

Le droit suisse des étrangers 1860–1978

Kaatje Sprenger

Les mouvements migratoires ne constituent pas en Suisse une nouveauté; ils ont existé de tout temps – sous forme d’immigration aussi bien que sous forme d’émigration. Que le pays d’accueil ne perçoive pas le potentiel représenté par les migrantes et migrants, mais les considère seulement comme un problème, tient souvent aux tensions sociales et économiques. En Suisse, les fluctuations qu’a connues la législation en matière de droit des étrangers (allant du recrutement au contingentement de la main-d’œuvre étrangère) en fournissent un exemple particulièrement probant.

En s’appuyant sur quelques décisions politiques, il est possible de démontrer que la législation de l’immigration s’est constamment adaptée aux besoins changeants de l’économie suisse et que, dans les années soixante, elle s’est fortement politisée. A cette époque-là, on prend conscience que les migrations sont loin de représenter un phénomène limité dans le temps – qu’on l’envisage du point de vue des migrantes et migrants, qui contrairement à ce qu’ils imaginaient de leur vie, s’installent en Suisse pour y rester (regroupement familial), ou du point de vue de l’économie suisse, dont les besoins en main-d’œuvre bon marché restent constants. Ce n’est qu’à partir des années soixante que, pour faciliter l’intégration sociale et économique des migrantes et migrants, on a recours à la stratégie «limitations à l’extérieur, concessions à l’intérieur» et à une «politique d’assimilation» active. Cette discussion s’est poursuivie jusqu’à nos jours et conserve toute son actualité (en témoignent les chartes de politique des étrangers élaborées par les différentes villes suisses).

De la moitié du XIX^e siècle à la Première Guerre mondiale: traités d’amitié et frontières ouvertes

Vers le milieu du XIX^e siècle, la Suisse manque cruellement de main-d’œuvre. Un grand nombre d’ouvriers allemands, autrichiens et italiens travaillent dans l’industrie, dans la restauration ainsi que dans la construction des routes, des canaux et des villes. C’est à cette époque que se construit le réseau ferroviaire suisse et, dans l’industrie textile surtout, on trouve une forte proportion de femmes.

Des traités d’amitié unissent la Suisse avec pratiquement tous ses voisins: ils règlent l’échange de main-d’œuvre et garantissent la liberté d’installation ainsi qu’une liberté de circulation et de profession étendue. Citons ici en exemple l’accord passé entre l’Italie et la Suisse (avant 1914 déjà, 200 000 Italiennes et Italiens vivent ici):

«Une amitié indéfectible unit la Confédération Helvétique et le Royaume d’Italie qui se garantissent réciproquement la liberté d’installation et la liberté du commerce. Dans tous les

Nigg, Heinz (Hrsg.) (1999) Da und fort. Leben in zwei Welten. Interviews, Berichte und Dokumente zur Immigration und Binnenwanderung in der Schweiz. Zürich: Limmat Verlag

cantons de la Confédération, les Italiens seront accueillis et traités, quant à leur personne et leur propriété, de la même manière que les ressortissants des autres cantons le sont aujourd'hui et le seront à l'avenir.»¹

Ainsi les Italiens obtiennent-ils pratiquement les mêmes droits que les citoyens suisses vivant hors de leurs cantons d'origine. Il est donc presque impossible à un Etat de limiter l'immigration ou de refuser l'installation. Témoin de ce climat libéral, le fait que les milieux anarchistes, antimilitaristes et socialistes sont autorisés à faire de la politique active. On assiste certes à des expulsions, mais uniquement dans les cas où sont constatées des infractions graves à la sécurité intérieure.

De plus, la Confédération s'efforce activement de favoriser les naturalisations, espérant ainsi régler la question des étrangers: on considère la naturalisation comme une condition de l'intégration, et non comme une récompense, et on pense qu'elle devrait être possible après deux ans. Mais les propositions de la Confédération essuient un échec auprès des cantons et, surtout, des communes. On devine l'attitude du Conseil fédéral en lisant l'exemple suivant – texte d'une initiative pour une nouvelle loi sur la citoyenneté :

«Il est tout à fait abusif et regrettable que des hommes, qui sont en réalité Suisses, puissent être revendiqués comme citoyens par l'étranger et enrôlés dans le service militaire étranger...»²

Le canton de Zurich cautionne cette attitude et regrette que le fait de refuser les droits politiques aux étrangers prive les institutions de l'Etat d'un précieux soutien. Il préconise de transformer les étrangers en indigènes afin qu'ils partagent non seulement les droits, mais aussi les intérêts des citoyens suisses (Haug 1980:19).

Certes, les discussions politiques s'enflamment régulièrement autour du «règlement de la question des étrangers», mais du fait des besoins de l'économie, de ses engagements internationaux et de sa conception libérale de l'Etat, le Conseil fédéral refuse de donner les mêmes droits juridiques et économiques aux étrangers et aux Suisses.

