l'évolution intervenue entre 1970 et 1979.

**Effectif des saisonniers et frontaliers et nombre de transformations¹⁾
de 1970 à 1979**

Tableau 4

Année (fin août)	Saisonniers	Transformations (sans regroupement familial)	Frontaliers
1970	155 000	6 000	75 000
1971	181 000	8 300	88 000
1972	197 000	11 900	97 000
1973	194 000	11 600	105 000
1974	152 000	9 600	111 000
1975	86 000	7 900	99 000
1976	61 000	9 200	85 000
1977	67 000	5 800	83 000
1978	84 000	4 000	89 000
1979	96 000	3 700	92 000

¹⁾ Transformation d'autorisations saisonnières en autorisations de séjour à l'année.

23 Evolution depuis 1979

De fin 1979 à fin 1986, l'effectif de la population résidante permanente de nationalité étrangère a passé de 884 000 à 956 000 personnes.

Population résidante permanente de nationalité étrangère entre 1979 et 1986
(sans les fonctionnaires internationaux)

Tableau 5

Année (fin)	Annuels	Etablis	Total	Dont exerçant une activité lucrative	Proportion d'étrangers en %
1979	211 000	673 000	884 000	491 000	14,1
1980	209 000	684 000	893 000	501 000	14,2
1981	216 000	694 000	910 000	515 000	14,5
1982	218 000	708 000	926 000	526 000	14,5
1983	210 000	716 000	926 000	528 000	14,4
1984	200 000	732 000	932 000	539 000	14,4
1985	201 000	738 000	939 000	549 000	14,6
1986	214 000	742 000	956 000	567 000	14,7

L'effectif des saisonniers et frontaliers ainsi que le nombre des transformations ont évolué comme il suit depuis 1979:

**Effectif des saisonniers et frontaliers et évolution du nombre
des transformations¹⁾ entre 1979 et 1986**

Tableau 6

Année (fin août)	Saisonniers	Transformations (sans regroupement familial)	Frontaliers
1979	96 000	3700	92 000
1980	110 000	4800	100 000
1981	120 000	7300	109 000
1982	116 000	8500	112 000
1983	100 000	7600	105 000
1984	101 000	8300	106 000
1985	103 000	9400	112 000
1986	110 000	9600	120 000

¹⁾ Transformation d'autorisations saisonnières en autorisations de séjour à l'année.

3 Aperçu sur les initiatives contre la surpopulation étrangère déposées depuis la Deuxième guerre mondiale

31 Première initiative

L'ancien parti démocratique du canton de Zurich déposa le 30 juin 1965 la première initiative populaire contre la surpopulation étrangère. Les auteurs de cette initiative exigeaient que la proportion d'étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement ne dépasse pas 10 pour cent de la population résidante. Cet objectif devait être atteint par des réductions annuelles d'au moins 5 pour cent du nombre des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour à l'année, réductions pratiquées en tenant compte des exigences humani-

taires et des besoins de l'économie, le Conseil fédéral étant chargé de fixer la réduction pour chaque canton.

Cette initiative populaire fut retirée par le comité d'initiative le 16 mars 1968.

32 Deuxième initiative

Le 20 mai 1969 une nouvelle initiative populaire contre la surpopulation étrangère fut déposée par des milieux proches de l'Action nationale contre l'emprise étrangère. Elle exigeait que dans tous les cantons, sauf dans celui de Genève où s'appliquerait une réglementation spéciale, la proportion d'étrangers soit ramenée à 10 pour cent de la population suisse dans un délai de quatre ans.

A la suite de la votation du 7 juin 1970, cette initiative populaire fut rejetée par 54 pour cent des votants et par treize cantons et quatre demi-cantons contre six cantons et deux demi-cantons.

33 Troisième initiative

L'Action nationale contre l'emprise étrangère déposa le 3 novembre 1972 une nouvelle initiative populaire «contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse». Cette troisième initiative demandait, outre la limitation du nombre des naturalisations à 4000 par an, que l'effectif total des étrangers résidant en Suisse, à l'exception du personnel hospitalier et des membres des représentations diplomatiques et consulaires, soit ramené à 500 000 jusqu'à la fin de 1977; de plus, la proportion d'étrangers dans chaque canton ne devait pas dépasser 12 pour cent de la population suisse résidente, hormis dans le canton de Genève soumis à une réglementation particulière. Enfin, l'effectif des saisonniers et des frontaliers ne devait pas excéder respectivement les nombres de 150 000 et de 70 000 travailleurs.

La troisième initiative contre l'emprise étrangère fut rejetée le 20 octobre 1974 par 66 pour cent des votants et par tous les cantons.

34 Quatrième initiative

L'initiative populaire «pour la protection de la Suisse» déposée le 12 mars 1974 par le Parti républicain comportait les exigences suivantes: réduction, dans un délai de dix ans, de l'effectif de la population étrangère résidente à 12,5 pour cent de la population résidente suisse, certains groupes d'étrangers n'étant pas pris en compte, limitation du nombre des naturalisations, prise en considération des «entreprises prêtant des services importants à la communauté» et priorité à la protection du travailleur suisse, même par rapport aux étrangers établis.

71 pour cent des votants et tous les cantons se prononcèrent le 13 mars 1977 contre cette initiative.

35 Cinquième initiative

L'initiative populaire «pour une limitation du nombre annuel des naturalisations» déposée le 15 mars 1974 par l'Action nationale exigeait que le nombre total des naturalisations ne devait pas dépasser le chiffre de 4000 par an aussi longtemps que la population résidente de la Suisse dépasserait 5 500 000 personnes et que la production indigène de denrées alimentaires ne suffirait pas à approvisionner cette population en denrées d'usage courant.

Cette initiative populaire fut rejetée le 13 mars 1977 par 66 pour cent des votants et par tous les cantons.

