

Le projet de loi sur les étrangers

Autor(en): **Clivaz, Jean**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **71 (1979)**

Heft 2

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385947>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le projet de loi sur les étrangers

Par Jean Clivaz

Dans le courant du mois d'août 1978, le Conseil fédéral a publié, comme l'on sait, un nouveau projet de loi sur les étrangers, accompagné d'un message aux Chambres fédérales. Le texte initial avait été mis en consultation auprès des partis politiques et des organisations intéressées en 1976. Les nouvelles dispositions doivent remplacer celles de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) de 1931, révisée en 1948. Précisons qu'en outre diverses mesures ont été prises par voie d'ordonnance. Mais la nécessité d'une refonte complète de la loi se fait sentir depuis longtemps déjà. Les débats, au Parlement et dans l'opinion publique, autour des initiatives contre «l'emprise étrangère» ont d'ailleurs mis en évidence cette nécessité. C'est ainsi que les Chambres fédérales, par une motion, ont chargé, en 1974, le gouvernement, de présenter un rapport et des propositions en vue d'un réaménagement de la LSEE. Le texte de la démarche parlementaire précisait que la révision devait avoir pour but «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, ainsi que de la situation particulière de certains cantons».

Cette motion, qui donnait donc un mandat impératif au Conseil fédéral quant à la voie à suivre, portait l'empreinte de la tension créée à ce sujet dans notre pays par les diverses initiatives contre la «surpopulation étrangère». Depuis lors, les choses se sont heureusement améliorées. La situation s'est en quelque sorte normalisée, sur le plan politique, à la suite des départs dus à la récession économique. Mais ce changement de climat, que tout le monde a sans doute enregistré avec soulagement, ne doit pas nous faire perdre de vue les problèmes posés par la présence d'un très fort contingent de travailleurs étrangers. Ces problèmes sont d'ailleurs, dans le fond, indépendants du nombre et revêtent surtout des aspects humains et sociaux. C'est pourquoi la révision de la loi sur les étrangers n'a rien perdu de son actualité. Au contraire, elle

paraît absolument indispensable pour éliminer les lacunes des dispositions en vigueur et favoriser l'intégration des immigrés dans la Communauté helvétique.

Attaques justifiées ?

La deuxième mouture du projet gouvernemental permet-elle, précisément, de réaliser cet objectif? Si l'on ne se réfère qu'aux réactions enregistrées dans certains milieux, de Suisses et d'étrangers, on aurait de la peine à le croire. En effet, le texte du Conseil fédéral, dès sa publication, a été l'objet d'attaques très vives, en particulier de la part des auteurs de l'initiative populaire «Etre solidaires», lancée en 1973 et déposée le 20 octobre 1977, munie de 55 945 signatures. Ils viennent du reste de publier un «Livre blanc» à ce sujet, dont le but semble être avant tout de sauver l'initiative. Ce qui paraît, à première vue du moins, tout à fait compréhensible et normal. Mais si l'on examine le problème dans son véritable contexte, en tenant compte de tous les éléments, on peut douter de l'efficacité d'une telle manière de procéder. Car il importe avant tout, croyons-nous, de ne pas rouvrir le débat «pour ou contre les étrangers» provoqué par les trop fameuses initiatives. Or en adoptant une attitude entièrement négative à l'endroit du projet de loi on risque bel et bien de réveiller tous les démons engendrés par la politique erronée des années 60. Il convient plutôt d'engager la discussion en toute sérénité, sans passion, afin d'améliorer encore, où cela s'avère nécessaire, un projet qui n'est certes pas parfait mais contient néanmoins toute une série d'améliorations non négligeables par rapport aux dispositions actuelles. Des réunions ont du reste déjà été mises sur pied à cet effet dans le cadre des séances d'information de la Commission fédérale pour le problème des étrangers, à l'intention des représentants des associations d'immigrés et des communautés de travail.

Caractéristique du projet

Au cours de ces réunions, les principales innovations du projet de loi ont été exposées par des porte-parole de l'Administration qui, s'ils n'ont pas réussi à faire changer d'opinion à tous leurs auditeurs, ont certainement fait tomber quelques préjugés.

