

LES CHAMBRES FEDERALES

FACE A

LA PRESENCE ET A L'IMMIGRATION
ETRANGERES (1914-1922)

Par Gérald et Silvia Arlettaz

Avant-propos

Dans notre recherche en cours sur la Suisse et les étrangers¹, nous avons constaté que l'émergence de ce que les contemporains ont d'abord appelé la «question des étrangers» est en fait la formulation d'un problème dont les dimensions s'élargissent à celles de la nation. Ce qui est en cause, c'est le fonctionnement et l'évolution des rapports entre la société et l'Etat au sein d'une entité collective en train de se redéfinir. Or, dans cette Suisse en voie d'intégration, les étrangers comptent au nombre des vecteurs les plus significatifs, dans la mesure où ils représentent une population active considérable vivant ou cherchant à vivre dans le pays, mais que l'inégalité des droits distingue du peuple suisse.

Dans cette évolution, et nous avons déjà eu l'occasion de l'exprimer à diverses reprises², la Première Guerre mondiale marque une rupture dont les effets détermineront largement l'histoire suisse du XXème siècle. C'est la raison pour laquelle, il nous est apparu important

d'examiner comment les représentants du peuple et des cantons de cette période ont perçu cette évolution et comment ils y ont réagi. Pour cet article, notre propos n'a pas été d'exposer et d'expliquer le processus global qui est au centre de notre recherche – nous aurons l'occasion d'y revenir – mais d'examiner à la loupe la fonction des Chambres fédérales qui représentent un acteur de premier plan dans les rapports entre la société et l'Etat.

Introduction: Sources documentaires et fonctionnement des Chambres fédérales

I. Sources et délimitation du sujet

Le but de cet article est d'étudier les interventions des députés aux Chambres sur les questions liées à la présence et à l'immigration étrangères en Suisse. Le cadre chronologique comprend les 23^{ème}, 24^{ème} et 25^{ème} législatures, à savoir les séances allant du 7 décembre 1914 au 14 octobre 1922³. A cette dernière date, les choix fondamentaux relatifs à la «question des étrangers» sont arrêtés. Les révisions constitutionnelles et législatives qui suivront institutionnaliseront ces choix et en préciseront les modalités.

L'article se compose de deux parties. La première porte sur l'étude des débats parlementaires. Elle doit permettre de suivre le processus décisionnel et de dégager les mécanismes découlant des mesures prises par le Conseil fédéral en vertu des pleins pouvoirs ainsi que d'apprécier le rôle et la sensibilité des députés; puis, avec la liquidation progressive du régime d'exception et le retour des compétences législatives aux Chambres, de montrer comment les Chambres ont géré l'héritage des ordonnances de guerre.

La deuxième partie de l'article est consacrée à l'analyse quantitative des débats aux Chambres, avec une présentation détaillée pour le Conseil national et plus générale pour le Conseil des Etats. La première étape a été la quantification des interventions orales et écrites, ainsi que des thèmes débattus par les députés. Nous avons ensuite esquissé une analyse politique et géographique de ces thèmes et, pour certains

débats, qualifié le sens des interventions. Enfin, nous nous sommes penchés sur le profil politique et sociologique des principaux intervenants. Sur le plan méthodologique, notre recherche souffre d'une absence de possibilité de comparaison. En effet, à notre connaissance, il n'existe aucune étude quantitative systématique des débats aux Chambres fédérales sur quelque sujet que ce soit.

Dans un premier temps, nous avons délimité la matière sur la base du registre manuscrit des procès-verbaux des Chambres⁴ et du *Résumé des délibérations de l'Assemblée Fédérale Suisse 1902–1922 (Résumé)*⁵, qui reproduit notamment le texte allemand et français des interpellations, motions et postulats. Le critère de sélection a été de relever toutes les mentions faisant explicitement référence aux étrangers résidant en Suisse ou susceptibles d'y résider, ainsi que celles touchant à des questions indissociables de la présence étrangère, tels la naturalisation et l'internement⁶. Puis, dans la perspective de l'analyse quantitative, nous avons retenu pour un dépouillement systématique:

- les interventions relatives à l'examen des rapports de gestion et de neutralité;
- les débats introduits par le développement d'une saisine;
- trois débats centrés sur les étrangers: la révision partielle de la loi de 1903 sur la naturalisation en 1919–1920; l'«Ausländerinitiative» discutée en 1921 et l'examen en 1922 de l'ordonnance du Conseil fédéral sur le contrôle des étrangers du 29 novembre 1921.

En revanche, l'étude qualitative se fonde sur un corpus plus vaste. L'éventail a été étendu à quelques objets faisant appel immédiatement aux étrangers, par exemple dans les questions de sécurité intérieure, le débat majeur sur la grève générale et ses conséquences, ainsi que, dans les affaires sociales, le problème du secours aux chômeurs. L'étude prend également en compte les saisines attribuant implicitement une responsabilité aux étrangers, notamment dans les domaines de la sécurité et de la protection du travail, voire de l'économie suisse.

Cette approche ne saurait prétendre à l'exhaustivité; elle a notamment les limites inhérentes à notre sélection. En effet, d'une manière générale, nous n'avons pas pris en considération les problèmes touchant aux relations avec les Etats étrangers, même lorsque leurs ambassades en

Suisse étaient concernées⁷. De même, nous avons renoncé à l'étude des cas individuels, à savoir, notamment, les recours contre les décrets d'expulsion et les requêtes de naturalisation. Les expulsions de Lallemand et de Münzenberg échappent à cette dernière catégorie; leurs dossiers ont fait l'objet d'un débat national dépassant largement les personnes concernées et mettant en cause le droit d'asile à l'égard des déserteurs et des réfractaires.

Afin de systématiser l'ensemble très complexe de la matière, nous avons regroupé les interventions en six thèmes, sériés en fonction de l'origine de leur signification historique par rapport à l'évolution de la «question des étrangers». Ces thèmes servent de structure à l'analyse qualitative et quantitative. Ce sont:

- la naturalisation;
- l'internement: administration, réglementation du travail des internés, aspects économiques et financiers;
- les déserteurs et les réfractaires;
- la sécurité de l'Etat: mesures générales d'expulsion; propagande antimilitariste et anarchiste impliquant des étrangers résidant en Suisse; rôle attribué aux étrangers et aux «influences étrangères», en particulier lors de la grève générale;
- le séjour et l'établissement: contrôle des étrangers à la frontière et à l'intérieur du pays, fonctionnement de l'Office central de police des étrangers, traités d'établissement, visas;
- le marché du travail et les questions économiques et sociales: protection de la main-d'œuvre indigène, participation des étrangers aux acquis sociaux, effets économiques et sociaux induits de la présence étrangère.

Notre recherche repose en priorité sur les sources manuscrites et imprimées des Chambres et accessoirement du Conseil fédéral, conservées aux Archives fédérales.

A. Assemblée fédérale

- Sources manuscrites⁸

Pour les débats au Conseil national, il existe deux séries manuscrites de procès-verbaux:

- les *Beschlussprotokolle des Nationalrates*, rédigés en allemand et en français jusqu'en 1920. Malgré le libellé de «procès-verbal de décision», cette série donne une transcription partielle, non sténographique, de l'ensemble des interventions; c'est la raison pour laquelle, l'utilisation de la version française nous a paru justifiée⁹;
- à partir de 1921, les *Verhandlungsprotokolle des Nationalrates*¹⁰.

Pour le Conseil des Etats, il existe également deux versions des *Beschlussprotokolle des Ständerates*¹¹, dont les transcriptions sont analogues de 1848 à 1933. Nous avons travaillé sur le texte français¹².

D'autres sources, tels les procès-verbaux des commissions de gestion ou de neutralité, n'existent malheureusement plus pour cette période.

- Sources imprimées

Selon la loi fédérale sur les rapports entre le législatif et l'exécutif, les délibérations sur les lois fédérales et les arrêtés fédéraux d'une portée générale sont sténographiés, l'initiative des Chambres étant réservée pour d'autres objets¹³. Elles sont publiées depuis 1891 dans le *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse (Bulletin st.)*.

Nous avons également consulté les rapports des commissions du Conseil national et du Conseil des Etats sur la gestion du Conseil fédéral lorsqu'ils étaient publiés dans la *Feuille fédérale suisse (FF)*.

B. Conseil fédéral

Pour cet article, il n'entrait pas dans notre propos de dépouiller systématiquement les procès-verbaux manuscrits du Conseil fédéral; nous nous sommes limités aux publications officielles, en particulier:

- «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu de l'arrêt fédéral du 3 août 1914 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité» («Rapport de neutralité»);
- *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 19.. (Rapport de gestion)*.

Pour les mesures législatives, nous renvoyons au *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, Nouvelle série, (RO)*.

En ce qui concerne la composition des Chambres, nous nous sommes référés aux publications du Secrétariat de l'Assemblée fédérale qui présentent, au début de chaque session, les *Membres des Chambres et du Conseil fédéral*. Enfin, l'ouvrage d'Erich Gruner sur *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920* nous a servi de référence pour l'étude sociologique des députés¹⁴.

II. Présentation des Chambres fédérales

A. Les relations entre les Chambres et le Conseil fédéral

Pour apprécier le rôle des conseils législatifs¹⁵, il convient d'abord d'examiner leur relation avec le Conseil fédéral, relation qui s'est modifiée avec le début du conflit. Le 3 août 1914, l'Assemblée adopte un arrêté d'urgence «donnant pouvoir illimité au Conseil fédéral de prendre toutes les mesures nécessaires à la sécurité, l'intégrité et la neutralité de la Suisse, à sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays et, en particulier, à assurer l'alimentation publique»¹⁶. Pour le radical Oskar Munzinger, rapporteur au Conseil des Etats, il s'agit d'une mesure «extrême», mais nécessaire. Entre autres,

«Le Conseil fédéral devra s'occuper et s'occupe déjà des très nombreux réfugiés et des étrangers vivant en Suisse. C'est là un des soucis du Conseil fédéral. Il y fera face sans sacrifier les intérêts de la population suisse. Il réagira aussi avec énergie contre les conséquences qu'auront la stagnation des affaires et le manque de travail.

C'est dans ces intentions que l'arrêté, dans son article 3, attribue au Conseil fédéral des pouvoirs illimités»¹⁷.

Son homologue au Conseil national, Edouard Secretan, libéral vaudois, souligne également que

«[...] les pleins pouvoirs concernent les mesures à prendre contre les espions, le rapatriement de fugitifs et d'autres étrangers, etc.»¹⁸.

Désormais, le Conseil fédéral peut donc légiférer dans les domaines précités, sans consulter les Chambres, dont le rôle se limite à une

fonction de contrôle, réduite à sa plus simple expression. En effet, il n'est prévu qu'un rapport du Conseil fédéral par session, sans procédure de ratification¹⁹. Le Conseil fédéral ne se montre d'ailleurs guère empressé à respecter cette clause. Dans son premier rapport, du 1er décembre 1914, il regrette de devoir, en raison des circonstances, observer la plus grande réserve sur les questions politiques, militaires et économiques. Il ajoute qu'

«[...] il conviendra aussi d'en ajourner la discussion par les Chambres jusqu'à ce que, la guerre étant terminée, il soit possible de présenter un exposé complet sans réserve»²⁰.

Pour l'année 1915, le Conseil fédéral s'abstient de tout rapport; il ne s'exprime régulièrement qu'à partir de février 1916.

A la fin de la guerre, le Parlement ne recouvre que partiellement ses compétences. Dans son rapport déposé le 18 décembre 1918, en réponse à deux postulats demandant une révision de l'arrêté d'août 1914, le Conseil fédéral estime que la fin des hostilités et la paix prochaine n'entraînent pas nécessairement l'inutilité des pleins pouvoirs:

«On aurait cependant tort de croire -ce serait même dangereux- que les difficultés que nous a créées la guerre sont aujourd'hui déjà surmontées ou le seront sous peu»²¹.

Le Conseil fédéral insiste sur la nécessité de lui conserver provisoirement des pleins pouvoirs «limités»:

«C'est indubitablement le cas pour les questions de souveraineté dans les affaires de police (contrôle à la frontière, police des étrangers, déserteurs, réfractaires); sous ce rapport les révolutions qui surviennent dans les Etats environnants peuvent chaque jour provoquer des situations qui exigent une intervention immédiate dans l'intérêt du pays»²².

Il en va de même au point de vue militaire, pour maintenir la protection à la frontière, «empêcher l'entrée d'étrangers indésirables» et assurer l'ordre et la sûreté intérieure du pays²³.

Fait significatif d'une évolution des mentalités, la présence étrangère, déjà évoquée en 1914, devient un argument majeur pour justifier les nécessités de la politique fédérale. S'exprimant devant le Conseil

national, le chef du Département fédéral de justice et police, Eduard Müller, estime que l'«infiltration étrangère» exige des mesures immédiates, dont les effets seraient annihilés par les lenteurs de la procédure parlementaire.

«Sie wissen etwas von der Gefahr der Überfremdung. Diese Gefahr besteht. Sie bedroht unser Land, und wir müssen Mittel und Wege finden, um ihr zu begegnen. Ich rede nicht von der Gefahr der Überfremdung mit allerlei Volk, sondern ich rede von der Gefahr der wirtschaftlichen Überfremdung, der wirtschaftlichen Abhängigkeit zum Auslande»²⁴.

La menace encercle le pays; elle vient des étrangers arrivés de Galicie comme des pays voisins:

«[...] – Sie wissen ja, woher sie kommen –, sie kommen uns auf den Hals und in das Land und wir werden sie nicht mehr los»²⁵.

Edmund Schulthess, chef du Département fédéral de l'économie publique, cite en exemple la révision du code des obligations pour les sociétés par action, réclamée avec insistance par le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie pour lutter contre une nationalisation déguisée d'entreprises étrangères²⁶. Il faut agir vite, or

«Wenn Sie etwas in der Überfremdungsfrage tun wollen, dann muss es rasch geschehen, und deshalb besteht die Möglichkeit nicht, die Angelegenheit durch einen Bundesbeschluss oder ein Bundesgesetz, was ein Jahr oder doch 9 Monate dauern könnte, zu erledigen»²⁷.

Si la majorité de la commission du Conseil national est sensible aux arguments du Conseil fédéral, la minorité n'est pas convaincue. Lors du débat sur l'entrée en matière, son rapporteur, le radical Marc Peter ne voit aucune raison de maintenir les pleins pouvoirs:

«On nous a parlé en effet de l'infiltration étrangère en matière commerciale et industrielle et des mesures à prendre pour en protéger le pays. Permettez-moi de m'étonner, après trois ans, pendant lesquels, en Suisse romande tout au moins, on n'a cessé d'attirer l'attention du Conseil fédéral sur l'infiltration étrangère, qu'on vienne demander maintenant des pouvoirs extraordinaires pour lutter contre cette infiltration au moment même où les pleins pouvoirs vont être abrogés»²⁸.

Il réaffirme à la suite du discours de Müller que

«[...] le danger qui est à craindre, si danger il y a, c'est celui qui consiste à sortir du droit, à rester hors de la loi et de la Constitution en maintenant plus longtemps une disposition qui n'a été prise que dans des circonstances extraordinaires et qui n'est plus nécessaire aujourd'hui»²⁹.

Au Conseil des Etats, la minorité de la commission se prononce également pour l'abrogation des pleins pouvoirs. Le radical vaudois Henri-François Simon estime qu'une telle décision donnerait satisfaction à l'opinion publique qui voit dans leur continuation «le maintien d'un système arbitraire et antidémocratique»³⁰. Le Conseil fédéral obtient toutefois satisfaction. Le 3 avril 1919, les Chambres l'autorisent à continuer de prendre «les mesures absolument indispensables à la sécurité du pays et à la sauvegarde de ses intérêts économiques»³¹. Autre échec de la minorité, elle n'a pu imposer le principe de l'abrogation des dispositions en vigueur. Toutefois, le contact est partiellement rétabli avec les Chambres dans le sens que le maintien des ordonnances prises en vertu des nouveaux pouvoirs sera laissé à l'appréciation de l'Assemblée.

En 1921, la question des pleins pouvoirs revient devant les Chambres. Cette fois, les commissions du Conseil national et du Conseil des Etats approuvent leur suppression. Comme le rapporte le libéral neuchâtelois Aloïs de Meuron, la guerre est terminée depuis trois ans:

«Il n'y a plus pour nous ni danger, ni urgence, ni impossibilité de recourir au fonctionnement régulier de l'autorité législative [...]. Si l'intérêt du pays exige des mesures spéciales, qu'on les demande à l'Assemblée fédérale qui est la seule compétente»³².

De fait, l'arrêté du 19 octobre 1921 met fin à sept ans de régime d'exception³³.

Les pleins pouvoirs ne signifient pas un arrêt de la vie parlementaire, même s'ils se traduisent par une activité législative réduite. Les Chambres continuent de fonctionner et d'orienter la politique fédérale. Pour notre sujet, le contrôle de l'activité du Conseil fédéral par le Parlement représente pendant les deux législatures de la période de guerre respectivement 95% et 77% des interventions orales au Conseil national. Les

députés font un usage croissant de leur droit à réclamer des explications à l'exécutif (interpellation) ou de saisir le Parlement d'une question particulière (motion, postulat, question). A partir de 1917, le nombre de ces interventions triple, passant de 5 dépôts pour la 23^{ème} législature à 16 pendant la 24^{ème}, pour ensuite se stabiliser.

B. Le contrôle parlementaire

Au cours de la période des pleins pouvoirs, c'est dans le cadre du contrôle de la politique fédérale que les problèmes liés à la présence étrangère sont évoqués. Deux publications du Conseil fédéral servent de base aux débats: le *Rapport de gestion* et le «Rapport de neutralité». Le premier, traditionnellement déposé à la session de juin, rend compte de la manière dont le Conseil fédéral a conduit les affaires de la Confédération pendant l'année précédente. Le second n'a pas de caractère régulier; il découle de l'arrêté du 3 août 1914 et relate l'usage que le Conseil fédéral a fait de ses pleins pouvoirs. Le rapport de neutralité s'avère fondamental, dans le sens que la Confédération, démunie face à une forte immigration de guerre, se dote d'un appareil dicté par l'immédiateté des circonstances et pris en vertu des pleins pouvoirs. Les rapports des Départements politique, de justice et police et, accessoirement, militaire, fournissent l'essentiel des informations. En effet, les mesures fédérales en matière d'entrée, de séjour, d'établissement et de contrôle des étrangers, y compris des déserteurs et des réfractaires, relèvent de l'armée et de la division de police, puis, à partir de décembre 1917, de l'Office central de police des étrangers. La division des affaires intérieures du Département politique s'occupe de la naturalisation des étrangers et de la réintégration des ressortissants suisses ayant changé de nationalité.

C. Les commissions parlementaires

Avant d'être débattus, les rapports de neutralité et de gestion sont étudiés par des commissions. Leurs membres sont désignés soit par le Conseil au bulletin secret, soit par le Bureau de la Chambre³⁴. La commission permanente de gestion, forte de 15 membres au Conseil national et de 7 au Conseil des Etats, est nommée pour une année; pour

une législature à partir de 1920. La commission de neutralité compte 25 députés au Conseil national, renouvelable par moitié chaque année, et 13 au Conseil des Etats.

Sans que l'on puisse parler d'une hiérarchie, les membres des commissions parlementaires constituent une élite politique. Ils sont en effet habilités à consulter des dossiers fermés aux autres députés et sont en rapport direct pendant l'année avec l'administration. En octobre 1915, lorsque le Conseil national doit se prononcer sur le principe d'une commission de gestion élue pour une législature, renouvelable par tiers chaque année³⁵, le conservateur-catholique saint-gallois Zurburg et le radical bernois Bühlmann s'opposent à un système qui privilégierait quelques députés et instituerait «un second gouvernement». Le socialiste Graber s'y montre favorable, car l'ampleur de la tâche exige des spécialistes. De plus, le régime en cours «ne permet pas de se rendre compte s'il a été donné suite aux observations présentées». La proposition est massivement rejetée par 79 voix contre 35³⁶. Même si les commissions parlementaires n'ont qu'un rôle de consultation, ce sont elles qui présentent les dossiers aux Chambres, sous forme de rapports ou de propositions. Toutes les affaires importantes sont d'abord traitées par elles, ce qui ne va pas sans influencer la décision finale des Conseils. Les partis et les divers groupes d'intérêts cherchent donc à y placer des représentants habiles à défendre leurs orientations. Cela se traduit par un cumul de mandats pour certains députés.

D. Les objets de saisine du Parlement

Les délibérations ne sont pas introduites sous la seule impulsion du Conseil fédéral (rapports, messages) ou d'une communication de l'autre Chambre. Les députés ont également la compétence de proposer un objet de débat par le biais des instruments de saisine selon les quatre formes de la motion, du postulat, de l'interpellation et de la question³⁷. Le postulat est un projet de résolution qui invite le Conseil fédéral à examiner si un projet de loi ou d'arrêté doit être présenté. Il est l'œuvre d'une Chambre et n'a pas de caractère impératif. La motion, proposition signée par un ou plusieurs députés, va plus loin; elle tend à obliger le Conseil fédéral à déposer un projet de loi ou d'arrêté en lui donnant des directions incontournables. Sa prise en considération est mise au

vote; si elle est adoptée, la Chambre décide alors, soit de renvoyer la motion au préavis du Conseil fédéral ou d'une commission, soit de prendre immédiatement une décision définitive. La motion ne devient impérative qu'après approbation par les deux Chambres; l'autre Conseil n'est toutefois pas tenu de la prendre en considération. La motion peut être retirée par son auteur; d'autres députés ont alors la possibilité de la reprendre. De caractère plus personnel, l'interpellation adresse une demande d'explication au Conseil fédéral. Pour être recevable, elle doit être cosignée par 10 membres au moins au Conseil national et par 3 au Conseil des Etats. Dans la règle, elle ne donne pas lieu à discussion; en conclusion, l'interpellant s'estime satisfait ou non des explications reçues. Enfin, les questions («Anfragen») sont des demandes d'explication sommaire que le député ne peut motiver oralement. Le Conseil fédéral y répond par écrit ou de vive voix; la réponse n'est pas discutée.

L'usage de plus en plus fréquent des instruments de saisine n'est pas toujours perçu d'un œil favorable par les députés eux-mêmes. En juin 1921, s'exprimant devant le Conseil national sur deux motions relatives à la Police des étrangers, le thurgovien Emil Hofmann, membre du groupe de politique sociale, introduit son développement par un long aparté sur l'exercice du droit d'interpellation³⁸.

«Noch vor zwei Jahrzehnten waren im Nationalrat Motionen eine Seltenheit und bedeuteten Interpellationen beinahe eine Sensation».

Regrettant que cette pratique se soit développée, Hofmann en attribue la cause au Conseil fédéral:

«Zu den Ursachen des heutigen Motionenregens – ich will nicht sagen Motionensegens – gehört unbedingt die Gepflogenheit des Bundesrates, Motionen, Interpellationen und kleine Anfragen sehr höflich, zuvorkommend und liebenswürdig zu väterlichen Händen zu nehmen».

Il se souvient qu'avec l'ancienne génération de conseillers fédéraux:

«Wenn die Motion erheblich erklärt wird, dann wandert sie in den Papierkorb des Departamentschefs, und wenn sie nicht erheblich erklärt wird, dann wandert sie in Gottesnamen in den Papierkorb des Parlaments».

Le sort des saisines est-il meilleur pour la période envisagée? Cette étude ne permet pas d'y répondre. Sur les 23 motions et postulats

déposés au Conseil national, 13 sont adoptés, 5 rejetés, 4 retirés et 1 rayé³⁹. Seuls une motion et un postulat du Conseil national ont reçu l'adhésion de l'autre Chambre⁴⁰.

Première partie:

Les représentants du peuple et des cantons face à la question étrangère

Limitées dans leurs compétences législatives, confrontées à une situation d'urgence imposée par le déroulement du conflit et par les décisions du pouvoir exécutif, les Chambres fédérales ne paraissent guère à même d'infléchir le cours de l'histoire nationale. Faut-il pour autant en déduire que la Suisse est gouvernée par

«[...] une dictature à plusieurs têtes qui règle et négocie, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, sans aucunement tenir compte de ce qu'en peuvent penser le peuple et ses représentants directs, peuple soi-disant Souverain»⁴¹?

C'est ce que prétend en 1915 Arnold van Gennep, professeur d'ethnologie à l'Université de Neuchâtel, d'ailleurs expulsé pour ses propos⁴². C'est aussi ce que pense une large partie de l'opinion publique romande de tendance francophile⁴³.

Les Chambres se sont-elles contentées d'un rôle d'enregistrement? Étaient-elles en accord avec le Conseil fédéral? Ont-elles été écoutées dans leurs observations? A défaut de fournir une réponse catégorique à ces questions, l'analyse des débats permet de mettre en évidence l'évolution des sensibilités et des intérêts partisans, ainsi que le rôle et le fonctionnement des conseils législatifs.

Fruit d'une culture politique libérale et d'un système électoral majoritaire, la représentation nationale en 1914 est encore largement l'incarnation d'une conscience civique s'exprimant au nom d'un intérêt général. Les divergences d'affinités pour les puissances belligérantes entre les parties linguistiques du pays, suivies des difficultés économiques et des

perturbations sociales de la fin de la guerre, puis du réaménagement des rapports internationaux vont contribuer à définir un nouvel espace national. Avec la liquidation graduelle des pleins pouvoirs, l'élection au suffrage proportionnel et l'intervention accrue des groupes de pression, les députés seront de plus en plus amenés à s'exprimer au nom de la fraction «populaire» qui les a désignés. Parallèlement, le renforcement d'une conscience patriotique et la défense d'une identité nationale les amèneront à brandir fréquemment la menace d'un peuple justicier composé de «vrais Suisses»⁴⁴.

De ce fait, face à la «question des étrangers» et à ses diverses implications, les interventions des députés vont se modifier dans leur fréquence et dans leur nature. Sans qu'il soit toujours aisé de déterminer si l'initiative des choix appartient au Conseil fédéral, à son administration, aux commissions des Chambres, à l'opinion publique ou à tel groupe d'intérêt, la confrontation entre les représentants du peuple et des cantons et les enjeux liés à l'immigration et à l'intégration de la population étrangère s'inscrivent dans l'évolution de la société nationale.