4 Initiative actuelle «pour la limitation de l'immigration»

41 Réduction de la population résidente

(Initiative, art. 69^{ter} cst., 1^{er} al., deuxième phrase, art. 19, 1^{er} al., des dispositions transitoires)

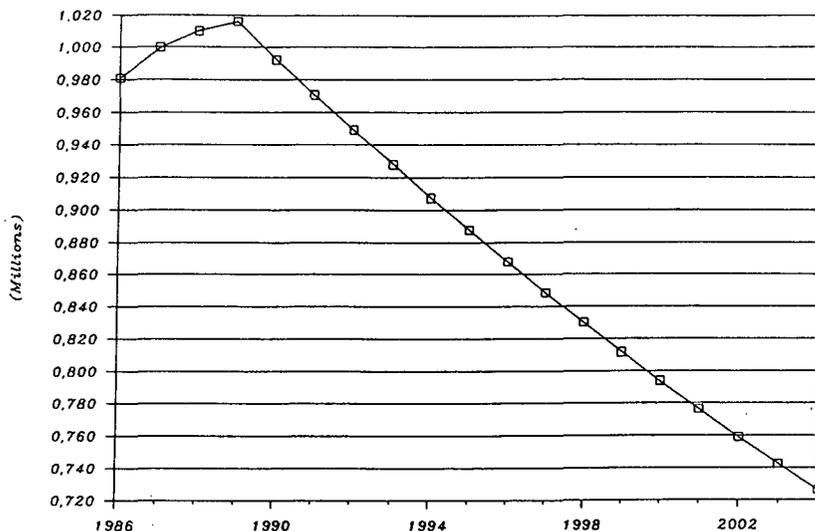
Le texte de l'initiative prévoit que la Confédération doit prendre des mesures contre la surpopulation étrangère en Suisse, mesures qui devront également mener à une diminution de la population totale. A cet effet, il est prévu de limiter l'immigration des étrangers. Dans les considérations qui suivent, nous sommes partis de l'idée que les nouvelles dispositions constitutionnelles entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 1990. A cette date-là, la population résidente permanente de la Suisse atteindra probablement 6 623 000 personnes.

42 Mise en application

Selon les dispositions transitoires de l'initiative, le nombre d'immigrants ne devrait pas excéder les deux tiers du nombre d'étrangers ayant quitté la Suisse l'année précédente, tant que le chiffre de la population totale de la Suisse dépassera 6,2 millions d'habitants. Cette disposition resterait en vigueur pendant quinze ans, soit jusqu'en 2004. Dans l'hypothèse où cette disposition devrait être appliquée et en tenant compte de facteurs démographiques tels que naissances, espérance de vie, décès, mouvements migratoires des ressortissants suisses – dont les taux et valeurs sont fournis par l'Office fédéral de la statistique et l'Office fédéral des étrangers – on peut s'attendre, par extrapolation, à ce que la population totale de la Suisse entre 1989 et 2004 évolue comme indiqué dans le tableau de l'annexe 1.

Une immigration étrangère limitée aux deux tiers de l'émigration aurait ainsi pour conséquence une réduction de la population résidente permanente de nationalité étrangère de 290 000 unités, celle-ci n'atteignant plus qu'un total de 726 000 personnes, ainsi que cela ressort du tableau ci-après.

Population résidante permanente de nationalité étrangère entre 1986 et 2004



Source: Office fédéral des étrangers

A la fin de la période transitoire, c'est-à-dire dès 2004, la disposition de durée illimitée stipulant que le nombre d'immigrants ne saurait dépasser celui des émigrants serait applicable.

43 **Limitation du nombre d'autorisations de séjour de durée limitée délivrées à des étrangers exerçant ou non une activité lucrative** (Initiative, art. 69^{ter} cst., 3^e al., première phrase)

Jusqu'à maintenant, les autorisations de séjour de durée limitée, délivrées notamment aux écoliers, étudiants et personnes en visite n'étaient pas soumises aux nombres maximums. Il en était de même des autorisations de séjour délivrées à des étrangers exerçant une activité lucrative jusqu'à trois mois ou à des artistes séjournant jusqu'à huit mois par année en Suisse.

Selon l'article 69^{ter} cst., 3^e alinéa, première phrase, de l'initiative, les autorisations de séjour de durée limitée devront être soumises sans exception aux nombres maximums, qu'elles soient délivrées à des étrangers exerçant ou non une activité lucrative. Même si le contingent d'autorisations de séjour de durée limitée n'a pas été précisé, il faut partir de l'idée que l'admission de cette catégorie d'étrangers deviendra plus restrictive. La limitation du nombre des saisonniers prévue dans ce même alinéa l'indique d'ailleurs clairement.

44 Limitation du nombre d'autorisations saisonnières
(Initiative, art. 69^{ter} cst., 3^e al., troisième phrase, en liaison avec l'art. 19, 2^e al., des dispositions transitoires)

La réglementation actuelle prévoit qu'à aucun moment l'effectif total des saisonniers en Suisse ne doit dépasser le chiffre de 110 000. Etant donné la rotation des saisonniers, le nombre d'autorisations peut être plus élevé; il est actuellement de 157 000. Selon l'article 19, 2^e alinéa, des dispositions transitoires prévues par l'initiative, ce chiffre devrait être diminué de 57 000 unités pour être ramené à 100 000 et ce, dans un délai de quatre ans.

45 Limitation du nombre de frontaliers
(Initiative, art. 69^{ter} cst., 4^e al., en liaison avec l'art. 19, 2^e al., des dispositions transitoires)

Jusqu'à maintenant le nombre des frontaliers n'était pas limité. A fin décembre 1986, il était de 122 000. Selon l'initiative, cet effectif devrait être réduit de 32 000 unités pour atteindre 90 000 dans un délai de quatre ans à partir de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'article 69^{ter} cst.

D'après la réglementation actuelle, seuls les ressortissants des pays limitrophes de la Suisse peuvent obtenir une autorisation pour frontalier. De plus, ils doivent avoir leur domicile régulier dans la zone frontalière voisine depuis six mois au moins. L'initiative prévoit que seules les personnes nées ou élevées dans la zone frontalière pourront être occupées en tant que frontaliers.