Objectifs

Les objectifs du projet ont été définis par leurs auteurs, de la manière suivante:

- adapter le droit en vigueur aux conceptions prévalant actuellement sur le plan national et international;

- créer un cadre juridique pour la politique du Conseil fédéral à l'égard des étrangers;
- définir le statut juridique de l'étranger selon la durée de la présence en Suisse;
- accorder aux étrangers une protection juridique garantissant leur statut.

Sur le seul plan de la technique législative il faut reconnaître, tout d'abord, que la nouvelle loi constitue un progrès; elle forme un ensemble clair et cohérent alors qu'aujourd'hui les dispositions qui régissent le statut juridique de l'étranger font l'objet de onze ordonnances et de multiples instructions.

Rapport équilibré

Les bases juridiques ainsi créées devraient permettre «d'obtenir un rapport équilibré entre le chiffre de la population suisse et celui de la population étrangère résidante, compte tenu des intérêts politiques, économiques, démographiques, sociaux, culturels et scientifiques du pays».

Cette notion de «rapport équilibré» n'est pas facile à définir. L'équilibre dépend-il du climat politique qui règne dans le pays à un moment donné? ou des rapports entre les deux groupes de population? ou encore d'un fonctionnement harmonieux des institutions sociales et de l'économie? Il est certain, en tout cas, que toute une série de facteurs doivent être pris en considération pour déterminer ce «rapport équilibré», qui pourrait être défini comme une situation normale dans laquelle aussi bien les Suisses que les étrangers se trouvent à l'aise. La Commission fédérale pour les problèmes des étrangers a tenté d'élaborer une définition de ce «rapport équilibré» dans un document qui sera soumis aux autorités fédérales appelées à se prononcer. Le but principal à atteindre est de faciliter l'intégration des étrangers séjournant chez nous.

Or, sur ce plan, qui est de l'ordre qualitatif, le projet contient un certain nombre d'améliorations, qui doivent évidemment être appréciées dans leur ensemble et non pas de façon isolée. Le fait, par exemple, que le statut juridique de l'étranger en matière personnelle, familiale et professionnelle soit désormais réglé clairement par la loi ne saurait être sousestimé. Cela devrait, en effet, accroître sa sécurité et faciliter le processus d'intégration. Parmi les mesures concrètes à cet égard on peut citer notamment:

- Le travailleur étranger obtient après la première année de séjour le droit au changement de place et de profession, et après le même laps de temps le droit au regroupement familial ainsi ramené de 15 mois à 12 mois.

- Après la cinquième année de séjour il obtient en principe le droit à la prolongation de son autorisation de séjour.
- Après la dixième année de séjour, le droit à l'autorisation d'établissement et à la libre circulation intercantonale. Ce droit à l'établissement est par ailleurs acquis à l'époux et aux enfants d'une Suissesse sans relation avec la durée de la présence en Suisse.
- Parallèlement à ce principe fondamental de l'amélioration progressive du droit de présence, les conditions à respecter dans le cas de la fixation d'un délai de départ ont été réglementés. Plus le séjour d'un étranger se prolonge plus il faudra de motifs pour qu'une mesure de renvoi puisse être prononcée.
- L'autorisation de séjour n'est plus accordée à titre révocable. L'Arrêté du Conseil fédéral (ACF) du 17 mai 1949 sur la révocabilité des autorisations de séjour accordées aux travailleurs étrangers n'est pas repris dans le projet de la nouvelle loi.
- Sur le plan du regroupement familial il faut mentionner le progrès réalisé au moyen du traitement égal de l'homme et de la femme. Ainsi si une femme est venue seule en Suisse, son mari et ses enfants peuvent la rejoindre après le délai légal d'attente. Le statut juridique des membres de la famille n'est plus lié par ailleurs à celui du père de famille, mais à celui du conjoint qui se trouve déjà en Suisse, c'est-à-dire à celui qui possède le statut le plus favorable.
- Une sécurité juridique plus grande est également garantie par le nouveau droit en matière d'expulsion. Des motifs d'expulsion du droit actuel, comme la maladie mentale ou le fait de tomber d'une manière continue à la charge de l'assistance publique, sont supprimés. Les cantons ne pourront plus, à part la mise en danger de la sûreté de l'Etat, expulser que pour les motifs expressément cités dans la loi. D'autre part le conjoint d'un expulsé n'est plus compris dans l'expulsion comme c'est le cas actuellement. Le droit de présence des membres de la famille n'est de ce fait plus touché par l'expulsion de l'un des conjoints.
- Des restrictions sont aussi apportées aux possibilités de rapatrier les étrangers qui tombent de manière continue et dans une large mesure, à la charge de l'assistance publique. Le rapatriement n'est plus possible que dans les dix premières années de séjour, ce qui n'est pas le cas actuellement. En outre le conjoint d'une Suissesse et ses enfants mineurs, de même que ceux d'une étrangère qui était suisse avant son mariage, ne peuvent être rapatriés.
- En matière d'activité politique, selon la nouvelle conception, l'étranger doit avoir le droit de se manifester, sans toutefois que ses activités ne mettent en péril la sûreté intérieure et extérieure