Chapitre I: La naturalisation

En adoptant à l'unanimité un postulat invitant le Conseil fédéral «à présenter un rapport sur les moyens de faciliter la naturalisation des étrangers habitant la Suisse, le Conseil national engage, sans le savoir, le 9 décembre 1898, un processus historique de portée considérable»⁴⁵. Avec le rapporteur de leur commission, le fondateur du groupe de politique sociale, Theodor Curti, les représentants du peuple admettent que cette mesure est nécessaire afin de lutter contre une population étrangère jugée trop nombreuse. Cette décision entraîne une révision de la loi fédérale sur la naturalisation des étrangers, adoptée le 25 juin 1903, mais rapidement jugée insatisfaisante. Il s'ensuit un nouveau postulat dans le même sens que le précédent déposé le 15 juin 1909 par la commission de gestion et accepté avec amendement le 21 juin 1910. Puis, le 17 décembre 1912, la «Commission des Neuf» présente une pétition au Conseil fédéral réclamant une révision de l'article 44 de la Constitution fédérale qui introduirait un «jus soli» partiel et un droit à la naturalisation pour les étrangers remplissant certaines conditions. Le

Département politique fédéral répond à ces demandes, le 30 mai 1914, par un rapport relatif aux mesures contre l'«Überfremdung». De ce fait, à l'aube de la guerre, les autorités fédérales, de concert avec la majorité de la classe politique et de l'opinion nationale, admettent que la Suisse est confrontée à une «question des étrangers» dont la solution doit obligatoirement passer par des mesures plus centralisatrices, facilitant les modes d'accès à la nationalité suisse. Cette conception d'une société civile tendant à une unification des populations se heurte à une opposition cantonaliste et, surtout, elle contribue à engendrer une idée inverse selon laquelle les Suisses devraient défendre une identité originelle, menacée par les «métèques» et par les bouleversements causés par un progrès matérialiste.

C'est dans cet univers mental que les députés engagent leurs travaux de la période de guerre. L'amalgame entre la crainte des périls associés aux étrangers et la foi en une panacée représentée par la naturalisation est tel que, par exemple, le 9 juin 1915, la version française du procès-verbal du Conseil des Etats rend indistinctement les concepts d'«Überfremdungsfrage» et d'«Einbürgerungsfrage» par «question des étrangers». Dans cet esprit, les étrangers ne posent finalement problème que parce qu'ils ne sont pas suisses. Du reste, cette analyse est bien celle qui dicte les interventions des commissions de gestion du Conseil national en 1915⁴⁶, du Conseil des Etats en 1915⁴⁷ et en 1916⁴⁸. Selon le radical Beat Bolli, rapporteur à la Chambre des cantons:

«Cette affaire puise dans les circonstances actuelles une importance extraordinaire. Il n'est pas impossible que l'excitation du sentiment national par la guerre ne diminue chez beaucoup d'étrangers le penchant à se faire naturaliser et ne nous laisse d'autre solution que la naturalisation forcée»⁴⁹.

Il est intéressant de constater que Bolli, loin de souhaiter un départ des étrangers, espère qu'ils deviennent suisses. Dans sa réponse, le chef du Département politique fédéral, Arthur Hoffmann, estime inévitable le recours au remède de la «naturalisation forcée».

Les premières voix discordantes se font entendre au Conseil national le 7 juin 1916⁵⁰. Le radical vaudois Felix Bonjour, rapporteur de la commission de gestion, suggère de porter les conditions de domicile des candidats à la naturalisation de deux à cinq ans. Il se heurte à diverses oppositions, dont celle, violente, d'Hoffmann, qualifiant cette proposi-

tion de contraire à la politique en vigueur qui est de nature «libérale» et «dirigée vers le progrès». Le conseiller fédéral déplore au passage l'existence en Suisse d'un «courant xénophobe». Dans les deux Chambres, les divergences vont s'accroître au cours de l'année 1917, une tendance exprimant de plus en plus fortement sa crainte face à l'augmentation des naturalisations opportunistes dues à la guerre.

Après la campagne de presse de l'automne 1917 contre les étrangers «indésirables»⁵¹ et l'arrivée du libéral genevois Gustave Ador à la tête du Département politique, les rapports de force s'inversent. Le 30 novembre, le Conseil fédéral estime de sa compétence de porter les conditions de domicile à quatre ans pour les personnes établies en Suisse depuis le 31 juillet 1914⁵². Le 4 décembre, très préoccupé par l'activité politique d'une gauche socialiste désormais perçue comme potentiellement révolutionnaire, le radical tessinois Brenno Bertoni dépose une motion aux tonalités encore inouïes:

«Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu d'édicter en vertu des pleins pouvoirs un décret autorisant la révocation des naturalisations accordées depuis le 1er août 1909 aux personnes qui par leurs actes ou leur conduite mettent en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération».

Suspendre les naturalisations, la Nouvelle Société Helvétique l'avait demandé par pétition au Conseil fédéral⁵³, mais casser le contrat social entre un nouveau citoyen et la collectivité nationale, c'est s'en prendre aux fondements de la République. Cette motion a-t-elle gêné le Conseil national? Elle ne sera en tout cas jamais discutée et finalement rayée, le 23 avril 1920, des questions en suspens, après que Bertoni soit passé au Conseil des Etats⁵⁴. L'idée de «dénaturaliser» certains «étrangers qui sapent les bases de notre Etat» sera à nouveau évoquée dans le contexte de la grève générale, le 10 décembre 1918, par le fribourgeois Jean-Marie Musy.

Entre temps, la commission de gestion du Conseil des Etats manifeste quelque scrupule quant aux bases légales de l'arrêté du Conseil fédéral du 30 novembre 1917, l'exécutif n'ayant en effet pas jugé nécessaire d'en appeler à ses pouvoirs extraordinaires⁵⁵. Selon le nouveau chef du Département politique, Felix Calonder, l'explication réside dans le fait

que le Conseil fédéral a simplement voulu adapter le délai minimum de domicile aux circonstances sans pour autant modifier une loi qui ne prévoyait aucun droit à la naturalisation après un séjour de deux ans. En fait, cette stratégie se révélera efficace après le conflit, lorsque le Conseil fédéral demandera aux Chambres de légaliser sa mesure en augmentant encore les conditions de séjour. Après l'armistice et la grève générale, la grande majorité de la classe politique admet en effet que les opinions concernant l'immigration et la naturalisation se sont considérablement modifiées⁵⁶. Estimant que la révision de l'article 44 de la Constitution exigera de longues années de travail, le Conseil fédéral propose donc, le 28 juin 1919, une révision partielle de la loi de 1903 portant les conditions de domicile des candidats à la naturalisation à un minimum de six années au cours des douze qui précèdent la requête. Cette condition est réduite à trois ans dans les cinq antérieurs à la demande pour les étrangers nés en Suisse, encore ceux-ci doivent avoir résidé en Suisse pendant la moitié de leurs vingt premières années⁵⁷.

Examinant le projet de loi en priorité, la commission du Conseil des Etats propose d'y ajouter trois exigences supplémentaires: la légalité de la résidence en Suisse doit être prouvée par un permis de séjour ou d'établissement; tout requérant doit avoir résidé effectivement en Suisse sans interruption pendant les deux dernières années qui précèdent sa requête; enfin:

«Le Conseil fédéral examine aussi les rapports de l'étranger avec son pays d'origine, ainsi que toutes autres circonstances touchant sa personne et sa famille. Il peut refuser l'autorisation, s'il résulte de cet examen que la naturalisation du requérant entraînerait un préjudice pour la Confédération»⁵⁸.

Lors du débat à la Chambre des cantons, le 12 décembre 1919, deux députés radicaux, Oskar Wettstein de Zurich et Beat Bolli de Schaffhouse, membres de l'exécutif de leur canton respectif, évoquent un renversement de tendance due à une sensibilité «réactionnaire»⁵⁹ qui, selon Bolli, aurait gagné le Département politique. Les deux députés ne remettent pas en cause la nécessité de fixer des dispositions strictes sanctionnées par la loi. Cependant, pour Wettstein, la question n'est pas résolue par cette modification; au contraire, celle-ci préjuge de tout le processus révisionniste et se révèle dangereuse dans un temps chargé de

trop d'affectivité. Souhaitant, en outre, des mesures plus souples pour les naturalisations de faveur et pour les réintégrations de Suisses ayant dû changer de nationalité, Wettstein demande le renvoi du projet à la commission.

Récusant la conception civique de l'assimilation par la naturalisation qui avait prévalu avant-guerre, le conseiller fédéral Calonder évoque la nécessité pour le pays que les candidats à sa nationalité aient un sentiment suisse, une connaissance des us et coutumes et de la mentalité du peuple, bref qu'ils soient déjà assimilés à notre «Volkstum», même s'il s'agit de citoyens d'honneur⁶⁰. Les accrochages sur la notion de citoyens d'honneur révèle une divergence entre une conception républicaine valorisant le mérite culturel à une vision nationaliste déniait la qualité de citoyen illustre à celui qui ne pense pas suisse. Cette deuxième conception est désormais majoritaire et l'amendement Wettstein est repoussé. Quant au renvoi en commission, la proposition est également repoussée par 13 voix contre 13, grâce au vote du président du Conseil, Auguste Pettavel. Enfin, le projet amendé par la commission est accepté à l'unanimité. Divisés sur le sens et sur les modalités d'une révision jugée incomplète, les députés s'accordent donc sur la nécessité de durcir les conditions de domicile.

Au Conseil national, la majorité de la commission demande un domicile continu durant les deux années précédant la requête au lieu d'une seule. La minorité de la commission, composée de trois socialistes, Otto Höppli, Friedrich Studer et Achille Grosperre, ainsi que du radical de gauche Otto Hunziker, propose de ne pas entrer en matière et d'inviter le Conseil fédéral à accélérer les travaux de révision de la Constitution⁶¹.

Lors des débats à la Chambre, les 23 et 26 avril 1920, les oppositions sont tranchées. Höppli dénonce l'arbitraire d'un Conseil fédéral qui s'est déjà permis de modifier la loi sous la conduite «réactionnaire» de Calonder⁶². Selon Höppli, l'exécutif fédéral, en pleine contradiction, prône l'adhésion à la Société des Nations, perçue comme un idéal, et durcit conjointement les conditions d'octroi de la nationalité. Le député socialiste évoque également la question de l'«Überfremdung» que la politique à courte vue du Conseil fédéral ne permettra pas de résoudre. Fondant son argumentation sur des critères différents, Hunziker, pour sa part, estime qu'il faut s'en tenir aux dispositions en vigueur qui

permettent d'éliminer les demandes opportunistes et de ne pas porter préjudice à une future solution globale du problème. De plus, Hunziker redoute que les nouvelles dispositions ne légitiment les requêtes des déserteurs étrangers ayant fui leur pays à partir de 1914⁶³.

L'autre courant d'opinion est représenté notamment par le rapporteur de la majorité de la commission, le catholique thurgovien Alfons von Streng. A son avis, les événements internationaux ont profondément influencé la conception du peuple suisse réclamant désormais aux futurs concitoyens des garanties d'assimilation politique et ethnique⁶⁴.

Après avoir souligné la nécessité de développer les «forces morales» du pays par une politique assimilant les étrangers et écartant ceux qui ne sont pas assimilables, le nouveau chef du Département politique, Giuseppe Motta répond à Höppli par une péroraison explicitant le rôle de la patrie dans la Société des Nations:

«[...] il n'y a aucune contradiction entre la politique proclamant la fraternité des peuples et celle qui, voulant maintenir à chacun d'eux son individualité, lutte contre toutes les influences malsaines qui seraient de nature à affaiblir ou à corrompre cette individualité. L'esprit humain et fraternel, il ne faut pas le chercher dans cette conception décevante, qui est d'ailleurs d'origine moins révolutionnaire, qui tend à abaisser toutes les barrières entre les peuples, mais dans l'émulation féconde de toutes les patries dans l'intérêt de l'humanité»⁶⁵.

L'entrée en matière est finalement acceptée par 85 voix contre 36. La discussion de détail est marquée par l'opinion ultraconservatrice du neuchâtelois Otto de Dardel qui demande que le domicile de deux ans immédiatement préalable à la requête ait lieu dans le canton où le candidat adresse sa requête. De Dardel justifie sa demande par la volonté des cantons de rester maîtres chez eux:

«Le moins qu'on puisse exiger d'un candidat à la nationalité suisse, c'est d'être connu d'une manière favorable dans le canton où il réside ordinairement, où il a son domicile, où il exerce sa profession»⁶⁶.

De Dardel dénonce en termes violents la politique de naturalisation pratiquée pendant la guerre par certaines communes qui auraient «battu

monnaie» et «en quelque sorte prostitué la nationalité suisse». Qui plus est, selon de Dardel, les socialistes

«[...] cherchent à accroître par tous les moyens la force et l'influence dans le peuple suisse des éléments révolutionnaires, en conformité des fameuses Instructions que Lénine a formulées pour ses amis politiques avant de quitter notre hospitalière patrie»⁶⁷.

La patrie: un bien d'ordre moral et politique fondé sur l'ordre social des collectivités fédérées serait donc menacée par un complot matérialiste et internationaliste. Un tel jugement prouve que la guerre a décidément changé les conceptions; Oskar Wettstein a raison d'être inquiet.

L'amendement de Dardel est rejeté en raison de son caractère trop cantonaliste. Toutefois, l'évocation des mœurs, des coutumes, de la «pensée suisse», les projections idéales d'une patrie sublimée, l'emportent désormais sur la volonté de faciliter le fonctionnement de la nation politique et civile à l'aide d'une conception républicaine et utilitariste. Même le socialiste Studer fait référence au concept d'une «assimilation» qui permettrait de «sentir» et de penser «suisse»⁶⁸.

Le projet de loi, modifié par les commissions des Chambres dans un sens restrictif, est accepté par 83 voix contre 37 et, en votation finale, le 26 juin 1920, par 86 voix contre 9. Cette modification partielle de la loi de 1903 précède de peu le moment où les Chambres vont être saisies de deux projets de révision de l'article 44 de la Constitution fédérale. Le premier, résultat d'une initiative populaire appuyée par 59 812 signatures, est déposé à Berne, le 6 mars 1920, par le chancelier du canton d'Argovie⁶⁹. Le second, issu des travaux consécutifs au postulat accepté par le Conseil national en 1910 est introduit par un message du Conseil fédéral du 9 novembre 1920⁷⁰.

S'exprimant également sur l'expulsion des étrangers qui «compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou la prospérité du peuple suisse», en vue de réviser l'article 70 de la Constitution fédérale, l'initiative populaire pose le problème de son unité interne. Considérant «possible et opportun» de disjoindre les deux matières, le Conseil fédéral propose de reconnaître la validité de cette initiative mais de la diviser «en deux parties qui seront soumises séparément à la votation

populaire»⁷¹. En dépit de quelques doutes, la commission du Conseil des Etats, «estimant qu'il faut faciliter plutôt qu'entraver l'exercice des droits populaires»⁷² se rallie à cet avis, les deux Chambres également⁷³.

Le 14 juin 1921, la priorité du débat sur cette initiative dédoublée est attribuée au Conseil des Etats qui, le lendemain, en renvoie l'étude à la commission s'occupant des mesures pour l'assimilation des étrangers. Cette commission, qui avait été nommée pour examiner le projet du Conseil fédéral, est donc confrontée à deux textes. Prônant un nationalisme d'exclusion, l'initiative entend durcir une nouvelle fois les conditions de domicile, portées à douze ans sur les quinze qui précèdent la requête du candidat à la nationalité suisse. En outre, refusant toute éligibilité aux «étrangers naturalisés qui n'ont pas eu en Suisse leur domicile effectif pendant au moins douze ans depuis l'âge de cinq ans révolus jusqu'à la majorité», ce texte rompt brutalement avec la conception civique de la nationalité, incompatible avec l'existence de deux catégories de citoyens. Enfin, se référant à l'idée d'incorporer les étrangers assimilés, l'initiative prévoit que la législation «facilitera la naturalisation des étrangers nés et élevés en Suisse; elle pourra créer leur naturalisation de plein droit».

Pour sa part, le projet du Conseil fédéral laisse à la législation le soin de fixer les conditions de l'acquisition et de la perte du droit de cité suisse, ainsi que l'introduction d'un «jus soli» limité aux enfants de mère suisse ou à ceux descendant d'immigrés nés en Suisse. Il introduit également une mesure discriminatoire, de durée temporaire, en excluant pendant cinq ans les nouveaux naturalisés du droit d'éligibilité aux autorités législatives et exécutives, fédérales et cantonales.

Le 11 octobre 1921, la commission du Conseil des Etats rend compte de ses travaux. Elle est composée de neuf membres, dont cinq radicaux, trois conservateurs-catholiques et un libéral. D'entente avec le rapport du Conseil fédéral du 6 juin 1921⁷⁴, elle propose le rejet de l'initiative sans contreprojet; en outre, les Chambres et le peuple devront se prononcer sur ce texte avant de s'exprimer sur le projet du Conseil fédéral pour éviter une double acceptation qui serait contradictoire. Exprimant l'avis de la commission, le rapporteur Josef Hildebrand n'estime ni nécessaire ni judicieux de fixer les conditions de domicile par voie constitutionnelle. L'«assimilation» ne dépendrait pas tant du délai

de séjour que d'une foule de variables parmi lesquelles l'orateur range la nationalité du requérant, son caractère, son âge, son intégration, tous ces critères exigeant un examen cas par cas. Ce que la législation devrait empêcher, c'est la naturalisation des étrangers assistés ou mal famés, de ceux mus par des motifs d'intérêt économique ou de désertion militaire, et surtout

«Die Einbürgerung in der Schweiz soll denen versagt werden, die sich noch als Ausländer fühlen und gerieren und sich an schweizerische Sitten und Gebräuche und das schweizerische Volksleben nicht anschliessen, oder wie der üblich gewordene Ausdruck lautet, die sich nicht assimiliert haben»⁷⁵.

Tout en admettant, cas par cas, une période probatoire où le nouveau citoyen n'aurait qu'une partie des droits politiques, la commission rejette l'idée d'instituer une catégorie de citoyens inéligibles pour une durée déterminée ou pour toujours. Enfin, à l'exception d'Oskar Wettstein, la commission se prononce catégoriquement contre le «jus soli»; ce moyen d'acquisition de la nationalité relèverait d'un Etat unitaire et serait source de conflits en matière d'assistance. En revanche, un droit à la naturalisation se justifierait pour certains étrangers assimilés par le mariage ou la naissance et la résidence.

S'il est vrai que le Conseil fédéral n'a jamais exprimé «une condamnation de l'esprit de l'initiative»⁷⁶, Motta ne se montre guère satisfait de la situation politique engendrée par ce texte. Il appelle l'opinion publique à modérer l'exercice des droits populaires, faute d'encourir le risque de discréditer les institutions propres à la démocratie directe. Aux yeux de Motta, l'initiative sur les étrangers, certes pavée de bonnes intentions, manque de mesure, est entourée «d'une atmosphère de xénophobie qui la rend inacceptable». En outre, Motta ne comprend pas l'attitude de la commission au sujet du «jus soli»:

«[...] une politique vraiment active et efficace d'assimilation des éléments étrangers et de certains éléments étrangers que nous estimons désirables, ne peut être faite que d'une façon, c'est-à-dire qu'en faisant abstraction de la volonté de l'individu»⁷⁷.

Pourquoi cela? En raison, bien évidemment, du «danger» de la proportion «excessive et anormale de citoyens étrangers». Certes, le nombre

des étrangers a diminué au recensement de 1920. Motta n'a cependant pas la conviction que le «danger» soit définitivement écarté, sinon il renoncerait au «jus soli». Bref, le chef du Département politique fédéral paraît plutôt dérangé dans son attitude pragmatique.

Succédant à celui d'Hildebrand, le discours de Motta agace profondément Oskar Wettstein. L'ancien combattant favorable à une révision globale des modes d'accès à la nationalité pour lutter contre l'«Überfremdung» a été seul dans la commission à défendre le «jus soli». Il prétend n'avoir rencontré aucun conseiller fédéral pour le soutenir. Les arguments de la commission lui paraissent des indices de capitulation. Wettstein estime indispensable de proposer quelque chose de «sérieux» au peuple, faute de courir le risque que ce dernier n'accepte l'initiative pour mettre fin à un système inapplicable. La police des étrangers et une politique d'établissement rigoureuse ont certes permis de réduire quelque peu la proportion des étrangers, mais selon Wettstein:

«Die wirtschaftlichen und die politischen Verhältnisse, und ich hoffe auch der Völkerbund, werden dazu beitragen, dass die Nationen ihre chinesischen Mauern schleifen und sich wieder als Menschen und als Brüder behandeln»⁷⁸.

En conséquence, les peuples se rapprocheront, le nombre des étrangers augmentera à nouveau en dépit de toutes les politiques d'établissement et la Suisse aura raté l'occasion d'opérer une réforme qui aurait dû être accomplie depuis cinquante ans. Il faut donc rejeter l'initiative mais proposer quelque chose. Wettstein n'est guère écouté; personne d'autre ne s'exprime et le Conseil des Etats accepte à l'unanimité de rejeter l'initiative. Le 21 octobre, le Conseil national adhère sans discussion à cette décision⁷⁹.

Comptant au nombre des protagonistes d'une solution à la «question des étrangers» par l'octroi de la nationalité, Wettstein est de plus en plus isolé sur ce plan⁸⁰. Désormais, la qualité de Suisse n'est plus perçue comme politique et civique, mais comme «mystique» et innée⁸¹. De péril pour la cohésion politique du pays, le thème de l'«invasion étrangère» est devenu un danger moral, ethnique et social contre lequel on lutte en renforçant son identité et en protégeant son sol contre un établissement prolongé. Loin d'être terminé, le débat sur la révision de l'article 44 de la Constitution, consécutif au projet du Conseil fédéral, va s'enliser

jusqu'au 30 septembre 1927 où les Chambres s'entendront sur un article dépourvu de signification qui sera ratifié aisément par le peuple le 20 mai 1928⁸².

Chapitre II: L'internement des prisonniers de guerre

Le débat sur les conditions de l'octroi de la nationalité est le résultat d'une évolution historique de la société suisse dans ses composantes démographiques, politiques, économiques, sociales et culturelles. Cette évolution a suscité un processus révisionniste initié en 1898 qui, au gré des événements de la période envisagée dans cette étude, dérivera vers d'autres thèmes que celui de la naturalisation.

Outre une forte réémigration des étrangers travaillant en Suisse, la guerre a pour première conséquence d'introduire dans le pays deux autres catégories d'étrangers: les prisonniers de guerre et les déserteurs des armées belligérantes. A l'aune de la notion de devoir patriotique, ces deux catégories vont évidemment engendrer des attitudes diverses⁸³.

L'internement des prisonniers de guerre est le résultat d'une décision qui s'inscrit dans une constante de la politique extérieure suisse. Il s'agit d'une mission humanitaire «librement consenti(e) par la Suisse et les belligérants»⁸⁴ qui présente un bénéfice moral évident pour un pays neutre. Pourtant, le fait d'héberger plus de 67000 internés au total implique d'autres intérêts et engendre beaucoup de problèmes. Aux Chambres fédérales, les questions relatives à l'internement sont généralement abordées lors de la discussion du rapport de neutralité consacré au Département militaire. Ainsi, le 22 juin 1916, les socialistes Hermann Greulich, Howard Eugster-Züst et Robert Grimm déposent un postulat au Conseil national en vue de

«[...] réglementer le travail salarié des prisonniers de guerre internés, de telle façon que les ouvriers indigènes des métiers et de l'industrie n'aient à subir de ce fait ni réduction de salaire ni chômage».

Les travaux devraient être répartis par les bureaux officiels de travail avec l'instauration de commissions paritaires de contrôle. Un autre socialiste, l'antimilitariste Johannes Sigg se distingue par un postulat

plus dur demandant soit le renvoi des prisonniers rétablis, soit l'interdiction sévère de leur emploi dans les métiers et l'industrie.

Porte-parole des syndicats, Greulich redoute que la concurrence des internés ne gâche les salaires et ne prive les ouvriers de leur travail. Estimant que les mesures réclamées ont déjà été prises, la commission de neutralité propose le rejet du postulat. Au cours du débat⁸⁵, les orateurs issus des partis bourgeois relativisent les craintes socialistes. A leurs yeux, les problèmes suscités par les internés relèvent plutôt de leur manque de discipline. Or, selon le conservateur-catholique Alexander Seiler, «le travail est la meilleure discipline». Seul le libéral genevois Horace Micheli se montre sensible à l'argumentation socialiste.

«Le travail des internés ne doit procurer aucun bénéfice à la Suisse et il ne faut pas qu'il pèse sur le salaire des ouvriers».

Faisant la synthèse des différentes opinions, le conseiller fédéral Hoffmann accepte le postulat Greulich à condition que ce dernier lui retire son caractère impératif, ce à quoi le député acquiesce. De ce fait, la proposition est adoptée par 56 voix contre 6, alors que celle de Sigg est rejetée par 118 voix contre une! Le 8 juillet, le Médecin d'armée, responsable de l'internement, arrête des prescriptions organisant le travail des prisonniers de guerre⁸⁶. Désormais, évoquant la protection du travail national, thème qui deviendra majeur à partir de 1918, les socialistes sont en mesure d'établir un certain consensus. En outre, suivant le mot du neuchâtelois Paul Graber, l'hospitalisation des prisonniers de guerre n'est-elle pas un rempart contre d'éventuelles attaques étrangères⁸⁷?

Parmi d'autres sujets de préoccupation liés à l'internement, celui de permettre aux étudiants de poursuivre leurs études est évoqué à plusieurs reprises, notamment par Horace Micheli⁸⁸ et par la commission de neutralité du Conseil des Etats⁸⁹. Acceptée en septembre 1916⁹⁰, l'idée ne plaît pas à tout le monde. Ainsi le conservateur-catholique Josef Andermatt évoque la mauvaise humeur des étudiants suisses mobilisés et la crainte de voir affluer les étrangers dans les universités⁹¹. A l'inverse, Greulich s'inquiète de savoir s'il est exact que des mesures d'interdiction aux études aient été prises contre des participants à une manifestation de solidarité⁹².

L'organisation administrative de l'internement pose également problème. Le rattachement de cette institution aux services du Médecin d'armée et au service sanitaire de l'état-major suscite des critiques. Le 2 octobre 1917, Gustav Müller et 15 de ses camarades de la fraction socialiste du Conseil national déposent une interpellation parlant «d'abus notoires constatés dans le service sanitaire de l'armée et dans le service de l'internement». Le 13 mars 1918, c'est au tour du radical zouglois Hermann Stadlin de demander de décharger le Médecin d'armée de l'internement. Lors du débat, les 26 et 27 mars, les intervenants mentionnent de graves fautes commises notamment à l'hôpital de Soleure. Müller parle de «militarisation de la Croix-Rouge»; Stadlin est d'avis que «l'internement a détourné le Médecin d'armée de ses fonctions à l'égard des hôpitaux». Tout en reconnaissant certaines difficultés attribuées à divers facteurs, plusieurs députés prennent la défense du Médecin d'armée. C'est particulièrement le cas du médecin August Rikli, officier sanitaire, du groupe de politique sociale, qui s'en prend à Grimm:

«Lorsqu'il s'agissait de refuser les crédits, M. Grimm, qui a insulté le plus violemment le service sanitaire, était toujours d'accord».

En définitive, le Chef du Département militaire accepte le postulat Stadlin «modifié dans le sens d'une demande d'étude» et dépourvue de blâme à l'adresse du Médecin d'armée. Stadlin et le Conseil national suivent cet avis. La question trouvera son aboutissement le 1er août 1918 avec la création d'une section de l'internement des prisonniers de guerre au sein du service sanitaire de l'armée⁹³.

