



**Message
concernant l'initiative populaire
«pour une réglementation de l'immigration»**

du 20 août 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message et le projet d'arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» que nous vous proposons d'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 août 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Lancée par le comité d'initiative «Komitee für eine begrenzte Zuwanderung», l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» vise à limiter à 18 pour cent la proportion de ressortissants étrangers dans l'ensemble de la population résidente. Contrairement aux modalités de calcul actuelles, les scientifiques et les cadres qualifiés, les artistes, les élèves et les étudiants, par exemple, ne seraient plus comptabilisés dans la population résidente permanente de nationalité étrangère. En revanche, les calculs comprendraient désormais les requérants d'asile, les personnes admises provisoirement et les réfugiés de guerre séjournant depuis plus d'un an en Suisse. L'initiative populaire ne précise pas dans quel laps de temps et à l'aide de quelles mesures l'objectif fixé devrait, en principe, être atteint.

L'initiative prévoit une réduction rapide de l'effectif de la population résidente d'origine étrangère par une émigration volontaire, au cas où la limite des 18 pour cent serait dépassée au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. En principe, aucune nouvelle autorisation de séjour ne pourrait plus être accordée si l'excédent des naissances parmi la population résidente de nationalité étrangère venait à dépasser le nombre de départs volontaires.

En sus de cet objectif principal – ramener et limiter la population étrangère aux effectifs de 1993 environ – l'initiative réclame une réglementation plus stricte à l'intention des requérants d'asile, des réfugiés de guerre, d'autres personnes en quête de protection, des étrangers admis provisoirement, des internés¹⁾ et des étrangers sans domicile fixe, à savoir la suspension d'une assistance financière rendant le séjour en Suisse attrayant et la possibilité d'écrouer les étrangers ayant fait l'objet d'une décision de renvoi. Les étrangers en détention ne devraient pas bénéficier de meilleures conditions financières que celles qu'ils auraient dans leur pays.

Même si, en dépit de difficultés tangibles, l'initiative peut satisfaire, sur le plan des principes de l'unité de la forme et de la matière, de la réalisation et de la compatibilité avec le droit international public, aux exigences formulées par la législation, la pratique, la doctrine et la jurisprudence, sa teneur et ses objectifs sont équivoques et sa mise en application extrêmement problématique.

L'initiative pourrait se heurter aux conventions internationales, tant dans le domaine économique que dans celui du droit humanitaire.

Compte tenu de l'effectif actuel de la population résidente de nationalité étrangère, l'objectif des auteurs de l'initiative ne pourrait être atteint que par la fixation d'un quota d'immigration restrictif. Selon le texte de l'initiative, les requérants d'asile dont l'entrée échappe, en principe, à toute influence, seraient comptabilisés dans la population résidente permanente de nationalité étrangère. De même, l'immigration quantitativement importante liée au regroupement familial, ne peut être influencée que dans une mesure limitée. Vu l'effectif actuel d'environ 19 pour cent d'étrangers, le recrutement sur le marché du travail, qui a une fonction importante, ne serait plus possible, ce qui porterait atteinte à la place économique de la Suisse. Certes, l'initiative

¹⁾ L'internement a été aboli le 1^{er} février 1995, lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers.

✚
exclut expressément des mesures de limitation les «scientifiques et les cadres qualifiés». Ne sont, en revanche, pas exclus les spécialistes et autres experts, ainsi que les personnes occupant des fonctions clés, dont notre économie est tout autant tributaire. Le succès de l'initiative aurait donc des conséquences profondes et imprévisibles pour la place économique de la Suisse. Il s'ensuivrait sans nul doute un renforcement de la tendance de délocalisation déjà constatée aujourd'hui, certaines entreprises se voyant contraintes d'exporter leur production à l'étranger à défaut de trouver la main-d'œuvre nécessaire dans notre pays. Une telle délocalisation serait inévitablement liée à une suppression d'emplois en Suisse.

L'initiative viendrait par ailleurs grever les relations de la Suisse avec d'autres pays et pourrait, par exemple, remettre en question la conclusion d'un accord international avec l'UE sur la libre circulation des personnes. Son acceptation pourrait entraîner l'obligation, pour la Suisse, de dénoncer certains accords internationaux, dont l'importance est aussi de nature économique – la convention GATS/OMC, par exemple. Il en résulterait un danger d'isolement pour notre pays. En outre, le renforcement des conditions d'admission risquerait de provoquer des mesures de rétorsion à l'égard des ressortissants suisses.

Quant aux autres objectifs visés, leur réalisation a, entre-temps, été mise en chantier ou concrétisée par le législateur, dans la mesure où ces buts étaient considérés comme juridiquement admissibles, nécessaires et judicieux. C'est dans ce contexte que s'inscrit notamment la loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Par sa nouvelle politique à l'égard des étrangers et des réfugiés pour les années 90 (exposée dans le rapport du 15 mai 1991; FF 1991 III 316), le Conseil fédéral a apporté des corrections substantielles à certains domaines de la politique qu'il avait pratiquée jusqu'alors. En fait notamment partie la stricte limitation du recrutement d'étrangers à des spécialistes hautement qualifiés, s'ils ne proviennent pas de l'EEE ou d'Amérique du Nord. Par ailleurs, le statut de saisonnier engendrant des effets socio-économiques toujours plus fâcheux, il a été réservé aux seuls ressortissants d'Etats de l'UE et de l'AELE; c'est la première d'une série de mesures devant aboutir à un statut moderne de détenteur d'autorisation de séjour de courte durée, plus favorable à l'économie et au travailleur lui-même.

Indépendamment de cette initiative, les objectifs et les principes de la politique à l'égard des étrangers doivent être inclus dans une nouvelle loi sur les étrangers. Il s'agit de les réaliser par des réglementations assouplies, n'empêchant ni un développement équilibré de l'économie ni une croissance qualitative du marché de l'emploi. Il est, du reste, également nécessaire de prendre des mesures pour lutter contre l'abus des dispositions légales en vigueur, de renforcer la coopération internationale et de promouvoir l'intégration de notre population résidente d'origine étrangère.

Les étrangers résidant dans notre pays sont pour la plupart bien intégrés et accueillis par les Suisses. La population résidente d'origine étrangère contribue d'une manière substantielle à notre prospérité et nous apporte un enrichissement culturel. Les expériences recueillies ces dernières années au gré des votations en matière de politique des étrangers démontrent aussi que dans les régions comptant une proportion d'étrangers relativement forte, les Suisses font preuve d'une grande compréhension envers les préoccupations de la population étrangère.

Le Conseil fédéral vous propose de soumettre l'initiative «pour une réglementation de l'immigration» au peuple et aux cantons, en recommandant de la rejeter, sans présenter de contre-projet.

Message

1 Considérations d'ordre formel

11 Teneur

L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 69^{quater} (nouveau)

¹ La Confédération veille à ce que la proportion des ressortissants étrangers en Suisse ne dépasse pas 18 pour cent de la population résidente.

² Sont notamment compris dans le calcul les étrangers titulaires d'un permis d'établissement, les résidents à l'année, les réfugiés reconnus comme tels et les personnes titulaires d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires. Sont également comptabilisés, s'ils demeurent plus d'une année en Suisse, les étrangers au sens de l'article 69^{quinquies}, 1^{er} alinéa, et les étrangers titulaires d'autres autorisations de séjour. Les étrangers séjournant pour une courte durée, qu'ils exercent ou non une activité lucrative, sont également compris dans le calcul si leur séjour dure plus de huit mois, quand il est renouvelé et quand le regroupement familial a été autorisé.

³ Ne sont pas comptabilisés comme ressortissants étrangers, indépendamment de la durée du séjour en Suisse, les frontaliers, les saisonniers ne bénéficiant pas du regroupement familial, les membres d'organisations internationales, les membres de services consulaires ou diplomatiques, les scientifiques et les cadres qualifiés, les artistes, les curistes, les stagiaires, les étudiants et les écoliers, les touristes. Ne sont pas non plus compris dans le calcul les étrangers au sens de l'article 69^{quinquies}, 1^{er} alinéa, s'ils séjournent moins de douze mois en Suisse.

Art. 69^{quinquies} (nouveau)

¹ S'agissant des requérants d'asile, des personnes déplacées par la guerre, des étrangers en quête de protection, des étrangers admis provisoirement, des internés et des étrangers n'ayant pas de domicile fixe en Suisse, la Confédération veille à ce que leur séjour en Suisse ne présente aucun attrait financier.

² Les étrangers au sens du 1^{er} alinéa qui sont écroués en Suisse ne doivent pas bénéficier de meilleures conditions financières que celles qu'ils auraient dans leur pays.

Art. 70^{bis} (nouveau)

Si un étranger au sens de l'article 69^{quinquies}, 1^{er} alinéa, ou un étranger sans autorisation de séjour doit être renvoyé ou expulsé en vertu d'une décision administrative ou pénale, dont l'exécution est possible, licite et raisonnablement exigible, cette personne pourra être écrouée jusqu'à l'exécution de la mesure, afin que l'expulsion soit assurée.

II

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

Art. 21 (nouveau)

¹ Si la limite de 18 pour cent fixée à l'article 69^{quater} est dépassée au moment de l'entrée en vigueur dudit article, l'écart doit être réduit dans les plus brefs délais par le biais de départs volontaires d'étrangers.