de la Suisse. Cette réglementation permet d'abroger l'ACF du 24 février 1948 concernant les discours politiques d'étrangers. En outre, les réfugiés, en ce qui concerne l'activité politique, seront désormais mis sur le même pied que les autres étrangers.

Quant à la disposition introduisant l'obligation de renseigner de la part des organisations à caractère politique, qui a été justement critiquée lors de la procédure de consultation, elle a été limitée aux cas où des motifs de sûreté intérieure ou extérieure rendent exigibles de tels renseignements.

- Enfin, des progrès ont aussi été réalisés en matière de protection juridique tant au plan fédéral qu'au plan cantonal. Au plan fédéral, le projet de loi élargit les possibilités d'accès au Tribunal fédéral par le moyen du recours de droit administratif, tandis qu'au plan cantonal une amélioration sensible de la protection juridique consiste en la garantie des droits suivants dans la procédure: droit de consulter le dossier, droit d'être entendu, droit de recevoir des décisions écrites, motivées et comprenant l'indication des voies de droit, ainsi que l'effet suspensif du recours.

Le problème des saisonniers

Le statut des saisonniers constitue sans doute l'un des points les plus controversés du projet. Le problème, comme tel, n'est d'ailleurs pas propre à la Suisse. La Convention européenne sur le statut du travailleur migrant mentionne, elle aussi, cette catégorie de travailleurs, en disant:

«Les travailleurs migrants saisonniers sont ceux qui, ressortissants d'une partie contractante, effectuent un travail salarié sur le territoire d'une partie contractante dans une activité dépendant du rythme des saisons, sur la base d'un contrat à durée déterminée ou pour un travail déterminé.»

Cette définition, claire, est donnée à l'article premier mais simplement pour préciser que la convention ne s'applique pas aux saisonniers.

En Suisse comme ailleurs, on trouvera toujours des travailleurs engagés pour exercer une activité dépendant du rythme des saisons. Il ne s'agit donc pas de supprimer cette possibilité et les saisonniers comme tels, mais simplement d'adapter leur statut à celui des autres travailleurs migrants. En d'autres termes, il conviendrait de mettre fin aux limitations imposées aux saisonniers, notamment en ce qui concerne le regroupement familial.

Chez nous, l'obstacle principal invoqué par les autorités contre la suppression du statut des saisonniers se rapporte à la politique de stabilisation et de réduction de la population étrangère. Au mois d'août 1978, l'effectif des saisonniers s'élevait à 84 000 en chiffre

rond. Dès lors, en cas de suppression pure et simple du statut des saisonniers, selon les estimations des services fédéraux, la population étrangère résidante augmenterait de plus de 120 000 unités, pratiquement d'un seul coup. Et, les mêmes répercussions se feraient encore sentir les années suivantes, en sorte que l'effectif global dépasserait de nouveau assez rapidement, toujours selon ces estimations, la barrière du million.