L'internement est enfin surtout une question de logement et de ravitaillement, dont la difficulté va s'accroître au cours de la guerre avec la dégradation de la situation économique du pays. Ainsi, afin de combattre d'urgence la crise du logement à Berne, le député du groupe de politique sociale, Arnold Knellwolf, demande notamment, mais sans succès, d'engager les légations étrangères ainsi que les internés et leurs familles à quitter Berne si leur maintien n'est pas absolument nécessaire⁹⁴.

Dans le courant de l'année 1917, le renchérissement des denrées alimentaires incite les hôteliers et les organes de l'internement à demander une

augmentation d'un franc par homme et par jour du prix de pension des internés, avec effet rétroactif au 1er janvier. Les démarches du Département politique aboutissent à l'accord de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie; en revanche, la Grande-Bretagne n'accepte l'augmentation qu'à partir du 1er juin, la France et la Belgique du 1er septembre seulement⁹⁵. La commission de neutralité du Conseil national s'en inquiète et demande au Conseil fédéral de chercher à obtenir une augmentation du contingent de denrées alimentaires accordé par les belligérants pour l'alimentation de leurs internés⁹⁶. Sur le plan des dédommagements, de nouveaux pourparlers avec la Grande-Bretagne n'aboutissent pas et sont interrompus avec la France et la Belgique. De ce fait, le 13 février 1919, le conseiller national Hermann Schüpbach dépose une interpellation au sujet de ces négociations. Il la retire le 22 septembre⁹⁷ pour la remplacer, le 10 décembre, par une motion invitant le Conseil fédéral à présenter des propositions pour «dédommager les hôtels et les pensions qui ont logé des internés»⁹⁸. La première saisine est cosignée par 11 députés tous radicaux et la seconde par 38, dont 21 radicaux, 8 PAB et 8 conservateurs-catholiques. Il s'agit d'une première manifestation du «club» agissant en faveur du tourisme et de l'hôtellerie qui va intervenir avec énergie dans les débats consacrés à la police des étrangers⁹⁹. Les signataires proviennent des cantons touristiques, surtout de Berne, avec notamment Arnold Gottlieb Bühler (BE), Friedrich Michel (BE), Gustave Bettex (VD), Paul Maillefer (VD), Alexander Seiler (VS), Jakob Zimmerli (LU). Lors d'une intervention de la commission de neutralité du Conseil des Etats, le 24 juin 1920, Motta se montre réticent à ce dédommagement et dégage la Confédération de toute idée de dette.

L'affaire est à nouveau évoquée l'année suivante¹⁰⁰. Suite à l'insistance des Chambres et au rapport d'une commission d'experts, le Conseil fédéral dépose un message et un projet d'arrêté le 15 novembre 1921¹⁰¹. Le dédommagement global serait d'un million de francs à raison de 18 centimes par homme et par jour aux hôteliers lésés par le refus des Etats intéressés, le solde servant de remboursement aux dommages effectifs causés par les internés dans les établissements. A l'inverse de l'exécutif, la commission du Conseil national, présidée par Rudolf Minger reconnaît une certaine responsabilité de la Confédération¹⁰² et évoque la prise de position de la *Revue suisse des Hôtels*¹⁰³. Le Conseil fédéral a pu différer ces interventions auprès des puissances étrangères au nom

d'intérêts supérieurs de la nation, tels que l'octroi de facilité pour l'approvisionnement en matières premières ou en denrées alimentaires. Cela ne devrait pas porter préjudice aux hôteliers. En conséquence, la commission propose d'augmenter le dédommagement pour frais de pension à 50 centimes par personne et par jour, et celui pour dégradation à 40 centimes, ce qui porterait le crédit total à 3,5 millions de francs.

Lors du débat au Conseil national, le 8 décembre 1921, Minger en appelle au sentiment de justice des autorités fédérales à l'égard de tous ceux qui ont permis d'accomplir une œuvre humanitaire si utile au renom du pays. Soutenant Minger, les représentants des cantons touristiques donnent de la voix: tour à tour, Maurice Troillet (VS), Hermann Schüpbach, Eduard Walser (GR), Louis-Ernest Mayor (VD) et Peter Ming (OW) insistent sur l'importance de l'hôtellerie dans l'économie nationale, sur la précarité des conditions de cette industrie au cours du conflit, sur les sacrifices consentis pour l'internement, sur la nécessité de le faire savoir à l'étranger, sur le bénéfice moral que le pays en a retiré. Selon Mayor

«On peut également se demander ce que fût advenue l'idée généreuse et humanitaire de l'internement si l'empressement de nos hôteliers se fût montré moins avenant. Elle aurait peut-être échoué et ce beau fleuron, un des rares que la Suisse ait pu ajouter à sa couronne pendant la guerre, se fût effondré lamentablement»¹⁰⁴.

Le même député insiste sur le rapport conflictuel créé par les «hôtes forcés» et «envahissants»:

«Dans de nombreux cas, les internés se conduisirent comme en pays conquis, empêchant le patron de l'établissement de surveiller son bien, déposant des plaintes très souvent injustifiées et demandant leur déplacement sous le premier prétexte venu. Bref, l'hôtelier devint bientôt l'employé de soldats qui refusaient parfois jusqu'à l'obéissance envers leurs supérieurs»¹⁰⁵.

Isolé dans la commission, Greulich parle d'«unanimité contrainte»¹⁰⁶; il s'est donc abstenu et estime que l'affaire relève du pouvoir judiciaire. Enfin, dans l'intérêt des droits démocratiques, le bâlois Karl Schär demande le referendum. Quant à Motta, il demeure persuadé

«[...] que l'internement n'a pas été une perte pour la Suisse; les hôteliers eux-mêmes n'y ont rien perdu»¹⁰⁷.

Au vote final, la proposition de la commission est acceptée et le referendum rejeté.

Au Conseil des Etats, la majorité de la commission représentée par le libéral neuchâtelois Pierre de Meuron est moins convaincue et propose une solution intermédiaire entre celle du Conseil fédéral et du Conseil national, mais la Chambre se rallie à la proposition de Joseph Ribordy et de Jakob Wyrsh conforme à la décision du Conseil national¹⁰⁸.

Selon l'usage dans cette Chambre des Etats, les députés tendent à définir leur position en fonction de l'intérêt immédiat ou plus éloigné de leur canton. Selon de Meuron (NE), cette question ne concerne pas l'ensemble de l'hôtellerie et ne saurait être comparée à l'action de secours pour l'industrie horlogère. Pour le tessinois Arnaldo Bolla, beaucoup de cantons ont eu de lourdes dépenses pour le logement des soldats suisses; ils demanderont donc également à être indemnisés. En revanche, pour le valaisan Raimund Loretan:

«Une grande partie de la population du canton du Valais gagne son pain dans l'industrie hôtelière et le maintien de cette industrie est pour ces gens d'intérêt vital. Des milliers de valaisans seraient forcés d'émigrer si cette ressource venait à leur manquer».

La noble mission humanitaire s'est-elle terminée en «mesquin marchandage»? Friedrich Brügger le redoute. C'est la raison pour laquelle, à l'instar de son collègue valaisan du Conseil national Maurice Troillet, il demande l'indemnité forte afin, selon ce dernier, de terminer par un «beau geste cette question d'internement qui fut une belle action»¹⁰⁹.

Quoi qu'il en soit, utiles à la politique extérieure et au renom moral de la Confédération, considération qui avait guidé l'œuvre d'un Gustave Ador notamment, les internés n'ont pas desservi les intérêts d'un secteur économique, au demeurant fort éprouvé.

Chapitre III: Les déserteurs et les réfractaires

L'internement des prisonniers de guerre est le résultat d'une intervention humanitaire, dont la durée est en principe limitée à celle du conflit.

Au niveau des autorités fédérales, cette action entraîne des préoccupations relevant essentiellement de sa gestion et d'un certain nombre d'incidences socio-économiques. Cependant, dès le début de la guerre, la Suisse est confrontée à une autre catégorie d'étrangers dont la présence est plus problématique. Il s'agit tout d'abord de réfractaires, étrangers déjà établis en Suisse et qui n'entendent pas répondre aux ordres de mobilisation de leurs pays respectifs. A ces réfractaires plus ou moins intégrés vont s'en ajouter d'autres entrant en Suisse pour échapper au conflit, ainsi que des déserteurs dont la situation personnelle est encore plus délicate dans la mesure où ils encourent chez eux le risque d'une sentence de mort. Fuyant leur pays pour des raisons personnelles, politiques et morales, ces «réfugiés militaires» au statut mal défini, entraînent la Suisse dans un enchevêtrement très complexe de réactions relevant du droit de séjour, de la politique extérieure, mais surtout de la politique intérieure. Souvent socialistes, antimilitaristes, ou représentants de minorités nationales, la présence des déserteurs et des réfractaires tend à accentuer les clivages socio-politiques du pays et met en cause sa sécurité¹¹⁰.

De ce fait, les commissions de gestion et de neutralité des deux Chambres interviennent très régulièrement pour soulever tel ou tel problème relatif à cette immigration de guerre. Droit d'asile, emploi, perspectives de naturalisation et, à partir de 1917, activité politique de cette population sont les aspects d'une question qui laissera des traces profondes dans l'attitude nationale à l'égard des étrangers.

Au cours de l'année 1916, les interventions des députés sont très contrastées et dépendent essentiellement de leurs affinités personnelles. C'est ainsi qu'au Conseil national, lors du débat du 7 juin 1916 sur la naturalisation¹¹¹, le libéral bâlois Paul Speiser et le socialiste Johannes Sigg plaident en faveur de la naturalisation des réfractaires assimilés par un long séjour en Suisse ou par leur mariage. Le lendemain, lors de la discussion du rapport de gestion consacré à la division de police, le rapporteur David Ringger demande une enquête sur la présence des déserteurs et des réfractaires; à ses yeux, ce serait là un élément nécessaire à la révision de la loi sur les naturalisations. Le radical Albert Mächler, pour sa part, insiste sur le contrôle de ces étrangers dépourvus de papier, alors que le conservateur-catholique Ernest Daucourt se plaint d'impairs commis par l'armée sur des personnes nées en Suisse et

d'interrogatoires conduits à tort par des autorités civiles. Le 21 juin, le socialiste zuricois Robert Seidel demande que les autorités traitent déserteurs et réfractaires avec humanité. L'ambivalence de la question est explicitée au Conseil des Etats par le genevois Jacques Rutty, rapporteur de la commission de gestion pour le Département de justice et police: il s'agit «de maintenir l'ordre dans le pays sans offenser les lois de l'humanité»¹¹².

Dans ce contexte, l'expulsion d'un réfractaire alsacien, Léon Lallemand, par la police bâloise, le 9 janvier 1916, souligne les divergences de sensibilités entre les différentes régions du pays. La presse romande qualifie cette affaire de grave violation du droit d'asile. Au Conseil national, lors de la discussion du rapport de neutralité consacrée au Département politique, le 15 juin 1916, le rapporteur Henri Calame condamne également l'expulsion. Il est chaleureusement soutenu par le genevois Louis Willemin et par le tessinois Brenno Bertoni pour qui il s'agit là d'une négation de la tradition d'asile, reflet regrettable de la mentalité dominante du peuple suisse. En revanche, à l'exception du socialiste Johannes Frei, les députés bâlois adoptent une attitude très cantonaliste. Selon le radical Emil Göttisheim, les autorités bâloises n'ont fait qu'appliquer la loi. Au reste, le nombre des réfractaires qui perdent leur nationalité est en constante augmentation. Cette situation entraînera l'obligation de les naturaliser, solution qui n'est guère envisageable pour les nouveaux venus. Le libéral Paul Speiser partage cet avis et le socialiste Eugen Wullschleger également. Tout en se félicitant de ce que cette affaire conduise à une modification des dispositions en vigueur, ce dernier n'admet pas «les attaques inouïes» contre son canton aux prises avec une population étrangère considérable. «Nous n'acceptons pas de leçons». Significatif du «fossé» entre les parties linguistiques du pays, cet incident amène le Conseil fédéral à édicter un arrêté, le 30 juin 1916, interdisant aux cantons l'expulsion des déserteurs et des réfractaires¹¹³.

Si les Bâlois ne manifestent guère de compréhension à l'égard des réfractaires alsaciens, les romands sont suspectés de céder aux pressions françaises; ainsi Göttisheim, dans sa réplique:

«M. Willemin devrait étendre son activité à la Chambre de commerce de Genève qui interdit à ses membres d'employer des déserteurs et des réfractaires de l'Entente».

Le 5 décembre 1916, Charles Naine se plaint qu'un réfractaire français ait perdu sa place à la suite de l'intervention d'un consulat de son pays. Le 15 décembre, Paul Graber dépose une interpellation cosignée par quatorze de ses camarades socialistes:

«Les soussignés demandent au Conseil fédéral quelles mesures il songe prendre en face de l'intervention des gouvernements étrangers dans les emplois confiés à des déserteurs ou insoumis habitant notre pays»¹¹⁴.

Jamais discutée, cette interpellation, devenue sans objet, sera retirée le 5 décembre 1918¹¹⁵.

Au cours de l'année 1917, le projet d'établir une statistique complète des déserteurs et des réfractaires est jugé aléatoire et inopportun en période de guerre¹¹⁶. Estimant en outre de plus en plus difficile d'entretenir toutes ces personnes avec leurs familles, Eduard Scherrer distingue ceux qui étaient établis en Suisse avant la guerre des nouveaux venus à l'égard desquels le pays n'a pas d'obligation¹¹⁷. Il faudrait, en conséquence, réviser la loi sur l'Heimatlosat. Dès cette période, cette catégorisation tend à prévaloir dans l'ensemble des attitudes relatives aux étrangers, les immigrés d'après 1914 étant souvent jugés opportunistes, inassimilables ou inutiles. Dès l'automne 1917, la dégradation des conditions socio-économiques entraîne un durcissement des clivages entre une droite nationaliste et une gauche revendicative. Ce type de «fossé» tend à se substituer à celui qui oppose alémaniques et romands. Or, dans ce contexte, beaucoup de déserteurs et de réfractaires s'engagent sur la scène politique avec des positions antimilitaristes et socialistes. Il s'ensuit une violente campagne de l'opinion bourgeoise contre les étrangers «indésirables»¹¹⁸ dont l'écho atteint le Parlement. Ainsi, le 3 octobre, Ernest Daucourt, rapporteur de la commission de gestion pour la division de police, s'en prend aux agitateurs anarchistes et antimilitaristes:

«On se plaint que la Suisse soit devenue un repaire pour un grand nombre d'étrangers douteux, réfractaires, déserteurs, oiseaux de proie de tous genres. Il faut observer strictement les prescriptions de police. Il faudrait également dresser une statistique des réfractaires et des déserteurs. Nous faisons preuve en Suisse d'une tolérance naïve à l'égard des étrangers, tandis que l'étranger se montre souvent très sévère à l'égard de nos nationaux. La commission estime nécessaire de surveiller régulièrement les étrangers».

Daucourt s'attire une réplique cinglante de Charles Naine:

«Ce n'est pas par des mesures de police qu'on peut combattre les idées, l'antimilitarisme. Les agitateurs antimilitaristes sont des Suisses et non pas des étrangers».

Pourtant, et Daucourt ne manque pas de le relever, le remuant Willi Münzenberg, secrétaire de l'organisation internationale de la jeunesse socialiste¹¹⁹, est étranger. Le chef du Département de justice et police, Eduard Müller, affirme que l'introduction de la carte de rationnement pour le pain a eu pour effet d'obliger beaucoup de «gens douteux» à se présenter à la police; il annonce de nouvelles mesures de contrôle à l'égard des étrangers. De ce fait, le 14 novembre, le Conseil fédéral durcit les mesures à l'encontre des déserteurs et des réfractaires; ceux-ci pourront désormais être astreints au service civil et expulsés en cas de délit, en particulier ceux «qui se rendent coupables de menées anarchistes ou antimilitaires»¹²⁰.

La révolution russe, les troubles de Zurich de novembre 1917, les manifestations des déserteurs et des réfractaires, en particulier la grève survenue dans le camp d'internement de Niederweningen suivie de l'intervention du Comité d'Oltten, achèvent de retourner l'opinion de la droite contre les «réfugiés militaires»¹²¹. Le 20 novembre, le Conseil fédéral prononce un arrêté d'expulsion contre Münzenberg dont l'exécution est ajournée en raison de son statut de réfractaire et remplacée par une peine de détention préventive¹²². Le 1er mars 1918, l'exécutif interdit la publication de trois journaux, dont deux dirigés par Münzenberg¹²³. Le 14 mars, le député et conseiller d'Etat radical argovien Emil Keller dépose un postulat visant à renforcer les mesures de sécurité et d'expulsion, en particulier à l'égard des déserteurs et des réfractaires «qui se sont montrés indignes de la tolérance dont ils étaient l'objet». Personnalité influente, Keller entraîne avec lui 45 cosignataires, dont 34 radicaux et 10 conservateurs-catholiques. De ces signatures, 10 émanent du canton d'Argovie, 10 autres de Berne, 6 de Zurich et 5 de Lucerne¹²⁴.

Dans ces circonstances, la commission chargée de l'étude de la question des déserteurs et des réfractaires aboutit à des conclusions très dures abordées au Conseil national lors de l'examen du rapport de neutralité, au cours de 6 séances, du 17 au 26 avril 1918. Selon son rapporteur, Emil

Göttisheim, les conditions ont bien changé depuis l'affaire Lallemand. Les déserteurs et les réfractaires seraient des privilégiés «au regard des Suisses, puisqu'ils ne sont pas astreints au service militaire». Ils abusent souvent du droit d'asile. En conséquence, allant au-delà des souhaits de Keller, la majorité de la commission estime qu'il faut non seulement expulser ceux qui ont commis un délit, mais également interdire désormais l'accès du pays aux étrangers astreints au service. Une autre commission approuve la suppression des trois journaux édictée par le Conseil fédéral¹²⁵. De telles considérations suscitent évidemment l'opposition de Greulich, Grimm, Graber et surtout de Platten. Soutenu par 10 camarades sur 19, ce dernier dépose, le 18 avril, un postulat demandant la suppression de l'expulsion prononcée contre Münzenberg et de l'interdiction des trois journaux. Ce postulat est signé des six socialistes zuricois, des deux neuchâtelois, des deux soleurois et d'un bernois sur sept. Le député bâlois et l'appenzellois ne signent pas¹²⁶. L'intervention de Platten provoque celle du fribourgeois Jean-Marie Musy qui réclame, au contraire, l'exécution du décret d'expulsion de Münzenberg. Son postulat est signé par 48 députés, dont 20 radicaux (20% de la fraction), 18 conservateurs-catholiques (43%) et 9 libéraux (75%). Cette intervention profile Musy à la tête d'une droite romande intransigeante, composée pour la circonstance de 24 députés, dont 10 radicaux vaudois sur 11 et 5 libéraux de ce canton¹²⁷.

Au cours des débats, la droite nationaliste en appelle au peuple qui, selon Göttisheim, «veut avoir la tranquillité et la paix à l'intérieur: voilà sa conception politique». Le radical Hermann Straumann parle même d'un risque de soulèvement contre les déserteurs et les réfractaires d'un peuple qui, contrairement aux députés, ne ferait aucune différence entre «les bons éléments et les mauvais». Pourtant, certains intervenants expriment des réticences à suivre cette conception. Selon Josef Jäger, radical de gauche argovien, «il n'est pas admissible que l'on considère les déserteurs et les réfractaires comme des voyous». Ce député soutient pourtant la suppression des journaux «révolutionnaires», car la liberté de la presse «ne doit pas profiter à la vermine et à la mauvaise herbe». Enfin, Albert Mächler, radical saint-gallois, admet les expulsions pour cause de délit mais n'approuve pas l'idée du refoulement à la frontière: «on peut comprendre que d'honnêtes gens se refusent à continuer cette guerre cruelle et inutile». Du côté socialiste, Platten motive son postulat en qualifiant l'expulsion de Münzenberg de «véri-

table excitation à la lutte des classes» en frappant une victime dont le programme est le même que celui du parti socialiste:

«Il s'est occupé des malheureux réfractaires et déserteurs. Ces gens sont plus honorables que maintes fripouilles qui vivent à Zurich avec des papiers en règle. Beaucoup de ceux-ci se sont soustraits au service dans les tranchées qu'à prix d'argent»¹²⁸.

Le conseiller fédéral Müller accepte le postulat Keller sous réserve de l'extradition dans le pays d'origine. Quant à Münzenberg, il juge son attitude

«[...] intolérable de la part d'un étranger doublé d'un réfractaire. Notre armée ne protège pas le capitalisme, comme le prétend Münzenberg, mais le pays tout entier»¹²⁹.

Au vote final, le postulat Keller est accepté par 90 voix contre 14, celui de Musy par 77 contre 19 et celui de Platten rejeté par 98 voix contre 14. En conséquence, le Conseil fédéral édicte un nouvel arrêté, daté du 1er mai¹³⁰, qui instaure le refoulement à la frontière évoqué par la commission Göttisheim et va donc au-delà du postulat Keller. Une pareille décision constitue une grave erreur politique. D'emblée, la gauche et une partie de l'opinion bourgeoise s'interrogent sur le respect du droit d'asile¹³¹; même la droite romande, qui exècre la propagande socialiste d'origine allemande, s'en prend à une mesure périlleuse pour les ressortissants des minorités nationales. Le fossé n'est pas encore entièrement comblé!

Le 12 juin, au Conseil des Etats, le rapporteur de la commission de neutralité pour le Département de justice et police Adalbert Wirz s'exprime avec mesure. La commission peut accepter le postulat Keller mais, en fait, l'arrêté du 14 novembre 1917 et l'ordonnance du 21 novembre concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers¹³² lui donnaient déjà satisfaction. En outre, l'exécution de l'expulsion de Münzenberg est devenue sans objet. En internant ce réfractaire, le Conseil fédéral a pris la plus sage des solutions. Cette retenue peut surprendre, émanant d'un député qui, le 25 avril 1918, s'était déclaré très décidé à appuyer le Conseil fédéral à prendre des mesures énergiques «à l'encontre des étrangers réfugiés en Suisse qui abusent de l'hospitalité».

Au Conseil national, le 19 juin 1918, Grimm et onze de ses camarades déposent une interpellation urgente faisant part de refoulements inhumains à la frontière de déserteurs «qui cherchaient un refuge dans notre pays et qui ont été ainsi rejetés dans les bras de ceux qui les poursuivaient». Les intervenants demandent de mettre un terme à ce «scandale» en abrogeant ou en révisant l'arrêté du 1er mai¹³³. Au cours de l'été, la question s'envenime; de plus en plus de milieux condamnent la décision du Conseil fédéral. De ce fait, le 31 juillet, s'exprimant au nom de la commission de neutralité du Conseil des Etats, son rapporteur pour le Département de justice et police, Adalbert Wirz, et son président, Albert Böhi, demandent à leur tour au Conseil fédéral d'envisager la révision de son arrêté du 1er mai¹³⁴.

Développant sa motion¹³⁵, Wirz en souligne le caractère politique. Il ne s'agirait pas de suivre les fluctuations de l'opinion publique, encore moins de considérer les déserteurs et les réfractaires comme des réfugiés politiques, mais de revoir un arrêté qui, en admettant le refoulement à la frontière, dépasse ses objectifs. En outre, l'application de ce texte a suscité des «frottements» entre les autorités civiles et militaires chargées de l'appliquer. Au cours du débat, le vice-président de la Chambre des Etats, Friedrich Brügger maintient une position dure à l'égard des mesures à prendre. Oskar Wettstein, pour sa part, souhaiterait une enquête sérieuse à la frontière «afin de constater si la désertion est humainement et politiquement excusable». Au nom du Conseil fédéral, Müller accepte à contrecœur le renvoi de la motion pour examen:

«La question dans son ensemble a pris dans les sentiments de notre peuple et dans notre presse une couleur purement politique, qu'elle n'avait pas au début et qu'elle ne devrait pas avoir aujourd'hui non plus. C'est en réalité une question de police à laquelle on mêle des éléments politiques qui lui sont étrangers».

Le 29 octobre, le Conseil fédéral promulgue un quatrième arrêté instaurant des interrogatoires à l'égard des nouveaux venus et précisant les mesures d'expulsion¹³⁶.

Après l'armistice, la question des déserteurs et des réfractaires reste à l'ordre du jour. Le maintien de leur présence en Suisse dépend des amnisties accordées par les anciens pays belligérants. Jusqu'en 1922, ces immigrés de guerre polarisent encore une certaine charge émotionnelle

et politique. C'est ainsi que le 28 juin 1919, Wirz plaide la cause des postulants à la naturalisation établis en Suisse avant 1914, «Suisse de cœur, bien qu'ils aient en honnêtes gens, au début de la guerre, répondu à l'appel de leur pays». A l'inverse, le 21 septembre 1920, Brügger, s'exprimant au nom de la commission de gestion du Conseil des Etats, prie le Conseil fédéral d'être désormais plus sévère à l'égard de personnes «qui ne méritent aucunement nos bontés». De même le 8 juin 1921, Paul Charmillot, rapporteur de la commission de neutralité pour les questions de police, regrette «la situation privilégiée» dont bénéficiaient les réfugiés militaires que la Suisse ne peut expulser en raison des risques encourus dans leur pays, au contraire des étrangers ayant accompli leurs obligations militaires.

Le 28 juin 1921, le Conseil fédéral adopte un nouvel arrêté assimilant les déserteurs et les réfractaires aux autres étrangers sous réserve du droit du Département fédéral de justice et police à suspendre une décision cantonale de refus ou de retrait du permis de tolérance «si le renvoi de la personne en cause revêtait un caractère de dureté particulière»¹³⁷.

De ce fait, lorsque le 25 janvier 1922, le groupe socialiste refuse l'entrée en matière sur le budget pour marquer son opposition à la politique générale menée par le Conseil fédéral et par les groupes qui le soutiennent, Paul Graber évoque notamment la situation des déserteurs et des réfractaires:

«On prend à leur égard des mesures non seulement vexatoires, mais antihumaines, qui atteignent des hommes et leur famille, vivant honorablement depuis de longues années dans notre pays, depuis 20 ans et même plus. Parce que déserteur ou réfractaire, ces gens sont contraints à s'en aller très rapidement, à rentrer dans leur pays d'origine où souvent ils risquent des condamnations assez graves»¹³⁸.

Le Conseil national, le 31 mars 1922, et le Conseil des Etats, le 9 juin, décident de maintenir en vigueur et donc de légaliser les divers arrêtés du Conseil fédéral relatifs aux étrangers et aux réfugiés militaires. L'état d'exception est achevé et selon le *Rapport de Conseil fédéral sur sa gestion en 1921*, la tolérance générale à l'égard des déserteurs et des réfractaires «n'a jamais été, dans la pensée de ses auteurs, qu'une mesure exceptionnelle et transitoire»¹³⁹.

Chapitre IV: La sécurité intérieure et extérieure

Population dont la présence en Suisse est par nature liée à des circonstances exceptionnelles, les déserteurs et les réfractaires mettent en évidence les difficultés de concilier deux fondements de la politique nationale: le droit d'asile et la sécurité du pays. Dès 1848, la Confédération s'est donné le droit d'expulser de son territoire les étrangers qui compromettent sa sûreté intérieure ou extérieure¹⁴⁰. Le 28 juin 1889, la loi fédérale sur le ministère public de la Confédération charge notamment le procureur général de la surveillance de «la police des étrangers»¹⁴¹. Cette expression est équivoque, parce qu'elle fait croire à l'institutionnalisation d'une politique de contrôle migratoire, notion à l'époque totalement absente de l'esprit du législateur fédéral.