² Si un éventuel excédent des naissances ne peut être compensé de cette manière, la limite des 18 pour cent peut être temporairement dépassée, à condition qu'aucun nouveau permis de séjour ne soit délivré à des étrangers au sens de l'article 69^{quater}, 2^e alinéa.

12 Aboutissement

Par décision du 15 février 1994, la Chancellerie fédérale a constaté que la liste de signatures à l'appui de l'initiative «pour une réglementation de l'immigration» satisfaisait aux exigences de la loi (FF 1994 I 647). La collecte des signatures a débuté le 1^{er} mars 1994. L'initiative a été déposée dans les délais, le 28 août 1995, à la Chancellerie fédérale. Par décision du 7 novembre 1995, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait formellement abouti avec 121 313 signatures valables (FF 1995 IV 1143).

13 Délai de traitement

L'initiative a été déposée le 28 août 1995. Selon l'article 27, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), lorsqu'une initiative populaire réclame une révision partielle de la constitution fédérale et qu'elle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'Assemblée fédérale décide, dans un délai de quatre ans, si elle l'approuve ou non. Ainsi, les Chambres fédérales doivent traiter la présente initiative d'ici au 27 août 1999.

14 Buts des auteurs de l'initiative

Les buts des auteurs de l'initiative peuvent se résumer comme suit:

La proportion des ressortissants étrangers ne doit pas dépasser 18 pour cent de la population résidante, le calcul de ce pourcentage ne se faisant, en l'occurrence, pas selon les modalités actuelles. Ainsi, les scientifiques hautement qualifiés, les cadres, les élèves et les étudiants ne seront pas compris dans les calculs, alors que les requérants d'asile, les personnes admises provisoirement et les personnes déplacées par la guerre, séjournant depuis plus d'une année en Suisse, seront désormais comptabilisés. L'initiative ne précise pas avec quels moyens et dans quel laps de temps cet objectif principal devrait être réalisé.

Si la limite des 18 pour cent est dépassée au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, l'écart doit être réduit dans les plus brefs délais par des départs volontaires d'étrangers. Si l'excédent des naissances parmi la population

résidante d'origine étrangère dépasse le nombre des départs volontaires, aucune nouvelle autorisation de séjour ne sera délivrée.

En sus de cet objectif principal, l'initiative réclame une réglementation plus stricte à l'intention des requérants d'asile, des réfugiés de guerre, d'autres personnes en quête de protection, des étrangers admis provisoirement, des internés¹⁾ et des étrangers sans domicile fixe:

- La Confédération veille à ce que leur séjour en Suisse ne présente aucun attrait financier.
- Les étrangers écroués en Suisse ne doivent pas bénéficier de meilleures conditions financières que celles qu'ils auraient dans leur pays.
- Si un étranger doit être renvoyé ou expulsé en vertu d'une décision administrative ou pénale dont l'exécution est possible, licite et raisonnablement exigible, il pourra être écroué jusqu'à l'exécution de la mesure, afin que l'expulsion soit assurée. Cela vaut également pour les étrangers sans autorisation de séjour.

15 Validité

151 Unité de la forme

Une initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 121, 4^e al., cst.). Selon l'article 75, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP; RS 161.1), les formes mixtes ne sont pas admises.

La présente initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc respectée.

152 Unité de la matière

Le texte de l'initiative propose dans l'article 69^{quater} cst. que la Confédération veille à ce que la proportion des ressortissants étrangers en Suisse ne dépasse pas 18 pour cent de la population résidante. Le texte désigne en même temps les personnes à comptabiliser parmi la population résidante d'origine étrangère.

L'initiative exige, en outre, que pour certains groupes d'étrangers (surtout pour les requérants d'asile et les personnes admises provisoirement), le séjour en Suisse ne présente aucun attrait financier (art. 69^{quinquies}, 1^{er} al., cst.), que les conditions financières lors de la détention pénale ne soient pas meilleures que dans le pays d'origine (2^e al.) et qu'une détention dans l'attente d'un renvoi soit rendue possible (art. 70^{bis} cst.).

Compte tenu de la diversité des domaines abordés dans l'initiative, il y a lieu d'examiner si le principe de l'unité de la matière est respecté.

L'objectif principal de l'initiative consiste à limiter le nombre des étrangers en Suisse par la fixation d'un pourcentage maximum, de façon à ramener leur effectif

¹⁾ L'internement a été aboli le 1^{er} février 1995, lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers.

au niveau de 1993 environ. Les autres mesures préconisées par les auteurs de l'initiative visent à réduire l'attrait de la Suisse en tant que pays d'immigration et d'asile pour certains groupes d'étrangers et constituent des aspects et des moyens supplémentaires pour atteindre cet objectif principal.

Ainsi, l'initiative associe un objectif principal à des buts secondaires, qui sont étroitement liés entre eux. Le rapport intrinsèque exigé à l'article 75, 2^e alinéa, LDP, existe donc. La doctrine dominante récente et la jurisprudence admettent, elles aussi, un tel rapport fractionné en un thème principal et des thèmes secondaires (voir également FF 1994 III 1189 ss). Le texte de l'initiative ne porte, par conséquent, pas atteinte au libre choix du citoyen votant et le principe de l'unité de la matière est respecté.

153 Mise en œuvre

Ainsi qu'il sera exposé plus en détail ci-après, la concrétisation de l'initiative créerait d'importantes difficultés politiques, économiques, juridiques et techniques. Du point de vue de la mise en œuvre, on ne saurait cependant s'attendre à des problèmes véritablement insolubles. L'initiative satisfait donc à l'exigence d'une mise en œuvre de fait.

154 Compatibilité avec le droit international public

154.1 Le droit international public, limite matérielle à la révision constitutionnelle

Dans son message concernant les initiatives populaires «pour une politique d'asile raisonnable» et «contre l'immigration clandestine», le Conseil fédéral a confirmé que les initiatives populaires qui violent les dispositions du droit international public impératif (dit *ius cogens*) devaient être déclarées nulles, puisque le droit international public impératif pose des limites matérielles à une révision de la constitution (cf. FF 1994 III 1480 à 1484, avec renvois). L'Assemblée fédérale s'est ralliée à cette opinion. Il n'y a violation du droit international public impératif que si l'initiative populaire, ou la législation nationale correspondante, ne peut pas être interprétée en conformité avec le droit international public et qu'il en résulte de toute évidence un conflit de normes entre le droit international public impératif et le droit national (cf. à ce propos la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, JAAC, 1989, p. 422; A. Epiney, Das Primat des Völkerrechts als Bestandteil des Rechtsstaatprinzips, ZBl 95 1994 n° 12, p. 537 ss, avec renvois).

Le principe du non-refoulement contenu à l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RS 0.142.30) et à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101) relève du droit international public impératif. Selon les dispositions en question, aucun Etat ne peut expulser un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Il est par ailleurs interdit de

+ refouler des personnes dans des Etats sur le territoire desquels elles risqueraient d'être soumises à la torture, à des traitements inhumains ou dégradants ou à des atteintes particulièrement graves aux droits de l'homme. Il convient d'examiner si la présente initiative respecte ce principe.

154.2 Compatibilité de la présente initiative avec le droit international public

154.21 Principes d'interprétation des initiatives populaires

Le libellé de l'initiative manque de clarté sur plusieurs points. L'interprétation du texte revêt donc une grande importance, notamment pour ce qui est de l'examen de sa compatibilité avec le droit international public impératif. Les principes d'interprétation développés par le Tribunal fédéral dans le contexte d'initiatives cantonales peuvent, en l'occurrence, être repris pour les initiatives populaires fédérales, dans la mesure où se pose la question de la déclaration de nullité pour violation du droit international public impératif. Le Tribunal fédéral a, notamment, développé les principes suivants en la matière: en raison de l'inviolabilité du droit de vote, les initiatives doivent toujours être interprétées de la façon la plus favorable à leurs auteurs. L'interprétation doit toutefois se fonder sur le texte de l'initiative et non pas sur la volonté subjective des auteurs. Même s'il est possible de remédier aux imperfections du texte de l'initiative dans le cadre des lois d'exécution, cela n'est plus valable lorsque seul le rajout de réserves ou de conditions supplémentaires, entraînant une modification substantielle de la demande d'initiative, permet de rendre celle-ci conforme à la constitution (dans le cas présent, au droit international public impératif). Il s'ensuivrait une distorsion inadmissible de la volonté exprimée par les signataires de la demande d'initiative. On ne peut pas non plus, après coup, donner à l'initiative une interprétation différente, laquelle serait contraire à la compréhension initiale du texte et aux attentes suscitées par l'initiative. Pour apprécier la légitimité d'une initiative, il convient d'interpréter sa teneur selon les critères reconnus. Si le sens qu'il est possible d'attribuer à l'initiative dans ce contexte ne la fait pas apparaître comme irrecevable d'emblée, elle doit être déclarée valable et soumise au scrutin populaire (ATF 121 I 334, consid. 2c; 119 Ia 154, consid. 2b; 111 Ia 292, consid. 2; 303, consid. 4).