C'est bien là que la chatte a mal aux pieds. Et pourtant, il faudra bien trouver une solution plus humaine que celle appliquée aujourd'hui. Le projet de loi, tout en maintenant le statut, prévoit une amélioration, en ce sens que le champ d'application du statut est limité. Les mesures suivantes sont envisagées:

- l'autorisation saisonnière ne pourra être délivrée qu'à l'étranger qui exerce une activité dans une branche de l'économie et dans une entreprise à caractère saisonnier au sein de laquelle il occupe un emploi saisonnier; l'autorisation n'est accordée que pour une durée de neuf mois au maximum, comme c'est le cas actuellement;
- des contrôles seront rendus possibles par l'obligation pour le Département fédéral de l'économie publique de tenir une liste des branches à caractère saisonnier et pour les cantons d'établir quelles sont les entreprises à caractère saisonnier sises sur leur territoire;
- la liberté de mouvement professionnelle du saisonnier a déjà été sensiblement élargie par la réglementation actuelle: elle est partie intégrante du statut du saisonnier dans le projet de la nouvelle loi;
- sur demande, la transformation de l'autorisation saisonnière en autorisation annuelle pourra être accordée après 35 mois de séjour dans les quatre dernières années;
- enfin des exigences minimales seront fixées dans l'ordonnance d'exécution en ce qui concerne les logements collectifs.

Au sujet de la transformation des autorisations saisonnières en autorisations annuelles, on peut noter que de 1970 à 1977 quelque 70 000 saisonniers ont obtenu cette transformation. Il faut mentionner en outre que le Conseil fédéral, selon l'article 36, 2e alinéa du projet, pourra réduire le nombre d'années et de mois ouvrant le droit à la transformation de l'autorisation lorsque l'établissement d'un rapport équilibré entre la population suisse et la population étrangère n'en est pas compromis. Il y a peut-être dans cette dernière disposition la base d'une solution, au moins partielle, au problème posé par le statut du saisonnier.

Mais d'autres moyens peuvent aussi être envisagés, tel que celui proposé par la Commission consultative et qui consisterait à supprimer le statut des saisonniers, par étapes, en commençant par

accorder des autorisations de séjour annuelles à tous ceux occupés chez nous pendant plus de six mois, et cela dans le cadre des contingents fixés par la Confédération.

On peut également se demander s'il ne serait pas préférable de traiter la question par voie d'ordonnance plutôt que par la loi, afin de ne pas bloquer la situation pour une durée indéterminée. On pourrait ainsi, plus facilement, adapter les dispositions à l'évolution, jusqu'au moment où les conditions seront remplies pour supprimer totalement ce statut particulier. Quoi qu'il en soit, il importera de modifier le régime qui est imposé au saisonnier et de le rendre admissible sur les plans humain et social.

Priorité à la main-d'œuvre indigène

La question de la priorité accordée à la main-d'œuvre indigène est un autre point chaud du projet. A cet égard, il convient de relever, tout d'abord, que sous le terme « main-d'œuvre indigène » on entend également tous les travailleurs étrangers au bénéfice du permis d'établissement. Or ces derniers représentent avec leurs familles environ 70 % de la population étrangère résidante. Le nombre des travailleurs « établis » s'élève actuellement à 340 000 et celui des « annuels » à 150 000. Parmi ces derniers, 75 000 sont en Suisse depuis plus de cinq ans et ont par conséquent droit au renouvellement de l'autorisation de séjour. Ce droit ne peut être restreint, par décision du Conseil fédéral, « qu'en cas de grave fléchissement de l'activité affectant l'ensemble du pays, certaines régions ou certaines branches économiques ».

Toutefois, même dans ce cas, les étrangers ne devraient pas quitter la Suisse immédiatement. Ils pourraient en premier lieu rester dans notre pays jusqu'à l'échéance de leur autorisation de séjour et obtenir la prolongation de cette autorisation pendant la durée de leur droit aux prestations de la caisse de chômage; enfin, ils auraient droit durant cette période à l'aide des services de placement.