Une fois de plus, la situation va complètement se modifier au cours de la Première Guerre mondiale. Un Office central de police des étrangers chargé de contrôler leur mobilité est instauré par l'ordonnance du 21 novembre 1917¹⁴², alors que la notion de sécurité nationale trouve son apothéose lors de la grève générale de novembre 1918.

Depuis les événements de 1878 et de 1885¹⁴³, l'expulsion est devenue une mesure de plus en plus souvent utilisée par les autorités fédérales et cantonales à l'encontre des représentants étrangers de la classe ouvrière. Elle tend donc à indigner les socialistes suisses, en particulier ceux qui se réclament du mouvement internationaliste. C'est ainsi que le 26 mars 1914, Grimm et 16 camarades avaient déposé une motion suscitée par l'expulsion du socialiste italien Angelo Faggi¹⁴⁴. Abordée au Conseil national, le 9 juin 1915, cette motion demande au Conseil fédéral de présenter un rapport:

«N'y a-t-il pas lieu

- 1) de publier dans la Feuille fédérale les motifs à l'appui de toute expulsion d'étrangers ordonnée par le Conseil fédéral?
- 2) d'augmenter les garanties pour la protection de la liberté d'opinion?»

Dénonçant l'arbitraire de la police politique, Grimm souhaite que l'Assemblée fédérale dispose d'un droit de contrôle sur les expulsions ordonnées par l'exécutif en vertu de l'article 70 de la Constitution

fédérale, sinon les tribunaux devraient être seuls habilités à prononcer la peine d'expulsion. Müller, chef du Département fédéral de justice et police, fournit quelques renseignements sur l'affaire Faggi et souligne que la publication des motifs d'expulsion n'est prévue nulle part; à son avis, elle ne serait d'ailleurs pas dans l'intérêt de la personne concernée. «Le peuple suisse (étant) attaché au maintien de l'ordre et de la tranquillité, il n'y a pas lieu d'ébruiter des cas de ce genre» ni de modifier les procédures en vigueur. Le Conseil national rejette la motion par 83 voix contre 15.

La pratique de l'expulsion et la liberté d'expression sont soulevées à plusieurs reprises. Le 15 juin 1916, notamment, le socialiste genevois Jean Sigg demande des explications au sujet de l'expulsion de l'écrivain tchèque Lev Sychrava et de l'interdiction du journal *La Nation tchèque*¹⁴⁵.

Le fossé entre les trois régions linguistiques du pays est à l'origine d'autres manifestations troublant la sécurité. A la suite de la démission du conseiller fédéral Arthur Hoffmann, en juin 1917, des troubles éclatent à Lugano contre le roi Constantin de Grèce et à Genève où des manifestants arrachent l'écusson consulaire allemand¹⁴⁶. Il en résulte le dépôt d'une interpellation du radical argovien Josef Jäger soutenu par 34 cosignataires, tous alémaniques, demandant au Conseil fédéral de prendre des mesures pour assurer la protection des consulats étrangers et des insignes nationaux ainsi que pour «la sauvegarde des traditions suisses d'hospitalité internationale». Selon Jäger,

«La Suisse allemande est irritée par la lutte des langues et par les attaques dirigées contre nos voisins allemands. A Lugano, la populace étrangère s'est permis d'insulter un prince en exil. Nous criions au Conseil fédéral: Landgraf, werde hart!»¹⁴⁷.

La réponse solennelle du président de la Confédération Edmund Schulthess, pour qui non seulement les autorités mais le peuple dans son ensemble doivent assurer la sauvegarde de la tradition d'hospitalité, satisfait Jäger¹⁴⁸.

Dès la fin 1917 et tout au long de l'année 1918, la notion de sécurité prend un autre sens; c'est désormais le système social qui est en cause.

Les interventions consacrées aux déserteurs et aux réfractaires démontrent que les députés de la droite attribuent une certaine responsabilité aux étrangers «indésirables». En va-t-il de même lors des nombreux débats de novembre et de décembre 1918 consacrés à la grève générale? Face au plus célèbre conflit social de l'histoire suisse contemporaine, objet des angoisses et des phantasmes collectifs, la réponse, quoique nécessaire, s'avère plus difficile.

L'Assemblée fédérale est convoquée en session extraordinaire, les 12 et 13 novembre¹⁴⁹. Au Conseil national, 31 orateurs, y compris le conseiller fédéral Felix Calonder, totalisent 40 interventions¹⁵⁰. De ces interventions, 11 mettent directement en cause les «éléments étrangers»: 8 pour les condamner et 3 pour les disculper. En outre, 19 d'entre elles font allusion à des «influences étrangères», bolchévistes, anarchistes et allemandes: 15 en soulignent l'importance, 4 la récusent. Troisième critère significatif: 9 allocutions font explicitement appel au patriotisme ainsi qu'aux «valeurs suisses».

Présentant le rapport du Conseil fédéral sur la grève générale, Calonder relit l'appel de l'exécutif au peuple suisse du 7 novembre, motivant la mise sur pied des troupes à la demande du gouvernement zuricois. Cet appel ne ménage pas les «éléments étrangers»:

«Quelques journaux et quelques groupes menacent ouvertement ou d'une manière voilée de transporter en Suisse les expériences révolutionnaires et anarchistes qui ensanglantent la Russie. Des éléments louches, généralement étrangers, sèment la haine, exploitent les difficultés insurmontables de notre ravitaillement, excitent les passions malsaines; ces éléments-là ne reculeront ni devant les coups de force ni devant le crime. Dans la maison suisse, si largement hospitalière et si ouverte à l'esprit de liberté, il n'y a point de place pour eux!»¹⁵¹.

Au nom du groupe agricole, Jakob Freiburghaus et Ernest Chuard lisent une déclaration demandant des mesures énergiques contre les éléments révolutionnaires étrangers «dont chaque citoyen digne de ce nom condamne et réprouve l'immixtion dans notre Etat démocratique»¹⁵².

Particulièrement éloquent, le libéral genevois Frédéric De Rabours est persuadé de l'existence d'un complot lancé de Petrograd ou de Berlin embrigadant «ceux qui s'étaient soustraits à la défense de leur pays»:

«Ces étrangers, qui étaient partis de chez eux peut-être plus encore la peur aux entrailles qu'avec une idée dans la tête, sont arrivés chez nous et ont prétendu nous apprendre le catéchisme cahotique de leur politique»¹⁵³.

A leur rôle de révoltés, s'est ajouté celui des représentants de la république des Soviets. N'admettant pas de «leçon» dans un «pays qui peut pourtant se prétendre majeur sans témoigner de trop d'orgueil», De Rabours est d'accord de discuter avec des «agitateurs» «qui sont des Suisses, de vrais Suisses»:

«Mais si derrière ou à côté d'eux, il y a ces étrangers qui veulent répandre les ferments du désordre dans toute l'Europe, nous avons le droit de dire, aux socialistes suisses, qu'ils sont leurs jouets ou leurs complices»¹⁵⁴.

Profondément germanophobe, De Rabours appartient à une classe politique romande convaincue que l'Internationale a travaillé pour le Reich.

Moins nuancé que son collègue genevois, le vaudois Paul Maillefer accuse les socialistes d'acointance avec les Soviets et leur demande qui les subventionne¹⁵⁵. Pour sa part, le radical zuricois Robert Schmid accuse la propagande révolutionnaire soviétique et suspecte Nobs et le *Volksrecht* d'adhérer à cette voie¹⁵⁶. Après s'en être pris à Grimm et à ses alliances avec le «diable», Arnold Knellwolf, du groupe de politique sociale, décrit un curieux spectacle:

«Gestern sah ich ein Schauspiel. Vor dem Bahnhof zog die Karawane der Automobile vorbei mit den abziehenden Vertretern der russischen Gesandtschaft, wenn wir sie so nennen wollen. Es war ein Auszug der Kinder Israels aus Aegypten. Sie haben wohl nun für lange die Fleischtöpfe gesehen, aber sie haben sehr tief hineingeschaut [...]. Nun habe ich sie scheiden gesehen, aber nicht mit Lachen, sondern mit doppeltem Bedauern. Einmal kamen mir diese Gestalten bedauerlich vor mit den ungewaschenen Gesichtern, mit ausgesprochenem halbasiatischem oder ganzasiatischem Gepräge, die nur kurze Zeit gewohnt und gelebt haben in einer richtigen uralten Demokratie, die aber doch nicht einmal das einfache ABC der echten Demokratie gelernt haben [...]»¹⁵⁷.

Selon ce discours, il s'agit donc d'ingérences asiatiques dans une très ancienne démocratie. Dans un tel amalgame, le péril n'est plus seulement d'ordre politique et social, mais culturel et ethnique: «Von denen hätten wir Schweizer etwas lernen und annehmen können?»¹⁵⁸.

Sans dénoncer aussi explicitement le rôle des agents étrangers, de nombreux autres députés font allusion aux influences extérieures qui ont pesé sur les socialistes suisses. C'est notamment le cas du libéral neuchâtelois Otto de Dardel pour qui les socialistes, à l'aide de «méthodes russes» veulent «l'anéantissement de notre Suisse, de cette Suisse telle qu'elle est résultée de l'effort continu des générations»¹⁵⁹. Pour le chrétien-social bâlois Ernst Feigenwinter, les socialistes qui se démarquent de tout accord spirituel et politique avec les bolchéviques sont des hypocrites. Il n'est qu'à lire le *Basler Vorwärts* qui a commémoré la victoire de la révolution soviétique. Feigenwinter ne peut même plus avoir confiance en Greulich qui souscrit aux événements alors qu'il aurait déclaré auparavant:

«Eher würde ich meinerseits das Vetterligewehr an die Schulter hängen, bevor ich eine Revolution von aussen in der Schweiz zustanden kommen liesse»¹⁶⁰.

Pourtant, les députés bourgeois trouvent une source de confiance dans les valeurs patriotiques¹⁶¹ d'une idéologie nationale que le peuple suisse est sensé incarner. C'est le sens de la déclaration de Robert Forrer qui évoque «l'esprit suisse»¹⁶². Pour Otto de Dardel, les socialistes commettent l'erreur d'identifier «l'état d'esprit de la nation suisse» avec celui des populations de Bavière, de Prusse ou de Russie. «Les citoyens suisses ont une éducation civique et républicaine avancée»¹⁶³. A l'instar de Frédéric De Rabours, plusieurs intervenants manifestent une volonté démocratique de rester maître chez eux, avec l'appui d'un peuple de citoyens décidé à conserver «ce qui peut rester de cette patrie après cette terrible guerre»¹⁶⁴.

Face à ces attaques, les socialistes n'entendent pas se laisser assimiler à un parti à la solde de l'étranger, d'autant que cette analyse disqualifie la portée de leurs revendications. Greulich rappelle son rôle historique en faveur de l'éducation ouvrière et tente de démasquer la stratégie du discours bourgeois:

«Erlauben Sie mir, vorhergehend nur einen Unterton zu berühren, der sowohl im Bericht des Bundesrates als in den Erklärungen der Fraktionen dieses Rates mitgespielt hat. Das ist der Unterton gegen die fremden Elemente, worunter man natürlich nur diejenigen fremden Elemente rechnet, die mit den herrschenden, in den bürgerlichen Parteien vertretenen Anschauungen nicht einverstanden sind. Es ist ja etwas Populäres [...]»¹⁶⁵.

Selon Greulich, les étrangers n'entrent pas en considération dans les causes objectives de la réalité politique et sociale. Au reste, le parti socialiste a condamné l'action de la «Forderung». Les socialistes bernois GrosPierre, Ryser et Ilg s'expriment dans le même sens. GrosPierre défend «une classe ouvrière suisse» indignée par l'anathème de «bolchévisme» dont elle est victime.

«Il s'agit [...] d'une partie de la population suisse qui a droit à votre respect aussi bien que vous le réclamez pour vous-mêmes»¹⁶⁶.

Howard Eugster-Züst cherche même à retourner l'argument patriotique en faveur d'un peuple qui réclame la justice sociale:

«Aber bieten Sie die Bruderhand denen, die auch Schweizer sein, die auch Schweizer bleiben wollen, aber heute ihr Recht fordern, das auch nach Ihrer Auffassung früher oder später ihnen werden soll. Das ganze Schweizervolk wird es Ihnen in kurzer Zeit danken, dass Sie Grosses vollbracht haben»¹⁶⁷.

Pour sa part, Grimm dénonce les processus d'amalgame utilisés par les députés de droite. Au reste, personne n'a protesté quand la presse romande a prétendu qu'il était un Allemand naturalisé après le début de la guerre¹⁶⁸. Pourtant, ne siège-t-il pas au Conseil national depuis 1911? Grimm se réclame d'une mission consistant à dénoncer l'idée que les socialistes entendent transplanter les méthodes russes en Suisse:

«Unser Programm beweist wohl am schlagendsten, wie unwahr die Behauptung ist, wir hätten bolschewistische Pläne. Der Bolschewismus, in der Form, wie Sie sich ihn vorstellen, ist das Produkt der besondern historischen Verhältnisse Russlands»¹⁶⁹.

Enfin Grimm s'en prend aux insultes proférées par Knellwolf à l'égard des représentants soviétiques, parce qu'il s'agit d'étrangers aux conceptions différentes.

«In der Schweiz steht man sonst vor fremden Leuten schon etwas anders da. Ja, wenn es sich um grosse Herrschaften handelt, mag der Mann innerlich noch so faul und angefressen sein, dann ersterben Sie im Staub vor Ihnen»¹⁷⁰.

Chacun a donc ses propres étrangers et Charles Naine dénonce à son tour de véritables influences étrangères exercées cette fois sur la classe bourgeoise:

«Vous devez payer avec la bourgeoisie capitaliste internationale les erreurs de votre classe [...] c'est par peur comme par intérêt que dès le début de la guerre vous nous avez mis, Messieurs, et le Conseil fédéral d'accord avec vous, à la remorque de l'impérialisme allemand jusqu'au moment où vous vous mettez, et cela commence, à la remorque de l'impérialisme de l'Entente, de nouveau par peur»¹⁷¹.

Au cours de la session de décembre du Conseil national, plusieurs interpellations sont déposées au sujet de la grève générale. L'une d'entre elles émanant de Musy et de 11 cosignataires, tous conservateurs-catholiques à l'exception du radical fribourgeois Hermann Liechti, évoque explicitement l'action des étrangers:

«Les soussignés demandent à être renseignés sur les mesures prises pour protéger notre pays contre les anarchistes et les étrangers qui compromettent la sécurité intérieure de la Suisse [...]»¹⁷².

Développant une autre interpellation relative à la sûreté intérieure, le radical vaudois Henri Bersier considère que «la grève générale est d'essence étrangère»¹⁷³. C'est également l'avis du bernois Johann Jenny¹⁷⁴, membre de l'Union suisse des paysans, alors que pour le conservateur-catholique lucernois Heinrich Walther:

«Dans nos fabriques, on répand des appels invitant les ouvriers à former des conseils d'ouvriers. C'est une tentative russo-allemande de provoquer la révolution. On invite l'armée à former des conseils de soldats»¹⁷⁵.

L'idée d'un modèle révolutionnaire soviétique propagé par les socialistes est évoquée par d'autres orateurs, notamment par Ernest Dau-court qui reproche également à des étrangers d'avoir incité des déserteurs et des réfractaires à refuser le travail¹⁷⁶.

Une fois de plus, les socialistes se défendent de ces accusations et comptent d'autres étrangers au nombre des responsables de la crise. Selon Konrad Ilg:

«Dans les classes aisées, on est largement fourni de denrées alimentaires. Si l'on veut expulser des étrangers, qu'on commence par les clients des grands hôtels, par exemple du Bellevue-Palace à Berne»¹⁷⁷.

Enfin Grimm se demande:

«Qu'est-ce que MM. Bersier et Musy entendent par désirables et indésirables? Ce qui intéresse ces Messieurs, c'est qu'ils puissent tirer argent des étrangers et qu'ils soient de bons clients de nos hôtels. En 1849, nous avons expulsé des milliers d'ouvriers sur la pression de l'étranger [...]. On a couvert des listes de signatures pour pétionner contre les déserteurs; puis, on s'est repenti. Notre cause est sur un terrain solide»¹⁷⁸.

Dénonçant l'Entente, les Puissances centrales, Wilson et le parlementarisme, Platten en arrive à une conclusion quelque peu différente:

«Le bolchévisme ne restera pas confiné à la Russie; il se répandra dans tous les peuples, même chez nous»¹⁷⁹.

Pour l'heure, 129 députés sur 179 présents¹⁸⁰ signent une déclaration, déposée par Jean-Marie Musy, approuvant la levée des troupes, demandant la punition des responsables de la grève et affirmant

«[...] que le peuple suisse attend du Conseil fédéral qu'il poursuive son œuvre d'épuration en expulsant tous les étrangers dont l'attitude constitue un danger pour la sécurité du pays»¹⁸¹.

81 radicaux, 32 conservateurs-catholiques, 10 libéraux, 2 membres du groupe de politique sociale et 4 sans parti adhèrent à ce texte, contre 50 qui ne signent pas, à savoir les 19 socialistes, 18 radicaux, 5 conservateurs-catholiques, 4 membres du groupe de politique sociale, 2 libéraux et 2 sans parti.

En définitive, au-delà des divergences d'opinion et de la violence des propos échangés, l'analyse des débats consacrés à la grève générale révèle une obsession largement partagée par les représentants du peuple: celle du rôle de l'étranger dans le déroulement des opérations. Confrontés à une expression populaire échappant au contrôle des mécanismes traditionnels de la démocratie suisse, de nombreux députés issus des partis dirigeants ont tenté, avec des convictions diverses, de discréditer la grève générale en attribuant la responsabilité majeure de cette grave turbulence aux agents étrangers et à leurs influences. Les déserteurs et autres réfractaires de gauche n'avaient-ils pas prouvé leur indignité à l'égard de la terre d'accueil helvétique? Face à cette situation

de rupture, la classe politique de droite s'est donné mission de rappeler l'existence d'un peuple transcendé par un idéal patriotique inaliénable. A l'inverse, confrontés aux représentants d'un intérêt général se voulant perpétuel, les socialistes ont tenté, par des voies diverses, de se démarquer d'une vision qui ne pouvait que nuire à la légitimité nationale des revendications ouvrières. Bien que soulignant le caractère universel du bouleversement politique et social, ils ont surtout cherché à s'exprimer à leur tour au nom d'un peuple confronté à des difficultés objectives. Peuple de droite contre peuple de gauche? Les représentants de la droite et de la gauche se sont réclamés du peuple suisse. L'attaque nationaliste de la droite a eu pour effet de renforcer chez les socialistes une tendance à définir leurs objectifs par rapport au contexte national.

La grève générale, l'armistice et la chute du Reich donnent également l'occasion à la droite romande de demander des comptes au sujet des agents allemands. C'est ainsi que le 4 avril 1919, De Rabours développe une interpellation qu'il avait déposée le 2 décembre précédent avec 12 cosignataires. A son avis, l'Allemagne, sa légation et ses consulats ont fomenté, dès 1915, une «agitation terroriste et révolutionnaire» en Suisse. De nombreux Allemands «suspects» devraient être expulsés. Calonder reconnaît l'existence d'abus et admet que les principaux coupables n'ont pu être découverts en raison du manque d'énergie des autorités cantonales et de l'absence d'une police fédérale.

En juin 1919, à la suite des événements de Zurich, de nouvelles interpellations demandent des explications ou des mesures «pour mettre un terme aux troubles révolutionnaires qui se perpétuent» dans cette ville¹⁸². Lors du débat, le 26 juin, Daucourt revient sur l'existence d'«un plan de révolution anarchiste dressé sur les instructions venant de Russie». C'est également l'avis d'Eduard Müller, chef du Département fédéral de justice et police. Devenu plus conciliant, Paul Graber dénonce ces troubles dont il attribue les causes à la «nature humaine» et à la guerre. L'espoir résiderait dans «l'accélération des réformes sociales»:

«La masse met tout son espoir dans la révolution; c'est un phénomène mondial et qui n'est pas limité à Zurich. Nous félicitons le Conseil fédéral des réformes sociales qu'il a réalisées ces derniers mois, il faut continuer dans cette voie».

Toutefois, Graber considère que «l'égalité constitutionnelle n'est pas respectée», dans la mesure où l'«on laisse entrer en Suisse des princes étrangers, tandis qu'on refoule des gens qui ont un intérêt immédiat à venir dans notre pays».

Au cours de cette difficile année 1919, la question de la sécurité se mêle de plus en plus à celle de l'établissement et du séjour des étrangers. Comment concilier le rétablissement de la liberté de circulation nécessaire à l'économie du pays avec le maintien de l'ordre social, à Zurich en particulier¹⁸³?

Pendant ce temps, les expulsions se multiplient, ce qui incite Graber et 10 cosignataires socialistes à demander, par motion du 2 février 1920, d'unifier les dispositions en la matière et de «renoncer à certaines mesures exceptionnelles de guerre». Dans son développement, le 29 avril, Graber mentionne la bonne volonté du chef de la division de police¹⁸⁴ qui contraste avec l'arbitraire des autorités cantonales et du ministère public de la Confédération. «Très souvent, nous constatons les influences manifestes d'autorités étrangères».

Heinrich Häberlin, le nouveau chef du Département de justice et police

«reconnaît qu'il est très difficile de voir clair dans les prescriptions sur les expulsions [...]. Aujourd'hui, toutefois, il est trop tôt pour revenir aux conditions antérieures. Le nombre des expulsions s'est augmenté en raison du contrôle des étrangers, mais ce contrôle ne doit pas faiblir. Nous ne pouvons pas dire quand un changement pourra intervenir et même s'il pourra en intervenir un».

La motion est prise en considération sous réserve des dispositions constitutionnelles en vigueur. Le 22 juin, la commission de gestion du Conseil national «demande qu'on sauvegarde mieux les droits des étrangers expulsés; leurs avocats devraient pouvoir prendre connaissance des actes». Tout en admettant des exceptions, Häberlin n'est pas d'accord sur le principe et la commission de gestion du Conseil des Etats non plus¹⁸⁵.

La question des expulsions resurgit avec l'initiative populaire sur les étrangers qui entend modifier l'article 70 de la Constitution fédérale. En accord avec le Conseil fédéral¹⁸⁶, le rapporteur de la commission du

Conseil des Etats, Josef Hildebrand, estime que le texte proposé n'apporte rien de très nouveau¹⁸⁷. L'expulsion d'étrangers qui porteraient atteinte à la prospérité du peuple est déjà pratiquée et les précisions apportées à ce sujet sont superflues. Hildebrand remarque toutefois qu'une des causes de l'initiative réside dans la position expectative du Conseil fédéral quant à l'exécution des expulsions; de ce fait, il invite l'exécutif à manifester plus de diligence. Sans autre réflexion, l'initiative est rejetée par les deux Chambres¹⁸⁸.

En 1921, les péripéties de l'affaire du roi Charles de Habsbourg¹⁸⁹ provoquent une relative inversion des tendances au Conseil national. Pour les socialistes, l'équipée du roi en Hongrie se situe dans un contexte politique international et met implicitement en cause la sécurité du pays. Au contraire, une partie des députés bourgeois, les conservateurs-catholiques en particulier, défendent le droit d'asile. C'est ainsi que, le 4 avril, Grimm et 20 cosignataires de son parti déposent une interpellation composée de six questions, dont la dernière suggère d'interdire un nouveau séjour au roi. Le 11 avril, le conservateur-catholique Johann Bossi et 48 cosignataires (25 de son propre parti, 14 PAB et 9 radicaux) demandent au contraire de «sauvegarder les traditions suisses en matière de droit d'asile» ajoutant, non sans quelque paradoxe, de «défendre l'ordre constitutionnel et la sécurité du pays contre les éléments révolutionnaires du dehors et du dedans». L'affaire n'est discutée que le 9 juin¹⁹⁰ dans un contexte modifié. En mai, le Conseil fédéral a en effet fixé de nouvelles conditions de séjour au roi et ce dernier promis de quitter la Suisse en août. Bossi prétend que la promesse du roi lui a été extorquée, ce qui serait contraire à une tradition d'asile remontant aux origines du pays. La Suisse ne serait-elle désormais en mesure de n'accueillir que des révolutionnaires et des bolchéviques? En outre, Bossi reproche à Grimm de tenir des «théories» contraires à la tradition socialiste. Au sujet du maintien de l'ordre, le député grison rappelle le rôle de la mission soviétique en Suisse. Il faut manifester plus d'énergie contre les perturbateurs:

«Das verlangt nicht nur die Mehrheit des Parlamentes, das verlangt ganz besonders die übergrosse Mehrheit des patriotisch denkenden Schweizer-volkes»¹⁹¹.

Une fois de plus, depuis 1918, le peuple suisse dispose de représentants particulièrement bien informés sur ses exigences!

Se référant au «calme» et à l'«objectivité», Motta expose une lecture historique de l'affaire et se démarque de toute opinion partisane ou confessionnelle:

«Les conclusions que je tire sont qu'il n'y a pas eu violation du droit d'asile, qu'il n'y a pas eu violation des traditions suisses et que le Conseil fédéral est demeuré fidèle à ses traditions en mettant à la présence de tout réfugié politique en Suisse ces deux grandes conditions qui sont la substance même du droit d'asile: abstention pour le réfugié de toute menée intérieure et respect de l'ordre constitutionnel. Un Etat ne peut pas tolérer que l'on fasse, de l'étranger, sur son sol une propagande capable de miner ses bases mêmes. La seconde condition est que la conduite des réfugiés politiques soit telle que les relations extérieures du pays ne soient pas compromises. En prônant cette attitude, je demeure fidèle à la conduite de la Suisse, depuis des siècles et surtout dans la deuxième partie du siècle écoulé»¹⁹².

Usant de l'ironie, Grimm se déclare satisfait de la réponse. L'est-il également des conditions générales d'asile évoquées par Motta? Pour sa part, Bossi, bien que d'accord sur plusieurs déclarations de principe, n'est pas satisfait:

«Es genügt ja, dass Herr Grimm mit dem Bundesrate zufrieden ist»¹⁹³.

La raison d'Etat ne concorde pas toujours avec les stratégies partisans.

Le roi ne quittera pas la Suisse en août, mais cherchera à nouveau à regagner la Hongrie en octobre. Le 25 octobre, le Conseil fédéral l'interdit de séjour sur le territoire de la Confédération¹⁹⁴. Ce nouvel épisode est à l'origine d'une deuxième interpellation Grimm, du 13 décembre, cosignée par 15 socialistes, demandant des renseignements sur les circonstances de ce voyage. L'interpellation est retirée le 21 mars 1922¹⁹⁵.