Pour ce qui est du rapport avec le droit international, on applique du reste le principe général selon lequel les conflits entre droit national et droit international public doivent, dans la mesure du possible, être réglés par une interprétation des normes du droit national qui soit conforme au droit international public. Afin d'obtenir une harmonisation maximale entre les dispositions de la constitution fédérale qui ont trait aux droits fondamentaux et le reste du droit constitutionnel, il s'agit aussi, pour la présente initiative, d'utiliser la méthode de l'interprétation conforme aux droits fondamentaux (voir FF 1984 II 826; Ivo Hangartner, Grundriss des schweizerischen Staatsrechts, Zurich 1980, p. 36; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20^e éd., Heidelberg 1995, p. 142 ss).

154.22 Interprétation des dispositions relatives à la limitation de la population résidente de nationalité étrangère

Pour l'examen de la compatibilité de l'initiative avec le droit international public impératif, les dispositions relatives à la limitation de la population résidente de nationalité étrangère engendrent des problèmes d'interprétation spécifiques. Les articles 69^{quinquies} et 70^{bis} que les auteurs de l'initiative proposent d'insérer dans la constitution soulèvent, en l'occurrence, de tels problèmes qui seront traités aux chiffres 232 ss du présent message.

154.221 Interprétation du projet d'article 69^{quater}, 1^{er} alinéa, cst.

Conformément au projet d'article 69^{quater}, 1^{er} alinéa, cst., la Confédération doit veiller à ce que la proportion des ressortissants étrangers en Suisse ne dépasse pas 18 pour cent de la population résidente. Cette exigence est exprimée sous forme d'un mandat donné au législateur et à l'administration de prendre les mesures législatives et administratives qui s'imposent. Vu que ce mandat est formulé de façon à laisser une certaine liberté d'action, les mesures en question peuvent être conçues et concrétisées d'une manière conforme au droit international public et à la constitution. Dans le cadre d'une interprétation conforme au droit international public impératif, un dépassement temporaire de la limite des 18 pour cent serait admissible, à condition d'interpréter avec souplesse la notion des 18 pour cent dans une fourchette oscillant entre 18 et 18,5 pour cent au maximum. Il faudrait toutefois que toutes les mesures possibles soient prises en même temps pour atteindre à nouveau le but de stabilisation (p. ex. arrêt de l'octroi d'autorisations et, parallèlement, dénonciation de tous les accords de droit international public non impératif qui confèrent un droit de présence en Suisse).

154.222 Interprétation du projet d'article 21 des dispositions transitoires de la constitution

Compte tenu de l'effectif actuel de la population résidente de nationalité étrangère, on peut admettre que la limite prévue des 18 pour cent sera dépassée au moment d'une éventuelle entrée en vigueur de l'initiative. Dans l'article 21, 1^{er} alinéa, des dispositions transitoires de la constitution (disp. trans. cst.) qu'elle propose, l'initiative exige que dans une telle situation, l'écart soit compensé «dans les plus brefs délais» par des départs volontaires. Or on peut se demander comment il convient d'interpréter l'expression «dans les plus brefs délais».

Si le texte de l'initiative était interprété de manière qu'aucune nouvelle autorisation au sens de l'initiative ne puisse plus être accordée dès la période de réduction des effectifs, il faudrait la déclarer irrecevable pour violation du droit international public impératif: pendant cette période, la Suisse devrait notamment renvoyer des réfugiés reconnus comme tels par la Convention relative au statut des réfugiés et, au cas où ceux-ci ne pourraient pas se rendre dans un Etat tiers sûr, les refouler dans leur pays d'origine en violant le principe du non-refoulement. Cela vaudrait également pour les requérants d'asile dont la demande n'aurait pas fait l'objet d'une décision définitive au bout de douze mois.

4

Mais rien n'indique que les auteurs de l'initiative souhaitent ou envisagent le refoulement illicite des réfugiés reconnus comme tels par la Convention relative au statut des réfugiés. Les principes d'interprétation déterminants exigent par ailleurs que l'on cherche une interprétation qui évite une déclaration de nullité (ch. 145.21). Une telle interprétation est possible lorsque, en conformité avec le droit international public, la formule «dans les plus brefs délais» au 1^{er} alinéa est comprise comme «dans les plus brefs délais possibles selon le droit international public». Conformément à cette interprétation, la Suisse ne pourrait, en principe, plus délivrer d'autorisations de séjour pendant la période transitoire, à l'exception de celles pour lesquelles il existe un droit en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés, de la CEDH ou du principe du non-refoulement selon le droit coutumier. Une autre exception concernerait le délai de dénonciation des accords de droit international public non impératif, conférant un droit de séjour.

Le libellé très imprécis «dans les plus brefs délais» autorise, par ailleurs, une interprétation qui, lors de la réduction exigée de la population résidente de nationalité étrangère, permette de tenir compte d'une manière appropriée du droit international public non impératif et des conséquences radicales qu'un arrêt général de l'octroi d'autorisations entraînerait sur les plans économique, politique et humanitaire. Une telle interprétation impliquerait toutefois un nombre élevé de départs volontaires, afin que la réduction exigée puisse être réalisée dans un délai rapproché. Il faudrait autrement appliquer une limitation beaucoup plus rigoureuse du nombre des entrées pour que l'objectif de limitation fixé par les auteurs de l'initiative puisse être atteint.

Le libellé du projet d'article 21, 2^e alinéa, disp. trans. est., est, par contre, plus problématique. Conformément à la formulation claire de cette disposition, il conviendrait de prononcer un arrêt général de l'octroi d'autorisations dès l'instant où la limite des 18 pour cent serait dépassée et où l'excédent des naissances parmi la population étrangère résidant en Suisse serait supérieur au nombre des départs. Il faudrait, le cas échéant, également renvoyer des personnes auxquelles le principe du non-refoulement, contenu dans le droit international public impératif, est applicable. Il est cependant fort peu probable que cette situation survienne effectivement dans un proche avenir. Jusqu'à présent, l'excédent des naissances a toujours été nettement inférieur au pourcentage des départs (en 1996, 67 700 départs et un excédent des naissances de 14 100 ont été enregistrés parmi la population résidente d'origine étrangère).

On peut donc admettre que si cette situation devait se présenter, ce ne serait qu'au moment où la réduction à 18 pour cent, exigée à l'article 21, 1^{er} alinéa, des dispositions transitoires proposées de la constitution, serait déjà réalisée. Etant donné qu'en chiffres absolus, il ne s'agirait pas, en général, d'un nombre très élevé de cas, on pourrait, même alors, appliquer une solution conforme au droit international public, en interprétant avec souplesse la barre des 18 pour cent dans une fourchette oscillant entre 18 et 18,5 pour cent au maximum (voir également ch. 154.221). Cette interprétation permettrait suffisamment de souplesse pour satisfaire aux garanties minimales du droit international public. Une déclaration de nullité ou de nullité partielle de l'initiative uniquement sur ce point n'est donc ni imposée par la loi ni proportionnée.

On relèvera que la mise en œuvre de la présente initiative populaire risquerait d'être problématique du point de vue du droit international public, mais qu'au regard de la situation effective et des circonstances prévisibles à ce jour, il est improbable qu'elle conduise à une violation du droit international public impératif. On ne saurait toutefois exclure qu'une acceptation de l'initiative exige que nous dénoncions des accords bilatéraux existants à teneur non contraignante ou que nous renoncions à des accords, dont la conclusion est prévue et jugée indispensable à la Suisse.

Le texte de l'initiative permet une interprétation pouvant être considérée comme valable, tant sous l'aspect de la forme (unité de la forme et de la matière, applicabilité) que sous celui de la compatibilité avec le droit international public, puisqu'en dépit de difficultés notoires, elle satisfait dans son ensemble aux exigences imposées par la loi et à celles qui sont nées de la pratique, de la doctrine et de la jurisprudence.

2 Appréciation matérielle de l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» à la lumière de la politique actuelle à l'égard des étrangers

21 Evolution de la population résidante de nationalité étrangère

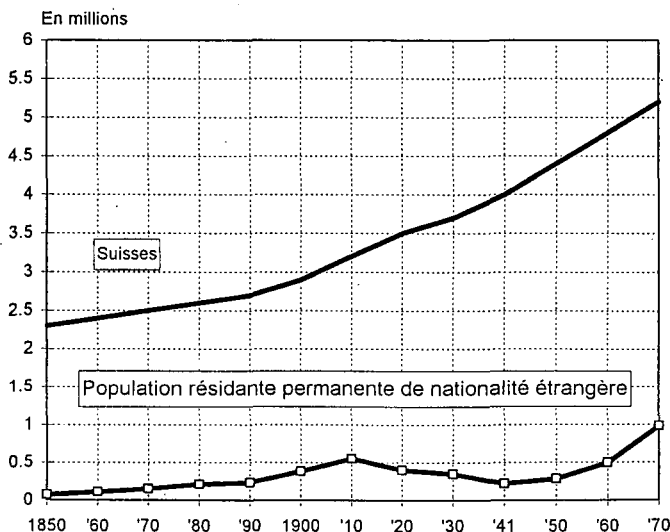
211 Evolution jusqu'en 1970

Les débuts de l'industrialisation au siècle dernier et la liberté d'établissement qui prévalait à l'époque ont conduit à une augmentation constante de la population résidante de nationalité étrangère. Les ressortissants de pays avec lesquels la Suisse avait conclu un traité d'établissement pouvaient, en ces temps-là, s'établir en Suisse sans aucune restriction et y exercer une activité lucrative. Ces facilités s'étendaient aussi aux autres étrangers. La proportion d'étrangers qui, en 1850, représentait 3 pour cent, grimpa jusqu'à 14,7 pour cent en 1910 pour se situer autour de 15,4 pour cent au début de la Première guerre mondiale. S'il était impossible alors de limiter l'admission des étrangers en raison du principe de la liberté d'établissement, des mesures destinées à faciliter leur intégration et leur naturalisation étaient, par contre, à l'étude. Depuis la Première guerre mondiale, les traités d'établissement, toujours en vigueur, sont interprétés d'une façon très restrictive. Ils ne donnent plus droit à l'obtention d'une autorisation de séjour.

