

# **Les étrangers: camarades ou concurrents?**

## **Le mouvement ouvrier et la politique nationale à l'égard des étrangers (1914-1927)**

*par Silvia et Gérald Arlettaz\**

De 1900 à 1914, la forte augmentation de la présence étrangère en Suisse devient une des préoccupations majeures des milieux patriotiques avant de s'étendre progressivement à l'opinion publique. D'abord perçue comme un problème culturel et politique, la «question des étrangers» prend une dimension nationale. Avec la Première Guerre mondiale, elle se mue en un «péril»: l'«Überfremdung», concept dont le sens recouvre des acceptions multiples. Cette évolution se fait en dépit d'une diminution de la population étrangère, d'environ 609 000 personnes à la fin de 1913 à 402 000 au recensement de 1920. Sous l'influence des perturbations inhérentes au conflit, l'idée d'une intégration politique des étrangers grâce à une naturalisation obligatoire ou facilitée est fortement remise en question. La politique migratoire devient alors l'objet d'un enjeu économique et social qui remet en cause les conceptions libérales prévalant avant le conflit. Au-delà des divergences d'intérêts, les réponses apportées aux défis posés par l'«Überfremdung» convergent, à partir de 1919, vers une politique consensuelle. Celle-ci se traduit par une réglementation de plus en plus restrictive de l'établissement, au nom de la protection du travail national, de la capacité de réception du pays et du degré d'«assimilation» de l'étranger.

Pour le parti socialiste, comme pour l'ensemble du mouvement ouvrier, la «question des étrangers» s'inscrit dans une politique partagée entre des options internationalistes et des impératifs stratégiques nationaux. À partir de la guerre, cette politique s'axe autour de deux grandes orientations: la défense du droit d'asile et la protection du travail national. Le débat sur la naturalisation, largement initié avant 1914, se poursuit dans une volonté d'assimiler les étrangers intégrés dans la vie économique et sociale du pays. Dans les conditions de l'immédiat après-guerre, cette attitude trouve son complément dans une tendance au refus de nouveaux immigrants.

### **La politique d'accueil pendant la Première Guerre mondiale**

Lorsqu'éclate le conflit, le Conseil fédéral ne dispose pas de l'appareil législatif et institutionnel nécessaire à la prévention d'une immigration de

\* Historiens

guerre. Les frontières helvétiques restent très perméables; les contrôles se limitent à la simple présentation de papiers de légitimation. Les étrangers qui en sont démunis peuvent obtenir un statut de tolérance les autorisant à séjourner ou à s'établir dans un canton. Ce n'est que le 21 novembre 1917, que le Conseil fédéral édicte une ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers qui instaure un Office central de police des étrangers. Cette ordonnance marque la rupture avec la politique d'immigration décentralisée et libérale héritée du XIX<sup>e</sup> siècle. A partir de décembre 1918, sous la commotion de la grève générale, la protection de la sécurité intérieure du pays passe au premier plan; les mesures d'expulsion sont renforcées.

Pourtant, le principe du droit de l'Etat à accorder l'asile n'est pas remis en cause. Il répond toujours à une tradition dont la dimension morale valorise la neutralité du pays. Toutefois, la pratique de l'accueil traduit la difficulté de concilier une politique humanitaire avec les exigences d'une société en crise.

### 1. Les internés

Suite à un accord conclu entre le Conseil fédéral et les Etats belligérants, les premiers prisonniers de guerre blessés arrivent en Suisse dès janvier 1916. Les manifestations d'enthousiasme relatées par la presse saluent cet accueil comme un acte d'humanité et de patriotisme. Cependant, la présence des internés ne tarde pas à susciter des oppositions, notamment dans les milieux ouvriers qui dénoncent tour à tour le caractère mercantile et idéologique de l'internement, ainsi que ses dangers pour la classe ouvrière. *Le Falot*, «critique populaire mensuel du Valais», de tendance internationaliste, condamne les conditions d'hébergement et de discipline imposées aux internés. Il se montre encore plus sensible à leur exploitation politique, notamment par le biais de la censure des journaux diffusés dans les camps. «Ce n'est pas assez d'avoir sacrifié leur santé pour la guerre soi-disant démocratique, mais il faudrait qu'ils se rendent bêtes domestiquées, privées de la faculté de raisonner.» («A propos des internés», 1.2.1917)