¹ Cf. al. 1 de l'art. 1: Traité d'installation et consulaire entre l'Italie et la Suisse du 22.7.1868, cité dans Haug 1980.

² Cf. Loi sur le droit de cité 1898, dans Haug 1980:19.

La Première Guerre mondiale met fin au droit libéral des étrangers: la période de restrictions

En 1914, les étrangers représentent 15,4% de la population totale (19% en 1998). Durant la Première Guerre mondiale, la Suisse se transforme en refuge pour les milieux socialistes, les pacifistes et les déserteurs. L'attitude envers les étrangères et étrangers commence à se modifier; on voit en eux des profiteurs, des espions et des révolutionnaires qui menacent le système et profitent de l'hospitalité suisse. C'est pourquoi on crée une instance de contrôle en établissant une police des étrangers. L'expulsion pour cause politique est facilitée, la naturalisation rendue plus difficile et le séjour soumis à de nombreuses restrictions: ainsi on introduit l'obligation de déclarer son domicile et une obligation de déclaration pour l'employeur et le logeur tandis qu'à l'intérieur du pays, le libre choix du domicile est supprimé.³ Les nombreux traités d'installation passés avec les pays voisins sont abrogés. En 1919, le Conseil fédéral propose de ne naturaliser que les étrangères et étrangers

«... qui, du fait d'un long séjour dans notre pays, se sont approprié les fondements de notre vie politique et ont participé par leur travail à la vie économique de la Suisse...»⁴

L'époque où les étrangers pouvaient immigrer en masse et s'installer sans problème est ainsi révolue et avec elle un droit libéral des étrangers, qui ne devait jamais plus se manifester sous cette forme.

L'entre-deux-guerres et la Seconde Guerre mondiale: la politique des étrangers comme politique économique

La Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) de 1931 fait date dans l'histoire de la politique d'immigration restrictive et elle continue de servir de fondement à la législation actuelle. Elle classe les migrantes et migrants en différentes catégories de séjour auxquelles correspondent des situations légales diverses. Pour la première fois, elle établit un rapport entre la situation du marché du travail suisse et la pratique des autorisations de la police des étrangers: la main-d'œuvre peut être renvoyée lorsqu'on n'a plus besoin d'elle. Un modèle de migration *temporaire* est ainsi propagé et encouragé. La présence de nombreux réfugiés politiques et la pression exercée par les autres pays entraînent des restrictions supplémentaires: exclusion des étrangères et étrangers faisant de la politique, abrogation de la liberté de réunion, de presse et d'expression.

³ Ordonnance du Conseil fédéral du 21.11.1917, dans Haug 1980:29.

⁴ Cf. BBl 1919 IV, p. 226 et p. 230, dans Haug 1980:33.

Pénurie de main-d'œuvre après la Seconde Guerre mondiale

70 000 réfugiés, migrants et internés militaires quittent la Suisse après la Seconde Guerre mondiale. Les structures de production de l'industrie suisse ont survécu à la guerre et la productivité augmente maintenant.

150 000 ouvriers font défaut, surtout dans les secteurs de production les moins bien payés. Les employeurs réclament de la main-d'œuvre étrangère et recrutent en Italie, malgré la résistance des syndicats car, dans un premier temps, les Alliés font obstacle au recrutement à partir de l'Allemagne et de l'Autriche. La Suisse pratique une politique du marché du travail directement adaptée aux besoins de l'économie intérieure: sa politique de recrutement fait entrer en Suisse une main-d'œuvre étrangère, surtout italienne et la plupart du temps sans formation ou à peine formée. En 1948, elle conclut avec l'Italie un premier contrat d'embauche. Les ouvriers étrangers trouvent en Suisse une situation économique bien meilleure que celle de leur propre pays.

Personne ne s'attend à ce que l'immigration dure longtemps; on considère que la pénurie de main-d'œuvre est un phénomène passager. C'est pourquoi la politique des étrangers repose sur deux piliers: le *Principe de rotation* et la *Théorie du tampon*. Le principe de rotation prévoit de limiter le séjour de cette main-d'œuvre à deux ou trois ans. On recrute surtout des hommes jeunes, non mariés, qui ne risquent pas de grever le système social suisse (besoins de formation, de santé et de logements) et on en remplace un tiers tous les ans. Le contingent d'étrangers doit en outre servir de tampon en cas de crise et les bases juridiques doivent permettre de l'adapter facilement aux besoins du marché du travail.