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. C'est en application de cet article constitutionnel que la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers entra en vigueur le 1^{er} janvier 1934 (LSEE; RS 142.20). De nombreux étrangers quittèrent la Suisse au début de la Première et de la Deuxième guerre mondiale. La crise économique des années trente provoqua, elle aussi, un nombre important de départs. Ces événements ramenèrent la proportion d'étrangers en Suisse à 5,2 pour cent jusqu'en 1941.

L'essor économique qui s'amorça peu après la fin de la Deuxième guerre mondiale engendra une demande accrue de main-d'œuvre étrangère. Ce développement fut d'abord considéré comme un phénomène passager. D'une manière générale, on pensa que cette main-d'œuvre ne séjournerait que temporairement en Suisse. C'est pourquoi les autorités poursuivirent une politique libérale d'admission jusqu'en 1963. L'augmentation rapide du nombre d'étrangers exerçant une activité lucrative au début des années soixante obligea la Suisse à restreindre l'admission au printemps 1963 et à instaurer un plafonnement par entreprise. Les mesures prises par le Conseil fédéral entre 1963 et 1970 eurent pour effet de ralentir le taux de progression.

Le tableau ci-après illustre l'évolution de la population résidente de nationalité suisse et étrangère entre 1850 et 1970.



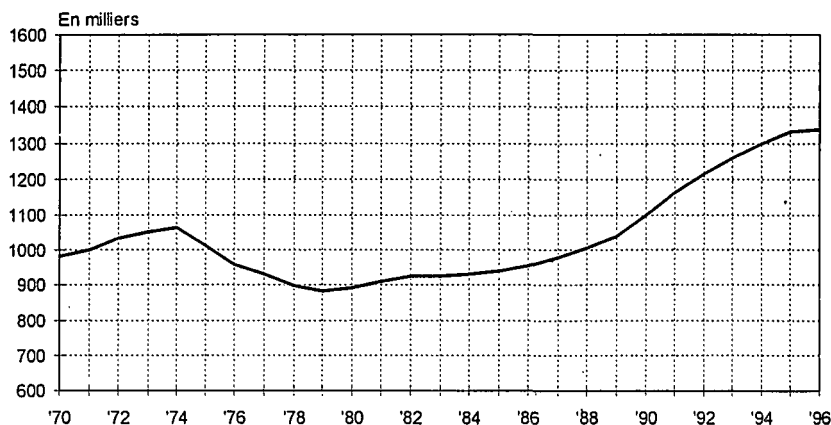
212 Evolution depuis 1970

Le plafonnement par entreprise fut remplacé en 1970 par un système de limitation générale du nombre des nouveaux travailleurs étrangers. L'effectif de la population résidente permanente de nationalité étrangère baissa notablement du fait de la grave récession des années septante pour se stabiliser dans une large mesure au début des années quatre-vingt.

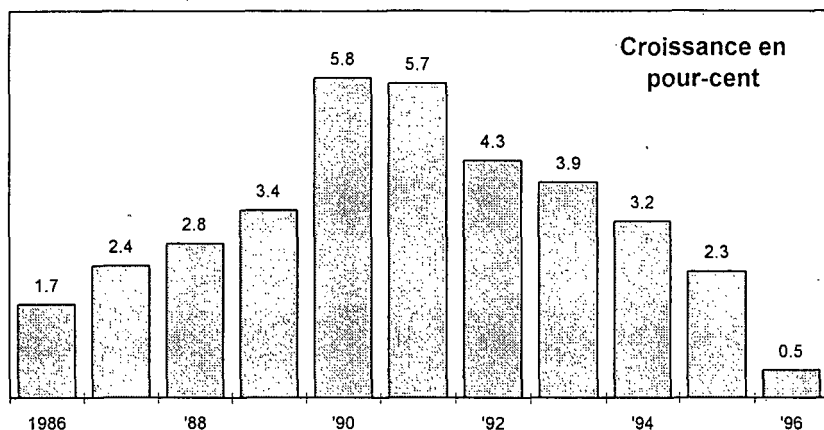
La nouvelle loi sur les étrangers du 19 juin 1981 ayant été rejetée lors de la votation populaire du 6 juin 1982 (FF 1982 II 985), le Conseil fédéral édicta l'ordonnance limitant le nombre des étrangers le 6 octobre 1986, en application de l'article 18, 4^e alinéa, et de l'article 25, 1^{er} alinéa, LSEE (OLE; RS 823.21). Divers points incontestés furent consacrés dans l'ordonnance (en particulier le but visant à assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente). Si la limitation avait, jusqu'ici, porté uniquement

sur les étrangers exerçant une activité lucrative, elle fut étendue par l'OLE aux étrangers non actifs.

Population résidente permanente de nationalité étrangère, entre 1970 et 1996 (annuels et établis)



La haute conjoncture des années quatre-vingt conduisit à la création d'un grand nombre d'emplois, dont la majeure partie ne put être pourvue qu'à l'aide de nouveaux travailleurs étrangers. Cette tendance s'est notablement renversée au début des années nonante. Alors que le taux de croissance annuel était encore de quelque 63 000 personnes ou de 5,7 pour cent à la fin de 1991, il est retombé à 0,3 pour cent en avril 1997 (soit l'équivalent de 4000 personnes). L'effectif de la population résidente de nationalité étrangère s'est donc stabilisé dans une large mesure. Cette évolution est due, d'une part, à la modification de la politique pratiquée par le Conseil fédéral à l'égard des étrangers – notamment, par la suppression progressive des possibilités de recrutement de personnes dépourvues de qualifications particulières, n'assumant pas de fonctions-clés et originaires d'Etats n'appartenant pas à l'UE ou à l'AELE; elle est imputable, d'autre part, à la conjoncture défavorable de ces dernières années (voir également le rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés; FF 1991 III 316). On relèvera d'une façon générale que mis à part une pression migratoire globalement croissante, c'est la situation économique qui, en premier lieu, exerce une forte influence sur l'effectif des étrangers.



22 Aperçu des initiatives contre la surpopulation étrangère déposées depuis la Deuxième guerre mondiale

221 Introduction

Depuis la Deuxième guerre mondiale, les initiatives énumérées sous les chiffres 222 à 227 ont été déposées afin de lutter contre la surpopulation étrangère et l'immigration d'étrangers en Suisse (voir aussi FF 1988 I 557 ss).

Par ailleurs, les initiatives suivantes ont échoué, entre 1987 et 1997, dès la collecte des signatures: initiative populaire «contre l'emprise étrangère», de l'Action nationale (1987); initiative «contre l'immigration massive d'étrangers et de requérants d'asile», de l'Action nationale (1991) et initiative «de la retenue en matière d'immigration», des Démocrates suisses (1997).

222 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'une autorisation 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, ces réductions devant être pratiquées de manière à tenir compte des exigences humanitaires et des besoins de l'économie, le Conseil fédéral étant chargé de fixer annuellement la réduction pour chaque canton.

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

223 Deuxième initiative

Le 20 mai 1969, une nouvelle initiative populaire contre la surpopulation étrangère fut déposée par des milieux proches de l'Action nationale. Elle exigeait que dans tous les cantons, sauf dans celui de Genève, où une réglementation spéciale serait appliquée, et à l'exception de certains groupes d'étrangers, 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.

224 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 150 000 et 70 000 respectivement.

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

225 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.

226 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 n'excède pas 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.

227 Sixième initiative

L'initiative populaire «pour la limitation de l'immigration» fut déposée le 10 avril 1985 par l'Action nationale. Elle exigeait que le nombre d'étrangers entrant annuellement pour un séjour de longue durée ne dépasse pas l'effectif des étrangers titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement ayant quitté la Suisse au cours de l'année précédente. Par ailleurs, tant que le chiffre de la population résidante de la Suisse dépasserait 6,2 millions, le nombre d'immigrants n'aurait pas dû excéder les deux tiers du nombre d'étrangers ayant quitté la Suisse l'année précédente. Enfin, l'initiative proposait de maintenir l'effectif des saisonniers en dessous de 100 000 par an et l'effectif des frontaliers à 90 000.

L'initiative fut rejetée le 4 décembre 1988 par 67 pour cent des votants et par tous les cantons.

23 Avis sur l'initiative «pour une réglementation de l'immigration»

231 Limitation de la population résidante permanente de nationalité étrangère

231.1 Point de la situation

En vertu du projet d'article 69^{quater} cst., le Conseil fédéral doit veiller à ce que la proportion d'étrangers par rapport à l'ensemble de la population ne dépasse pas 18 pour cent; la base de calcul de ce pourcentage diffère de celle en usage aujourd'hui.

Si la limite des 18 pour cent est dépassée à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, l'article 21, 1^{er} alinéa, des dispositions transitoires de la constitution, proposé par les auteurs de l'initiative, stipule que l'écart doit être réduit dans les plus brefs délais par des départs volontaires.