Enfin, le 6 octobre 1921, Ernst Reinhard et 14 autres socialistes demandent au Conseil fédéral quels sont les critères d'octroi du permis d'entrée pour les conférenciers étrangers invités par les organisations ouvrières. A leur avis, l'exécutif devrait autoriser la venue de ceux

«[...] qui s'engagent à ne déployer aucune activité en dehors des réunions organisées par la classe ouvrière dans un but éducatif et à ne pas s'occuper de politique»¹⁹⁶.

Dans son développement, le 14 octobre¹⁹⁷, Reinhard se montre très sarcastique à l'égard d'Häberlin qui aurait refusé l'entrée de certains conférenciers qualifiés de bolchévistes. Reinhard prétend que le chef du Département de justice et police ne sait pas ni de quoi ni de qui il parle. Häberlin répond très sèchement sur les cas évoqués et, de façon plus générale, n'entend pas se laisser imposer ni «indésirables», ni «agents de Moscou». La réponse d'Häberlin et le refus de Reinhard se terminent par un flot d'invectives dans un brouhaha général. Si l'ordre règne en Suisse, le Parlement s'agite! Les débats de décembre 1921 sur la *lex Häberlin* le prouvent¹⁹⁸.

Chapitre V: Le contrôle du séjour et de l'établissement

Les débats consacrés aux déserteurs et réfractaires ainsi qu'à la sécurité du pays montrent qu'à partir de 1917, la Suisse est confrontée à un ensemble de problèmes politiques et sociaux de nature à remettre en cause le fonctionnement du système. Les représentants de ce système en sont donc réduits à une position défensive et, à tort ou à raison, ils considèrent que les étrangers représentent un des éléments perturbateurs importants. A ces considérations s'ajoute progressivement l'angoisse de l'après-guerre, c'est-à-dire la crainte de l'apparition de nouveaux rapports sur les scènes internationale et nationale. La dépendance économique de la Suisse à l'égard de vainqueurs imposant un nouvel ordre économique, mais aussi de vaincus conservant un potentiel de production considérable, ne risque-t-elle pas de s'accroître, d'autant que si les vaincus sont allemands, la Suisse devra réorienter sa politique économique? De ce fait, le concept d'«Überfremdung» évolue; à l'origine essentiellement politique et démographique, il tend à devenir économique et social¹⁹⁹. Ce n'est plus tellement la «surpopulation étrangère» qui préoccupe l'opinion nationale, c'est désormais surtout le fait que ces étrangers représentent une concurrence commerciale, financière et ouvrière à des Suisses de plus en plus regroupés sous la bannière d'un intérêt national à protéger. Or, la protection de tout intérêt collectif entraîne forcément la valorisation des normes sociales objectives et imaginaires élaborées par cette collectivité. Il devient dès lors possible de comprendre pourquoi la politique d'octroi facilitée de la naturalisation, cette panacée d'avant-guerre, est abandonnée. Son histoire, comme l'écrira Oskar Wettstein en 1924, ne représente plus «l'évolution

trionphale d'un idéal national»²⁰⁰. La Suisse n'a plus l'intention d'«assimiler» les étrangers, elle entend désormais en contrôler les mouvements.

L'ordonnance édictée par le Conseil fédéral le 21 novembre 1917 «concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers»²⁰¹, qui instaure un Office central de police des étrangers, constitue le texte de base de cette nouvelle politique. L'article constitutionnel, adopté le 25 octobre 1925, donnant à la Confédération «le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers»²⁰² en est la consécration. Entre ces deux dispositions, la première de caractère exceptionnel, et la seconde, légale et durable, se profile une longue histoire marquée par les conflits d'intérêts et les malentendus, mais aussi par la recherche d'un consensus associant les besoins de sécurité politique et économique aux intérêts fédéralistes et touristiques²⁰³.

Au Conseil national, le problème du contrôle des étrangers débute après la défaite de l'Allemagne. Lors du débat sur le rapport de neutralité, le 27 mars 1919, les divers intervenants s'accordent à considérer que les étrangers - «indésirables», «négociants de tout genre» et autres - entrent trop facilement en Suisse. Pourtant, une première division se fait jour: certains, tel le rapporteur saint-gallois Thomas Holenstein, réclament un renforcement des compétences fédérales alors que d'autres, le genevois De Rabours en particulier, critiquent le nouvel Office fédéral de police des étrangers et demandent une décentralisation des mesures. Le conseiller fédéral Müller annonce l'arrivée de Rothmund²⁰⁴ et la nécessité de modifier «radicalement les conditions d'établissement». Il ajoute toutefois que l'arrêt total de l'immigration est impossible.

Au Conseil des Etats, le débat sur le rapport de neutralité du 5 juin 1919 s'envenime. Le radical bernois Gottfried Kunz, très lié aux milieux ferroviaires et touristiques, critique violemment les mesures en vigueur concernant l'entrée des étrangers en Suisse:

«L'industrie hôtelière et bon nombre d'entreprises de transport sont menacées d'une ruine imminente si ces règles ne sont pas atténuées pour les touristes étrangers et leur application pas modifiée de manière à mieux tenir compte des circonstances. La Suisse doit sans doute se défendre contre l'invasion par les étrangers, mais non contre la visite que nous font des

touristes absolument inoffensifs dont beaucoup sont depuis des années nos hôtes réguliers».

Les radicaux Otto Aepli, Emile Dind et Oskar Wettstein demandent diverses modifications. Il faudrait surtout instaurer un système de surveillance afin d'assurer le départ des individus admis pour un séjour temporaire. Selon Wettstein, un contrôle efficace des entrées et des départs doit relever de la compétence fédérale, afin de concilier «les intérêts économiques» et le «désir non moins ardent que nous avons de fermer nos frontières aux indésirables». Müller fait part de ses projets de réforme, mais insiste sur la nécessité de maintenir «pendant une période encore longue certaines mesures de sûreté»:

«Si nous n'avions pas exigé que tous les passeports fussent visés en Suisse par une seule et unique autorité centrale, nous n'aurions jamais pu empêcher un véritable débordement sur notre pays d'indésirables et de sans travail».

Pendant, le 19 juin, le Conseil fédéral autorise les légations et consulats à délivrer des permis d'entrée d'une durée limitée²⁰⁵. Il s'ensuit immédiatement le dépôt de plusieurs saisines dans les deux Chambres. Au Conseil des Etats, le 23 juin, le radical zuricois Paul Usteri et 8 cosignataires interpellent le Conseil fédéral sur les motifs d'une décision qui ne réserve pas un contrôle suffisant aux autorités intérieures²⁰⁶. Le 25, Kunz contre-attaque pour demander le maintien de cette mesure et l'octroi de nouvelles facilités d'entrée compatibles avec la sûreté du pays. Sa motion est soutenue par sept sénateurs, dont plusieurs liés au tourisme, ainsi que par le socialiste Heinrich Scherrer²⁰⁷.

Lors du débat, le 26 juin, Usteri, aidé de son collègue Wettstein et du soleurois Robert Schöpfer, s'en prend énergiquement à la «volte-face» du Conseil fédéral, qui risque d'entraîner une augmentation du chômage et de la pénurie de logements. Usteri doute de la légalité d'un arrêté fondé sur une mesure de 1918 prise en vertu des pleins pouvoirs²⁰⁸ et dont le renouvellement n'a pas été soumis à l'approbation des Chambres. Selon Wettstein, cet arrêté prive les cantons de la possibilité d'écarter les «indésirables». Si le Conseil fédéral ne le révisé pas, «nous serons obligés de décliner toute responsabilité concernant la police des étrangers». Non satisfait des explications d'Ador, Usteri dépose une motion invitant le Conseil fédéral à soumettre son arrêté aux Chambres,

à en suspendre ou à en atténuer l'exécution dans l'intervalle. Face à la détermination des deux camps, le débat manque de s'enliser lorsque le futur conseiller fédéral Johannes Baumann met tout le monde d'accord par un nouveau postulat invitant le Conseil fédéral:

«[...] à examiner s'il ne devrait pas compléter son arrêté du 19 juin 1919 en ce sens que les autorités chargées à l'étranger de délivrer les permis d'entrée recevront pour instruction de ne pas accorder ces permis sans le consentement des cantons intéressés».

Même si Wettstein exprime encore des doutes quant à la volonté de l'exécutif d'instaurer une surveillance efficace, les motions Usteri et Kunz sont retirées. De ce fait, le 11 juillet, le Conseil fédéral complète sa décision du 19 juin par un nouvel arrêté concernant les permis d'entrée à court terme²⁰⁹. Si de nouvelles compétences sont octroyées à diverses représentations suisses à l'étranger, en revanche, le contrôle des entrées, des sorties et de la durée des séjours est renforcé.

Pendant ce temps, un scénario analogue à celui de la Chambre des cantons se déroule au Conseil national. Le 26 juin 1919, 6 radicaux zuricois et 4 autres signataires, entraînés par Albert Meyer, autre futur conseiller fédéral, demandent par motion la suppression de l'arrêté du 19 juin et le renforcement du contrôle des étrangers en révisant au plus tôt l'ordonnance du 21 novembre 1917²¹⁰. A l'inverse, Eduard Walser et 18 cosignataires issus pour la plupart des cantons touristiques déposent une motion quasi identique à celle de Kunz au Conseil des Etats²¹¹. Le débat se tient le 24 septembre à l'occasion de la discussion du rapport de gestion. Plus encore qu'à la Chambre des cantons, l'affrontement oppose les partisans d'un retour à la liberté de circulation à un noyau de députés alémaniques décidés à rétablir l'ordre social à l'aide d'une police sévère à l'égard des étrangers. Selon Walser,

«Si Zurich n'arrive pas à se débarrasser des éléments indésirables, il ne faut pas entourer pour cela la Suisse d'une muraille de Chine et compromettre encore davantage la situation précaire de l'industrie hôtelière [...]. La création de la police des étrangers est une mesure de guerre provisoire; il paraît indiqué de régler définitivement la question sur la base de la situation d'avant-guerre».

Thomas Holenstein rétorque en brandissant la menace de l'«invasion étrangère» et son cortège d'incidences:

«Les intérêts hôteliers sont ici en contradiction avec l'intérêt général [...]. L'examen des demandes exige souvent beaucoup de temps; c'est le cas notamment à l'égard des ressortissants des Etats centraux et orientaux, la preuve ayant été faite que les motifs indiqués sont souvent faux. Les étrangers, une fois en Suisse, restent dans notre pays en changeant souvent de domicile et finalement, après avoir acheté une propriété, ils se font naturaliser».

Des divergences se font également entendre au sujet de la main-d'œuvre étrangère; le radical saint-gallois Robert Forrer souhaite des facilités d'entrée pour les ouvriers nécessaires à l'industrie, notamment dans la broderie. Cette intervention suscite l'ire du bâlois Rudolf Gelpke (PAB) évoquant la préférence nationale:

«Les étrangers travaillent peu et doivent être considérés en général comme des parasites».

Pour le conseiller fédéral Müller, la suppression de la police des étrangers est actuellement impossible, d'autant que

«Les commerçants polonais et galiciens, après avoir ravagé Vienne, se proposent de venir chez nous. Il est incontestable que ces étrangers sont des indésirables, bien qu'ils fréquentent les premiers hôtels».

Le chef du Département de justice et police estime pouvoir concilier le contrôle des permis d'entrée par la police des étrangers et une libéralisation des séjours consécutive à des négociations bilatérales avec divers pays étrangers. Même si le dispositif de contrôle est encore loin d'être achevé, il paraît possible de satisfaire à la fois les intérêts des partisans de l'ordre social et ceux de l'industrie touristique. Au reste, à en croire le radical vaudois Robert Cossy, les deux conceptions ne sont pas si divergentes²¹². Quelque peu dépassées par l'arrêté du Conseil fédéral du 11 juillet, les motions Meyer et Walser sont retirées.

Le 30 septembre 1919, en sa qualité de rapporteur de la commission du Conseil national sur les mesures assurant la neutralité, Holenstein revient à la charge. La commission demande l'établissement d'un état des étrangers sans papiers, ainsi que la révision de toutes les autorisations de séjour et d'établissement.

Le 17 novembre, le Conseil fédéral promulgue une nouvelle ordonnance «sur le contrôle des étrangers» remplaçant les dispositions en vigueur²¹³. Il en résulte de nouvelles facilités d'entrée pour séjour de courte durée. En revanche,

«En ce qui concerne l'octroi d'autorisations d'entrée à des étrangers désireux de pénétrer dans notre pays pour un séjour durable (soit pour plus de 3 mois) ou pour y occuper un emploi, les légations et consulats sont tenus de demander l'assentiment de l'Office central à Berne»²¹⁴.

En matière d'établissement, le requérant transmet son dossier à l'autorité compétente du canton où il séjourne. «L'autorité cantonale soumet sa décision avec le dossier de l'affaire à l'Office central» qui dispose d'un mois pour y opposer un éventuel veto²¹⁵.

Au Conseil des Etats, lors de l'examen du rapport de neutralité, le 8 juin 1920²¹⁶ le rapporteur de la commission Paul Charmillot propose le maintien du nouvel arrêté. Il fait pourtant part de doutes quant à son application. Ne cherche-t-on pas à

«[...] écarter de Suisse des ouvriers qui nous rendraient des services mais dont la concurrence est redoutée»?

Ne faudrait-il pas introduire de nouvelles facilités quant aux séjours temporaires?

Plusieurs intervenants se montrent plus catégoriques. Rütty se plaint des pesanteurs de la bureaucratie centralisée; Brügger et Bertoni, des entraves mises à l'immigration des saisonniers aux Grisons et au Tessin; Laely et Wirz des difficultés causées inutilement à l'industrie hôtelière. Même Wettstein qui se réfère à la protection du pays contre les individus «indésirables» veut éviter

«[...] que le contrôle de l'Office dégénère en une immixtion inadmissible et injuste dans les compétences cantonales [...]. Ce contrôle n'est pas de nature à protéger notre vie économique contre des influences désastreuses, mais s'il n'est pas exercé avec prudence, il peut fort bien causer un grand dommage».

En conséquence, certains réclament la «prompte liquidation» de l'Office, alors que d'autres se contentent de vouloir en limiter les prérogatives. Bien qu'admettant une partie des critiques, Häberlin s'en prend à

diverses mesures cantonales et justifie l'Office central de police des étrangers par les finalités qui lui ont été attribuées:

«La disette et le souci de la santé publique nous ont forcés à restreindre fortement l'immigration pendant une certaine période. Aujourd'hui, nous luttons encore contre l'immigration de brasseurs d'affaires véreuses, d'usuriers et d'éléments révolutionnaires. Nous devons veiller aussi à ne pas aggraver le chômage [...]. La liquidation de l'Office central a commencé et nous pourrions sans doute nous passer bientôt de sa division militaire. Mais l'Office lui-même, dans son noyau, doit être conservé en tant qu'arme précieuse pour combattre l'excès de l'immigration étrangère en Suisse».

Le 24 juin, la commission de neutralité du Conseil des Etats

«[...] exprime le vœu que l'abolition complète de l'Office central soit préparée par des restrictions successives apportées à son champ d'action».

Toutefois, la Chambre décide tacitement que l'arrêté du 17 novembre 1919 est maintenu en vigueur. Le même jour, le Conseil national aborde la discussion d'un postulat déposé par sa commission de gestion:

«La police fédérale des étrangers doit être limitée à un simple contrôle des passeports à la frontière nationale»²¹⁷.

La pression des radicaux fédéralistes et défenseurs du tourisme s'accroît. Sur 18 intervenants, 13 s'expriment dans le sens du postulat. Le rapporteur Josef Jäger dénonce un «système d'enquête policière qui ne convient absolument pas à notre caractère». Pour Jakob Zimmerli, les «indésirables savent toujours éluder le contrôle qui finalement ne constitue plus qu'une entrave pour les honnêtes gens». John Roehaix veut aller plus loin que la commission et supprimer toutes les formalités:

«Il est certain que si l'on ouvre entièrement la frontière, un grand nombre d'ouvriers étrangers pénétreront en Suisse, mais cet inconvénient est moins grave que l'isolement actuel du pays».

Nous estimons également la surveillance des frontières «absolument superflue».

Pourtant, la police des étrangers trouve l'appui de quatre intervenants très influents, à savoir du président de la fraction conservatrice-catholique

Heinrich Walther, des deux rapporteurs de la commission de neutralité pour les affaires du Département de justice et police Thomas Holenstein et Rudolf Gelpke ainsi que du rédacteur en chef de la *Neue Zürcher Zeitung* et futur conseiller fédéral Albert Meyer. Walther dépose un amendement au postulat de la commission de gestion. Il demande de faciliter et non de supprimer le contrôle des étrangers à la frontière et à l'intérieur. Dans cette perspective, le rôle de la police des étrangers reste une «nécessité absolue». Gelpke propose d'ajouter cette phrase:

«On combattra en même temps d'une mesure plus efficace l'envahissement économique du pays par les étrangers».

L'opinion défensive est évidemment partagée par Häberlin qui voit dans la police des étrangers «un rempart contre l'Orient», après l'avoir été contre les Allemands²¹⁸. Cependant, le postulat de la commission est préféré à l'amendement Walther-Gelpke par 69 voix contre 46²¹⁹.

Face à ce coup de semonce des représentants du peuple contre la politique conduite par le Département fédéral de justice et police, le Conseil fédéral consent, le 9 juillet 1920, à réduire les formalités concernant les déclarations d'arrivée et de départ auxquelles les étrangers étaient soumis en vertu de l'article 15 de l'ordonnance du 17 novembre 1919²²⁰. En outre, la surveillance militaire à la frontière est supprimée le 24 juillet. Le Département de justice et police est chargé du contrôle de police à la frontière nord, de Bâle à Luziensteig, et la surveillance du grand trafic est remise à l'Office central de police des étrangers²²¹.

Lorsque, le 29 septembre 1920, le Conseil des Etats est amené à se prononcer sur la décision du Conseil national du 25 juin, la dynamique s'est complètement renversée. La commission de gestion de la Chambre des cantons propose à l'unanimité le rejet du postulat. Selon le rapporteur Johannes Geel, l'adoption de ce texte, due à une «majorité tout accidentelle» du Conseil national, «ouvrirait le pays à une tourbe d'individus politiquement et économiquement indésirables», or, ce n'est pas ce que «notre peuple désire». Pour Wettstein

«Un contrôle sérieux et suivi n'est possible qu'à l'intérieur du pays [...]. L'Office central de police des étrangers est un mal nécessaire. Ouvrir

largement la frontière à un moment où le chômage devient inquiétant plus que jamais serait une grande imprudence».

Mettant en exergue la versalité des opinions en la matière, Häberlin réexpose sa politique. En dépit des interventions contraires des fédéralistes Rutty, Laely, Dind et des réserves de Bertoni, le Conseil des Etats adopte par 26 voix les conclusions de sa commission; il rejette de ce fait le postulat du Conseil national, maintient en vigueur les arrêtés du Conseil fédéral et approuve la gestion de l'Office central de police des étrangers. Le 7 octobre, le Conseil national accepte de maintenir en vigueur les arrêtés du Conseil fédéral et se rallie donc implicitement à la suppression de son postulat.

Limité à sa seule dimension de contrôle des mouvements, le débat des Chambres fédérales sur le séjour et l'établissement passe par de longs méandres, issus de majorités plus ou moins circonstancielles révélant la difficulté de la classe politique à élaborer un consensus en la matière. Or, la question ne se limite pas au contrôle des mouvements mais implique d'autres options en matière de politique économique et sociale. Le postulat Gelpke du 6 octobre 1920 au sujet d'une «orientation nouvelle sur l'établissement» des étrangers et des mesures à prendre pour contrôler l'«invasion étrangère dans le domaine économique» en est une des manifestations²²².

Dans sa version traditionnelle, le débat resurgit au Conseil des Etats, lors de l'examen du rapport de neutralité en juin 1921. Le 7, Beat Bolli, rapporteur pour le Département militaire, souligne que, contrairement aux craintes maintes fois exprimées, le licenciement des volontaires à la frontière nord n'a pas suscité une invasion d'«indésirables». Le lendemain, Charmillot, rapporteur pour les questions de police, demande un nouvel assouplissement des mesures édictées, tout en soulignant l'abus des prolongations de permis à durée limitée, ainsi que l'impossibilité pendant la crise de renoncer «à consulter sur les permis d'entrée l'Office du travail et les chambres de commerce».

Le 9 juin, le Conseil aborde une motion déposée le 6 par Jacques Rutty et 9 cosignataires invitant le Conseil fédéral

«[...] à abroger sans retard les ordonnances sur la police des étrangers en restituant aux cantons leurs compétences administratives d'avant-guerre en

cette matière, sous réserve du contrôle des permis d'établissement délivrés par les autorités cantonales».

Rutty et l'étonnant Wettstein, cosignataire de la motion, insistent sur la nécessité d'approfondir la question à un moment où les pleins pouvoirs vont être supprimés. Wettstein formule une proposition qui va permettre aux autorités fédérales de sortir de l'impasse: désormais, les «règles restrictives» et les «précautions» doivent porter sur l'établissement et non plus sur le séjour. A son avis, les restrictions à l'immigration

«[...] ne sont pas là des mesures à employer pour écarter de chez nous les ouvriers étrangers qui feraient concurrence aux nôtres sur le marché du travail. Nous sommes obligés de faciliter la venue des touristes [...]».

En conséquence, le stratège zuricois désire que le Conseil fédéral présente aux Chambres le projet d'une loi fédérale sur l'établissement et le séjour. Pour sa part, Bertoni explicite, non sans quelque brutalité, la conception qui sous-tend les débats:

«Nous distinguons entre les étrangers désirables, soit ceux qui viennent dépenser de l'argent en Suisse et les indésirables c'est-à-dire tous les autres».

S'agit-il d'une ironie? Quoi qu'il en soit, c'est une façon de porter un constat d'échec sur la police des étrangers, Bertoni évoquant la situation d'avant-guerre: le nombre excessif d'étrangers n'aurait pas été dû à une insuffisance du contrôle cantonal mais à des traités d'établissement trop généreux.

Rasséréné par cette accalmie, Häberlin se félicite de la courtoisie des débats. Tout en insistant sur les services économiques et politiques nécessaires que la police des étrangers rend au pays, le chef du Département de justice et police sait que l'idée de Wettstein lui permettra de sauver l'œuvre entreprise depuis 1917. Il suggère donc une nouvelle formule à la motion de Rutty:

«Le Conseil fédéral est invité à élaborer sans retard les règles constitutionnelles et légales fondamentales qui permettront de supprimer promptement la police fédérale des étrangers et de restituer aux cantons leurs compétences, sous réserve d'un contrôle fédéral des permis d'établissement délivrés par les autorités cantonales».

Au fait, qui exercera ce contrôle? Rutty retire sa motion, mais Bolli n'est pas dupe. Häberlin fait dépendre «la cessation des tracasseries d'une révision constitutionnelle et de l'élaboration de lois». Non, «la police fédérale des étrangers doit disparaître avec les pouvoirs extraordinaires qui l'ont instituée».

Le consensus n'est pas encore acquis; la Suisse, à en croire Jean Sigg, «étant envahie par des étrangers au point d'en souffrir dans sa vie nationale»²²³.

Une fois de plus, le même débat se reproduit au Conseil national, mais sur un ton nettement moins serein. Le 7 juin 1921, le conservateur-catholique genevois Jules Gottret, soutenu par 20 cosignataires dont plusieurs grands ténors du camp fédéraliste et touristique, dépose un motion semblable à celle de Rutty. Le 23, Walther rétorque par une autre motion plus nuancée, évoquant en outre le besoin urgent d'une réforme des conditions d'établissement. En séance, le 24 juin, Gottret se lance dans une violente philippique contre la police des étrangers:

«Tout change, tout se transforme, seul l'Office des étrangers en Suisse demeure debout, comme s'il devait rester en qualité de témoin d'un âge disparu [...]. C'est aux Chambres qu'il appartient [...] de libérer le Gouvernement de la Confédération de la prépotence bureaucratique qui conduit le pays à la ruine financière, qui forme un Etat dans l'Etat, qui absorbe sa substance, détruit ses énergies et va à l'encontre de l'idéal démocratique qui est notre orgueil et notre foi»²²⁴.

Accusé d'être progouvernemental, Walther n'y voit guère d'inconvénient et se réfère à un point de vue suisse général, ainsi qu'à la nécessité de protéger les chômeurs suisses. Häberlin suit son argumentation et accepte sa motion:

«Wir haben eine ganz andere Mühe, einen Mann, den wir einmal hereinge-lassen haben, wieder hinauszubringen, als ihn draussen fern zu halten»²²⁵.

Le Conseil adopte la motion Walther sans opposition. En fait, le chef de file conservateur a joué un rôle politique comparable à celui de Wettstein, ce que le député Emil Hofmann ne manque pas de relever en le qualifiant de «reinsten Verwandlungskünstler»²²⁶. Plutôt protectionniste, Hofmann craint le poids des étrangers non seulement sur le chômage,

mais aussi sur l'assistance aux chômeurs. Son collègue Hans Enderli porte l'accent sur un aspect totalement différent de la question et dénonce les applications zuricoises de l'article 27 de l'ordonnance de 1919 concernant les expulsions²²⁷. Selon l'orateur, tout étranger concurrent potentiel sur le marché du travail, fût-il établi en Suisse depuis vingt ans avec sa famille, risque l'expulsion:

«Es hat sich nämlich bei uns das verwerfliche Verfahren herausgebildet, dass alle diejenigen, die auf Grund einer derartigen Verfügung ausgewiesen werden, obwohl sich in keiner Weise kriminalistisch betätigt hatten, gleich den schärfsten Verbrechern anthropometrisch vermessen und daktyloskopiert werden»²²⁸.

Ce constat ne permet pas d'obtenir l'adhésion de la Chambre à la motion Gottret reprise par Rochaix. Voulant assurer ses arrières, le gouvernement avait, quatre jours auparavant, assoupli une nouvelle fois les conditions d'entrée et, notamment, supprimé la déclaration d'arrivée dans les 48 heures²²⁹. Le 12 octobre, le Conseil des Etats adhère à l'unanimité à la motion Walther. Le 14 octobre, la commission de gestion du Conseil national réexprime le vœu de revenir aux conditions d'avant-guerre.

Le 29 novembre 1921, le Conseil fédéral édicte sa troisième ordonnance sur le contrôle des étrangers²³⁰ conçue comme un texte de «transition» avant l'adoption d'une «réglementation définitive de la question par une loi fédérale»²³¹. Désormais, le visa n'est plus considéré comme une autorisation de séjour, laquelle revient à la compétence cantonale.

«Selon l'article 19, l'Office central possède un droit d'opposition contre ces autorisations, lorsqu'il s'agit d'étrangers ayant l'intention d'élire domicile en Suisse ou d'y exercer une activité professionnelle et lucrative, à l'exception cependant des saisonniers, pour la saison courante, et des domestiques du sexe féminin, pour une durée allant jusqu'à deux ans (art 18, al. 2)»²³².