46 Dénonciation des conventions internationales et modification du droit en vigueur
(Initiative, art. 69^{ter} cst., 3^e al., deuxième phrase, en liaison avec l'art. 19, 3^e al., des dispositions transitoires)

Selon l'article 19, 3^e alinéa, des dispositions transitoires prévues par l'initiative les conventions internationales et lois qui divergeront des nouvelles dispositions devront être dénoncées ou révisées dans les meilleurs délais.

Conformément à l'article 69^{ter} cst., 3^e alinéa, deuxième phrase, prévu par l'initiative, les autorisations de séjour de durée limitée délivrées aux étrangers exerçant une activité lucrative ne conféreront aucun droit à l'obtention d'une autorisation de séjour de longue durée. Il en résultera que les saisonniers ne pourront pas faire valoir un droit à la transformation de leur autorisation saisonnière en autorisation de séjour à l'année. L'accord du 10 août 1964 entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration des travailleurs italiens en Suisse (RS 0.142.114.548), qui prévoit, à certaines conditions, un droit à la transformation de l'autorisation saisonnière en autorisation de séjour à l'année, devrait être dénoncé. Le délai de dénonciation serait de six mois au moins avant la fin d'une année civile.

Aux termes d'une déclaration faite en 1972 par la Suisse dans le cadre de la commission mixte hispano-suisse, la réglementation applicable aux ressortissants italiens en matière de transformation des autorisations saisonnières en auto-

risations de séjour à l'année vaut également pour les travailleurs espagnols. Cette déclaration devrait être dénoncée en cas d'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'exigence selon laquelle seules les personnes nées ou élevées dans la zone frontalière pourraient obtenir le statut de frontaliers est contraire à l'article premier de l'accord du 15 avril 1958 entre la Suisse et la France relatif aux travailleurs frontaliers (RO 1986 I 446). Cet accord prévoit également un délai de dénonciation de six mois au moins avant la fin d'une année civile. Enfin, l'article 4 de la loi sur l'asile accorde à tout étranger admis comme réfugié le droit de résider en Suisse. Etant donné que l'initiative apporterait une restriction à ce droit de présence, il serait nécessaire de modifier la loi sur l'asile du 5 octobre 1979 quant aux conditions d'octroi de l'asile ou quant au statut juridique des réfugiés. De plus, la Suisse serait obligée de faire des réserves à l'égard de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101), ce qui ne serait vraisemblablement possible qu'après dénonciation puis nouvelle adhésion à ladite convention. Elle devrait, le cas échéant, dénoncer la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RS 0.142.30).

5 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

51 Considérations générales

L'initiative a pour but de fixer la limitation de l'immigration étrangère dans la constitution. A l'instar des précédentes initiatives, elle vise aussi à résoudre le problème des étrangers au plan quantitatif.

Limiter le nombre des étrangers dans la constitution fédérale va à l'encontre du caractère fondamentalement libéral de cette dernière. Des réglementations rigides du type de celles exigées une fois de plus par la sixième initiative contre la surpopulation étrangère ne constituent pas le moyen propre à résoudre les problèmes qui se posent dans ce domaine. L'évolution et l'effectif de la population étrangère résidente ne peuvent pas être fixés des années à l'avance sans tenir compte des intérêts politiques, économiques, sociaux, culturels et scientifiques du pays et de la situation particulière de certains cantons. La limitation de l'admission de nouveaux étrangers exigée par l'initiative porterait atteinte aux nombreuses relations que nous entretenons avec l'étranger.

52 Répercussions sur l'économie et le marché du travail

Le tableau de l'annexe 2 renseigne sur le nombre d'étrangers exerçant une activité lucrative. Si l'initiative était acceptée, cela entraînerait une diminution considérable de l'effectif des travailleurs à l'année, des saisonniers et des frontaliers. La répartition par secteur des travailleurs étrangers (cf. tableau 3 de l'annexe) démontre clairement quelles branches de notre économie seraient sérieusement menacées. Une réduction du nombre des travailleurs étrangers aurait des répercussions défavorables, notamment dans l'industrie textile et de l'habillement, dans les secteurs du bâtiment, de la santé, du nettoyage, de l'hôtellerie ainsi que dans de nombreuses autres branches du secteur secondaire.

Si la bonne conjoncture actuelle se maintient et si le nombre des chômeurs reste faible, les employeurs des branches précitées, puis par la suite d'autres branches économiques, seraient amenés à pratiquer une politique de surenchère salariale pour s'assurer les services des travailleurs dont ils auraient besoin. L'augmentation des coûts de production qui en résulterait risquerait de mettre en péril l'équilibre structurel de notre économie, de causer une poussée inflationniste généralisée et de compromettre la compétitivité de nos produits et services et finalement nos possibilités d'exportation.

La diminution du nombre des travailleurs étrangers voulue par les auteurs de l'initiative aurait un effet déstabilisateur pour deux raisons principales:

- elle toucherait avant tout des secteurs économiques (santé, hôtellerie, nettoyage) dans lesquels il est très difficile de compenser le manque de personnel par des mesures de rationalisation et d'automatisation;
- elle défavoriserait les régions les moins développées de notre pays et certains secteurs de notre économie dans lesquels il est pratiquement exclu de trouver du personnel suisse. Il n'est donc pas certain que, comme le laissent entendre les auteurs de l'initiative, les places laissées vacantes à la suite de la réduction de l'effectif des étrangers deviendraient accessibles à la main-d'œuvre indigène. A cet égard, il ne faut pas oublier la réticence que manifeste généralement le travailleur suisse à se déplacer et la difficulté qu'il y a d'augmenter à bref délai la mobilité professionnelle pour assurer la redistribution de la main-d'œuvre dans les secteurs précités.