Comme dans l'entre-deux-guerres, une autorisation est nécessaire pour prendre un emploi ou en changer. Les étrangères et étrangers s'acquittent de travaux manuels non qualifiés (c'est-à-dire d'activités pour lesquelles il n'est pas besoin de formation professionnelle) revalorisant du même coup les ouvriers suisses en personnel qualifié (phénomène de «sous-stratification sociale» d'après Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny 1973).

Crise de la politique d'immigration dans les années soixante: de la politique de rotation à la «politique d'assimilation»

Jusqu'en 1962, les étrangères et étrangers sont admis sans réserve car le marché du travail a besoin de main-d'œuvre supplémentaire. Cependant les restrictions concernant le logement, le changement d'emploi, le regroupement familial, etc. demeurent.

Cinq millions de Suisses font face à un million d'étrangères et étrangers largement exclus de la vie sociale et politique. En 1962, le Conseil fédéral nomme une commission chargée d'enquêter sur les effets de cette main-d'œuvre étrangère sur l'économie suisse. Son rapport critique l'orientation exclusivement économique de la politique d'immigration, se prononce pour une limitation du nombre d'étrangers et réclame simultanément des mesures pour faciliter l'«adaptation».⁵

Les conclusions de cette commission d'étude ne manquent pas d'intérêt: l'emploi d'une main-d'œuvre bon marché, dont la mobilité est restreinte, fait baisser les salaires et atténue la hausse des prix. On permet donc à de petites et moyennes entreprises aux structures de fonctionnement démodées de poursuivre leur activité, entravant ainsi l'innovation technologique et le processus de concentration et compromettant la compétitivité de la Suisse sur les marchés internationaux.

L'accord du 10 août 1964 entre la Suisse et l'Italie renonce au principe de rotation. La principale nouveauté concerne le regroupement familial qui est rendu possible au bout de dix-huit mois de séjour si tant est qu'il y ait assez de logements. Cet accord fait l'objet de discussions quotidiennes durant des semaines et de débats houleux aux tables des habitués dans les cafés.

L'ingérence de la politique sur le marché du travail

L'étude de l'OFIAMT de 1962 conduit le Conseil fédéral à ralentir l'immigration. Dès le début 1965, toute prise d'emploi est subordonnée à l'obtention préalable d'une autorisation de séjour et le nombre d'étrangers attribués à chaque entreprise est prescrit par l'Etat (contingentement). Selon l'avis d'un chef du personnel:

«Les mesures prises par le Conseil fédéral ont eu pour conséquence que les ouvriers étrangers ont maintenant peur de perdre leur emploi, ce qui a des répercussions sur leur comportement envers leur travail, l'entreprise et les supérieurs..., car les Italiens savent que s'ils se font

⁵ «La question de la main-d'œuvre étrangère». Rapport de la commission d'étude, publié par l'OFIAMT en 1964 (Braun 1970:18).

Nigg, Heinz (Hrsg.) (1999) Da und fort. Leben in zwei Welten. Interviews, Berichte und Dokumente zur Immigration und Binnenwanderung in der Schweiz. Zürich: Limmat Verlag

licencier, ils n'ont pratiquement aucune chance de retrouver un emploi en Suisse...» (cité dans Braun 1970:131).

Les arrêtés du Conseil fédéral se donnent comme objectif «d'endiguer l'afflux de main-d'œuvre étrangère» (terminologie!) et ils comportent un paragraphe sur la menace de «surpopulation étrangère»: il importe, préconisent-ils, de protéger la spécificité nationale, cette dernière étant définie comme une volonté générale, une disposition émotionnelle et spirituelle, aux contours vagues et censée remplacer la communauté de langue et de race. Les restrictions imposées à l'immigration seront partiellement abandonnées au moment où l'économie connaît un nouvel essor en 1968/69, mais la peur de la «pénétration étrangère» continue de croître.

La politisation de l'opinion publique sur la question des étrangers

La question de savoir si les immigré(e)s servent ou nuisent à l'économie suisse est l'objet de controverses publiques depuis que divers partis politiques se sont emparés de la problématique de la main-d'œuvre étrangère. En 1963, à l'occasion des élections au Conseil national, on assiste pour la première fois à la création d'un parti, *Parti contre la pénétration d'étrangers du sud*. En 1965, le Parti démocratique du canton de Zurich lance son initiative contre «la pénétration étrangère», initiative qu'il retire trois ans plus tard. L'*Action nationale contre la pénétration étrangère* dépose une deuxième initiative populaire contre l'emprise étrangère. Selon une enquête contemporaine de l'initiative, ce parti essaie, suivant en cela une tactique qui n'est que trop connue, d'extraire les sentiments diffus de malaise nourris par l'opinion publique de leurs contextes social et socioéconomique pour leur donner une coloration idéologique ethnique et nationaliste... (voir Braun 1970:425).