Le nouveau texte ne désarme pas l'opposition fédéraliste, en particulier romande, à laquelle les socialistes se rallient désormais. Lors de l'offensive socialiste contre le budget de 1922, le libéral De Rabours demande de réduire de 50% les dépenses de l'Office central de police des étrangers. Le député genevois ironise sur la volonté politique de «liquider»²³³ un office, dont on s'est surtout débarrassé des fonctionnaires romands. Qui plus est, dans cette administration,

«[...] un simple fonctionnaire [...] peut mettre en échec la décision d'un gouvernement cantonal, même si elle est prise en la forme d'un arrêté du Conseil d'Etat»²³⁴.

Graber soutient De Rabours dans sa lutte contre cette institution, «véritable mécanique à enregistrement». Avec la fraction socialiste, Graber s'en prend également au ministère public et à ces «décisions mystérieuses»:

«A notre point de vue, il est inadmissible dans une démocratie même de prendre à l'égard d'un étranger des mesures sans que celui-ci sache pour quelles raisons. On expulse une personne, on lui refuse le droit de séjour sans qu'elle sache pour quelle raison on le fait [...]. Il faut le dire, dans nos sphères fédérales, ce jeu de mystères est beaucoup trop étendu, même dans le domaine des naturalisations. On refuse de nationaliser telle ou telle personne, pour quelles raisons? On n'en sait rien»²³⁵.

Quelque peu agacé, Häberlin rétorque à De Rabours en incriminant les autorités qui ne respectent pas les ordonnances fédérales. En outre, contrairement à Genève, Bâle n'entendrait pas reprendre sa souveraineté en la matière. L'amendement De Rabours est repoussé par 66 voix contre 41²³⁶.

Désormais soumise à l'approbation des Chambres²³⁷, mais sans possibilité d'amendement, l'ordonnance du 29 novembre 1921 promet un nouvel affrontement. Au conseil national, le 12 décembre, De Rabours dépose une motion visant à supprimer le visa pour les sujets britanniques²³⁸. Le 15, Rochaix demande par postulat «[...] de renoncer définitivement aux formalités de visa dans les consulats suisses et à la frontière du pays»²³⁹. La surveillance de l'émigration portera désormais sur l'établissement et sera de la compétence cantonale.

Composée de 4 radicaux, 2 conservateurs-catholiques, 2 socialistes et un PAB, la majorité de la commission²⁴⁰ propose de maintenir l'ordonnance et la police des étrangers. Les deux socialistes ne veulent plus de police des étrangers et Nobs, par motion, en réclame la suppression «au plus tôt»²⁴¹. Enfin, le 23 mars 1922, jour du débat, Rudolf Baumann et Hans Enderli, du groupe de politique sociale, déposent un postulat demandant un rapport de l'exécutif sur l'application de la clause de réciprocité aux Etats dont les ressortissants cherchent du travail en Suisse. Faute de

cette réciprocité, la Confédération devrait envisager l'interdiction totale ou partielle d'entrée, conformément à l'article 10 lettre b de l'ordonnance du 29 novembre 1921²⁴².

Selon les rapporteurs, Josef Jäger et Oscar Genoud, la commission accepte l'ordonnance bien qu'elle désirerait aller plus loin «dans la voie de la limitation de l'intervention fédérale»²⁴³. Toutefois, les nouvelles dispositions constituent un progrès par rapport à celles de 1919. En outre, des mesures exceptionnelles de surveillance sont encore nécessaires. De plus, selon la majorité de la commission, le maintien de la police des étrangers se justifie pour contrôler le marché du travail, l'établissement durable des étrangers ainsi que les déserteurs et les réfractaires. Au sein de cette commission, Nobs et Graber se sont déclarés d'accord sur la nécessité de contrôler le marché du travail et ne se sont pas opposés au rapport, mais ils souhaitent une modification plus profonde des mesures fédérales, d'où la motion Nobs.

Lors du débat, les deux Genevois, le libéral De Rabours et le radical Rochaix, expriment leur défiance en l'ordonnance. Cependant, alors que le premier se cantonne dans des arguments fédéralistes traditionnels, le second adopte une position beaucoup plus catégorique, d'autant qu'il se reconnaît une certaine responsabilité dans l'origine de l'affaire. Rochaix réexpose sa vision des événements. Le Conseil d'Etat du canton de Genève, dont il était alors membre, avait écrit, le 22 septembre 1917, au Conseil fédéral pour lui demander d'interdire l'immigration d'étrangers dépourvus de visa. Il s'agissait alors de se prémunir contre «les visites fréquentes et nombreuses de nos voisins du nord et de l'est»²⁴⁴ dans un pays dont le ravitaillement n'était pas assuré. Il en résulta l'ordonnance du 21 novembre 1917 et la création de la police des étrangers. Selon Rochaix, les autorités ont perdu de vue ces objectifs, nécessaires en période de conflit, et ont transformé la police des étrangers en un «croque-mitaine» pour les touristes. Subissant toujours «l'influence des circonstances de guerre», elles entendent légaliser des mesures d'exception dans un esprit policier et xénophobe:

«On est parti de ce principe que l'étranger devait être considéré tout d'abord comme un indésirable [...]. Je sais fort bien que les circonstances actuelles nous obligent à quelques précautions [...]. Mais de là à admettre cette règle qui consiste à dire que tout étranger doit être examiné parce que jugé a priori comme encombrant et indésirable, il y a loin»²⁴⁵.

Article par article, le député genevois critique les mesures chicanières et inadaptées de la nouvelle ordonnance, ce qui l'amène à une proclamation inhabituelle, en rupture avec le système national:

«[...] je me déclare un adversaire résolu de l'institution de la police des étrangers dont le nom d'ailleurs me choque et me froisse. Je ne veux pas faire ici le xénophile trop zélé, essayer de défendre l'étranger contre mon pays, mais je dois dire que cette appellation de Police des étrangers me paraît d'abord inutile, ensuite parfaitement déplaisante et désagréable. Il y a une police tout court, une police qui doit être la même à l'égard des étrangers et des citoyens»²⁴⁶.

Au reste, Rochaix ne croit pas à un risque de forte immigration immédiate dans un pays en crise; à son avis, les occasions de travail sont meilleures à l'étranger qu'en Suisse. En définitive, le député radical se voit dans l'obligation de voter le postulat Nobs.

A l'extrême opposé, Rudolf Baumann dénonce une ordonnance qui ne prend pas en considération la nécessité d'une collaboration avec l'Office fédéral du travail, afin de protéger une main-d'œuvre nationale victime de la crise et de plus en plus contrainte à l'émigration. Qui plus est, cette ordonnance permet désormais aux cantons de laisser entrer les saisonniers. Or, les instances cantonales, objets faciles de pression, ne raisonnent souvent qu'en fonction de besoins locaux et momentanés. Un contrôle fédéral est donc indispensable; il devrait être doublé de clauses bilatérales assurant la réciprocité de fait pour les Suisses qui souhaitent travailler dans les pays étrangers.

L'opposition socialiste et communiste repose son argumentation sur des critères divergents de ceux émis soit par les fédéralistes libéraux soit par les protectionnistes sociaux. Nobs ne veut plus de police des étrangers, parce que cette institution a entrepris de résoudre la question de l'«Überfremdung» dans un esprit conservateur qui contraste avec les propositions généreuses émises en 1914 par le conseiller fédéral Hoffmann. Bien que qualifiant la rencontre entre socialistes et fédéralistes romands de circonstancielle, il estime pourtant que les cantons se sont montrés plus libéraux que l'Office central. Au reste, Nobs récuse l'idée que la tâche de cet office soit de tenir à l'écart les chômeurs étrangers, d'autant qu'à ses yeux il n'existe momentanément pas de pression étrangère sur le marché suisse du travail. Cette situation est transitoire

et, de façon plus générale, l'«Überfremdung»²⁴⁷ est le résultat d'une nécessité économique liée au développement industriel du pays; le temps reviendra inéluctablement où la Suisse aura à nouveau besoin de main-d'œuvre étrangère. Il faudra alors rouvrir les portes du pays:

«Deshalb warne ich heute vor einer verhängnisvollen und falschen Orientierung. Die Lösung der Fremdenfrage liegt auf einem ganz andern Gebiet. Sie ist keine Angelegenheit der Polizei, sondern der gegenseitigen Akkommodation»²⁴⁸.

L'analyse relativement sereine du député zuricois contraste avec le ton plus politique et plus passionnel de Paul Graber. Ce dernier ne s'est pas opposé en commission à une ordonnance non modifiable déjà en vigueur,

«[...] on nous la soumet...pour la forme, pour la bonne façon, pour l'ordre des choses et parce qu'il serait difficile de revenir en arrière»²⁴⁹.

En réalité, Graber est farouchement hostile à ce texte qui contient de nombreuses «dispositions inadmissibles». L'ordonnance est d'abord discriminatoire, en ce qu'elle distingue deux catégories d'étrangers: les touristes, pour lesquels elle simplifie les procédures d'accueil, et les travailleurs, pour qui

«[...] on maintient les anciennes dispositions très rigides, quelquefois même vexatoires et compliquées, réglementant leur établissement en Suisse»²⁵⁰.

Qui plus est, les touristes ne sont pas astreints à présenter un certificat de bonne vie et de mœurs. Or, selon Graber, les hôtels sont remplis de «parasites» parmi lesquels certains peuvent avoir un «passé douteux» et «apporter dans notre pays n'importe quelle contamination morale». En outre, les travailleurs étrangers dont il est question ne sont pas des chômeurs ni des concurrents potentiels de la main-d'œuvre nationale. Ce sont, au contraire, des personnes autorisées à exercer des fonctions utiles au pays. Il est donc totalement faux de prétendre que le but de l'ordonnance soit la lutte contre le chômage. A cet égard, l'arrêté du Conseil fédéral du 29 octobre 1919 sur l'assurance des chômeurs²⁵¹ est bien plus efficace; il astreint les autorités cantonales et communales à participer aux frais d'assistance des chômeurs suisses et de certains étrangers; il oblige également les employeurs à verser leurs prestations «même à l'égard des étrangers» (art. 4). Selon le député neuchâtelois:

«[...] s'il n'y avait pas de pareilles précautions [...], je sais bien que le patriotisme bourgeois consisterait à appeler de l'étranger des ouvriers qui viendraient concurrencer nos ouvriers nationaux, de manière à permettre ainsi de faire baisser les salaires»²⁵².

Pour l'heure, les différents partenaires n'y ont pas intérêt. Graber fait également allusion à l'article 9 de l'ordonnance sur le contrôle des étrangers où il est question d'«indésirables». Que signifie ce terme? Un progressiste est indésirable dans un canton réactionnaire et le contraire est également vrai. Un tel terme «prête le flanc à tous les abus, à tous les actes arbitraires». Graber s'en prend tout particulièrement à l'article 28 qui stipule:

«Les expulsions prononcées par les autorités cantonales en conformité de la présente ordonnance s'étendent à tout le territoire de la Confédération»²⁵³.

«C'est donc [...] le canton le plus réactionnaire du pays qui fait la loi dans tous les autres»²⁵⁴.

Graber ironise encore contre les mesures prises de 1918 à 1920 au nom du «péril bolchéviste», alors que deux conseillers fédéraux s'apprêtent à se rendre à la Conférence de Gênes pour s'asseoir à côté des représentants de Moscou²⁵⁵. En définitive, Graber demande la suppression de l'article 28 de l'ordonnance et, à défaut, l'acceptation du postulat Nobs dans le sens d'une subordination de l'Office central de police au Département fédéral de justice et police et, par conséquent, de sa responsabilité devant le Parlement.

Pour le communiste Platten, l'ordonnance n'est que le complément à une panoplie de mesures réactionnaires, telle la lex Häberlin, et l'office des étrangers une commission extraordinaire de gardes blancs. Pré-tendre lutter de cette façon contre le chômage est une mesure de classe hypocrite de la bourgeoisie. Au reste, le roi Charles est-il aussi un étranger à charge? Walther prétend qu'il y a une différence:

«Aha, ein Unterschied! Es ist ein Unterschied, ob einer katholisch oder evangelisch ist, ob kommunistisch oder christlichsozial, gewiss, wir sehen, dass man die einen in Schutz nimmt, die andern nicht. Wir sehen in den arbeitslosen Kollegen des Auslandes Kollegen von unserem Blute, und deshalb möchte ich schützend vor diese Kollegen hintreten»²⁵⁶.

Aux origines nationales tellement prisées par la classe politique de cet après-guerre, Platten oppose donc l'unité de sang de la classe ouvrière internationale et pense que l'indépendance helvétique est désormais sous le poing de l'impérialisme français! Ayant supprimé le visa pour les Français, Häberlin avait déclaré que les ressortissants de ce pays ne surchargeraient pas le marché de l'emploi au contraire des Allemands, des Autrichiens et des Italiens. Or Häberlin a justifié l'ordonnance par la nécessité de protéger le travail national et de lutter contre l'«Überfremdung». Quant à Walther, il ne voit guère comment Häberlin pourra aider Platten, sauf à lui accorder une autorisation de sortie sans visa de retour! Il ne comprend pas non plus comment Nobs ne voit pas que les étrangers utilisent tous les moyens pour s'infiltrer en Suisse et faire concurrence à la classe ouvrière nationale:

«Ich glaube, auf Grund meiner Erfahrungen, die sich auf 35 Jahre auf das Gebiet des Polizeiwesens ausdehnen, kann ich Sie versichern, dass das, was wir heute tun, auch für die Zukunft, für unabsehbare Zeit, ganz zweifelsohne zutreffend ist. Ich möchte hier erklären, ich darf das namens aller 23 Vertreter, die damals an der Konferenz waren, tun, dass wir mit der Art und Weise, wie die eidgenössische Zentralstelle, wie das Departement und der Bundesrat die Fremdenpolizei durchführen und wie sie die Sache handhaben gegenüber den Kantonen, durchaus zufrieden sind. Wir arbeiten gerne mit. Wir sind speziell auch mit dem Leiter der Zentralstelle, Herrn Dr. Rothmund, sehr zufrieden»²⁵⁷.

De ce fait, le Conseil national accepte par 74 voix contre 32 la proposition de sa commission. La Confédération gardera l'ordonnance, la police des étrangers et le docteur Rothmund. La motion Nobs est rejetée par 70 voix contre 32, celle de Rochaix obtient 45 suffrages positifs et autant de négatifs mais est acceptée par le président socialiste Emil Klöti. Enfin, la motion De Rabours et le postulat Baumann sont adoptés sans contestation. Le 9 juin, le Conseil des Etats ratifie la décision du Conseil national, avec la seule intervention discordante de Bertoni pour qui le droit de surveiller l'entrée des étrangers cherchant du travail en Suisse appartient aux cantons et ne doit être exercée que par eux.

L'acceptation par les Chambres de l'ordonnance du 29 novembre 1921 modifiant celle du 17 novembre 1919 marque un tournant décisif dans la longue lutte consacrée au contrôle de l'immigration. Certes, de 1922 à

1924, de nombreuses interventions contradictoires chercheront encore à infléchir l'évolution de l'appareil institutionnel dans un sens fédéraliste et libéral ou centralisateur et protectionniste²⁵⁸. Désormais toutefois, la position de synthèse exprimée par Wettstein en juin 1921²⁵⁹ s'est imposée, ce qui permet à ce dernier de prendre la tête du mouvement révisionniste. Le 5 octobre 1922, en sa qualité de rapporteur de la commission de gestion du Conseil des Etats pour le Département fédéral de justice et police, il réclame

«[...] d'obtenir promptement une loi réglant le droit d'établissement d'une manière claire et nette et qui nous soit une base sûre pour la naturalisation».

Il réitère cette exigence par postulat du 19 décembre 1923, adopté à l'unanimité.

«Il en résulte que le Conseil des Etats désire voir traiter ensemble les deux faces du problème de la surpopulation étrangère: la question de la naturalisation et celle de la police des étrangers»²⁶⁰.

En conséquence, le 2 juin 1924, le Conseil fédéral dépose un projet de révision de la Constitution fédérale accordant à la Confédération le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers. Dans son rapport, le Conseil fédéral est désormais en droit d'affirmer que

«[...] les expériences faites pendant la guerre et depuis ont créé dans les cercles les plus étendus de la Suisse, la conviction que la lutte contre l'envahissement des étrangers est une tâche de la Confédération, et touche de très près le but de cette dernière: «assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur» (art 2 de la Constitution fédérale) et qui, en outre, ne saurait être sérieusement remplie sur le terrain cantonal seulement»²⁶¹.

De fait, moyennant quelques modifications mineures, les Chambres adhèrent au projet du Conseil fédéral²⁶² et, le 25 octobre 1925, le peuple accepte le nouvel article 69 ter de la Constitution fédérale par 62,2% des voix et une participation de 68%²⁶³. Seuls les cantons de Fribourg, Appenzell Rhodes-Intérieures, Valais et Tessin refusent, alors que les fédéralistes vaudois et genevois ont cessé le combat!

Chapitre VI: La protection du travail national

D'abord considérés comme susceptibles de devenir suisses, puis suspectés d'agissements perturbateurs contre la sûreté de l'Etat, les étrangers représentent également un enjeu économique et social. Les débats sur l'internement des prisonniers de guerre, puis ceux sur le contrôle du séjour et de l'établissement ont révélé les implications d'une question qui touche à la fois aux intérêts du tourisme et de l'industrie, mais aussi à la protection du marché national de la main-d'œuvre.

Telle qu'elle est conçue entre 1917 et 1921, la surveillance, même étroite des mouvements, ne peut suffire à l'élaboration d'une véritable politique d'immigration. Or, celle-ci est jugée nécessaire dans un pays cherchant à rétablir un consensus politique et social fortement ébranlé. Ce qui est en cause, c'est l'évolution d'une formation nationale intégrée, différente de celle fondée sur le républicanisme libéral d'avant-guerre. L'Etat et les partenaires sociaux vont donc tenter de fixer les modalités d'un nouveau fonctionnement du système. S'opérant dans un contexte de repli sur des valeurs patriotiques, la démarcation entre Suisses et étrangers risque de se renforcer. Une fois de plus, il s'agit ici de se demander quel a été le rôle des représentants du peuple et des cantons.

Les lignes directrices d'un programme social d'après-guerre fondé sur la collaboration entre les classes sont arrêtées par le parti radical-démocratique en mars 1918²⁶⁴. Elles sont immédiatement exposées au Conseil national, le 26 mars, sous forme d'une motion déposée par Albert Mächler et 11 cosignataires de son parti:

«Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir si, pour protéger le travail national et pour combattre l'intrusion économique de l'étranger, il n'y a pas lieu:

1. d'empêcher une émigration excessive d'ouvriers indigènes qualifiés. Il y aurait lieu, dans ce but, d'encourager l'amélioration des conditions de travail et de salaire, de développer l'assurance en cas de chômage et, en général, les œuvres de secours aux chômeurs, d'encourager l'assurance populaire générale, d'organiser, avec la collaboration des syndicats ouvriers et patronaux, un vaste service d'information sur les conditions de travail et d'existence à l'étranger, de combattre les pratiques déloyales de l'embauchage d'ouvriers et d'employés suisses pour l'étranger;

2. d'empêcher que le marché ouvrier suisse ne soit envahi après la guerre par des éléments étrangers douteux;
3. d'empêcher que le nombre des maisons étrangères ne prenne une extension dangereuse pour nos forces nationales et qu'on abuse du domicile commercial suisse au profit d'intérêts étrangers»²⁶⁵.

Il s'agit là de l'énoncé d'une véritable politique globale de lutte contre l'émigration, l'immigration et l'«Überfremdung» économique reposant sur des bases sociales à usage national. Les auteurs de cette motion sont d'éminents représentants, relativement progressistes, d'une classe politique radicale et affairiste. Plusieurs d'entre eux sont engagés dans les questions d'assurance, que ce soit à titre d'initiateurs ou d'administrateurs. Les signataires sont les Bernois Johann Hirter, Emil Lohner et Eduard Will; les Zuricois Karl Koller, Theodor Odinga et Carl Sulzer; l'Appenzellois Arthur Eugster; le Neuchâtelois Paul Mosimann; le Vaudois Emile Gaudard, auxquels s'ajoutent deux défenseurs des employés: le Bâlois Christian Rothenberger et le Bernois Felix Koch²⁶⁶.

Le 6 juin, le rapporteur de la commission de gestion pour les affaires intérieures du Département politique, Joseph Anton Scherrer-Füllmann, du groupe de politique sociale, demande au Conseil fédéral d'agir immédiatement dans le sens de cette motion, à laquelle il associe la sienne propre visant à une révision totale de la Constitution fédérale

«[...] dans le but essentiel de développer les droits populaires et d'introduire les principales réformes sociales rendues nécessaires par la crise dont souffrent d'une façon durable des catégories importantes de la population [...]»²⁶⁷.

Le Conseil national n'abordera ces motions qu'après l'armistice et la grève générale. Ce contexte de tension est à l'origine du dépôt, le 11 décembre 1918, d'une interpellation à caractère essentiellement défensif, signée par Arnold Knellwolf du groupe de politique sociale et par 19 autres députés d'origines diverses²⁶⁸:

«Quelles mesures le Conseil fédéral compte-t-il prendre pour parer à la menace d'immigration d'individus sans travail et sans moyens d'existence venant du territoire des anciens empires centraux? Est-il disposé à prendre des mesures contre ce danger, d'entente avec les autres Etats neutres et dans le sens du programme Wilson, tant pour protéger notre économie nationale que pour satisfaire à des sentiments d'humanité?»²⁶⁹.

Lors du débat de la motion Mächler et de l'interpellation Knellwolf, le 21 décembre 1918, il n'est plus guère question que de lutte contre l'«invasion étrangère». L'opinion publique se préoccupe, en effet, du retour de soldats allemands démobilisés, occupés en Suisse avant la guerre. Schulthess répond en soulignant que cette question se reposera avec la démobilisation des armées française et italienne; le chef du Département de l'économie publique donne la tonalité des futures directives en la matière:

«Nous avons besoin des ouvriers italiens pour les constructions et nous n'empêcherons pas leur retour chez nous. Nous avons un intérêt à conserver et à occuper la main-d'œuvre indigène [...]. En ce qui concerne l'engagement d'ouvriers, les patrons devront veiller à ce que les étrangers ne soient pas privilégiés [...]. Nous aurons à examiner les questions soulevées par la motion Mächler lorsque nous traiterons de notre politique étrangère. Le Conseil fédéral accepte la motion. En ce qui concerne la deuxième partie de l'interpellation Knellwolf, voici ce que nous avons à répondre:

Nous éprouvons une large compréhension pour la question humanitaire, mais nous devons avant tout nous placer sur le terrain d'une économie nationale saine et égoïste. Il nous faudrait maintenir l'indépendance économique du pays».

Pour l'heure, la crainte à l'égard d'une Allemagne vaincue susceptible de concurrencer l'économie et la main-d'œuvre nationale est à l'origine d'une autre motion, déposée le 19 décembre par le libéral genevois Horace Micheli et 24 cosignataires²⁷⁰. Cette motion demande la dénonciation, «dans le plus bref délai» du traité d'établissement du 13 novembre 1909 avec l'Allemagne, objectif atteint le 10 avril 1919²⁷¹.

Parallèlement aux débats consacrés à la police des étrangers et à l'élaboration d'un système de contrôle, la crainte d'une emprise économique de l'étranger sur le système national de production est à l'origine de plusieurs questions aux Chambres fédérales. Le 25 juin 1919, Hermann Stadlin demande des mesures pour protéger «l'industrie et les métiers indigènes contre l'envahissement de notre marché» par le capital ou par des produits étrangers²⁷². Schulthess, grand régisseur d'une politique conjoncturelle en matière d'importation, déclare avoir reçu plus de 100 pétitions à ce sujet²⁷³. Le 1er octobre 1919, le PAB nationaliste Rudolf Gelpke demande l'élaboration d'une statistique économique nécessaire à l'élaboration d'une protection durable du

marché du travail. Sa motion sera prise en considération le 8 octobre 1924²⁷⁴. Le même Gelpke est l'auteur du postulat du 6 octobre 1920 relatif à une orientation nouvelle de la politique d'établissement, déjà évoqué²⁷⁵. Pour combattre l'«invasion étrangère», il demande également l'introduction d'une déclaration d'origine des étrangers²⁷⁶.

En outre, pour lutter contre les infiltrations étrangères dans le système économique, le Conseil fédéral a promulgué, depuis 1918, un certain nombre d'arrêtés visant à la «nationalisation des organes sociaux»²⁷⁷. A ce sujet, le 22 septembre 1920, la commission de gestion du Conseil des Etats souligne la poursuite d'abus de la part d'étrangers qui utilisent des désignations commerciales erronées afin de se faire passer pour suisses.

L'inquiétude à l'égard de l'emploi d'ouvriers étrangers et, plus généralement, de la concurrence économique étrangère sur l'appareil national de production est particulièrement manifeste dans l'élaboration des mesures pour lutter contre le chômage et pour aider les chômeurs. Après ses premiers arrêtés sectoriels du 5 août 1918 et du 14 mars 1919, le Conseil fédéral en élabore un autre d'ordre plus général sur l'assistance des chômeurs. Dans son projet du 27 mai, l'exécutif fait pour la première fois une distinction entre Suisses et étrangers, ces derniers n'ayant droit à l'assistance qu'après l'écoulement d'un certain délai et pour autant que leur pays assure la réciprocité. Selon le message du Conseil fédéral

«Le temps de carence prévu pour les étrangers empêchera, en particulier, que ceux qui ont passé la frontière depuis peu, avec ou sans permis d'entrée, ne sollicitent aussitôt une indemnité avant même d'avoir travaillé en Suisse»²⁷⁸.

Dans sa version définitive, promulguée le 29 octobre, l'arrêté se fait plus discriminatoire et se réfère implicitement à des critères d'assimilation. Ainsi, les étrangers domiciliés en Suisse ne peuvent bénéficier des secours à la charge des pouvoirs publics

«[...] que s'ils justifient avoir travaillé en Suisse, ou y avoir fréquenté une école, pendant une durée totale d'au moins une année dans les cinq années précédant le 1er août 1914 [...]»²⁷⁹.

Cependant, pour éviter qu'ils ne profitent de ces différences de traitement, les chefs d'entreprise sont tenus de verser leurs prestations «même à l'égard des étrangers»²⁸⁰.

En outre, le 23 mai, le Conseil fédéral adopte également deux arrêtés: l'un concernant la lutte contre le chômage par l'exécution de divers travaux et l'autre tendant à favoriser la construction de bâtiments²⁸¹.

Lors des discussions aux Chambres, en juin et en septembre 1919, les députés divergent d'opinion quant au rôle des travailleurs étrangers dans la situation économique du pays. Le rapporteur de la commission du Conseil des Etats, Auguste Pettavel, considère que le retour en Suisse de ces ouvriers, s'efforçant de reprendre leurs anciennes occupations, est une cause de chômage²⁸². Son homologue du Conseil national, Jean Sigg, insiste au contraire sur divers facteurs risquant d'intensifier le chômage, au nombre desquels il compte la difficulté de retrouver les ouvriers qualifiés employés en Suisse avant la guerre²⁸³. Au sujet du logement, Paul Usteri fournit des statistiques relatives à la mobilité de la population en ville de Zurich et en déduit avec raison:

«Es hat also eine sehr markante Nationalisierung der städtischen Wohnbevölkerung in Zürich platzgegriffen»²⁸⁴.