En cas d'acceptation de l'initiative, les autorités seraient obligées de ramener à un minimum le nombre d'autorisations délivrées chaque année pour des séjours de longue durée ou de durée limitée. Cette limitation frapperait également les entreprises internationales ayant leurs sièges en Suisse. Il leur deviendrait difficile, voire impossible, de former en Suisse des cadres et des spécialistes appelés ensuite à assumer des fonctions dirigeantes dans une filiale à l'étranger. De même, seraient touchées beaucoup d'autres entreprises, appartenant soit au secteur tertiaire comme les banques et les assurances, soit au secteur secondaire, qui sont obligées de recourir de façon régulière ou occasionnelle à de la main-d'œuvre étrangère faute de spécialistes indigènes. Dans certains cas, ces difficultés conduiraient à l'abandon de projets importants eu égard à nos relations commerciales avec l'étranger. Ce problème serait encore aggravé par le manque chronique de personnel qualifié. C'est ainsi qu'au troisième trimestre 1986, une telle carence était signalée dans 82,5 pour cent des banques, 77,5 pour cent des entreprises de l'industrie des machines et 65,4 pour cent de celles de la métallurgie. Une limitation par trop rigoureuse de l'admission des cadres et spécialistes étrangers pourrait amener certaines entreprises à transférer tout ou partie de leurs activités dans des pays où de telles restrictions n'existent pas. Notre pays perdrait ainsi certaines activités en matière de recherche et de développement et par ce fait une partie de son savoir-faire technologique, rare «matière première» dont il dispose.

Une limitation plus sévère des autorisations de séjour de durée limitée réduirait les possibilités de perfectionnement des professeurs, chercheurs, techniciens et étudiants désirant effectuer un stage auprès d'une entreprise ou de l'une de nos hautes écoles. Les échanges avec les professeurs, chercheurs et savants de notre

pays pourraient en pâtir. Par ailleurs, notre économie d'exportation perdrait un soutien précieux, car les étrangers ayant effectué un stage de formation ou de perfectionnement en Suisse s'emploient souvent à promouvoir nos produits une fois de retour dans leur pays.

La réduction du nombre des étrangers exigée par les auteurs de l'initiative aurait encore d'autres conséquences économiques. La diminution de la population irait de pair avec celle de la demande de produits et services (publics et privés) ce qui se répercuterait défavorablement au niveau de nos entreprises. Le nombre des contribuables et le produit des impôts diminueraient et il deviendrait plus difficile d'équilibrer les budgets. Les activités peu attrayantes, mais néanmoins indispensables à l'économie seraient négligées faute de main-d'œuvre suffisante. La diminution de nombre des travailleurs disponibles pourrait freiner la tendance à la réduction des horaires de travail constatée ces dernières années. L'emploi de travailleurs clandestins irait en augmentant et il faudrait s'attendre au développement d'une économie parallèle de grande envergure. On entend par là l'ensemble des activités exercées en marge de tout contrôle étatique.

Les dispositions contraignantes et rigides de l'initiative empêcheraient le Conseil fédéral d'adapter les nombres maximums libérés chaque année aux nécessités économiques du moment, comme il en a actuellement la possibilité. Par ses exigences, l'initiative irait à l'opposé de la politique économique des pays industrialisés qui s'efforcent de plus en plus de se forger un instrument permettant une adaptation rapide et souple à l'évolution constante de l'économie.

Les auteurs de l'initiative ne tiennent pas compte de trois éléments importants. Tout d'abord, ils ignorent l'internationalisation croissante de l'économie en cette fin de siècle. Cette évolution exige un minimum de mobilité géographique de tous les partenaires économiques. Les cadres des entreprises internationales doivent souvent être en mesure d'assumer passagèrement des tâches dans un autre pays. Il s'y ajoute le fait qu'actuellement la Communauté économique européenne attache une importance accrue aux principes du Traité de Rome, notamment à celui de la libre circulation des personnes. Les auteurs de l'initiative méconnaissent ensuite la contribution des étrangers séjournant et travaillant en Suisse à la prospérité de notre pays, ainsi que leur apport socio-culturel important. Enfin, expérience faite, le maintien de la prospérité économique n'est nullement garanti en cas de baisse de la population. C'est notamment ce qui s'est passé lors de la récession intervenue au milieu des années 1970, puisqu'alors, même des emplois occupés par des ressortissants suisses furent menacés.

53 Répercussions sur les assurances sociales

La prévoyance-vieillesse est basée sur le financement des rentes par le produit des cotisations. Ce principe s'applique largement en matière d'AVS puisque les cotisations représentent 80 pour cent du financement et sont l'une des conditions fondamentales permettant de garantir le droit aux prestations. Etant donné que plusieurs dizaines d'années peuvent s'écouler entre le paiement des cotisations et le versement des prestations et vu le système par répartition adopté, une variation importante du nombre des assurés pourrait avoir des répercussions négatives sur le financement des assurances sociales.

En matière d'AVS, les titulaires d'une autorisation d'établissement sont comptés au nombre de la population ordinaire. Pour l'instant, les prestations versées peuvent être financées par leurs propres cotisations. Depuis 1975, le nombre des étrangers à l'année, saisonniers et frontaliers s'est stabilisé au niveau de 300 000 à 350 000 cotisants. Il subsiste de la période 1965 à 1975 un «reliquat» représentant une moyenne annuelle de 300 000 personnes qui, au début de l'an 2000, aurait droit à des rentes partielles dont le financement devra être assuré par le fonds AVS. Avec une diminution de l'effectif de base, le produit des cotisations versées par les étrangers diminuerait, si bien que l'effet de «reliquat» augmenterait d'autant et viendrait grever plus lourdement le financement. Il est vrai qu'une diminution du nombre des personnes actives entraînerait une réduction des prestations qui ne serait cependant effective qu'à partir de 2020.

54 Répercussions sur la formation

La limitation de l'immigration réclamée par l'initiative toucherait aussi fortement les écoliers et étudiants étrangers qui séjournent en Suisse uniquement à titre temporaire dans le cadre de leur formation. Actuellement, dans les hautes écoles suisses, 18,1 pour cent des étudiants et 21,6 pour cent des professeurs, chargés de cours et assistants sont de nationalité étrangère.