Si l'excédent des naissances parmi la population résidante d'origine étrangère dépasse le nombre des départs volontaires, la limite des 18 pour cent peut être temporairement dépassée à condition qu'aucune nouvelle autorisation de séjour au sens de l'article 69^{quater} proposé ne soit délivrée (art. 21, 2^e al., disp. trans., cst.).

Les problèmes générés par l'interprétation de ces dispositions ont été exposés en détail aux chiffres 154.221 et 154.222.

231.2 Nouvelle définition de la population résidente permanente de nationalité étrangère

L'initiative inclut dans le calcul de la population résidente étrangère déterminante des catégories d'étrangers qui n'y entraient pas jusqu'ici (art. 69^{quater}, 2^e et 3^e al., cst.). Ainsi, contrairement au mode de calcul en usage, les scientifiques et cadres qualifiés de même que les artistes et étudiants ne seraient plus pris en compte tandis que les requérants d'asile, les personnes admises provisoirement et les réfugiés de guerre séjournant depuis plus d'un an en Suisse seraient désormais comptés. Pour l'heure, selon l'article 5 OLE, la population résidente permanente de nationalité étrangère comprend en principe uniquement les étrangers titulaires d'un permis de séjour ou d'établissement.

Indépendamment de la durée du séjour, selon l'initiative, à la différence d'aujourd'hui, quelques catégories d'étrangers ne seraient plus comptabilisées dans la population résidente permanente de nationalité étrangère (art. 69^{quater}, 3^e al., cst.), à savoir les scientifiques et cadres qualifiés, les artistes, les curistes, les stagiaires, les étudiants et écoliers et les touristes. La définition des «scientifiques et cadres qualifiés» et des «artistes» à ne pas comptabiliser dans la population résidente permanente de nationalité étrangère risque de faire problème vu la fonction importante qu'assument ces catégories de personnes. Le texte de l'initiative ne précise pas si les membres de leur famille doivent être pris en compte dans le calcul de la population résidente de nationalité étrangère. Le droit des étrangers en vigueur part du principe que les titulaires d'autorisations de séjour n'ont pas droit au regroupement familial. Le regroupement familial constitue le premier facteur d'immigration et influence de manière déterminante l'effectif des étrangers. Il convient dès lors de présumer que les membres de la famille devraient être comptés dans la population résidente de nationalité étrangère. Cette situation serait susceptible de rendre difficile le recrutement de ces personnes dont la science et l'économie ont pourtant grand besoin.

De surcroît, il n'existe aujourd'hui, dans le registre central des étrangers (RCE) aucune base permettant de recenser le nombre exact des étrangers appartenant aux catégories professionnelles en cause. Il faudrait donc les créer et engager à cet effet des moyens financiers et techniques importants. Selon une estimation sommaire, ces groupes d'étrangers hors quota dans le mode de calcul retenu par l'initiative représentent aujourd'hui quelque 60 000 personnes. Le nombre des étrangers nouvellement pris en compte notamment dans le secteur de l'asile est à peu près du même ordre de grandeur.

231.3 Nécessité de limiter strictement l'immigration

La proportion d'étrangers atteignant aujourd'hui déjà 19 pour cent de l'ensemble de la population, elle devrait donc être réduite à 18 pour cent par des départs volontaires. Le nouveau mode de calcul introduit par l'initiative ne changerait rien à ce fait. Même ainsi, on devrait arriver actuellement à une proportion d'étrangers d'environ 19 pour cent, puisque le nombre des personnes que l'initiative exclut dorénavant de la statistique est à peu près égal à celui des personnes nouvellement prises en compte. L'émigration volontaire ne peut, par

✚ définition, être imposée; elle est donc très difficile à influencer. Il ne resterait dès lors qu'un seul moyen de réduire substantiellement la proportion d'étrangers: limiter strictement l'immigration en fixant un quota d'immigration qui soit nettement inférieur à l'émigration attendue.

En principe, on pourrait également diminuer l'effectif des étrangers en facilitant la naturalisation. L'échec des tentatives entreprises récemment à différents échelons montre cependant que ni le parlement, ni le peuple, ni les cantons ne sont politiquement prêts à accepter un assouplissement des prescriptions en matière de naturalisation. Au demeurant, une telle démarche ne répondrait certainement pas aux intentions des auteurs de l'initiative, d'autant moins qu'ils prescrivent expressément une réduction par des départs volontaires (art. 21, 1^{er} al., disp. trans., cst.). L'excédent des naissances représente un autre facteur d'accroissement de la population étrangère sur lequel il est cependant impossible d'influer par des mesures étatiques.

La nécessité d'introduire un quota d'immigration découle donc de l'interprétation du mandat de stabilisation imparti à l'article 69^{quater} projeté, de la constitution, et de la formule vague utilisée dans le projet d'article 21, 1^{er} alinéa, disp. trans. cst. disant que «l'écart doit être réduit dans les plus brefs délais par des départs volontaires». C'est le seul moyen d'assurer que l'objectif des auteurs de l'initiative puisse effectivement être atteint.

Le quota d'immigration devrait être fixé de telle manière que la diminution exigée de la population étrangère puisse être réalisée rapidement. Et cela, tout en respectant, outre le droit international public impératif, autant que faire se peut les autres engagements non contraignants de droit international public conclus par la Suisse et en prenant dûment en compte les lourdes conséquences économiques, politiques et humanitaires d'un tel quota (voir aussi les commentaires au ch. 154.222).

231.4 Conséquences néfastes d'un quota d'immigration

Ces dernières années, le nombre des entrées a toujours été nettement supérieur à celui des départs. Toutefois, depuis 1991, ce solde migratoire est en constante diminution. Cette évolution est imputable tant à la politique des étrangers conséquente menée par le Conseil fédéral qu'à la stagnation persistante de l'économie. Il n'empêche qu'en l'état actuel des choses, une nette réduction du taux d'immigration constituerait l'unique moyen pour réussir à ramener à moyen terme la proportion d'étrangers à 18 pour cent.

Une fois le quota d'immigration établi à partir du taux d'émigration de l'année précédente, se poserait ensuite la question difficile, d'un point de vue administratif et technique, des critères de répartition des contingents disponibles entre les cantons. On pourrait imaginer, par exemple, une répartition selon le nombre des étrangers ayant quitté le canton, selon les besoins économiques ou encore selon le pourcentage d'étrangers – très variable – de chaque canton. Or ces complications supplémentaires sont incompatibles avec la souplesse accrue qu'exige une économie mondiale globalisée.

Un contingent global risquerait de restreindre exagérément la marge de manœuvre dont on doit disposer pour couvrir les besoins vitaux de l'économie, surtout lorsqu'ils sont urgents, puisque, en règle générale, on ne saurait invoquer des droits ou des motifs humanitaires contraignants à cet effet. Un mécanisme d'admission aussi restrictif aboutit à limiter sérieusement, voire à annihiler les indispensables possibilités de recrutement de l'économie suisse. En raison de la globalisation croissante, l'économie suisse est tout particulièrement tributaire d'un marché du travail flexible et d'un réservoir de travailleurs qualifiés rapidement disponibles. Cette disponibilité de la main-d'œuvre nécessaire, en particulier dans les secteurs hautement qualifiés, est un facteur toujours plus déterminant dans la concurrence que se livrent les pays pour attirer des entreprises. Or le marché du travail suisse est trop petit pour être en mesure de couvrir entièrement les besoins – par exemple en spécialistes – des entreprises suisses. De surcroît, plus l'économie s'internationalise, plus les transferts de spécialistes et de cadres au sein des entreprises et entre les entreprises deviennent une nécessité.

L'initiative exclut certes expressément les «scientifiques et les cadres qualifiés» des mesures de limitation; mais non les spécialistes et autres travailleurs qualifiés, ni les personnes occupant des fonctions clés dont notre économie a si instamment besoin. L'acceptation de l'initiative aurait de ce fait, pour la place économique suisse, des conséquences profondes et incalculables. Elle renforcerait sans nul doute la tendance à la délocalisation constatée aujourd'hui déjà: certaines entreprises se verraient en effet contraintes de transférer leur production à l'étranger faute de trouver la main-d'œuvre nécessaire dans notre pays. Une acceptation de l'initiative entraînerait par conséquent de nouvelles suppressions d'emplois qui pourraient avoir des répercussions fâcheuses sur le revenu national.

Ces problèmes sont encore aggravés par le fait que les auteurs de l'initiative incluent les étrangers relevant du domaine de l'asile – s'ils résident depuis plus d'un an en Suisse – dans la population étrangère, ce qui réduirait d'autant la marge pour le recrutement sur le marché du travail. Qui plus est, ces étrangers – non recrutés par l'économie – ne possèdent justement pas, en règle très générale, des qualifications répondant aux exigences du marché du travail ou des entreprises. Une part substantielle du quota d'immigration devrait être réservée par exemple aux personnes qui ont droit à une autorisation de séjour en vertu d'accords internationaux ou auxquels, pour des motifs humanitaires, l'admission à titre provisoire ne peut être refusée (par exemple, réfugiés de guerre), et dont la durée de séjour, liée à la situation dans leur pays d'origine, échappe souvent au pouvoir de décision des autorités.

Si le quota devait être atteint déjà dans le courant de l'année, l'entrée devrait alors être refusée – pour autant que le droit international public impératif l'autorise – à ces personnes qui devraient être portées sur une liste d'attente pour le prochain quota d'immigration. Dans l'impossibilité de dresser une telle liste d'attente, il faudrait alors soit remettre la réduction à plus tard soit envisager de dénoncer les accords en question.