Pour les milieux syndicaux, l'interné devient objet de préoccupation en tant que force de travail potentielle. Alarmée par l'engagement d'internés convalescents pour divers travaux de manœuvre, l'Union suisse des fédérations syndicales adresse, le 24 mai 1916, une requête au Conseil fédéral lui demandant de réglementer l'activité des prisonniers de guerre. Elle exprime ses craintes de voir une occupation thérapeutique dégénérer en «travail productif ou même en concurrence déloyale» pour la main-d'œuvre indigène (*Revue syndicale*, juillet 1916). Le vaudois Henri Viret, secrétaire romand de la Fédération des ouvriers du commerce, des transports et de l'alimentation, illustre cette défiance à l'égard d'une action

jugée utile au patronat. Viret cite l'exemple de la chocolaterie Séchaud & Fils de Montreux qui, suite à des annonces «infructueuses» dans la presse, a engagé quelques internés français. Le secrétaire syndical souligne que l'offre indigène ne manquerait pas si l'on accordait «aux débutants des salaires correspondant mieux aux nécessités actuelles de l'existence». D'anciens ouvriers ne demanderaient d'ailleurs pas mieux que de revenir à la fabrique moyennant une rémunération «convenable.» (*La Solidarité*, «Le travail des internés», 9.9.1916)

De fait, la *Revue syndicale* signale l'emploi d'internés chez des artisans ou dans des fabriques pour des salaires de 20 à 25 cts à l'heure («Les prisonniers de guerre avilisseurs de salaires», juin 1916). Dans certains cas, le placement serait même forcé: Hermann Greulich rapporte que dans la vallée de la Linth, des internés sont obligés de travailler aux filatures à raison de 30 cts l'heure (Archives fédérales, Procès-verbaux du Conseil national, 22.6.1916). La *Revue syndicale* dénonce également l'ingérence étrangère dans le processus de placement; ainsi, à Davos, l'embauche des internés serait non seulement encouragée par les médecins suisses, mais encore soutenue par la Société allemande de secours et par le consulat allemand (juillet 1916).

Le parti socialiste se fait l'écho des syndicats. Ses députés déposent deux postulats lors de la session de juin 1916 du Conseil national. Le premier, présenté par la minorité de la commission pour les mesures de neutralité (Greulich, Grimm, Eugster-Züst) exige la création de bureaux officiels de travail et de commissions paritaires de contrôle, ainsi que la fixation d'un salaire minimum pour les prisonniers de guerre, afin que les ouvriers des métiers et de l'industrie n'aient à subir ni préjudices financiers ni chômage. Le second postulat, du député zuricois Johannes Sigg, propose le renvoi des internés rétablis dans les camps de prisonniers des belligérants et, en cas d'impossibilité, l'interdiction à ces personnes de travailler dans les métiers et dans l'industrie. Il estime à 13 000 le nombre des internés et à 50% celui des hommes aptes au travail. Cette proposition n'est pas suivie par les autres socialistes qui ne pourraient envisager un éventuel renvoi que comme une mesure disciplinaire.

Les revendications ouvrières obtiennent rapidement satisfaction. Le 8 juillet, le Médecin d'armée édicte des prescriptions en vue du placement des internés «capables d'exécuter tous travaux» et du contrôle de leurs conditions de travail. Celles-ci stipulent une égalité de traitement entre les internés et les autres ouvriers sur le plan du salaire, du temps de travail, du délai de congé et de l'assurance-accidents. Ces mesures ont un effet rétroactif. Parallèlement, pour coordonner les placements, le Département politique fédéral nomme quatre commissions, centrale et régionales, composées par moitié d'ouvriers et de patrons. Pourtant, l'Union syndicale suisse (USS) ne se montre que partiellement satisfaite; elle critique en particulier le fait que les commissions soient présidées par des entrepre-

neurs. Elle invite donc les ouvriers à signaler à leur syndicat tout emploi abusif d'internés. Suite à ces mesures, l'USS déclarera ne plus avoir enregistré de plainte.