Les frontières de notre Etat n'ont jamais constitué un obstacle à la formation et au perfectionnement. Les échanges scientifiques et culturels avec l'étranger sont de la plus haute importance pour notre petit pays. En limitant ces contacts, ce ne sont pas seulement les étudiants et enseignants étrangers qui en pâtiraient mais l'ensemble de la population suisse en général. On pourrait craindre par ailleurs des mesures de rétorsion à l'encontre de la Suisse, ce qui ferait perdre de précieuses occasions à nos compatriotes d'étudier et de se perfectionner à l'étranger. Les universitaires suisses ne peuvent acquérir certaines formations spécifiques que dans des universités étrangères. De plus, dans beaucoup de domaines spécialisés, la Suisse ne peut pas se passer d'enseignants et de chercheurs étrangers.

Il faut également relever que de nombreux établissements d'enseignement, notamment les écoles privées, sont traditionnellement fréquentés par une forte proportion d'étrangers et représentent un intérêt économique non négligeable. N'oublions pas enfin que les étudiants qui ont reçu une partie de leur formation en Suisse deviennent souvent de bons «ambassadeurs» de notre pays à l'étranger.

55 Répercussions dans le domaine des réfugiés

Si l'admission des réfugiés devait être soumise au régime de la limitation numérique (nombres maximums), il en résulterait un changement fondamental de notre politique en matière d'asile. Le principe politique actuel d'octroi de l'asile devrait être en grande partie abandonné, les impératifs de la limitation du nombre des étrangers devant désormais l'emporter sur les considérations humanitaires en vertu desquelles on assure la protection des personnes persécutées. La Suisse ne s'occuperait alors essentiellement que de trouver un nouveau pays d'accueil aux

réfugiés. Il ne serait plus possible dans ces conditions de pratiquer une politique active en matière d'asile.

En cas d'acceptation de l'initiative, la Suisse ne pourrait plus, sur le plan international, respecter les obligations qui découlent de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RS 0.142.30). A ce propos, on ne doit pas oublier que la Suisse est à la fois pays-hôte du siège du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et pays d'origine de l'actuel Haut-Commissaire. On ne pourrait exclure des violations de la Convention du 4 novembre 1950 sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101), notamment de l'article 3. Indépendamment de l'octroi ou non de l'asile, la Suisse est tenue par cette disposition d'autoriser la poursuite du séjour en Suisse de nombreux étrangers qui risquent, lors d'un retour dans leur pays d'origine, soit la torture, soit des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Si la Suisse ne respectait pas ses engagements internationaux, sa participation aux efforts européens de coordination en matière de réfugiés serait compromise.

56 Répercussions sur l'emploi de saisonniers et de frontaliers

Une réduction du nombre des saisonniers de 57 000 unités, telle qu'elle devrait être opérée pour atteindre la limite de 100 000 exigée par l'initiative, causerait de sérieux problèmes à de nombreuses entreprises saisonnières. Une telle diminution serait d'autant plus sensible qu'on ne pourrait plus compter sur l'arrivée de nouveaux travailleurs à l'année. L'hôtellerie et les entreprises de la construction notamment devraient réduire sensiblement, voire même abandonner leurs activités. Dans le domaine de l'agriculture, de la sylviculture et des industries alimentaires, on éprouverait des difficultés à effectuer les travaux nécessaires en temps opportun. Les recettes provenant du tourisme iraient en diminuant et dans le bâtiment les délais de construction seraient plus longs et, par conséquent, d'un coût plus élevé. Il faut par ailleurs prendre en considération le fait qu'en réduisant d'un tiers le nombre des saisonniers, on en viendrait à occuper ces derniers pendant la durée maximum autorisée, soit pendant neuf mois. De ce fait, le nombre d'étrangers remplissant les conditions pour obtenir la transformation de leur autorisation saisonnière en autorisation de séjour à l'année augmenterait.

En fixant dans la constitution, comme le demande l'initiative, le nombre maximum d'autorisations frontalières, on ne tiendrait compte ni du développement futur des zones situées de part et d'autre de nos frontières ni des particularités des cantons frontaliers. Une limitation de l'effectif des frontaliers par la Confédération ne doit être envisagée que si leur admission illimitée venait à perturber de façon notable la structure économique et sociale des régions frontalières. Tel n'a pas été le cas jusqu'à ce jour.

Les dispositions en vigueur suffisent à prévenir l'embauche abusive de frontaliers. Le souhait des auteurs de l'initiative de ne considérer comme frontaliers que les personnes nées ou élevées dans la zone frontalière est trop restrictif étant donné que les ressortissants des Etats voisins qui ne s'intalleraient que plus tard dans cette région ne pourraient accéder à ce statut. Par ailleurs, point n'est besoin

d'une disposition stipulant que la région frontalière ne doit pas être étendue (art. 69^{ter} cst., 4^e al., troisième phrase). Ces régions sont en effet définies par des traités bilatéraux; leur extension n'est pas envisagée.

57 Conséquences de la limitation des autorisations de séjour de durée limitée

La limitation du nombre d'autorisations de séjour de durée limitée en vue de l'exercice d'une activité lucrative restreindrait la possibilité d'engager des étrangers à court terme pour résoudre des difficultés passagères. Il ne serait pas non plus possible à des étrangers d'obtenir hors contingent une autorisation valable jusqu'à trois mois pour venir par exemple monter des installations ou des machines en Suisse.

Quant aux écoliers et étudiants n'exerçant pas d'activité lucrative, une telle limitation irait à l'encontre de nos intérêts. Il en serait de même des curistes qui doivent quitter la Suisse lorsque le but de leur séjour est atteint.

58 Conséquences en matière de relations internationales

Une dénonciation de nos traités avec l'Italie et la France porterait atteinte à nos relations de bon voisinage. Une éventuelle dénonciation de la convention relative au statut des réfugiés et la limitation des admissions exigée par l'initiative auraient également des effets négatifs sur nos relations avec d'autres Etats. La crédibilité de la Suisse en matière de droit des gens et sa volonté de respecter les traités internationaux seraient notamment remises en question. De plus, l'admission temporaire d'étrangers dans le cadre d'opérations humanitaires, comme ce fut le cas en 1980 lors des tremblements de terre en Italie du Sud, ne serait plus possible.