Pour difficile qu'il soit de prévoir ce qu'il adviendra, l'hypothèse que la Suisse puisse se voir contrainte, si l'initiative est acceptée, de dénoncer certains accords internationaux non contraignants pour atteindre et maintenir rapidement l'objectif de réduction clairement défini ne saurait – comme cela a été dit plus haut –

être totalement écartée. Mais les accords entrant dans le droit international public impératif ne peuvent être dénoncés (cf. ch. 154.1).

Parmi les accords internationaux susceptibles de garantir un droit de séjour en Suisse, il convient de citer, à côté des accords à caractère économique, notamment les dispositions relatives au regroupement familial de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, du 20 novembre 1989. Par ailleurs, l'accord entre la Suisse et l'Italie relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse du 10 août 1964 (RS 0.142.114.548) institue un droit au regroupement familial et à la transformation de l'autorisation saisonnière en autorisation à l'année.

Le droit à la protection de la vie familiale en vertu de l'article 8 CEDH revêt dans ce contexte une importance particulière. Il garantit en effet dans certaines circonstances un droit protégé par le droit international public à l'octroi d'une autorisation de séjour. Il appartient aux autorités compétentes d'établir cas par cas si ces circonstances sont réalisées sur la base d'un examen comparatif des intérêts en jeu. Il est donc impossible de chiffrer les effets d'une acceptation de l'initiative sur les cas entrant dans le champ d'application de la CEDH. Il convient de rappeler toutefois que, par exemple, les ressortissants suisses qui épousent des étrangers, les titulaires d'un permis d'établissement et les réfugiés reconnus jouissent normalement, en vertu de la CEDH, du droit de faire venir leur famille de l'étranger. Des restrictions du droit au regroupement familial auraient pour effet d'empêcher des Suisses aussi, le cas échéant, de faire venir leurs conjoints étrangers ou des enfants dont ils assument l'entretien.

Des quotas d'immigration forcément rigoureux créeraient également des problèmes au regard des accords conclus par la Suisse dans le domaine économique. L'accord général sur le commerce des services (General Agreement on Trades in Services) intégré à l'annexe 1.B de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce du 15 avril 1994 (entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juillet 1995; RS 0.632.20) couvre, selon l'article 1^{er}, également la circulation transfrontalière des personnes physiques fournissant des prestations de services en qualité d'indépendants ou d'employés d'entreprises de services sises à l'étranger. La Suisse s'est engagée à ce titre à garantir l'accès au marché, dans les limites des contingents existants et sous certaines conditions, à des catégories déterminées de cadres et de spécialistes. Cet engagement répond à un intérêt économique vital de notre économie; en cas d'acceptation de l'initiative, il serait sérieusement remis en question. Autre conséquence importante et hautement problématique de l'acceptation de l'initiative: elle réduirait à presque rien la marge de négociation pour les prochaines étapes de libéralisation auxquelles s'est engagée la Suisse et mettrait celle-ci pratiquement hors d'état de remplir ses engagements. Le problème se pose en termes analogues pour le Traité AELE et le projet d'accord OCDE sur la protection des investissements. La non-participation de la Suisse à ces accords économiques importants aurait des conséquences incalculables.

L'acceptation de l'initiative pourrait également être source de problèmes dans la perspective des futurs accords bilatéraux ou multilatéraux sur la circulation des personnes (par exemple avec l'UE, mais aussi avec les Etats-Unis) d'une importance vitale pour l'économie suisse.

Indépendamment des accords bilatéraux actuellement en cours de négociation avec l'UE, l'acceptation de cette initiative populaire remettrait en question la politique du Conseil fédéral visant à faciliter l'admission des ressortissants d'Etats de l'UE et de l'AELE.

232 Suppression de tout attrait financier pour les étrangers non titulaires d'un permis de séjour ou d'établissement (art. 69^{quinquies}, 1^{er} al., cst.)

232.1 Point de la situation

L'article 69^{quinquies}, 1^{er} alinéa, de l'initiative enjoint la Confédération de veiller à ce que le séjour en Suisse ne présente aucun attrait financier pour les requérants d'asile, les personnes déplacées par la guerre, les étrangers en quête de protection, les étrangers admis provisoirement, les internés et les étrangers n'ayant pas de domicile fixe en Suisse. N'étant pas définie, la notion d'«attrait financier» doit être interprétée; on l'appréciera conformément à la constitution et au droit international public (cf. ch. 154.21).

La disposition doit signifier que le séjour en Suisse présentera aussi peu d'attraits financiers que possible, afin que la situation financière prévisible ne soit pas à l'origine de la décision d'émigrer. L'expression «attrait financier», prise au sens large, inclut les domaines de la prévoyance et de l'activité lucrative.

232.2 Prestations d'assistance

Les requérants d'asile et les personnes admises provisoirement qui ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien par leurs propres moyens reçoivent une aide des autorités d'assistance. La Confédération verse actuellement aux cantons, à titre d'indemnité pour ces prestations d'assistance (y compris argent de poche), un montant forfaitaire par jour et par personne de 18 francs pour les frais d'entretien et de 13 fr. 60 pour les frais d'hébergement. Elle leur rembourse en outre les frais de soins effectifs. Les requérants d'asile et les personnes admises provisoirement reçoivent donc uniquement les moyens financiers absolument indispensables. Ils sont logés généralement dans des hébergements collectifs bon marché. Les autorités compétentes veillent en principe à ce que l'assistance soit allouée sous forme de prestations en nature et non de prestations en argent (cf. art. 20a, 3^e al., LAsi).

Un droit à des prestations d'assistance sociale allant au-delà du droit à des conditions minimales d'existence reconnu par le Tribunal fédéral (ATF 121 I 367) ne découle ni de la constitution ni des constitutions cantonales. Les articles 10 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne donnent pas non plus un droit directement applicable garantissant un niveau social d'existence qui aille au-delà du minimum de survie. Un traitement moins favorable des groupes de personnes mentionnés dans l'initiative en matière d'assistance est compatible par ailleurs avec le principe d'égalité devant la loi énoncé à l'article 4 de la constitution. En raison de l'incertitude de leur statut de séjour, ces personnes se trouvent dans des circonstances de vie clairement

+ différentes de celles de la population suisse et des étrangers ayant un domicile fixe en Suisse. La Convention relative au statut des réfugiés impose l'égalité de traitement avec les nationaux seulement pour les réfugiés reconnus et, du moins après un certain temps, pour les réfugiés admis provisoirement (art. 14, 2^e al., et 23 CR). L'assistance accordée aux requérants d'asile et aux personnes admises provisoirement ne doit cependant pas être d'un niveau si bas, tant pour ce qui est des prestations matérielles que de leur aménagement, qu'elle en devienne dégradante pour les intéressés.

232.3 Revenu tiré d'une activité lucrative

Le seul fait d'être en Suisse ne confère pas en soi aux étrangers un droit à l'autorisation d'exercer une activité lucrative. Ils peuvent donc être frappés d'interdiction de travail. Il convient cependant de relever que l'article 17, 2^e alinéa, de la Convention relative au statut des réfugiés interdit toute restriction de l'accès au marché du travail, pour les personnes admises provisoirement ayant la qualité de réfugié, après un séjour de trois ans dans le pays d'accueil.

Abaisser les salaires de ces catégories de personnes serait clairement discriminatoire puisqu'elles fournissent les mêmes prestations que les autres travailleurs. Une déduction de salaire, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui (10%) pour couvrir les frais d'assistance et de procédure, etc. est en revanche licite. Une telle déduction serait contraire à l'article 4 cst., si elle était plus élevée que ne l'exige la couverture des frais.

232.4 Synthèse

En résumé, il est possible de réduire dans une certaine mesure les prestations financières mises en cause par l'initiative. Cette réduction se heurte toutefois à des limites découlant du principe de l'égalité devant la loi, du droit au minimum vital inscrit dans la constitution et des garanties correspondantes du Pacte social, ainsi que, pour les personnes ayant la qualité de réfugié, de la Convention relative au statut des réfugiés. Ces considérations s'appliquent également au domaine de la sécurité sociale. Mais l'initiative ne se borne pas à réclamer une réduction de l'attrait financier, elle en exige la suppression. En cela, elle viole lesdites garanties. Le texte laisse cependant la marge à une interprétation conforme à la constitution et au droit international public: la notion d'attrait financier n'étant pas définie, elle peut être comprise comme l'ensemble des prestations qui vont au-delà de ce qu'exige le droit.

Les prestations financières étant réduites au strict minimum, la demande de l'initiative est déjà réalisée dans une très large mesure. D'autres restrictions, comme par exemple une prolongation de la période d'interdiction de travailler, entraîneraient une augmentation des frais d'assistance.

233 Discrimination financière des étrangers incarcérés en Suisse (art. 69^{quinquies}, 2^e al., cst.)

233.1 Point de la situation

Aux termes du projet d'article 69^{quinquies}, 2^e alinéa, cst., les étrangers au sens du premier alinéa – requérants d'asile, personnes déplacées par la guerre, étrangers en quête de protection, étrangers admis provisoirement, internés et étrangers n'ayant pas de domicile fixe en Suisse – qui sont écroués en Suisse ne doivent pas bénéficier de meilleures conditions financières que celles qu'ils auraient dans leur pays. Cette disposition vise manifestement à empêcher que les étrangers incarcérés en Suisse tirent de leur privation de liberté un revenu supérieur à celui qu'ils toucheraient dans leur pays d'origine.