## 2. Les réfractaires et les déserteurs

Lorsque le conflit éclate, quelque milliers d'étrangers, établis depuis de nombreuses années en Suisse, ne répondent pas aux appels de mobilisation. Ils sont rejoints, à partir de 1915, par un nombre croissant de déserteurs. Ces immigrés, désignés sous le terme de «réfugiés militaires» par opposition aux réfugiés politiques, bénéficient d'un statut de tolérance, soumis au dépôt d'une caution (Arrêté du Conseil fédéral du 30.6.1916). Le Conseil fédéral se réserve le droit de les expulser et de les interner dans des établissements pénitentiaires s'ils donnent lieu à des plaintes. A partir de 1917, dans une société divisée sur le plan des sensibilités, socialement et économiquement en crise, où la bourgeoisie redoute une révolution, les déserteurs et les réfractaires focalisent tous les périls, réels ou imaginaires, liés à une présence étrangère de plus en plus contestée. Qualifiés tour à tour d'espions, d'accapareurs, d'agitateurs antimilitaristes et anarchistes, ils représentent pour une large fraction de l'opinion publique une grave menace pour la sécurité du pays. Placé devant l'obligation de gérer un droit d'asile conciliant à la fois le respect de la «tradition d'accueil», de la souveraineté nationale et de l'ordre établi, le Conseil fédéral arrête une série de mesures circonstanciées et renforce les mesures de sécurité intérieure.

Le mouvement ouvrier, qui comptait avant le conflit de nombreux militants étrangers, élabore un programme de solidarité avec les réfugiés. Selon Ernst Reinhard, la défense du droit d'asile est «un devoir de la classe ouvrière révolutionnaire» (*Das schweizerische Asylrecht*, Olten, 1919). Mis en péril par la bourgeoisie, ce droit d'asile n'est plus, selon le *Volksrecht*, qu'un demi-droit que la classe dirigeante et ses organes d'Etat nient systématiquement à ceux qui s'opposent à l'ordre social («Vom Asylrecht», 12.1.1916). Il ne s'agit pas de réclamer un traitement de faveur, mais le respect du droit. Pendant le conflit, le parti socialiste suisse et l'USS participent activement à l'accueil et à la défense des réfugiés militaires. Déserteurs et réfractaires deviennent dès lors un enjeu politique de la lutte ouvrière.

En mars 1916, une première action est menée en faveur des déserteurs sans papiers. Elle vient en aide aux étrangers démunis, dans l'impossibilité de couvrir le montant de leur caution de tolérance. Le financement est assuré par des membres du parti et des organisations syndicales, à raison d'une cotisation de trois francs par année (*Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz* 1915). En outre, des comités de vigilance pour la

sauvegarde du droit d'asile et de la liberté individuelle sont créés sous les auspices des sections locales du parti socialiste et de l'Union ouvrière. C'est le cas à Genève, dès août 1916. Ils entendent soutenir les camarades qui se trouveraient lésés dans leur travail, en raison de leur situation militaire, notamment par les agissements des Chambres de commerce étrangères.

A partir de 1917, alors que la pénurie des denrées alimentaires accentue les clivages sociaux, l'opinion se polarise sur l'absence de dispositions fédérales en matière de contrôle des étrangers. Le 14 novembre, suite à une violente campagne de la presse bourgeoise, le Conseil fédéral adopte un nouvel arrêté sur les réfugiés militaires. Les déserteurs et les réfractaires sont désormais passibles d'expulsion s'ils se rendent «coupables de menées anarchistes ou antimilitaristes» ou s'ils «contreviennent d'une façon constante aux injonctions des autorités». Ils peuvent, en outre, être astreints à des travaux d'utilité publique dans le cadre des mesures pour le développement de la production agricole. Quelque 400 déserteurs et réfractaires, réunis, le 9 novembre déjà, à Zurich, dénoncent les mesures envisagées contre eux et en appellent au soutien des socialistes. Le comité directeur du parti socialiste suisse élabore une résolution demandant la modification de l'arrêté fédéral. Le texte est adopté par le parti lors de son congrès d'Aarau, tenu les 1<sup>er</sup> et 2 décembre. Le principe fondamental du non-refoulement des déserteurs et des réfractaires ne doit subir aucune dérogation. Les cantons sont invités à faire preuve de tolérance et à supprimer les cautions pour les étrangers démunis. Pour les questions de service civil, les réfugiés militaires seront traités sur le même pied que la population (*Bericht der Geschäftsleitung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz für das Jahr 1917*).