En outre, les étrangers en Suisse depuis moins de cinq ans auraient la priorité sur des travailleurs venant de l'extérieur du pays, étant donné que les autorités auraient l'obligation d'épuiser totalement le marché du travail intérieur avant d'autoriser la venue de nouveaux travailleurs étrangers.

La manière avec laquelle est réglée la sécurité de l'emploi des travailleurs étrangers influe naturellement sur leur volonté d'intégration à la communauté helvétique. Moins cette sécurité est assurée moins grand aussi est l'intérêt qu'ils porteront aux choses de notre pays. Et dans l'optique syndicale, le problème prend encore une dimension supplémentaire, car il s'agit de conditions d'existence des travailleurs sur le plan général.

Le rôle du Parlement

Tels sont les points de ce nouveau projet de loi qui paraissent le plus discutés. Il y en a, bien sûr, beaucoup d'autres qui ne manqueront pas de retenir encore l'attention des Suisses comme des étrangers au cours des prochains mois.

Il appartient maintenant au Parlement de se prononcer et d'apporter au projet les améliorations qu'il jugera utiles. La Commission du Conseil des Etats s'est déjà mise au travail et il n'est pas exclu que le Conseil lui-même pourra s'en occuper pendant la session d'été. Après quoi l'affaire sera soumise à la Chambre du peuple. Ce n'est qu'à l'issue de la procédure parlementaire que l'on pourra juger de la portée exacte de la nouvelle loi. Mais on peut d'ores et déjà s'attendre à des discussions très dures, étant donné que pour certains milieux, qu'il n'est pas nécessaire de citer, le projet va trop loin alors que pour d'autres il est par trop restrictif. Verra-t-on, dès lors, les deux extrêmes s'unir contre lui et le faire échouer, éventuellement en votation populaire?

Le rôle que les Chambres fédérales sont appelées à jouer dans cette affaire, délicate entre toutes, est donc capital. Du contenu final de la loi dépendra, dans une large mesure, la qualité de la vie des travailleurs étrangers en Suisse et aussi leur intégration à notre communauté. Les décisions des députés seront sans doute inspirées, en partie du moins, des dispositions élaborées dans d'autres pays et par les grandes institutions internationales, telle que l'Organisation internationale du travail. Car tous les pays occupant de la main-d'œuvre étrangère sont confrontés aux mêmes problèmes, notamment lorsqu'il s'agit de lutter contre le chômage. Et si les dispositions sur le papier sont souvent plus favorables que chez nous, ce n'est pas toujours le cas dans la pratique, tant s'en faut.

Eviter les erreurs du passé

Comme on l'a vu, le projet de loi, sans répondre complètement à l'attente de tous les intéressés, permet de réaliser des progrès non négligeables. Il s'agit, en fait, d'un compromis entre les diverses tendances. Mais il va de soi que le résultat ne dépendra pas seulement des améliorations contenues dans le texte, mais tout autant, sinon plus de l'esprit dans lequel les nouvelles dispositions seront appliquées. Si cette application repose sur de véritables sentiments de solidarité entre les Suisses et les étrangers qui vivent chez nous, on a lieu de regarder l'avenir avec optimisme.

Il faudra cependant éviter à tout prix de retomber dans les erreurs du passé, qui paraissent être très vite oubliées, dans certains milieux du moins.

Il suffit en effet d'un léger resserrement du marché de l'emploi dans

l'une ou l'autre branche de l'économie pour que l'on demande des allègements en matière d'autorisations d'entrée de la main-d'œuvre étrangère. Or c'est précisément la politique trop libérale pratiquée à cet égard, dans les années 60, avec les conséquences que l'on sait (accroissement trop rapide de la population, extension exagérée de l'appareil de production, etc.), qui a été à l'origine des difficultés. Un retour, même partiel à cette politique, relancerait le débat et nuirait, en définitive, aux étrangers eux-mêmes.

Les syndicats, quant à eux, continueront de s'opposer à toute politique visant à considérer les travailleurs étrangers comme une «masse de manœuvre conjoncturelle» que l'on peut faire venir ou renvoyer selon les fluctuations de l'économie. La priorité doit être donnée à l'aspect humain de la question.