Son argumentation ne convainc pas David Legler du groupe de politique sociale

«[...] wieviele Ausländer noch in Zürich sind, die dort eigentlich nichts zu tun hätten, und die gerade auch diese traurigen Verhältnisse herbeiführen, das hat uns Herr Usteri nicht gesagt und kann er nicht sagen. Er wird diese Zahlen nicht besitzen. Dann habe ich schon in Zürich sagen hören: Wenn jetzt schon in Zürich Wohnungsnot herrsche, so sei doch eine gewisse Gefahr mit dem Bauen verbunden, es könnte später Wohnungsüberfluss geben, leere Wohnungen»²⁸⁵.

Selon Johann Eisenring, la réémigration des étrangers a déjà provoqué une surabondance de logements dans le canton de Saint-Gall²⁸⁶. Pour sa part, Firmin Ody porte l'accent sur «l'envahissement de la Suisse par les industriels de pays étrangers» cherchant à helvétiser leurs produits. Les autorités et la population suisses ne devraient pas s'imposer de sacrifices pour de telles entreprises conduisant à «un développement industriel exagéré importé chez nous d'une façon intempestive»²⁸⁷.

Le nombre total des chômeurs, complets et partiels, augmentant à 65 259 en décembre 1920, puis à un maximum de 146 302 en février

1922²⁸⁸, l'inquiétude s'accroît. A plusieurs reprises, le Conseil fédéral est amené à demander de nouveaux crédits pour subventionner des travaux et à revoir les dispositions sur l'assistance.

Aux Chambres, les tendances protectionnistes se renforcent. Des députés socialistes dénoncent les pratiques d'embauche d'ouvriers étrangers exercées par le patronat suisse, par des groupements d'agriculteurs ou par des agences étrangères²⁸⁹. Hermann Müri, président du parti socialiste argovien et membre du comité de l'Union syndicale suisse, se montre particulièrement attentif à la question. A son avis, l'activité des entrepreneurs étrangers, qui importent à la fois des matières premières et de la main-d'œuvre à l'aide de promesses fallacieuses, se révèle particulièrement nuisible²⁹⁰. Le 31 mars 1922, il dépose une question dénonçant les tentatives de l'Association suisse des entrepreneurs à faire entrer des «spécialistes» pour l'industrie du bâtiment «de la catégorie de ceux qui chôment dans le pays»:

«Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas que des permis de ce genre devront être refusés jusqu'à ce que les chômeurs du bâtiment aient trouvé du travail?»²⁹¹

Ce genre d'intervention socialiste suscite, le 24 juin 1921, une analyse de Brenno Bertoni qui attribue l'aggravation du chômage au «nationalisme». De l'avis du conseiller aux Etats tessinois, le syndicalisme serait une nouvelle forme de «l'ancien esprit de corporation»:

«Lorsque les associations ouvrières ont conquis des salaires, des contrats collectifs, des situations particulières, on conçoit aisément qu'elles veuillent se défendre contre l'inondation du marché du travail par des ouvriers venant d'autres pays»²⁹².

Jean Sigg réplique à cette affirmation qu'il juge hardie. Avant la guerre, les ouvriers suisses ont parfois dû intervenir contre une immigration d'ouvriers italiens jetés sur le marché du travail pour faire baisser les salaires avec la complicité du Conseil fédéral qui expulsait tout propagandiste. Cependant,

«On a dans la classe ouvrière suisse surtout fait jouer un rôle aux syndicats en admettant dans les associations ouvrières suisses, en les y faisant entrer dans la mesure du possible tous les ouvriers étrangers afin de les faire bénéficier des avantages résultant des tarifs collectifs de travail en vigueur chez nous»²⁹³.

Solidarité et lutte contre la concurrence ne sont donc pas incompatibles. Il s'agit en fait d'une question où les sensibilités politiques se mêlent à la défense d'intérêts sociaux. Ainsi, au Conseil national, la fraction PAB réclame des mesures urgentes pour protéger la production indigène, menacée notamment par les grands magasins et par l'industrie étrangère²⁹⁴. A l'inverse, le chrétien-social saint-gallois Joseph Scherrer réclame une révision de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 octobre 1919 «dans le but de secourir plus efficacement les chômeurs»²⁹⁵, notamment les étrangers. Scherrer admet la clause de réciprocité avec les pays d'origine des chômeurs, mais il insiste sur le fait que les travailleurs ne sont pas responsables des décisions de leurs gouvernements et que beaucoup d'entre eux sont «assimilés» à «notre patrie».

«Es dürfte diese Härte ausgemerzt werden, indem man vielleicht erklärt, dass Ausländer, die über ein Jahr in der Schweiz ansässig sind, den schweizerischen Arbeitern gleichgestellt werden. Es haben glücklicherweise einzelne Betriebe, z.B. in der Stickereiindustrie, die Unterstützung von solchen Ausländern von sich aus übernommen, aber die grosse Mehrzahl steht heute hilflos auf der Strasse, und es geht nicht an, sie einfach an die Grenze zu schieben. Wir bedürfen doch auch dieser Kräfte wieder, wenn die Konjunktur sich bessert»²⁹⁶.

La motion est acceptée, sans discussion, le 28 janvier²⁹⁷. Au sujet des relations avec l'étranger, des accords stipulant la réciprocité de traitement en matière d'assistance des chômeurs ont été conclus avec l'Allemagne, le Luxembourg, le Liechtenstein et la Tchécoslovaquie. Le 16 mars 1921, un arrangement spécial est également convenu avec l'Italie²⁹⁸. Selon ce texte, l'Italie assure le même traitement aux chômeurs suisses qu'à ses propres ressortissants. Pour sa part, la Suisse n'accorde d'indemnités en cas de chômage total qu'aux Italiens

«[...] qui, habitant la Suisse au premier janvier 1920, y ont été depuis lors domiciliés sans interruption [...]» ainsi qu'à ceux «qui ont dû interrompre leur domicile pour cause de mobilisation ou pour régulariser leur situation militaire, mais sont revenus en Suisse avant le premier janvier 1921. Pour le surplus, le droit à l'assistance est déterminé conformément aux dispositions légales en vigueur dans l'un et l'autre pays»²⁹⁹.

Le 22 mars 1922, suite à diverses attaques de la presse italienne contre la Suisse, Brenno Bertoni, soutenu par Arnaldo Bolla, Andreas Laely et Jean Sigg, dépose une longue interpellation au Conseil des Etats. Ces

députés désirent notamment savoir quel résultat a donné cet accord avec l'Italie, quel est le statut réel des chômeurs italiens en Suisse, quelles sont les charges qui en résultent,

«3e Quels sont, en principe, les rapports entre l'assistance-chômage et la police des étrangers concernant les permis de séjour, la réadmission des soldats démobilisés, les expulsions, etc; y a-t-il danger d'abus du côté des autorités locales? Est-ce possible qu'à ce sujet les Italiens soient traités plus défavorablement que les autres étrangers? [...]»³⁰⁰.

Les Italiens prétendent que leurs chômeurs sont défavorisés non seulement par rapport aux Suisses, mais aussi aux Allemands. Selon Bertoni, c'est là une affaire délicate «qu'il faut traiter avec tact». Dans une réponse circonstanciée, Häberlin expose les modalités du traitement des chômeurs étrangers. Tout en reconnaissant qu'il n'y a pas égalité parfaite avec les Suisses, il insiste sur le fait que la Confédération respecte les règles fixées par l'accord de 1921. Au reste, la pratique se révélerait lourde pour la Suisse, dans la mesure où elle n'a pratiquement pas de chômeurs en Italie, alors que 2331 chômeurs italiens seraient secourus en Suisse. Häberlin développe à ce sujet une argumentation faisant implicitement allusion à la préférence nationale et à l'économie «saine et égoïste» évoquée par Schulthess en décembre 1918³⁰¹:

«L'Italie [...] n'a élevé aucune réclamation concernant l'arrangement et son exécution, mais chez nous, en Suisse, il s'est produit des réclamations et l'on nous a demandé de dénoncer l'arrangement, qui nous grève lourdement. Si la crise continue, nous devons en effet nous demander s'il n'y a pas lieu de modifier le régime actuel d'assistance envers les chômeurs étrangers. Nous ne pouvons admettre aucune obligation, pas même d'ordre moral, de traiter les Italiens et les Suisses en cette matière sur un pied d'égalité parfaite. L'Italie ne nous envoie pas ses travailleurs parce que nous en avons besoin, mais bien parce qu'elle a besoin de les voir émigrer, et les ouvriers italiens viennent chez nous y chercher leur avantage, non le nôtre»³⁰².

Pendant ce temps, tout au long des années 1921 et 1922, l'opinion s'est sensiblement modifiée en matière de secours aux chômeurs. Les milieux bourgeois considèrent de plus en plus que cette assistance coûte trop cher aux collectivités publiques. Il conviendrait dès lors de réduire les prestations financières et de les remplacer, le cas échéant, par des secours en nature³⁰³.

Rapportant, le 4 avril, au Conseil des Etats sur un nouvel arrêté du Conseil fédéral du 3 mars 1922³⁰⁴, Friedrich Brügger, en accord avec l'exécutif, estime que

«La diminution des secours s'impose si nous voulons rentrer dans notre équilibre financier et économique»³⁰⁵.

A son avis, l'accord conclu avec l'Italie se révélerait «éminemment favorable aux Italiens». Albert Böhi se montre beaucoup plus catégorique:

«Le citoyen suisse seul est fondé à exiger l'assistance conforme, non pas à son gain normal, mais à ses besoins [...]. Les chômeurs étrangers, enfin, n'ont aucun droit à ces secours. La réciprocité que d'autres pays nous promettent n'équivaut jamais à nos prestations, tout le monde sait cela. Les ouvriers étrangers malades et incapables de travailler sont renvoyés chez eux dès qu'ils peuvent supporter le voyage; notre humanité ne s'en est jamais offusquée. Pourquoi n'agirions-nous pas de même à l'égard de personnes en bonne santé, capables de travailler, mais pour lesquelles il n'y a plus d'occupation chez nous? La disposition du Pacte de la Société des Nations qui vise le secours aux étrangers, n'est pas applicable à ce cas et ne l'a pas en vue. Ma manière de voir dans cette question ne sera sans doute pas admise aujourd'hui, mais l'heure viendra où elle s'imposera. La détresse financière des communes, des cantons, finalement aussi de la Confédération nous forcera à mettre fin au système actuel, qui trouble et pervertit d'ailleurs les notions élémentaires du droit»³⁰⁶.

Bertoni met un bémol à cette prise de position: il serait inhumain d'expulser des étrangers nés en Suisse. L'arrêté du Conseil fédéral est accepté par le Conseil des Etats, le 4 avril, et après de vives contestations, notamment de la fraction socialiste, maintenu «tacitement en vigueur» par le Conseil national, le 7 avril³⁰⁷. Le débat de la Chambre du peuple fait référence à une conception en train de se répandre dans certains milieux bourgeois: celle consistant à vouloir lutter contre le chômage par un encouragement à l'émigration. Evoqué à plusieurs reprises, ce thème fera l'objet d'une interpellation Nobs du 25 avril 1923³⁰⁸. Il entraîne une nouvelle réflexion sur la lutte contre la «surpopulation étrangère». Socialistes et protectionnistes patriotes, les défenseurs d'une main-d'œuvre nationale, craignent en effet que cette nouvelle politique d'émigration ne provoque une relance de l'immigration³⁰⁹.

Pendant ce temps, les autorités fédérales renoncent à l'assistance et adoptent, par loi fédérale du 17 octobre 1924, le principe de l'assurance-chômage³¹⁰. Cette loi étant restreinte au domaine du subventionnement, ce sont en fait les caisses de chômage qui décident du statut des étrangers. La loi réserve la réciprocité de traitement avec les Etats étrangers (art 11, al.2) et l'ordonnance d'exécution du 9 avril 1925³¹¹ rend obligatoire l'égalité pour les ressortissants des Etats ayant conclu à cet effet une convention avec la Suisse. Toutefois, en vertu de sa nouvelle politique d'immigration et d'intégration, ce sont les étrangers établis en Suisse qui bénéficient de cette égalité:

«Les étrangers qui sont en possession d'une autorisation de séjour de caractère limité et résidant en Suisse depuis assez longtemps peuvent s'affilier sous certaines conditions et restrictions à une caisse d'assurance-chômage. En revanche, sont complètement exclus de l'assurance-chômage les travailleurs étrangers qui ne viennent en Suisse que pour la durée d'une saison»³¹².

Aux côtés de la lutte contre le chômage et des considérations sur l'émigration, beaucoup d'autres perspectives sociales d'un Etat en développement, notamment celles évoquées par Mächler dans sa motion du 26 mars 1918³¹³, mettent en cause les étrangers dont la présence hante de plus en plus les Chambres fédérales.

Deuxième partie:

Etude quantitative des interventions aux Chambres fédérales

Chapitre VII: Résultats généraux pour le Conseil national et le Conseil des Etats

De décembre 1911 à octobre 1922, le Conseil national³¹⁴ se compose de 189 députés, élus pour une législature. Le Conseil des Etats compte 44 membres, dont la durée des mandats est fixée par le droit cantonal. Avec les réélections et les renouvellements, ce sont 346 députés différents qui ont siégé au Conseil national et 71 au Conseil des Etats de décembre 1914 à fin novembre 1922, soit au cours des trois législatures prises en considération (voir note 3).

L'introduction de la représentation proportionnelle, qui s'est traduite par un renouvellement de 40,7%³¹⁵ de la Chambre en décembre 1919, a modifié le paysage politique du Conseil national. Elle a permis l'arrivée du groupe des paysans, artisans et bourgeois (PAB) et une redistribution des sièges enlevés aux radicaux-démocrates par les socialistes et par les PAB. En juin 1921, les communistes entrent à leur tour au Conseil national avec 3 députés.

Tableau 1: Répartition des groupes et partis politiques au Conseil national par législature³¹⁶

	23ème min.-max.	24ème min.-max.	25ème min.-max.
Radical	109-111	101-102	59-69
Socialiste	17-19	19	38-41
Conservateur-catholique	37-38	40-42	41
Libéral	14-15	12-13	9
Politique sociale	3	6	6-7
Sans étiquette	4-8	7	2-3
PAB	-	-	25-31
Communiste	-	-	3
Sièges vacants	0-1	1-3	1

Au Conseil des Etats, les rapports de force n'évoluent guère. En novembre 1919, au décès du saint-gallois Heinrich Scherrer, les socialistes perdent leur siège; les PAB placent leur premier député, le bernois Carl Moser, au détriment des radicaux. En juin 1921, le genevois Jean Sigg, sans parti, est élu contre les candidats radical et socialiste³¹⁷.

Tableau 2: Répartition des groupes et partis politiques au Conseil des Etats par législature

	23ème min.-max.	24ème min.-max.	25ème min.-max.
Radical	23-25	23-24	22-23
Socialiste	1	1	—
Conservateur-catholique	15-16	16	17
Libéral	1-2	2	2
Politique sociale	1	1	1
Sans étiquette	—	—	1
PAB	—	—	1

En marge des partis, les clubs réunissent de manière officieuse des députés liés par la défense d'intérêts communs. Le plus ancien est celui des agrariens³¹⁸. Pour notre sujet, le club «touristique», bien qu'encore non formellement constitué, qui réunit les représentants des milieux hôteliers et du tourisme, joue un rôle de premier plan dans les questions liées à l'hébergement des internés et au séjour des étrangers. Il nous apparaît essentiellement à travers ses chefs de file, la force du groupe étant difficile à évaluer³¹⁹.

En ce qui concerne la représentation des cantons au Conseil national, pour notre période, elle se présente comme suit: Berne 32 représentants; Zurich 25; Vaud 16; Saint-Gall 15; Argovie 12; Lucerne, Tessin, Genève 8 chacun; Fribourg, Bâle-Ville, Thurgovie, Neuchâtel 7 chacun; Grisons, Valais, Soleure 6 chacun; Bâle-Campagne 4; Schwytz, Appenzell Rhodes-Extérieures 3 chacun; Glaris, Schaffhouse 2 chacun; Uri, Obwald, Nidwald, Zoug et Appenzell Rhodes-Intérieures 1 chacun.

I. Conseil national

A. Nature des interventions

Les questions liées à la présence et à l'immigration étrangères préoccupent un nombre croissant de députés. Alors qu'ils ne sont que 78 à prendre position sur ces thèmes au cours de la 23ème législature, ce nombre passe à 174 et à 158 lors des périodes suivantes. Ces 410 intervenants, cumulés sur les trois législatures³²⁰, représentent un nombre effectif de 291 conseillers différents³²¹. La députation du Conseil national compte 189 membres; en tenant compte des mouvements, ce sont 346 députés qui ont siégé de décembre 1914 à novembre 1922. Sur cet effectif global, 55 ne sont pas intervenus, soit 15,9%. Par législature, la proportion des intervenants par rapport au nombre effectif de députés³²², atteint respectivement 39,4%, 76% et 74,2%³²³.

Globalement, les 410 intervenants recensés totalisent 814 prises de position: 238 par oral et 576 par écrit. 273 intervenants, soit 66,6%, ne s'expriment qu'en signant ou cosignant un objet de saisine du Parlement³²⁴; les autres députés cumulent les interventions écrites et orales³²⁵.

Les interventions orales représentent 29,3% de l'ensemble des prises de position. Pendant le conflit, elles ont surtout lieu dans le cadre de l'exercice du contrôle parlementaire. Avec la liquidation progressive des pleins pouvoirs et le retour des compétences législatives aux Chambres, l'immigration étrangère devient de plus en plus l'objet de débats spécifiques conformes à une pratique parlementaire plus active; elle est également l'enjeu de nombreuses séances relatives à la limitation des pleins pouvoirs où les Chambres doivent se prononcer sur le maintien des mesures adoptées par le Conseil fédéral.

Tableau 3: Répartition des interventions orales par législature³²⁶

Cadre	23ème	24ème	25ème	Total
Rap. gestion/Rap. neutralité	58	64	38	160
autres	3	19	56	78
Total	61	83	94	238

Les députés font également un large usage de leur droit d'interroger le Conseil fédéral ou de saisir le Parlement. Ils déposent, entre juin 1916 et avril 1922, 38 objets de saisine qui recueillent 576 signatures. Ces objets se répartissent en quatre catégories:

Tableau 4: **Objets de saisine, nombre de dépôts et de signataires par catégorie et par législature**

Catégorie	Dépôts				Signataires			
	23ème	24ème	25ème	Total	23ème	24ème	25ème	Total
Interpellation	3	5	5	13	66	68	162	296
Motion	—	5	6	11	—	67	73	140
Postulat	2	6	4	12	4	112	20	136
Question	—	—	2	2	—	—	4	4
Total	5	16	17	38	70	247	259	576

La 24ème législature marque un tournant; par rapport à la période précédente, le nombre des saisines triple, tandis que celui des adhérents est multiplié par 3,5.

Par rapport aux 291 intervenants différents, la fréquence moyenne des prises de position, que ce soit oralement ou par écrit, est de 2,8 par député. Cette fréquence est en partie déterminée par le règlement du Conseil national qui n'autorise pas les députés, exceptés les rapporteurs de commission, à prendre la parole plus de deux fois sur une même question.

Tableau 5: **Répartition des 291 intervenants en fonction de la fréquence des interventions orales et écrites**

Interventions	1	2-3	4-5	6-7	8-9	10 et plus	Total
Députés	63	118	72	23	7	8	291
%	21,7	40,6	24,7	7,9	2,4	2,7	100

Les 38 députés (13% des intervenants), qui s'expriment plus de 5 fois, totalisent 295 interventions, soit 36,2% de l'ensemble des prises de position.

B. Couleur politique des interventions

Tableau 6: **Répartition des interventions orales et écrites en fonction des groupes sur l'ensemble de la période**

	Interventions		
	orales	écrites	Total
Radical	88	233	321
Conservateur-catholique	48	124	172
Socialiste	54	129	183
Libéral	19	35	54
Politique sociale	14	15	29
PAB	8	34	42
Communiste	4	—	4
Sans parti	3	6	9
Total	238	576	814

Les radicaux, les conservateurs-catholiques, puis, dès décembre 1919, les socialistes, sont les groupes les plus fortement représentés au Conseil national. Ensemble, ils totalisent 676 interventions, soit 83% des prises de position orales et écrites. Proportionnellement à l'importance de leur groupe, ce sont les députés socialistes qui déploient la plus grande activité au cours des trois législatures.

Tableau 7: **Indice de participation des groupes en fonction de leur représentation au Conseil national, par législature³²⁷**

	Indice de participation		
	23ème	24ème	25ème
Radical	0,59	1,59	1,54
Conservateur-catholique	0,26	1,7	2,24
Socialiste	2,76	2,26	2,24
Libéral	0,42	2,68	1,67
Politique sociale	—	1,83	2,57
PAB	—	—	1,47
Communiste	—	—	1,33
Sans parti	—	1,28	—

L'indice stable et élevé des socialistes contraste avec les fortes augmentations des autres groupes lors des 24ème et 25ème législatures. En effet, contrairement aux autres partis qui se sont surtout intéressés aux problèmes consécutifs à la fin du conflit, les socialistes étaient déjà fortement engagés dans les aspects politiques de la présence étrangère.

C. Objets d'intervention

Bien que les débats soient généralement centrés sur une question, les députés évoquent souvent dans leurs analyses des éléments qui se rattachent à deux, voire plusieurs thèmes d'importance équivalente. Devant l'impossibilité de les hiérarchiser aux fins de réduire chaque intervention à un objet unique, nous avons choisi de comptabiliser tous les thèmes abordés, au sens défini dans l'introduction, dans chaque prise de position. Ce qui fait un total de 383 évocations de thèmes pour 238 interventions orales.

Tableau 8: Fréquence des thèmes dans les interventions orales, par législature³²⁸

	23ème	24ème	25ème	Total	%
Naturalisation	13	11	18	42	11
Internement	15	11	15	41	10,7
Déserteurs-réfractaires	29	28	6	63	16,5
Sécurité de l'Etat	16	42	23	81	21,1
Séjour-établissement	2 2	27 15	48 312	77	20,1
Affaires écon. et soc.	13 15	22 15	44 286	79	20,6
Total	88	141	154	383	100

De même, les textes des saisines peuvent faire référence à un double thème; c'est le cas pour 16 d'entre elles. Les doubles thèmes les plus fréquents sont: internement/affaires économiques et sociales (5 saisines), déserteurs et réfractaires/sécurité (4), séjour et établissement/affaires économiques et sociales (4).

Tableau 9: Nombre de dépôts et de signataires cumulés par thèmes dans les saisines

	Dépôts		Signataires	
	Nombre	%	Nombre	%
Naturalisation	2	3,7	3	0,4
Internement	7	12,9	74	9,1
Déserteurs-réfractaires	5	9,3	132	16,3
Sécurité de l'Etat	13	24,1	290	35,8
Séjour-établissement	13	24,1	114	14
Affaires écon. et soc.	14	25,9	198	24,4
Total des cumuls	54	100	811	100

La sécurité de l'Etat, souvent liée intrinsèquement aux déserteurs et réfractaires, apparaît comme le thème majeur. En ce qui concerne le séjour et l'établissement ainsi que les questions économiques et sociales, leur importance serait beaucoup plus considérable si l'on prenait en considération les saisines relatives à la pénétration économique des étrangers dont le texte ne fait pas d'allusion explicite à la population étrangère. Sur l'ensemble de la période, la courbe presque linéaire des dépôts présente deux pointes, l'une en 1918 et l'autre en 1921. L'année 1918 voit le dépôt de 11 saisines, dont 6 relatives à la sécurité, parmi lesquelles 4 impliquant les déserteurs et les réfractaires, ainsi que deux autres visant à la protection du marché du travail. En 1921, ce sont les questions liées au séjour et à l'établissement qui viennent en tête avec 5 saisines sur les 9 objets traités.

Sur l'ensemble de la période, que ce soit par oral ou par écrit, les députés ont évoqué un thème à 1194 reprises au cours de leurs 814 interventions. En fonction de l'appartenance politique des députés, la ventilation des thèmes est la suivante:

Tableau 10: Répartition des évocations de thèmes, par oral et par écrit, par groupe politique

	Natura- lisation	Interne- ment	Désér- teurs réfrac- taires	Sécurité	Séjour- établ.	Aff. écon. et soc.	Total	
Rad.	18 10	51 44	79 41	139 38	67 35	116 42	470	30
Cons.-cath.	10 22	13 11	41 21	82 22	43 22	57 20	246	21
Soc.	8 13	30 26	61 31	113 30	29 15	35 13	276	23
Lib.	8 13	1 1	12 6	16 4	24 13	16 6	77	6,5
Pol. soc.	—	9 8	—	2 1	11 6	23 2	45	4,5
PAB	12	11 10	—	14 4	9 5	23 2	58	5
Com.	—	—	—	2 1	2 1	2 1	6	0,5
Sans parti	—	—	2 1	3 1	6 3	5 2	16	1
Total	45 4	115 10	195 16	371 31	191 16	277 23	1194	

Les débats sur la sécurité et sur les déserteurs et réfractaires opposent les socialistes (62,4% de leurs interventions thématiques) aux partis bourgeois emmenés en premier lieu par les conservateurs catholiques (50,2%), soutenus par les radicaux (46,2%)³²⁹. Les questions relatives au séjour, à l'établissement et aux affaires économiques et sociales suscitent 79,1% des interventions thématiques du groupe de politique sociale, 58,2% de la fraction PAB. Il s'agit de formations très sensibles à la protection de la population suisse contre l'activité des étrangers. En revanche, les socialistes, très prudents, ne s'expriment dans ces domaines qu'en cas de nécessité (22,9% de leurs interventions thématiques).

Proportionnellement au nombre de représentants siégeant à Berne, l'indice de participation est le plus élevé dans les cantons de Bâle-Ville (3,9 interventions thématiques par député) et de Genève (3,3). Suivent cinq cantons avec un indice situé entre 2,5 et 3: Zoug³³⁰, Grisons, Neuchâtel, Zurich, et Lucerne. A l'autre extrême, le représentant uranais ne s'exprime pas; ceux de Schaffhouse et Glaris à peine. Si les députés des cantons à forte population étrangère de Genève, Bâle-Ville, Zurich et Grisons comptent au nombre de ceux qui interviennent plus que la moyenne, il n'en va pas de même pour le Tessin, Schaffhouse, Thurgovie et Saint-Gall. Le nombre des étrangers constitue certes un facteur de préoccupation, mais il n'est pas le seul en cause.