Le 4 février 1918, à l'issue d'une réunion commune du comité directeur du parti socialiste et de l'USS tenue à Olten, un comité d'action se constitue en vue de défendre les revendications ouvrières et d'élaborer une stratégie de combat. Interpellé par les conditions de vie indignes imposées aux déserteurs et aux réfractaires astreints au travail obligatoire, le Comité d'Olten s'impose en médiateur lors d'une grève d'Italiens internés à Niederweningen (Schweizerischer Gewerkschaftsbund, *Bericht des Bundeskomitees... 1917-1918 und 1919-1920*).

L'intervention des déserteurs et des réfractaires sur la scène politique, combinée à la stratégie du mouvement ouvrier suisse, suscite l'ire de l'opinion bourgeoise. En mars, un comité nationaliste lance une pétition. Au nom du slogan «La Suisse aux Suisses», il réclame l'expulsion des étrangers qui propagent des idées antimilitaristes ou qui perturbent l'ordre intérieur. Une partie de la classe ouvrière rejoint ces thèses et se désolidarise des déserteurs et des réfractaires. De nombreux ouvriers signent la pétition. *La Sentinelle* déplore cet état d'esprit qu'elle attribue à la propagande de la presse bourgeoise: «Beaucoup d'ouvriers, au reste, sont encore

attachés à ce nationalisme étroit, qu'on devrait laisser une fois pour toutes à ceux qui l'exaltent pour mieux tromper le peuple et les peuples.» (*La Sentinelle*, «Ceux qui nous sont ... étrangers», 22.2. 1918) Au Conseil national, lors de la session d'avril, des députés de droite soulignent la faiblesse du gouvernement qui a relâché les grévistes arrêtés à Niederweningen. Les Italiens n'ont pas repris le travail et ils tiennent encore des assemblées de protestation, bien qu'ils aient obtenu d'être traités comme des ouvriers! (Procès-verbaux du Conseil national, 19.4.1918) Le rapporteur de la commission de neutralité pour les affaires juridiques estime qu'il faudrait interdire l'accès du pays aux étrangers astreints au service et expulser ceux qui ont commis un délit (*Idem*, 17.4.1918).

Le 1<sup>er</sup> mai, le Conseil fédéral répond par un nouvel arrêté prévoyant le refoulement des déserteurs et des réfractaires qui veulent franchir la frontière, à l'exception de ceux qui peuvent attester d'un établissement en Suisse antérieur au conflit. Cette négation du droit d'asile provoque une violente réaction de la classe ouvrière et le revirement d'une partie de la droite. Le 29 octobre 1918, le Conseil fédéral est contraint d'abroger l'arrêté du 1<sup>er</sup> mai; le refoulement est remplacé par des mesures d'internement pour les «éléments indignes de tolérance». En revanche, les mesures d'expulsion sont renforcées; les déserteurs et les réfractaires peuvent désormais être livrés aux autorités de leur pays d'origine.

Après la grève générale et l'armistice, la pratique des expulsions s'étend aux étrangers politiquement et économiquement «indésirables». L'USS proteste et réclame une protection particulière pour les étrangers qui ont leur famille en Suisse. Dès le milieu de l'année 1919, le *Volksrecht* entame une campagne contre cette politique d'expulsion qu'il qualifie de mesure systématique orchestrée par la droite contre des militants socialistes ou syndicalistes. Le journal accuse notamment les entrepreneurs du textile et de la construction d'être à l'origine du renvoi de camarades italiens («Wer steht hinter den Ausweisungen?», 14.11.1919). Le 20 novembre, une délégation ouvrière conduite par les conseillers nationaux Graber et Greulich est reçue par le Conseil fédéral. Elle formule plusieurs requêtes, parmi lesquelles, la suspension des expulsions pendantes, un droit de recours écrit, la communication des motifs de renvoi (*Volksrecht* «Ausweisung fremder Arbeiter», 22.11.1919). Le Conseil fédéral n'accorde pas les garanties souhaitées. Le 2 février 1920, le Neuchâtelois Paul Graber et 10 cosignataires socialistes déposent une motion au Conseil national demandant d'unifier les mesures d'expulsion et de mener des enquêtes objectives sur les étrangers «suspects» d'être en situation illégale. Dans sa réponse, le chef du Département de justice et police, Heinrich Häberlin, estime que la pratique du Conseil fédéral suit les prescriptions fondées sur l'article 70 de la Constitution fédérale, qu'il ne saurait être question d'introduire une procédure judiciaire à ce sujet (Procès verbaux du Conseil national, 29.4.1920). Le chômage et la pénurie de logements fournissent d'autres

motifs d'expulsion; les rapports annuels du comité de l'USS rappellent ce problème à plusieurs reprises.