59 Répercussions sur la situation des Suisses à l'étranger et des étrangers en Suisse

La limitation, durant de longues années, des autorisations initiales de séjour réclamée par l'initiative diminuerait également les possibilités offertes aux ressortissants suisses d'aller travailler à l'étranger dans diverses professions. Dans de nombreux cas, des séjours de formation ou de perfectionnement professionnels ne seraient plus possibles. Le maintien des accords existants concernant l'échange de stagiaires, permettant à de nombreux compatriotes d'acquérir une expérience professionnelle à l'étranger serait remis en question.

Quant au statut des étrangers en Suisse, notons que les saisonniers qui remplissaient jusqu'ici les conditions pour l'obtention d'une autorisation de séjour à l'année seraient en règle générale contraints de quitter la Suisse. De plus, après l'entrée en vigueur de l'initiative, le regroupement familial serait refusé dans la plupart des cas, ce qui constituerait une atteinte grave au statut personnel et familial des étrangers.

6 La politique future à l'égard des étrangers

61 Limitation du nombre des étrangers

La nouvelle augmentation de la population résidante de nationalité étrangère, enregistrée depuis 1979, est imputable en premier lieu à une amélioration de la situation de l'emploi et à la diminution des départs qui en est résultée. Ainsi, de fin 1979 à fin 1986, l'effectif des étrangers à l'année et des étrangers établis exerçant une activité lucrative a augmenté d'environ 70 000 personnes. L'extension de l'assurance-chômage aux travailleurs étrangers a également joué un rôle déterminant dans la baisse du nombre des départs. A cela s'ajoute une augmentation du nombre des transformations d'autorisations saisonnières en autorisations de séjour à l'année et des regroupements familiaux.

Depuis 1970, les contingents de travailleurs à l'année ont été diminués de plus de la moitié. De plus, les exceptions aux mesures de limitation ont été réduites. Depuis 1974, les nombres maximums doivent également suffire à couvrir les besoins des secteurs de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et de la sylviculture. Les autorisations initiales de séjour délivrées sur la base de ces contingents ne représentent qu'un cinquième environ de l'immigration totale. Ce n'est donc pas ce mécanisme qui peut expliquer l'augmentation du nombre des travailleurs à l'année ou établis, mais bien l'entrée dans la vie active d'un nombre toujours plus élevé d'étrangers de la deuxième génération, de personnes admises en Suisse dans le cadre du regroupement familial et de saisonniers ayant obtenu la transformation de leur statut.

Afin d'assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante, le Conseil fédéral continuera de limiter l'admission de nouveaux étrangers, comme il l'a fait depuis 1970. C'est ainsi qu'il a diminué les contingents de travailleurs à l'année. De plus, priorité est donnée aux travailleurs provenant de régions traditionnelles de recrutement. Les saisonniers ne peuvent être admis que s'ils exercent effectivement une activité saisonnière dans une entreprise saisonnière également. Le Conseil fédéral a également édicté des prescriptions restrictives en ce qui concerne l'admission des étrangers non soumis aux contingents. La catégorie des étrangers sans activité lucrative a été clairement définie et limitée à un petit nombre de personnes. Notre politique à l'égard des étrangers doit néanmoins tenir compte des impératifs économiques, d'aspects sociaux tels que regroupement familial, possibilité de transformation des autorisations saisonnières, ainsi que des intérêts culturels de notre pays.

62 Mesures destinées à faciliter l'intégration des étrangers

Compte tenu de la répartition des compétences au sein de la Confédération, la définition du point de vue juridique du statut personnel, familial et professionnel des étrangers est le moyen le plus important dont dispose le Conseil fédéral pour faciliter leur intégration. En ce qui concerne le statut personnel des étrangers, il est essentiel de savoir qu'actuellement les quatre cinquièmes de ceux résidant dans notre pays sont titulaires d'une autorisation d'établissement et qu'ils jouissent donc d'un droit de présence en Suisse. Au cours de ces dernières années,

le délai d'attente en matière de regroupement familial a été progressivement réduit et ne s'élève plus, actuellement, qu'à douze mois. Du fait de l'égalité des droits entre hommes et femmes, les épouses sont également en droit de se faire rejoindre par leur mari et leurs enfants célibataires de moins de 18 ans. Le changement de place et de profession peut intervenir après une année de séjour déjà, les étrangers exerçant une activité lucrative dépendante bénéficiant d'une liberté étendue en la matière.

Il est en outre important que les étrangers vivant en Suisse soient issus pour la plupart de pays connaissant des conditions sociales, culturelles, politiques et économiques comparables aux nôtres, ceci en vue de favoriser leur intégration.

Enfin, la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers et les communautés de travail cantonales, régionales et communales contribuent également à l'intégration des étrangers. Les brochures d'information remises aux étrangers par les autorités poursuivent le même but.

7 Conclusions

Notre politique à l'égard des étrangers tient compte des intérêts démographiques, économiques, sociaux, culturels et scientifiques de la Suisse. Elle prend en considération nos nombreuses relations avec l'étranger, la situation des Suisses à l'étranger et des étrangers en Suisse, ainsi que des efforts croissants d'intégration au sein de l'Europe concrétisés notamment par le principe de libre circulation des personnes. Les mesures actuelles de limitation applicables aux étrangers entrant pour la première fois en Suisse ont été édictées en tenant compte des principes ci-dessus.

Or, l'acceptation de l'initiative aurait des conséquences fâcheuses pour notre économie et pourrait même menacer des emplois occupés par des ressortissants suisses. Elle aurait aussi des répercussions négatives dans le domaine des assurances sociales, de la formation et de nos relations avec les pays voisins et l'étranger en général. C'est ainsi notamment que la Suisse devrait dénoncer plusieurs conventions internationales, mettant ainsi en jeu sa crédibilité en matière de droit des gens. L'acceptation de l'initiative compromettrait par ailleurs la politique suisse de ratification de traités internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme (p. ex. 4^e protocole additionnel à la CEDH). Ce n'est pas en imposant une limitation rigide des admissions pour une durée initiale de quinze ans, puis à titre définitif, que l'on pourra résoudre le problème soulevé par l'initiative.