Le terme vague d'«écroué» englobe manifestement toutes les formes de détention, y compris la détention provisoire. Il ne se limite donc pas à l'exécution des peines.

La notion de «meilleures conditions financières» est également imprécise et sujette à interprétation. Vu la teneur de l'initiative, on peut cependant admettre qu'il n'est pas question ici du régime suisse général de détention par rapport à celui du pays d'origine, mais seulement du gain qui peut être réalisé pendant la détention (ce qu'on appelle le pécule).

Enfin, il reste à déterminer ce que l'on entend par des conditions égales ou moins bonnes que celles qu'auraient les étrangers dans leur pays d'origine, car l'article ne donne aucune précision sur le mode de calcul. Entrent en ligne de compte, par exemple, une comparaison du pouvoir d'achat ou une simple conversion du pécule dans la monnaie du pays au cours du jour, mais aussi une comparaison du pécule suisse avec ce que pourraient gagner communément les personnes concernées dans leur pays d'origine. En tout état de cause, les problèmes soulevés par cette disposition demeurent, quelle que soit l'interprétation choisie.

233.2 Effets de l'initiative sur le versement du pécule

Selon l'article 37, 1^{er} alinéa, du code pénal suisse, (CPS; RS 311.0), le détenu est astreint au travail qui lui est assigné. Tout détenu dont la conduite est bonne et l'application au travail satisfaisante reçoit une part fixée par le canton sur le produit de son travail (art. 376 CPS). Le règlement de l'établissement détermine si et dans quelle mesure des prélèvements pourront, durant la privation de liberté, être faits sur le montant du pécule, au profit du détenu ou de sa famille (art. 377 CPS). Normalement, la moitié du pécule est versée au détenu pour qu'il en dispose librement.

Selon le Tribunal fédéral, le pécule est destiné, outre à la couverture des frais occasionnés pendant l'exécution d'une peine ou d'une mesure, à faciliter la réinsertion du détenu dans la vie civile, notamment à lui assurer des moyens d'existence pendant les premières semaines après sa libération. L'argent versé pendant la détention sert par contre d'argent de poche. Le pécule est une rémunération pour le travail fourni; il a également une fonction éducative et peut être réduit en cas de mauvaise conduite.

4 Dans la mesure où le pécule représente une rémunération pour le travail fourni, une réduction des montants pour certaines catégories d'étrangers par rapport aux étrangers résidents et aux Suisses serait contraire au principe d'égalité devant la loi inscrit à l'article 4 de la constitution. Il violerait certainement aussi l'interdiction de discrimination de l'article 14 CEDH puisque l'aménagement du travail forcé ou obligatoire dans le cadre d'une détention ne saurait reposer sur des facteurs discriminatoires (art. 4, par. 3, CEDH). Dans ce contexte, la modulation de la rémunération selon la nationalité et le statut de séjour réclamée par les auteurs de l'initiative doit être qualifiée de discriminatoire.

Selon le Tribunal fédéral, il faut tenir compte également des résolutions du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (73) 5 et (87) 3 sur l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus même s'il ne s'agit pas là d'accords contraignants de droit international public. Concernant le travail des détenus, la résolution (87) 3 énonce les règles suivantes qui, en cas d'acceptation de l'initiative, ne pourraient plus être respectées: lorsque le travail est fourni, à l'intérieur ou hors de la prison, pour une entreprise privée, celle-ci paye un salaire normal en tenant compte toutefois du rendement des prisonniers (ch. 73, let. b). Des dispositions doivent être prises pour indemniser les détenus, en cas d'accident ou de maladie de travail, à des conditions égales à celles que la loi accorde aux travailleurs libres (ch. 74.2). Le travail des prisonniers doit être rémunéré d'une façon équitable (ch. 76.1). Toutes les règles de la résolution doivent être appliquées impartialement. Tous les détenus doivent être traités de la même manière sans distinction aucune fondée par exemple sur la race, la couleur de la peau ou l'origine nationale (ch. 2).

Parmi les conventions des droits de l'homme ratifiées par la Suisse, seul le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (Pacte II; RS 0.103.2) comporte, à l'article 10, 1^{er} alinéa, une disposition spécifiquement consacrée à la protection des personnes détenues: «Toute personne privée de liberté est traitée avec humanité et avec le respect et la dignité inhérente à la personne humaine». Pour interpréter cet article, il faut également tenir compte, selon le Tribunal fédéral, des résolutions susmentionnées du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (ATF 122 Ia 266 ss).

En ce qui concerne l'utilisation du pécule pour les besoins de la détention en Suisse, il n'existe aucun motif sérieux susceptible de justifier une différence de traitement. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, les libertés constitutionnelles des prisonniers peuvent être restreintes pour deux motifs seulement: assurer l'objectif de la détention et maintenir la bonne organisation de l'établissement. S'agissant des étrangers rentrant dans leur pays d'origine après leur libération, il serait en principe licite de leur restituer le reste de leur pécule en tenant compte du pouvoir d'achat de ce pays. Des bases légales claires seraient cependant nécessaires. Conformément à la pratique des cantons, les frais d'avion sont déjà aujourd'hui tout ou partie déduits du pécule. Par conséquent, dans la majorité des cas, une déduction supplémentaire ne serait plus possible.

Certes, le versement d'un pécule suffisant pour entretenir les contacts avec l'extérieur garantis par la constitution (par exemple, par des téléphones, des lettres, les médias) ne constitue pas un droit. Cependant, si le détenu est

entièrement démunis, les autorités compétentes ont certainement l'obligation de lui avancer les moyens nécessaires.

233.3 Synthèse

En résumé, il ressort que l'exigence formulée à l'article 69^{quinquies}, 2^e alinéa, de l'initiative est contraire à l'égalité devant la loi garantie par l'article 4 de la constitution, et sous certaines conditions à l'interdiction de toute discrimination dans l'aménagement du travail forcé (art. 4, 2^e al., et 14, CEDH), ainsi qu'à l'exigence de traiter les détenus avec humanité et dans le respect de la dignité humaine imposée par l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II). Le versement d'un pécule pendant l'exécution de la peine a, par ailleurs, une fonction éducative et disciplinaire qui ne saurait être négligée. La mise en œuvre de cette disposition de l'initiative risquerait de rendre plus difficile la tâche du personnel des établissements pénitentiaires et d'affaiblir le caractère de prévention sociale de la peine.

234 Détention d'étrangers (art. 70^{bis} cst.)

Dans son projet d'article 70^{bis}, l'initiative exige qu'un étranger au sens du projet d'article 69^{quinquies} – à savoir les requérants d'asile, les personnes déplacées par la guerre, les étrangers en quête de protection, les étrangers admis provisoirement, les internés et les étrangers n'ayant pas de domicile fixe en Suisse – ou un étranger sans autorisation de séjour puisse être mis en détention jusqu'à son expulsion aux fins d'en assurer l'exécution, si «l'exécution est possible, licite et raisonnablement exigible».

La mise en détention d'étrangers aux fins d'assurer l'exécution de la décision de renvoi ou d'expulsion (refoulement) est en principe autorisée par le droit international public. Encore faut-il que soient remplies certaines conditions de procédure et d'application découlant notamment de l'article 5 CEDH (voir aussi FF 1994 I 309 ss.). Le mode de détention prévu au projet d'article 70^{bis} cst. est licite. La disposition est formulée sous forme de norme facultative et laisse une marge de manœuvre suffisante pour une interprétation conforme au droit international public. Elle ne contrevient donc pas au droit international public ou aux droits fondamentaux garantis par la constitution fédérale. Son exigence est satisfaite par la loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (RO 1995 146), entrée en vigueur le 1^{er} février 1995, et dont les auteurs de l'initiative n'avaient pas encore connaissance au moment de la rédaction de leur texte. Cette loi prévoit une détention provisoire de trois mois et une détention avant refoulement de neuf mois (art. 13a à 14 LSEE; FF 1994 I 303 ss.). La jugeant disproportionnée et indéfendable dans un Etat de droit, l'Assemblée fédérale a expressément refusé une détention plus longue.

3 Conclusions

Malgré d'évidents problèmes, le texte de l'initiative peut être interprété de telle sorte qu'il respecte les principes d'unité de la forme et de la matière, de

praticabilité et de compatibilité avec le droit international public, ainsi que les exigences légales et les exigences posées par la pratique, la doctrine et la jurisprudence. Par conséquent, l'initiative doit être considérée comme valable au plan de la forme.

Son contenu doit toutefois être rejeté. L'initiative va en effet à l'encontre de trois des quatre objectifs que s'est fixé le Conseil fédéral dans son actuel programme de législature dans le domaine des étrangers et des réfugiés. En l'occurrence, il s'agit d'une meilleure intégration des étrangers résidents, de l'amélioration qualitative de la circulation des personnes entre la Suisse et l'UE et de l'accueil des réfugiés et des personnes ayant besoin de protection, conformément à notre politique humanitaire en la matière (objectif 12: FF 1996 II 320). Une réduction notable de l'augmentation de la population résidente étrangère a effectivement pu être obtenue même sans la fixation du plafond exigé.