## L'immigration

En 1916, le cartel syndical zurichois considère que la «question des étrangers» sera sans conteste l'un des problèmes majeurs de l'après-guerre. Il englobe sous ce concept l'ensemble de craintes liées à un afflux massif de main-d'œuvre étrangère. Pour lutter contre cette perspective de menace, il estime que la seule solution est l'affirmation d'une solidarité ouvrière, dénuée de haine et de chauvinisme (*Jahresbericht des Gewerkschaftskartells Zürich 1. Januar bis 31. Dezember 1916*). A partir de 1918, cette solidarité à l'égard de la main-d'œuvre étrangère se révèle de plus en plus difficile dans un mouvement ouvrier dont un des objectifs prioritaires devient la défense de la classe ouvrière suisse. Cet objectif se traduit par deux options complémentaires: l'une tendant à assimiler les étrangers déjà intégrés par un séjour en Suisse avant la guerre et à leur assurer des prestations sociales équivalentes à celles accordées aux Suisses, l'autre sanctionnant une politique restrictive et sélective à l'égard de l'immigration d'après-guerre.

Au début de l'année 1918, l'USS s'inquiète de la situation économique qui sera faite aux ouvriers au lendemain du conflit. Redoutant l'éventualité d'une grande crise économique, elle élabore une série de propositions qu'elle adresse, le 9 juillet, au Conseil fédéral. Parmi les mesures souhaitées, elle demande notamment une réglementation fédérale de l'immigration et le placement prioritaire des ouvriers établis en Suisse avant la guerre. Il s'agit de protéger le marché de l'emploi d'une «invasion» de main-d'œuvre étrangère qui aurait pour conséquence une baisse des salaires et une dégradation des conditions de travail. Ces options ne font pas l'unanimité. Selon le secrétaire de l'USS, Dürr, diverses voix ont estimé qu'il n'appartient pas à une organisation syndicale de recommander une fermeture des frontières à l'encontre de camarades étrangers et qu'une telle attitude contredit les principes internationalistes.

Dès novembre, avec la signature de l'armistice, la situation se complique. Les spéculations sur le retour en Suisse des démobilisés des armées étrangères donnent lieu à des estimations fortement exagérées dans la presse bourgeoise; la crainte d'une «invasion» d'ouvriers allemands devient obsessionnelle. Dans les milieux ouvriers, le problème est également débattu, en particulier par les instances dirigeantes. Alors que le pays est déjà menacé de voir refouler les Suisses établis à l'étranger, la main-d'œuvre indigène ne doit pas avoir à souffrir de la concurrence de nouveaux ouvriers étrangers. Le 15 décembre, le comité de l'USS définit une position de principe:

- l'autorisation d'entrée ne doit être accordée qu'aux personnes qui avaient un domicile fixe en Suisse avant la guerre;
- le travail des étrangers sera réglementé par des contrats établissant des conditions équivalentes à celle de la main-d'œuvre indigène;
- des mesures seront prises pour éviter le licenciement d'ouvriers indigènes en raison de l'immigration;

– les Etats étrangers seront tenus d'assister leurs ressortissants en Suisse, qui y habitaient déjà avant la guerre et qui tomberaient au chômage. En avril 1919, ces dispositions sont entérinées lors du Congrès extraordinaire d'Olten. A cette occasion, Henri Viret demande l'adoption d'une résolution s'opposant à toute mesure législative visant à l'interdiction absolue de l'immigration ouvrière. Cette proposition est dirigée contre les syndicats chrétiens de Suisse romande qui réclament des mesures extrêmes. Dürr se montre réticent; il estime, en effet, qu'un tel texte risquerait de mettre en danger l'ensemble des revendications. Devant le refus de Viret d'accepter une autre formulation, le congrès adopte sa résolution (*Protokoll des Ausserordentlichen Schweizerischen Gewerkschafts-Kongresses*, 12.–13. April 1919, Olten).