8 Absence de contre-projet

L'actuel article 69^{ter} cst. et la législation qui en découle constituent une base suffisante pour poursuivre notre politique à l'égard des étrangers. Il en va de même des prescriptions relatives à la limitation du nombre des étrangers entrant pour la première fois en Suisse. Un nouvel article constitutionnel n'est donc pas nécessaire.

**Evolution de la population permanente résidant en Suisse de 1989 à 2004
dans l'hypothèse d'une limitation de l'immigration aux deux tiers
de l'émigration**

Année (fin)	Suisses	Etrangers	Total	Proportion d'étrangers en %
1989	5 607 000	1 016 000	6 623 000	15,3
1990	5 628 000	992 000	6 620 000	15,0
1991	5 645 000	971 000	6 615 000	14,7
1992	5 662 000	949 000	6 611 000	14,4
1993	5 679 000	928 000	6 607 000	14,0
1994	5 696 000	908 000	6 604 000	13,7
1995	5 713 000	888 000	6 601 000	13,4
1996	5 726 000	868 000	6 594 000	13,2
1997	5 739 000	849 000	6 588 000	12,9
1998	5 752 000	830 000	6 582 000	12,6
1999	5 765 000	812 000	6 577 000	12,3
2000	5 779 000	794 000	6 572 000	12,1
2001	5 787 000	776 000	6 563 000	11,8
2002	5 795 000	759 000	6 554 000	11,6
2003	5 804 000	742 000	6 546 000	11,3
2004	5 813 000	726 000	6 539 000	11,1

Source: Office fédéral des étrangers.

Population étrangère active depuis la fin août 1974

Année	Total	Annuels et établis	Annuels	Etablis	Saisonniers	Frontaliers
1974 ...	860 996	598 225	288 575	309 650	151 962	110 809
1975 ...	753 668	568 287	239 755	328 532	86 008	99 373
1976 ...	669 269	523 387	196 144	327 243	69 698	85 184
1977 ...	650 225	499 892	170 068	329 824	67 275	83 058
1978 ...	663 384	490 119	150 803	336 316	83 825	89 440
1979 ...	676 855	488 791	132 048	356 743	96 212	91 852
1980 ...	706 309	496 032	125 439	370 593	109 873	100 404
1981 ...	738 120	509 311	127 542	381 769	119 821	108 988
1982 ...	749 378	521 857	128 015	393 842	116 012	111 509
1983 ...	730 327	524 792	122 185	402 607	100 056	105 479
1984 ...	738 900	532 098	117 263	414 835	100 753	106 049
1985 ...	756 033	541 593	117 146	424 447	102 809	111 631
1986 ...	787 647	558 052	125 819	432 233	109 840	119 755

Evolution par rapport à l'année précédente en chiffres absolus

1975 ...	-107 328	-29 938	-48 820	+18 882	-65 954	-11 436
1976 ...	-84 399	-44 900	-43 611	-1 289	-25 310	-14 189
1977 ...	-19 044	-23 495	-26 076	+2 581	+6 577	-2 126
1978 ...	+13 159	-9 773	-19 265	+9 492	+16 550	+6 382
1979 ...	+13 471	-1 328	-18 755	+17 427	+12 387	+2 412
1980 ...	+29 454	+7 241	-6 609	+13 850	+13 661	+8 552
1981 ...	+31 811	+13 279	+2 103	+11 176	+9 948	+8 584
1982 ...	+11 258	+12 546	+473	+12 073	-3 809	+2 521
1983 ...	-19 051	+2 935	-5 830	+8 765	-15 956	-6 030
1984 ...	+8 573	+7 306	-4 922	+12 228	+697	+570
1985 ...	+17 133	+9 495	-117	+9 612	+2 056	+5 582
1986 ...	+31 614	+16 459	+8 673	+7 786	+7 031	+8 124

Evolution par rapport à l'année précédente en pour-cent

1975 ...	-12,5	-5,0	-16,9	+6,1	-43,4	-10,3
1976 ...	-11,2	-7,9	-18,2	-0,4	-29,4	-14,3
1977 ...	-2,8	-4,5	-13,3	+0,8	+10,8	-2,5
1978 ...	+2,0	-2,0	-11,3	+2,9	+24,6	+7,7
1979 ...	+2,0	-0,3	-12,4	+5,1	+14,8	+2,7
1980 ...	+4,4	+1,5	-5,0	+3,9	+14,2	+9,3
1981 ...	+4,5	+2,7	+1,7	+3,0	+9,1	+8,5
1982 ...	+1,5	+2,5	+0,4	+3,2	-3,2	+2,3
1983 ...	-2,5	+0,6	-4,6	+2,2	-13,8	-5,4
1984 ...	+1,2	+1,4	-4,0	+3,0	+0,7	+0,5
1985 ...	+2,3	+1,8	-0,1	+2,3	+2,0	+5,3
1986 ...	+4,2	+3,0	+7,4	+1,8	+6,8	+7,3

Source: Office fédéral des étrangers.

Population active de la Suisse (moyenne 1986)
(en milliers)

Activité économique	Total	Suisses	Etrangers	Proportion d'étrangers en %	Etablis	Annuels	Saisonniers	Frontaliers
	1	2	3	4	5	6	7	8
Agriculture	176,3	170,3	6,0	3,4	1,1	1,3	3,4	0,2
Horticulture	21,4	13,6	7,8	36,4	2,5	1,8	2,8	0,7
Sylviculture	10,7	10,0	0,7	6,5	0,2	0,1	0,3	0,1
Pêche	0,8	0,8	—	—	—	—	—	—
Carrières	5,2	3,7	1,5	28,8	0,8	0,2	0,3	0,2
Denrées alimentaires	95,0	74,7	20,3	21,4	12,3	3,7	0,5	3,8
Boissons	9,3	7,7	1,6	17,2	1,2	0,2	0,1	0,1
Tabac	4,3	2,9	1,4	32,6	1,0	0,1	—	0,3
Textiles	37,4	18,7	18,7	50,0	12,3	4,3	—	2,1
Habillement	38,5	17,6	20,9	54,3	10,9	2,3	—	7,7
Bois, meubles	67,0	53,5	13,5	20,1	8,3	1,7	0,5	3,0
Papier	18,0	12,4	5,6	31,1	4,0	0,8	—	0,8
Arts graphiques	60,6	49,3	11,3	18,6	9,0	1,1	—	1,2
Plastiques	24,3	16,2	8,1	33,3	5,1	1,4	—	1,6
Produits chimiques	73,1	53,2	19,9	27,2	10,0	2,3	—	7,6
Huiles minérales	0,8	0,6	0,2	25,0	0,2	—	—	—
Pierres et terre	24,5	15,3	9,2	37,6	5,4	1,6	0,9	1,3
Métaux	190,3	136,2	54,1	28,4	34,6	6,9	0,8	11,8
Machines	260,4	176,3	84,1	32,3	62,5	8,5	0,1	13,0
Montres	42,5	31,7	10,8	25,4	6,7	0,8	—	3,3