Des difficultés se poseraient, dans le contexte des accords internationaux, tant pour l'économie suisse que dans le domaine du droit humanitaire.

L'objectif de limitation de l'initiative ne pourrait vraisemblablement être atteint que par la fixation d'un quota d'immigration restrictif. Selon l'initiative, les personnes relevant du domaine de l'asile, dont l'immigration échappe fondamentalement à toute régulation, devraient être incluses dans la population permanente de nationalité étrangère. L'immigration par le canal du regroupement familial échappe elle aussi dans une large mesure à l'intervention de l'Etat. La proportion d'étrangers atteignant aujourd'hui quelque 19 pour cent, la marge restante pour le recrutement essentiel sur le marché du travail serait dès lors insuffisante. Il en irait de même en ce qui concerne le remplacement des travailleurs qui quittent la Suisse. L'initiative exclut certes expressément les «scientifiques et les cadres qualifiés» des mesures de limitation, mais non les spécialistes et autres travailleurs qualifiés, ni les personnes occupant des fonctions clés dont notre économie a si instamment besoin. L'acceptation de l'initiative aurait de ce fait des conséquences sévères et imprévisibles pour la place économique suisse. Elle renforcerait sans nul doute la tendance à la délocalisation constatée aujourd'hui déjà: certaines entreprises se verraient en effet contraintes de transférer leur production à l'étranger faute de trouver la main-d'œuvre nécessaire dans notre pays. Cet exode impliquerait forcément des suppressions d'emplois en Suisse.

Une acceptation de l'initiative grèverait en outre fortement nos relations avec les autres pays; elle pourrait par exemple remettre en question la conclusion d'accords sur la circulation des personnes avec l'UE ou avec d'autres pays. Les impératifs de sa mise en œuvre pourraient également contraindre la Suisse à dénoncer certains accords internationaux importants, du point de vue économique, comme le GATS/OMC; il en résulterait un danger d'isolement pour notre pays. En outre, un durcissement supplémentaire des conditions d'admission risquerait de donner lieu à des mesures de rétorsion à l'égard des ressortissants suisses à l'étranger.

La politique d'intégration du Conseil fédéral prévoit aussi le regroupement familial. En cas d'acceptation de l'initiative, il devrait immanquablement être limité, ce dont risqueraient de pâtir aussi les conjoints étrangers de ressortissants suisses et les enfants dont ils assument l'entretien.

Une acceptation de l'initiative paralyserait également la mise en œuvre d'une nouvelle politique migratoire définie dans une approche globale qui intègre tous les aspects de ce problème complexe. La commission d'experts «Migration» instituée par le Conseil fédéral est arrivée, elle aussi, à la conclusion que les mesures préconisées par l'initiative n'apporteraient pas de solutions praticables aux problèmes actuels.

La détention avant refoulement et la suppression de tout élément susceptible de représenter un attrait financier pour certains groupes d'étrangers, demandées accessoirement par l'initiative, ont déjà été réalisées ou initiées, dans la mesure où elles peuvent être considérées comme nécessaires, pertinentes et autorisées par la loi. La discrimination financière des détenus étrangers, demandée par les auteurs de l'initiative, est problématique. Elle apparaît notamment contraire au principe de l'égalité de l'article 4 de la constitution et à l'interdiction de toute différence de traitement dans le travail forcé (art. 4, 2^e al., en liaison avec l'art. 14, CEDH).

Par sa nouvelle politique à l'égard des étrangers et des réfugiés pour les années 90 (exposée dans le rapport du 15 mai 1991; FF 1991 III 316), le Conseil fédéral a apporté des corrections substantielles à certains volets de la politique des étrangers menée jusqu'alors. C'est ainsi notamment que le recrutement d'étrangers en dehors de l'UE ou de l'Amérique du Nord a été strictement limité aux spécialistes hautement qualifiés. En outre, le statut de saisonnier aux effets socio-économiques fâcheux est réservé désormais aux seuls ressortissants de l'EEE, ce qui constitue un premier pas vers sa transformation en un statut de séjour de courte durée moderne, plus favorable à l'économie et au travailleur.

Indépendamment de la présente initiative, les objectifs et les principes de la politique des étrangers devront être inscrits dans une nouvelle loi sur les étrangers. Ils devront être servis par des réglementations plus souples qui ne compromettent ni un développement équilibré de l'économie ni une croissance qualitative du marché de l'emploi. Enfin, il y a lieu de présumer que l'attitude actuelle en partie négative de la population suisse à l'égard des étrangers vient beaucoup moins de l'effectif de la population étrangère, que des abus découlant des dispositions actuelles du droit des étrangers. Ces réticences sont encore confortées par les difficultés que posent le renvoi et le refoulement des étrangers. L'introduction de règles d'admission restrictives n'apporte fondamentalement aucune solution à ces problèmes. La bonne approche – au sens de la politique suivie par le Conseil fédéral – passe bien davantage par une lutte renforcée contre les abus, une répression pénale rigoureuse et des efforts politiques intensifs pour éliminer les obstacles au refoulement. Elle doit aller de pair avec une meilleure intégration des étrangers vivant dans notre pays et des efforts intensifs pour améliorer la compréhension entre la population indigène et la population étrangère.

Les étrangers résidant dans notre pays sont pour la plupart bien intégrés et accueillis par les Suisses. La population résidente d'origine étrangère contribue d'une manière substantielle à notre prospérité et nous apporte un enrichissement culturel. Les expériences recueillies ces dernières années au gré des votations en matière de politique des étrangers démontrent aussi que dans les régions comptant une proportion d'étrangers relativement forte, les Suisses font preuve

✚ d'une grande compréhension envers les préoccupations de la population étrangère.

Il ressort des motifs exposés plus haut que la présente initiative n'est pas un moyen approprié de résoudre les principaux problèmes dans le domaine des étrangers et de l'asile. Sa mise en œuvre poserait au contraire à la Suisse de nouveaux problèmes lourds de conséquences sans apporter pour autant de solutions aux conflits potentiels. Elle représente un pas dans la mauvaise direction. Le Conseil fédéral propose en conséquence de la soumettre au peuple et aux cantons sans contre-projet, en recommandant de la rejeter.

N39461

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative «pour une réglementation de l'immigration», déposée le 28 août 1995¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 20 août 1997²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative «pour une réglementation de l'immigration» est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

Art. 69^{quater} (nouveau)

¹ La Confédération veille à ce que la proportion des ressortissants étrangers en Suisse ne dépasse pas 18 pour cent de la population résidente.

² Sont notamment compris dans le calcul les étrangers titulaires d'un permis d'établissement, les résidents à l'année, les réfugiés reconnus comme tels et les personnes titulaires d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires. Sont également comptabilisés, s'ils demeurent plus d'une année en Suisse, les étrangers au sens de l'article 69^{quinquies}, 1^{er} alinéa, et les étrangers titulaires d'autres autorisations de séjour. Les étrangers séjournant pour une courte durée, qu'ils exercent ou non une activité lucrative, sont également compris dans le calcul si leur séjour dure plus de huit mois, quand il est renouvelé et quand le regroupement familial a été autorisé.

³ Ne sont pas comptabilisés comme ressortissants étrangers, indépendamment de la durée du séjour en Suisse, les frontaliers, les saisonniers ne bénéficiant pas du regroupement familial, les membres d'organisations internationales, les membres de services consulaires ou diplomatiques, les scientifiques et les cadres qualifiés, les artistes, les curistes, les stagiaires, les étudiants et les écoliers, les touristes. Ne sont pas non plus compris dans le calcul les étrangers au sens de l'article 69^{quinquies}, 1^{er} alinéa, s'ils séjournent moins de douze mois en Suisse.

Art. 69^{quinquies} (nouveau)

¹ S'agissant des requérants d'asile, des personnes déplacées par la guerre, des étrangers en quête de protection, des étrangers admis provisoirement, des internés et des étrangers n'ayant pas de domicile fixe en Suisse, la Confédération veille à ce que leur séjour en Suisse ne présente aucun attrait financier.

¹ FF 1995 IV 1143

² FF 1997 IV 441

² Les étrangers au sens du 1^{er} alinéa qui sont écroués en Suisse ne doivent pas bénéficier de meilleures conditions financières que celles qu'ils auraient dans leur pays.

Art. 70^{bis} (nouveau)

Si un étranger au sens de l'article 69^{quinquies}, 1^{er} alinéa, ou un étranger sans autorisation de séjour doit être renvoyé ou expulsé en vertu d'une décision administrative ou pénale, dont l'exécution est possible, licite et raisonnablement exigible, cette personne pourra être écrouée jusqu'à l'exécution de la mesure, afin que l'expulsion soit assurée.

II

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

Art. 21 (nouveau)

¹ Si la limite de 18 pour cent fixée à l'article 69^{quater} est dépassée au moment de l'entrée en vigueur dudit article, l'écart doit être réduit dans les plus brefs délais par le biais de départs volontaires d'étrangers.

² Si un éventuel excédent des naissances ne peut être compensé de cette manière, la limite des 18 pour cent peut être temporairement dépassée, à condition qu'aucun nouveau permis de séjour ne soit délivré à des étrangers au sens de l'article 69^{quater}, 2^e alinéa.

Art. 2

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

N39461

Message concernant l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» du 20 août 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.060
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.10.1997
Date	
Data	
Seite	441-471
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 179

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.