Les orientations préconisées par l'USS rejoignent celles des autorités fédérales pour qui la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers est une des préoccupations majeures de l'après-guerre. D'entente avec le Département de l'économie publique, l'Office central de police des étrangers commence à élaborer une politique de régulation de l'immigration. Il ne s'agit plus seulement de contrôler les étrangers mais de gérer leur flux en fonction de la situation du marché du travail. L'Office central de police des étrangers et l'Office fédéral du travail, fondé en 1920, deviennent dès lors les organes stratégiques de la lutte contre la «surpopulation étrangère». L'ordonnance du Conseil fédéral du 29 novembre 1921 soumet les autorisations de séjour et d'établissement à la consultation des offices cantonaux du travail ou des bureaux de placement. A partir de 1925, le préavis est obligatoire; le séjour temporaire tend à être érigé en principe.

Si l'ensemble des partenaires sociaux, avec quelques réserves pour certains milieux patronaux, tend à l'élaboration d'une politique plus restrictive en matière d'immigration, en revanche les modalités d'application vont susciter diverses oppositions et notamment de violentes critiques des milieux ouvriers. Relativement au traitement des démobilisés, le comité de l'USS se plaint, dès 1919, de ce qu'il ne soit rien resté de son programme de solidarité (*Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Bericht des Bundeskomitees ... 1917–1918 und 1919–1920*). De nombreux démobilisés attendent vainement à la frontière l'autorisation de rejoindre leur famille en Suisse tandis que les autorités s'occupent de savoir si le requérant est «désirable» sur le plan politique et économique. D'une manière générale, la presse socialiste conteste l'impartialité des offices fédéraux et cantonaux de

contrôle qu'elle considère comme des instruments à la solde d'un patronat déterminé à reconquérir les avantages perdus pendant la guerre. Le comité de l'USS les accuse en particulier de favoriser l'immigration d'ouvriers étrangers lorsque la main-d'œuvre indigène est en grève. Il se plaint également de ce que les visas soient accordés aux saisonniers, sur demande des patrons, sans consultation des syndicats. Il a même la preuve que, dans certains cas, le travail a pu leur être garanti pour la durée du séjour alors que des Suisses étaient licenciés (*Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Bericht des Bundeskomitees ... 1924–1927*). Le *Volksrecht* n'hésite pas à qualifier l'Office central de police des étrangers de «Bureau fédéral de placement pour esclaves étrangers» («Arbeiterinnen-Import», 12.4.1920). Pour les ouvriers étrangers eux-mêmes, les conséquences sont lourdes. Sous le titre «Exportation et Importation de travailleurs» (1.4.1920), le journal oppose l'expulsion d'ouvriers établis, sous prétexte de la pénurie de logement ou du chômage, à l'appel de nouvelles forces de travail. Cette contradiction est analysée comme la traduction d'une stratégie patronale visant à remplacer des ouvriers organisés par des employés dociles, à bon marché.

Au Conseil national, lors du débat consacré à l'ordonnance sur le contrôle des étrangers du 23 novembre 1921, tenu en mars 1922, les députés socialistes Nobs et Graber attaquent violemment l'Office central de police des étrangers. D'aspect politique, leur démarche s'en prend à une institution qu'ils tiennent pour un instrument réactionnaire du pouvoir bourgeois. Nobs et Graber sont soutenus par le communiste Platten qui ne voit aucune raison à diviser la classe ouvrière selon des critères nationaux.

D'une manière plus générale, l'USS, préoccupée de lutter contre une politique d'embauche antisociale, se prononce en faveur d'un respect, voire d'un durcissement des mesures en vigueur. Pour ne mentionner qu'un exemple, elle préconise, en 1925, le maintien du visa à l'égard des ressortissants italiens, allemands et autrichiens souhaitant prendre un emploi. Or, ces pays fournissent le plus grand contingent de travailleurs. En outre, certaines sections locales réclament des interdictions d'immigration en faveur des secteurs touchés par le chômage.