Activité économique	Total	Suisses	Etrangers	Proportion d'étrangers en %	Etablis	Annuels	Saisonniers	Frontaliers
	1	2	3	4	5	6	7	8
Autres activités artisanales	15,0	9,4	5,6	37,3	3,5	0,8	—	1,3
Bâtiment	225,9	105,6	120,3	53,3	49,5	20,1	34,6	16,1
Energie	21,3	20,1	1,2	5,6	1,0	0,1	—	0,1
Environnement	8,6	7,7	0,9	10,5	0,8	0,1	—	—
Commerce de gros	123,6	101,2	22,4	18,1	15,0	3,0	0,2	4,2
Commerce de détail	298,6	251,7	46,9	15,7	31,6	6,2	0,5	8,6
Banques	107,4	95,5	11,9	11,1	8,7	1,4	—	1,8
Assurances	49,7	44,9	4,8	9,7	3,8	0,3	—	0,7
Immobilier	15,6	13,0	2,6	16,7	1,7	0,5	—	0,4
Transports	133,6	114,4	19,2	14,4	12,4	2,2	0,2	4,4
Communications	64,9	63,3	1,6	2,5	1,0	0,2	—	0,4
Hôtels, restaurants	181,1	105,5	75,6	41,7	25,4	19,8	23,2	7,2
Administration publique	271,4	256,7	14,7	5,4	9,9	3,8	—	1,0
Recherche	12,2	9,8	2,4	19,7	1,6	0,6	—	0,2
Santé	178,3	131,0	47,3	26,5	30,2	13,4	0,1	3,6
Bienfaisance	43,9	35,8	8,1	18,5	4,7	2,8	—	0,6
Eglises	15,6	13,2	2,4	15,4	1,6	0,8	—	—
Consultants	130,6	114,1	16,5	12,6	10,9	3,5	—	2,1
Culture et loisirs	33,2	27,6	5,6	16,9	3,5	1,5	0,3	0,3
Nettoyage	17,8	9,9	7,9	44,4	4,9	1,9	0,1	1,0
Réparations	57,7	46,3	11,4	19,8	8,5	1,1	—	1,8
Arts ménagers	9,2	7,0	2,2	23,9	1,2	0,7	—	0,3
Autres services	43,1	34,2	8,9	20,6	4,9	1,5	—	2,5
Total	3218,7	2482,6	736,1	22,9	424,4	125,4	68,9	117,4

Source: Office fédéral de la statistique, Statistique de la population active, mars 1987.

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «pour la limitation de l'immigration»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour la limitation de l'immigration», déposée le 10 avril 1985¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 25 novembre 1987²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «pour la limitation de l'immigration» du 10 avril 1985 est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² La teneur de l'initiative est la suivante:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 69^{er}, 1^{er} al., deuxième phrase (nouvelle), 2^e et 3^e à 5^e al. (nouveaux)

¹ . . . La Confédération prend des mesures contre la surpopulation étrangère en Suisse.

² Le nombre annuel des autorisations de séjour de longue durée délivrées à des immigrants et le nombre annuel des autorisations de séjour de durée limitée qui sont transformées en autorisation de séjour de longue durée ne doivent pas excéder au total l'effectif des étrangers ayant bénéficié d'une autorisation de séjour de longue durée, qui ont quitté définitivement la Suisse au cours de l'année précédente. Par autorisation de séjour de longue durée, il faut entendre les autorisations de séjour à l'année et les autorisations d'établissement.

³ Le nombre des autorisations de séjour de durée limitée qui sont délivrées à des étrangers exerçant une activité lucrative et à des étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative doit être limité. Le fait d'être titulaire d'une telle autorisation ne donne aucun droit à l'obtention automatique d'une autorisation de séjour de longue durée. Le nombre des autorisations de séjour à titre saisonnier ne doit pas excéder 100 000 par an.

⁴ Le nombre des frontaliers ne doit pas dépasser 90 000. Seules les personnes qui sont nées ou ont grandi dans la région frontalière peuvent avoir le statut de frontalier. Le territoire considéré comme région frontalière ne peut être étendu.

⁵ L'admission définitive de réfugiés est soumise au régime de limitation fixé au 2^e alinéa.

¹⁾ FF 1985 II 37

²⁾ FF 1988 I 557

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Dispositions transitoires, art. 19

¹ Tant que le chiffre de la population totale de la Suisse dépasse 6,2 millions, le nombre d'immigrants au sens de l'article 69^{ter} ne devra pas excéder les deux tiers du nombre d'étrangers ayant quitté la Suisse l'année précédente. Cette disposition reste en vigueur pendant quinze ans.

² Le nombre des travailleurs frontaliers et celui des saisonniers devront être ramenés aux limites fixées dans les quatre ans qui suivent l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'article 69^{ter}.

³ Les conventions internationales et lois qui divergent des nouvelles dispositions de l'article 69^{ter} seront respectivement dénoncées et révisées dans les meilleurs délais.

III

Les nouvelles dispositions constitutionnelles entrent en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit leur acceptation par le peuple et les cantons.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Message concernant l'initiative populaire «pour la limitation de l'immigration» du 25 novembre 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.071
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.03.1988
Date	
Data	
Seite	557-583
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 359

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.