Dans son message, le Conseil fédéral répond à cette initiative populaire contre l'emprise étrangère du 29.6.1967 comme suit:

«Seule l'action combinée de ces deux moyens de défense, à savoir le frein mis à l'afflux d'étrangers, d'une part, et l'encouragement donné à l'assimilation ainsi que les facilités apportées à la naturalisation, d'autre part, permettra de combattre efficacement l'excès de pénétration étrangère... L'assimilation est favorisée par la tolérance, des chances égales sur le plan économique et l'appartenance à des milieux culturels apparentés. En revanche, elle est rendue difficile ou empêchée par de trop grandes différences d'ordre culturel, la mise à l'écart des nouveaux venus, des sentiments de supériorité manifestés par la population autochtone, ainsi que par la crainte que les étrangers ne portent atteinte au mode de vie de la population du pays... L'assimilation... ne saurait toutefois être en premier lieu l'affaire des autorités. Cette tâche relève plutôt – outre l'école – de l'initiative privée et incombe surtout aux employeurs, aux groupements professionnels et aux autres associations, mais aussi à chaque collaborateur de l'entreprise et à chaque locataire du même immeuble, voire à chaque voisin.» (cité dans Braun 1970:435).

Les années soixante-dix: la politique de stabilisation, exportation du chômage et essor

Le 7 juin 1970 a lieu le vote sur le projet de loi de l'Action nationale, connu sous le nom d'«Initiative Schwarzenbach»: récoltant 54% de non, ce dernier est rejeté de justesse⁶. L'image de la Suisse comme Etat démocratique et pluraliste se ternit progressivement à l'étranger. Une xénophobie latente est perceptible surtout dans les milieux qui ont été fortement touchés par l'immigration (ouvriers sans formation ou spécialisés) et chez les Suissesses et Suisses qui ont, certes, profité de l'ascension professionnelle, mais éprouvent le besoin de se démarquer de ceux qui se trouvent tout à fait au bas de l'échelle (Hoffmann-Nowotny 1973).

Les initiatives contre la surpopulation étrangère provoquent des réactions diverses: les étrangères et étrangers commencent à se syndicaliser et à défendre leur cause. Un large mouvement d'activistes en faveur d'une «politique plus humaine à l'égard des étrangers» lance l'initiative «être solidaires». Le Conseil fédéral prend des mesures pour stabiliser le nombre des étrangers et élabore un projet de loi sur les étrangers. De plus, afin d'améliorer les relations entre la population autochtone et la population étrangère, il institue la CFE (Commission fédérale des étrangers); celle-ci présente un rapport en 1997⁷ qui s'efforce à l'objectivité dans sa manière d'aborder le sujet et attache beaucoup d'importance à l'information ainsi qu'aux aides favorisant l'assimilation et l'intégration. La conception de la CFE demeure cependant problématique puisqu'elle part du principe que l'intégration est un processus univoque d'assimilation, qui «rapproche graduellement l'étranger de la culture de la Suisse, lui faisant adopter nos habitudes de vie, nos usages et nos coutumes, nos valeurs morales ainsi que nos modes de pensée»⁸.

La récession conjoncturelle de 1974 provoque la perte de 16% des emplois dans l'industrie. 190 000 ouvriers étrangers doivent quitter la Suisse, ce qui permet à une grande partie de la main-d'œuvre suisse d'être épargnée par le chômage. Comme, dans les moments de presse, les entreprises, surtout celles des secteurs de la construction et de la restauration, ne peuvent se passer de la main-d'œuvre étrangère, elles recommencent à employer davantage de saisonniers et de frontaliers. Le nombre des saisonniers augmente de 38% entre 1976 et 1978.

⁶ Il y aura encore d'autres initiatives visant à limiter l'immigration ou à encourager le travail saisonnier.

⁷ Voir la brochure CFE No 5, «Information», août 1977, citée dans Haug 1980:61.

⁸ Concept de la CFE sur le problème des étrangers, Berne 1973/1975, cité dans Haug 1980:65.

Nigg, Heinz (Hrsg.) (1999) Da und fort. Leben in zwei Welten. Interviews, Berichte und Dokumente zur Immigration und Binnenwanderung in der Schweiz. Zürich: Limmat Verlag

Bibliographie

Braun, Rudolf. 1970. *Soziokulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz*. Erlenbach: Eugen Rentsch Verlag.

Haug, Werner. 1980. *... und es kamen Menschen*. Basel: Z-Verlag.

Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim. 1970. *Migration*. Stuttgart.

Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim. 1973. *Soziologie des Fremdarbeiterproblems*. Stuttgart.

Nigg, Heinz (1999) *Ici et ailleurs. Vivre dans deux mondes*. Zurich: www.migrant.ch

Traduction: Marielle Larré



Except where otherwise noted, this site is

licensed under a Creative Commons Attribution 2.5 License:

<http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/>