### La naturalisation

Pour résoudre la «question des étrangers», les solutions politiques les plus fréquemment évoquées avant la Première Guerre mondiale se réfèrent à la doctrine libérale en matière de circulation des personnes ainsi qu'à une conception civique de la nationalité. Il s'agit par conséquent ni de renvoyer les étrangers, ni même de limiter l'immigration, mais de faciliter leur «assimilation» par la naturalisation. Un certain nombre d'animateurs du mouvement ouvrier, tel Greulich, sont du reste d'origine étrangère. En

1912, une commission composée de neuf membres issus des partis libéral, radical et socialiste des cantons de Bâle, Zurich et Genève, présente une pétition au Conseil fédéral, demandant une révision de l'article 44 de la Constitution fédérale sur la question de la nationalité. Le projet prévoit l'introduction du «jus soli» et d'un droit à la naturalisation pour les étrangers nés en Suisse et qui y sont établis depuis 15 ans. L'éclatement du conflit suspend provisoirement l'étude du projet par les autorités fédérales. Lorsqu'il est repris, la guerre a profondément modifié les opinions. La naturalisation n'est plus envisagée comme la solution privilégiée à la «question des étrangers» mais comme la consécration de l'«assimilation».

Les premières restrictions en matière d'octroi de la nationalité suisse sont envisagées à l'encontre des immigrés de guerre. Au terme de l'article 2 de la loi fédérale sur la naturalisation du 25 juin 1903, les étrangers peuvent solliciter l'autorisation fédérale de se faire recevoir citoyen d'un canton et d'une commune après un séjour de deux ans en Suisse. Constatant une augmentation des demandes émanant d'étrangers établis depuis l'été 1914, certains milieux bourgeois préconisent, dès 1916, une révision de la loi dans le sens d'un renforcement des conditions de domicile. En juin, la Commission d'examen du rapport de gestion propose au Conseil national de porter à cinq ans le délai minimum. Elle justifie cette prolongation par le fait qu'il faut distinguer entre les étrangers «assimilés» par un long séjour et ceux qui sont arrivés dans le sillage de la guerre. Cette proposition se heurte à l'opposition de nombreux députés et du conseiller fédéral radical Arthur Hoffmann. Le socialiste zurichois Sigg dénonce le caractère discriminatoire d'une telle mesure; il insiste sur la nécessité d'un examen individuel des cas, notamment pour les déserteurs et les réfractaires qui ont épousé une Suissesse. De son côté, le Bâlois Eugen Wullschleger s'en prend à la volonté manifeste des autorités d'éliminer les étrangers idéologiquement indésirables. Il relève que l'administration fédérale fait preuve à l'égard de certains requérants d'un «esprit investigateur déplacé». Ce fait est également dénoncé, à plusieurs reprises, par la presse socialiste. Le *Volksrecht* («Erschwerung der Einbürgerung», 31.3.1916) redoute que la consultation systématique du Ministère public par le Département politique ait pour conséquence le rejet de nombreuses demandes, parfois simplement parce que les requérants figurent au registre des dénonciations.

Au début de 1917, la Nouvelle Société Helvétique réclame la suspension complète des naturalisations jusqu'à la promulgation d'une nouvelle loi et propose, subsidiairement, de ne pas accepter les requêtes d'étrangers ayant pris domicile en Suisse après le 1<sup>er</sup> août 1914. Le conseiller fédéral Hoffmann, qui avait présenté un rapport sur la naturalisation en 1914, repousse la demande qu'il estime injustifiée et déplacée. Cependant, le 30 novembre 1917, le Conseil fédéral, sous l'impulsion du nouveau chef du Département politique, le libéral genevois Gustave Ador, durcit son atti-

tude. Les conditions de domicile seront désormais portées à un séjour ininterrompu de quatre ans. Parallèlement, un refus de principe est édicté à l'égard de tous les réfractaires venus en Suisse pendant la guerre. Enfin, le 26 juin 1920, les Chambres révisent l'article 2 de la loi de 1903 et augmentent encore les délais de séjour contre l'avis de socialistes.

Au lendemain du conflit, le Conseil fédéral reprend l'étude des propositions de la Commission des Neuf. Pendant une dizaine d'années, au gré des projets et des débats aux Chambres, le «jus soli» est de moins en moins envisagé comme la solution à la «surpopulation étrangère». Les milieux conservateurs s'y montrent fermement opposés et refusent également toute facilitation de la naturalisation. L'article constitutionnel adopté par les Chambres fédérales en septembre 1927 ne concerne plus que les enfants étrangers nés de mère suisse et de parents domiciliés en Suisse au moment de la naissance! Pour les milieux ouvriers, ces options traduisent l'attitude hypocrite de la classe bourgeoise face à la «question des étrangers». S'exprimant dans la *Rote Revue*, Ernst Nobs estime que les partis bourgeois ont fait traîner pendant des décennies la solution de la naturalisation pour des raisons qui relèvent de la politique partisane («Die Zwangseinbürgerung von Ausländern», Juli 1924). La majorité des établis étant des ouvriers, leur accorder les droits politiques aurait, aux yeux de la droite, renforcé les rangs du parti socialiste. «Voilà pourquoi notre gouvernement radical, patriote et capitaliste se garde de faciliter la naturalisation des étrangers et laisse la question s'aggraver tous les jours.» (*Renseignements à l'usage des militants du parti socialiste*, s. d.) Pourtant, mettant en exergue un mot du conseiller aux Etats zurichois, le radical Oskar Wettstein, Nobs avait affirmé que le droit du sol n'aurait pas repeint de rouge la couleur politique des cantons.

Quoi qu'il en soit, l'idée de faciliter la naturalisation des étrangers sera complètement abandonnée. Une nouvelle loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse ne sera adoptée que le 29 septembre 1952. Elle imposera des conditions de résidence plus restrictives, exigera un examen de l'aptitude du requérant et renoncera à toute référence au droit du sol.

## Bibliographie

Cet article s'inscrit dans une recherche plus vaste menée par les auteurs sur «Les étrangers en Suisse. Politique d'immigration et d'intégration 1914–1930». Il s'inspire en partie de résultats, publiés ou à paraître, par Gérald Arlettaz, notamment:

– «Démographie et identité nationale (1850–1914). La Suisse et «La question des étrangers», *Etudes et Sources*, Archives Fédérales Suisses, No 11, Berne, 1985, pp 83–180.

- «Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», *Relations internationales*, No 54, été 1988, pp 161-179.
- «Naturalisation, «assimilation» et nationalité suisse: l'enjeu des années 1900-1930», in *Devenir Suisse*, Genève, Georg, 1990, pp 47-62.
- «La Suisse une terre d'accueil en question. L'importance de la Première Guerre mondiale», in *L'émigration politique en Europe aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Actes du colloque organisé par l'Ecole française de Rome et le Centro per gli Studi di politica estera e opinione pubblica de l'Università de Milan, Rome, 3-5 mars 1988, à paraître.
- «La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste», in *La Suisse dans l'économie mondiale*, Zurich, 1990, pp 319-337.

«S'occupera-t-on des «chers concitoyens» qui seront remplacés par des internés et condamnés à l'oisiveté forcée? A-t-on créé un bureau de placement pour les nombreux sans-travail, de Montreux, au début de la guerre? Ce qui exaspère le plus les travailleurs du pays c'est de constater la grande sollicitude de certains grands patriotes pour les internés et leur indifférence, quelquefois leur hostilité [...] lorsqu'il s'agit d'ouvriers du pays; c'est de constater que sous le couvert de la philanthropie, certains employeurs ne visent en réalité qu'à se faire de la réclame, en même temps qu'une bonne affaire.» (*La Solidarité*, Le travail des internés, H. Viret, 9.9.1916.)

Le gouvernement «les arrête par centaines et leur fait creuser des canaux, sous l'œil de gardes-chiourmes, pour un salaire de 1 fr. 30 par jour, en les parquant la nuit, dans des hangars, sur la terre battue, comme des forçats. 180 Italiens à Niederweningen, dans le canton de Zurich; des Russes dans les marais de l'Orbe et du Rhône. Et quand révoltés par ce régime de travaux forcés, ils font grève, on lance à leurs trousses tous nos limiers de police si bienveillants pour les spéculateurs». Il faut que le peuple suisse dise «s'il prétend les faire travailler comme des détenus ou leur demander leurs concours comme à des ouvriers libres, contre un salaire consenti par eux! Signé La Ligue des droits de l'homme de la Chaux-de-Fonds.» (*Le Falot*, 1.12.1916.)