Tableau 11: Répartition des évocations de thèmes, par oral et par écrit, en fonction de l'origine géographique des députés³³¹

Canton	Natura- lisation	Interne- ment	Désér- teurs réfrac- taires	Sécurité	Séjour- établ.	Aff. écon. et soc.	Total	Indice
BS	6	6	17	16	14	22	81	3,9
GE	2	2	6	19	30	19	78	3,3
ZG	—	4	1	2	1	1	9	3
GR	—	6	7	18	9	10	50	2,8
NE	4	3	14	18	7	11	57	2,7
ZH	7	19	40	69	28	37	200	2,7
LU	—	5	7	19	14	16	61	2,5
AI	—	—	2	3	—	2	7	2,3
VS	1	7	3	11	5	12	39	2,2
AG	2	2	13	39	11	7	74	2,1
BE	3	34	27	54	19	59	196	2
VD	2	8	19	24	16	22	91	1,9
BL	2	5	3	5	1	7	23	1,9
SG	6	5	12	21	16	17	77	1,7
FR	4	—	7	14	3	7	35	1,7
NW	—	—	—	2	1	2	5	1,7
SO	—	2	8	13	2	2	27	1,5
AR	—	3	1	3	1	5	13	1,4
TI	1	—	3	6	8	11	29	1,3
TG	5	3	3	6	2	6	25	1,2
SZ	—	—	1	6	2	1	10	1,1
OW	—	1	—	1	—	1	3	1
GL	—	—	1	1	—	—	2	0,3
SH	—	—	—	1	1	—	2	0,3
UR	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	45	115	195	371	191	277	1194	2,1

Parmi les cantons totalisant plus de 10 interventions thématiques, six en consacrent la moitié et plus aux questions liées à la sécurité et aux déserteurs et réfractaires, à savoir: Soleure (77,8%), Argovie (70,3%), Fribourg (60%), Neuchâtel (56,1%), Zurich (54,5%) et Grisons (50%). Aux côtés de cette Suisse, particulièrement sensible aux tensions

sociales, se manifeste celle des intérêts touristiques ou économiques. Les thèmes du séjour et de l'établissement, ainsi que des affaires sociales et économiques, sont la préoccupation majeure de deux cantons: Tessin (65,5%) et Genève (62,8%); ils tiennent également une place importante pour Lucerne (49,2%), Bâle-Ville (44,4%), Valais (43,6%), Saint-Gall (42,9%) et Vaud (41,8%). Moins mobilisateur, le thème de l'internement représente 21,7% des interventions thématiques pour Bâle-Campagne³³², 18% pour le Valais et 17,3% pour Berne.

II. Conseil des Etats

Sur les 71 députés qui ont siégé au Conseil des Etats entre décembre 1914 et novembre 1922, 41 sont intervenus dans le cadre de notre sujet, soit 57,8%. Ils se sont exprimés oralement à 122 reprises³³³ et ils ont déposé 7 saisines³³⁴, couvertes de 45 signatures. En fonction de la fréquence de leurs interventions, les députés se répartissent comme suit:

Tableau 12: Fréquence des interventions orales et écrites, par député

Interventions	1	2-3	4-5	6-7	8-9	10-11	16	Total
Députés	15	10	4	5	4	2	1	41

Les 12 députés (29,3% des intervenants), s'exprimant à plus de 5 reprises, totalisent 106 prises de position orales et écrites, soit 63,5% de l'ensemble des interventions.

La couleur politique des interventions se répartit comme suit:

Tableau 13: Répartition des interventions orales et écrites, par groupe politique³³⁵

	Rad.	Cons. cath.	Lib.	PAB	Sans parti	Soc.	Total
Interventions	105	40	16	1	3	2	167
% du total	62,9	24	9,6	0,6	1,7	1,2	100

Proportionnellement à leur représentation à la Chambre des cantons, ce sont les libéraux qui sont les plus actifs, avec une moyenne de 3 interventions orales ou écrites, par député et par législature. Ils sont suivis par les radicaux: 1,5 et les conservateurs-catholiques: 0,8.

Lors de leurs 167 interventions orales et écrites, les députés ont évoqué à 241 occasions l'un des 6 thèmes retenus.

Tableau 14: Fréquence des thèmes évoqués dans les interventions orales et écrites

	Interventions			
	par oral	par écrit	Total	%
Naturalisation	27	—	27	11,2
Internement	23	—	23	9,5
Déserteurs-réfractaires	15	2	17	7,1
Sécurité de l'Etat	17	—	17	7,1
Séjour-établissement	57	39	96	39,8
Affaires econ. et soc.	57	4	61	25,3
Total	196	45	241	100

Par rapport au Conseil national, la proportion des interventions relatives à la sécurité, ainsi qu'aux déserteurs et réfractaires, est nettement inférieure. En revanche, le thème du séjour et de l'établissement occupe une place dominante; il motive notamment 5 saisines qui réunissent 86,7% de l'ensemble des signataires.

Le groupe radical est à la base de 61,8% des interventions thématiques, suivi par les conservateurs-catholiques (27%) et les libéraux (9,1%).

Tableau 15: Répartition des évocations de thèmes, par groupe politique

	Rad.	Cons. cath.	Lib.	PAB	Sans parti	Total
Naturalisation	19 13	7 11	1 4,5	—	—	27 11
Internement	5 3	14 22	3 11	1 5	—	23 3,5
Déserteurs-réfractaires	6 4	9 14	2 9	—	—	17 7,5
Sécurité	10 7	6 9	1 4,5	—	—	17 3,5
Séjour-établissement	72 42	12 18	10 45	—	2 6,7	96 40
Affaires écon. et soc.	37 25	17 26	5 23	1 5	1 3,3	61 25
Total	149 62	65 22	22 9	2 1	3 1	241 120

En fonction de l'origine des députés, le taux de participation le plus élevé est enregistré par Zurich avec une moyenne de 6 interventions par député et par législature. Suivent cinq cantons avec un indice égal ou supérieur à 3: Berne, Grisons, Tessin, Genève et Obwald. Trois cantons ne s'expriment pas: Fribourg, Uri et Glaris.

Les thèmes du séjour et de l'établissement ainsi que des affaires économiques et sociales motivent la moitié et plus des interventions thématiques des représentants de 18 cantons. Parmi les plus actifs, relevons Vaud (90% de l'ensemble de ses interventions thématiques), Berne (82,6%), Tessin (81,8%), Genève (78,9%), Grisons (68,2%), Zurich (66,7%), Neuchâtel (60%) Thurgovie (57,2%) et Lucerne (53,3%). La sécurité et la présence des déserteurs et réfractaires préoccupent en particulier Obwald (50%)³³⁶.

Chapitre VIII: Etude des objets d'intervention au Conseil national

I. La naturalisation

Quantitativement, les interventions sur la naturalisation sont les moins nombreuses: 42 prises de position orales, dont 14 lors de la révision de la loi sur la naturalisation en 1920, et deux saisines munies de trois signatures. Au nombre des causes de ce relatif désintérêt de la représen-

tation nationale, il convient de mentionner le fait que l'examen de l'initiative sur les étrangers a été confié en priorité au conseil des Etats. Seule la révision partielle de la loi de juin 1903 donne lieu à un débat substantiel, ne concernant toutefois que sept orateurs mais dont les développements sont importants. Pour le reste, ce ne sont que les membres de commission qui sont intéressés.

Excepté un représentant PAB, seuls 4 groupes participent au débat oral: les radicaux (37,7% de l'ensemble des interventions), les conservateurs-catholiques (24,4%), les libéraux et les socialistes (17,8% chacun); les rapporteurs étant tous issus des formations bourgeoises. A l'exception des socialistes, unanimement opposés à un renforcement des conditions à la naturalisation, les partis de droite sanctionnent les mesures fédérales, avec quelques rares voix dissidentes³³⁷. Le refus d'entrer en matière sur la révision de la loi de 1903 ne traduit pas forcément une position d'ouverture. Ainsi, le radical de gauche argovien Otto Hunziker³³⁸ refuse la révision, tout en affirmant la nécessité de précautions spéciales, en particulier contre ceux qui entendent se naturaliser pour des raisons économiques ou fiscales. La tendance au durcissement est représentée par le conservateur-catholique Alfons von Streng, de l'aile droite du parti, président de la fraction du Conseil national de 1914 à 1919. Il est soutenu par son coreligionnaire fribourgeois Paul Morard, qui, bien que fédéraliste convaincu, entend légaliser les mesures prises en vertu des pleins pouvoirs. Tous deux rapporteurs lors de la révision de la loi sur la naturalisation, ils totalisent 6 des 8 interventions en faveur d'un délai de séjour prolongé; les deux autres interventions étant le fait du fédéraliste neuchâtelois, le libéral Otto de Dardel. Cette orientation est également exprimée à d'autres occasions par les conservateurs-catholiques Jean-Marie Musy et Thomas Holenstein.

Cette tendance dure est donc issue des cantons de Fribourg, de Thurgovie, de Vaud et de Neuchâtel. La défense d'une politique libérale en matière de naturalisation est le fait en premier lieu des socialistes zuricois, soutenus par leurs camarades bernois, thurgovien et bâlois; les socialistes romands sont absents, malgré une représentation de 8 délégués depuis la proportionnelle.

II. L'internement des prisonniers de guerre

Les questions relatives à l'internement des prisonniers de guerre portent sur l'administration, le marché du travail, le logement et les prix de pension. Elles sont à l'origine de 7 saisines, appuyées par 74 signataires, et de 41 interventions orales.

Tableau 16: Répartition des interventions orales et écrites relatives à l'internement, par groupe politique

	Total	Rad.	Cons.-cath.	Soc.	Lib.	Pol.soc.	PAB
Travail	17	5	1	10	1	—	—
Logement	5	—	—	—	—	5	—
Gestion	27	8	—	18	—	1	—
Indemnités	64	37	11	2	—	3	11
Divers	2	1	1	—	—	—	—
Total	115	51	13	30	1	9	11

Pour les socialistes, la protection des ouvriers suisses contre la concurrence du travail des internés ainsi que le dysfonctionnement du service de l'internement sont les points majeurs. Quant aux partis bourgeois, ils portent essentiellement leurs efforts sur les aspects économiques de l'internement, à savoir l'indemnisation des hôtels d'internés. A cette occasion, l'opposition entre les porte-parole des milieux touristiques et les députés dont les cantons ne sont pas concernés par ces problèmes traduit l'évolution générale des représentants du peuple à défendre de plus en plus des intérêts sectoriels.

III. Les déserteurs et les réfractaires

Le thème des déserteurs et des réfractaires est essentiellement abordé pendant les 23^{ème} et 24^{ème} législatures. Il fait l'objet de 63 interventions orales³³⁹ et de 5 saisines, dont 4 sont liées à des questions de sécurité. Trois saisines reviennent à l'initiative socialiste, les deux autres à un radical et à un conservateur-catholique. Ensemble, elles recueillent 132 signatures.

Toutes catégories confondues, les interventions émanent pour 40,5% des radicaux, 31,3% des socialistes, 21% des catholiques et 7,2% des libéraux et des sans partis. Elles se répartissent comme suit:

Tableau 17: Répartition des interventions orales et écrites relatives aux déserteurs et réfractaires, par groupe politique

	Rad.	Cons.-cath.	Soc.	Lib.	Sans parti	Total
Orales	24	13	23	3	—	63
Ecrites	55	28	38	9	2	132
Total	79	41	61	12	2	195

Si l'on ne prend en compte que les deux premières périodes, la participation socialiste est la plus élevée avec 1,6 prise de position par député; l'indice tombe respectivement à 0,5 et 0,4 pour les conservateurs-catholiques et les radicaux.

L'attitude des déserteurs et des réfractaires est condamnée par 118 interventions (60,5%) contre 70 (35,9%) qui défendent leurs intérêts (7 interventions non qualifiables).

Les partis bourgeois réclament dans leur ensemble des mesures protectrices contre les agissements des «réfugiés militaires». Argument majeur, la sécurité de l'Etat est systématiquement évoquée lors de leurs interventions pendant la 24^{ème} législature; elle motive également leurs saisines auxquelles adhère près d'un quart de la Chambre. Ces interventions s'opposent à celles des socialistes qui, à eux seuls, totalisent 85,7% des prises de position en faveur des déserteurs et réfractaires.

Tableau 18: **Qualification des interventions orales et écrites relatives aux déserteurs et réfractaires, par groupe politique**

	Total	en faveur	en défaveur	non qualifiables
Radical	79	8	66	5
Conservateur-catholique	41	1	38	2
Socialiste	61	60	1	—
Libéral	12	1	11	—
Sans parti	2	—	2	—
Total	195	70	118	7

Au sein du groupe radical, la tendance dure est représentée par les députés alémaniques issus des cantons d'Argovie, Berne, Zurich et Bâle-Ville et, pour la Suisse romande, du canton de Vaud. Les conservateurs-catholiques, en particulier délégués par les cantons de Berne, Saint-Gall, Fribourg, Lucerne et Argovie réclament massivement des mesures défensives³⁴⁰. Les conservateurs-catholiques romands, emmenés par le Fribourgeois Jean-Marie Musy³⁴¹, et le Jurassien Ernest Daucourt, membre du comité exécutif du parti conservateur suisse, sont particulièrement actifs³⁴². Les libéraux ne se manifestent guère qu'à l'occasion du postulat Musy, qui est soutenu par l'ensemble du groupe, à l'exception de trois députés neuchâtelois, bernois et bâlois.

La défense des intérêts des déserteurs et des réfractaires est assumée par le parti socialiste, dans lequel la fraction zuricoise est particulièrement active. Leurs porte-parole privilégiés sont Hermann Greulich, Robert Grimm³⁴³, président du Comité d'Olten, et Fritz Platten, membre du comité d'Olten, ainsi que les deux neuchâtelois Paul Graber, président du groupe parlementaire (1919-1925), et Charles Naine³⁴⁴, également membre du comité d'Olten. A l'exception des bernois, qui manifestent une certaine distance, les socialistes font preuve d'une bonne cohésion de groupe en soutenant massivement les saisines déposées par un camarade.

Pour ce qui est de la droite, les signes de soutien sont rares. La manifestation la plus importante émane des radicaux romands et tessinois pour condamner l'expulsion de Lallemand. Les radicaux Josef Jäger et Albert Mächler, bien que partisans d'un contrôle strict de

l'immigration de guerre, s'opposent pour leur part à une fermeture des frontières aux déserteurs et aux réfractaires.

En ce qui concerne la répartition géographique, sept cantons se partagent 72,8% de l'ensemble des interventions avec une moyenne supérieure à 10, alors que leurs députés représentent 60,3% de l'ensemble de la Chambre. Ce sont Zurich (40), Berne (27), Vaud (19), Bâle-Ville (17), Neuchâtel (14), Argovie (13) et Saint-Gall (12). Parmi les cantons dont les représentants se prononcent unanimement en faveur de mesures répressives, se trouvent Argovie (13), Saint-Gall, Fribourg, Grisons et Lucerne (chacun 7). A l'inverse, aucun député neuchâtelois ne parle en défaveur des déserteurs et réfractaires. A Zurich, Bâle-Ville, et dans une moindre mesure Berne, la tendance dure est contrebalancée par les députés socialistes.

IV. *La sécurité intérieure et extérieure*

Les questions de sécurité de l'Etat sont abordées à partir de juin 1915; elles atteignent leur paroxysme en 1918. Au cours des trois législatures, elles suscitent 81 interventions orales – respectivement 16, 42 et 23 – et le dépôt de 13 saisines munies de 290 signatures.

La qualification des interventions orales sur ce sujet s'avère difficile en raison de l'imbrication des thèmes³⁴⁵. Pendant le conflit, le contrôle des étrangers, des déserteurs et des réfractaires en particulier, ainsi que les mesures d'expulsion prononcées à leur encontre, constituent un des aspects majeurs des débats. Après la guerre, les questions touchant à la sécurité intérieure de l'Etat se voient intrinsèquement liées à celles du séjour et de l'établissement. Les pratiques d'expulsions sont justifiées par 20 prises de position et critiquées par 21, tandis qu'un renforcement du contrôle des immigrés de guerre est souhaité à 8 reprises contre 6. Les perturbations de l'ordre social par les «éléments étrangers», qui sont évoquées en particulier lors des débats sur la grève générale³⁴⁶, sont dénoncées dans 7 interventions; 2 rejettent cette analyse. Les critères sélectifs pour l'octroi du droit d'asile ou des permis d'entrée sont également contestés, par la droite lorsque des «éléments révolutionnaires» pénètrent dans le pays (2 interventions), par la gauche lorsque l'accueil est accordé à des rois en exil mais refusé à des représentants du

monde ouvrier (6). Enfin, les 9 interventions restantes, sont de nature diverse, notamment administrative.

En ce qui concerne les saisines centrées sur le thème de la sécurité ou qui y font explicitement référence, elles se répartissent en 4 catégories³⁴⁷:

Tableau 19: Nombre de dépôts et de signataires de saisines relatives à la sécurité

	Saisines	Signataires	% ensemble signataires
Atteinte à la sécurité	4	61	21
Expulsion	5	128	44,1
Droit d'asile	3	86	29,7
Autorisation de séjour	1	15	5,2
Total	13	290	100

Les socialistes sont à l'origine de 6 saisines: 3 sur les expulsions (34 signataires), 2 sur le droit d'asile (37) et 1 sur l'octroi des autorisations de séjour (15). En fonction des partis, les signatures se répartissent comme suit:

Tableau 20: Répartition des signataires de saisines relatives à la sécurité, par groupe politique

	Rad.	Cath.- cons.	Soc.	Lib.	PAB	Sans parti	Total
Atteinte à la sécurité	43	13	—	5	—	—	61
Expulsions	55	28	34	9	—	2	128
Droit d'asile	9	26	37	—	14	—	86
Autorisation de séjour	—	—	15	—	—	—	15
Total	107	67	86	14	14	2	290
Indice participation	0,4	0,6	1,4	0,6	0,5	—	0,5

L'ensemble des saisines bourgeoises réclame soit des mesures répressives, soit l'application stricte de la Constitution et des lois en vue du

maintien de l'ordre et de la sécurité dans le pays. Le texte du conservateur-catholique Johann Bossi est ambigu: il prône une politique d'asile généreuse, en se référant aux monarques en exil; en revanche, il dénonce l'accueil accordé trop généreusement à des «éléments révolutionnaires». Ces saisines trouvent un appui massif auprès des représentants bernois et argoviens (chacun 12,7% des signataires), zuricois (10,8%), vaudois (7,8%), lucernois et fribourgeois (chacun 6,8%), grisons et valaisans (chacun 5,9%). Les critiques à l'égard des mesures fédérales proviennent pour leur part des cantons à forte représentation socialiste, en particulier de Zurich pour 25,6% des signataires et de Berne pour 23,2%.

V. Le contrôle du séjour et de l'établissement

D'abord marginaux, les problèmes relatifs au contrôle des étrangers sont systématiquement abordés à partir de décembre 1918 et constituent dès lors un thème majeur, qualifié de «serpent de mer» par le radical Jäger. Il suscite 191 interventions, 77 oralement et 114 par écrit.

Les débats sur le séjour et l'établissement voient s'affronter deux courants: les partisans de la «liquidation»³⁴⁸ de la Police des étrangers et d'un retour aux compétences cantonales (57,2% des interventions orales) et les protagonistes d'un contrôle centralisé (29,8%). La première tendance réunit pour l'occasion les fédéralistes et les représentants des intérêts touristiques. L'argument de la crise hôtelière est évoqué explicitement dans 27% de leurs développements, parfois conjointement avec la carte cantonaliste qui est brandie dans 68% des cas. Pour les députés favorables à une politique fédérale interventionniste, les notions de sécurité intérieure et/ou de protection du marché du travail sont leurs maîtres mots dans respectivement 70% et 57% de leurs analyses.

Avec une moyenne de 1,1 intervention par député, le groupe de politique sociale est le plus actif. Il est suivi par les libéraux: 0,9, les conservateurs-catholiques: 0,49 et les radicaux: 0,33. Les socialistes restent en marge du débat (0,22); bien que partisan de l'abolition de la Police des étrangers, ils se défendent d'apporter une caution au camp fédéraliste et touristique³⁴⁹.

Tableau 21: Qualification des interventions orales relatives au séjour et à l'établissement, par groupe politique

	contrôle centralisé	contrôle décentralisé	non qualifiables	Total	%
Radical	6	18	1	25	32,5
Cath.-cons.	10	8	2	20	26
Socialiste	—	6	1	7	9,1
Communiste	—	2	—	2	2,6
Libéral	—	6	3	9	11,7
Politique sociale	3	2	2	7	9,1
PAB	2	1	1	4	5,1
Sans parti	2	1	—	3	3,9
Total	23	44	10	77	
Total en %	29,9	57,1	13	100	100

Paradoxalement, certains conservateurs-catholiques mettent, sur cette question, les intérêts de l'Etat national au-dessus du point de vue fédéraliste. Il faut toutefois relever que 6 de ces interventions émanent de Holenstein et 3 de Walther. A l'inverse, pour des raisons stratégiques, les socialistes se découvrent une sensibilité fédéraliste!

Cette analyse doit toutefois être interprétée avec précaution. La tendance générale ne va pas vers un contrôle décentralisé; en effet, l'idée force est d'assurer à l'Etat fédéral un contrôle de l'établissement. Ces débats traduisent une orientation complémentaire à la nouvelle politique d'immigration, celle de la lutte contre les mesures coercitives à l'encontre des touristes.

Parallèlement, les députés saisissent à 13 reprises la Chambre, dont 4 pour réclamer une décentralisation des compétences en matière de séjour et d'établissement, 4 des mesures protectrices pour le marché du travail indigène, 2 le maintien de l'Office central de police des étrangers, 2 la suppression des visas et 1 l'abandon des critères idéologiques lors de l'attribution des permis d'entrée.

Tableau 22: Répartition des signataires de saisines en fonction des objectifs relatifs au séjour et à l'établissement, par groupe politique

	Rad.	Cons.- cath.	Soc.	Lib.	PAB	Pol. soc.	Sans parti	Total
Décentralisé	25	16	4	5	4	2	—	56
Centralisé	8	1	—	1	—	—	1	11
Travail	8	6	1	9	1	2	2	29
Visas	2	—	—	1	—	—	—	3
Demande entrée	—	—	15	—	—	—	—	15
Total	43	23	20	16	5	4	3	114
Total %	37,7	20,2	17,5	14	4,4	3,6	2,6	100

L'industrie touristique et hôtelière compte de nombreux représentants au Conseil national issus en particulier des partis radical et conservateur. Parmi les ténors figurent 3 radicaux vaudois: Gustave Bettex, secrétaire du Syndicat des intérêts de Montreux; Emile Gaudard, administrateur de nombreux hôtels et «âme» des chemins de fer veveysans; et le «champion du tourisme suisse» Paul Maillefer, vice-président de l'Office suisse du tourisme. Les alémaniques se profilent derrière le président de la ville de Lucerne, Jakob Zimmerli, ancien hôtelier, membre du conseil du Schweizerischer Verkehrsrat, et du PAB bernois Friedrich Michel, cofondateur de la Verkehrsverein Berner Oberland et membre du comité central de la Schweizerischer Verkehrsverband. Les intérêts grisons sont au main de l'avocat Eduard Walser. Au sein des conservateurs-catholiques, seul le Valaisan Alexander Seiler intervient; issu d'une grande lignée d'hôteliers, il est à l'origine de la création de la «Nationale Vereinigung für das schweizerische Verkehrsamt», dont il est le premier président.

La tendance fédéraliste, qui est largement exprimée par les délégués touristiques, est en particulier le fait des députés romands, dont le catholique-conservateur Jules-Edouard Gottret et les libéraux Albert Maunoir, Frédéric De Rabours et Otto de Dardel, connus pour leurs actions contre les pleins pouvoirs et l'étatisme.

Pour d'autres députés, les objectifs des milieux touristiques s'opposent à l'intérêt général du pays, notamment sur le plan de la sécurité et de la

protection de la main-d'oeuvre nationale. C'est en particulier le cas pour les radicaux zuricois, emmenés par le rédacteur en chef de la *NZZ* (1915–1921) Albert Meyer. Les partisans les plus convaincus de la nécessité d'un contrôle centralisé, pour des raisons de sécurité et de marché du travail, sont les catholiques Thomas Holenstein et Heinrich Walther; les radicaux Albert Mächler et Josef Jäger; le sans parti, puis PAB, Rudolf Gelpke et le pasteur de politique sociale Arnold Knellwolf. Certains d'entre eux ont recherché un consensus entre les deux tendances. C'est notamment le cas de Jäger qui, en 1920, critique les mesures prohibitives de l'Office central, mais en 1922 s'oppose à sa suppression et de Walther, qui tout en voulant faciliter le tourisme, se montre intraitable lorsqu'il s'agit de la circulation d'ouvriers. Quant aux libéraux romands, leurs interventions se dirigent en premier lieu contre l'Allemagne et ses ressortissants. Etroitement liés au milieu de la presse, ils manifestent à la Chambre les sentiments germanophobes diffusés par leurs journaux. Parmi eux, Horace Micheli, Frédéric De Rabours et Albert Maunoir du *Journal de Genève*, ainsi que les vaudois Max Cérenville et Aloïs de Meuron de la *Gazette de Lausanne*.

VI. Les problèmes économiques et sociaux

Les problèmes économiques et sociaux, qu'ils soient une conséquence directe ou induite de la présence étrangère, se manifestent de manière diverse. Ils ont déjà été abordés en partie dans les thèmes de l'internement (indemnités aux hôtels d'internés) et du séjour et de l'établissement (importance économique des touristes). Nous analyserons ici uniquement une des composantes majeures de la politique d'immigration: la protection de la main-d'oeuvre nationale. Cette question est évoquée une première fois en 1916 avec l'arrivée des internés sur le marché du travail, puis, à partir de mars 1918, dans la perspective d'une forte immigration d'après-guerre.

Pour l'ensemble de la période, les députés interviennent oralement à 53 reprises sur des objets touchant aux relations entre les étrangers et le monde du travail: emploi, paix sociale, chômage. Ces questions représentent 67,1% des développements du thème général (79 interventions). 40 prises de position sont centrées sur la question de la main-d'oeuvre indigène (9 concernent les internés); 28 d'entre elles (70%) réclament

un contrôle strict de l'immigration d'ouvriers étrangers. Cette orientation est appuyée par le dépôt de 9 saisines, munies de 68 signatures³⁵⁰, alors qu'il n'y a aucune intervention écrite en faveur d'une politique libérale.

Au total, 96 interventions (89%) entendent contrôler l'immigration ouvrière. Les manifestations des groupes bourgeois en faveur d'une politique non interventionniste concernent exclusivement le travail des internés. A l'inverse des socialistes, les députés de droite n'estiment pas nécessaire l'instauration de mesures particulières. Les rôles s'inversent lorsqu'il s'agit de l'immigration d'après-guerre, bien que les socialistes manifestent également des intentions protectionnistes. L'attitude des socialistes est complexe; elle traduit la position difficile d'un parti devant concilier idéologie et engagement envers une classe ouvrière nationale. En effet, l'attitude politique parle en faveur de mesures libérales, tandis que l'action sociale, en particulier de l'aile syndicaliste, entend protéger la main-d'oeuvre indigène. Ainsi, en 1920, Henri Viret, secrétaire romand de la Fédération des ouvriers du commerce, des transports et de l'alimentation, se démarque d'une attitude par trop nationaliste, tout en cherchant un remède contre l'«invasion étrangère»³⁵¹. Quant au syndicaliste Hermann Müri, président du parti socialiste argovien, membre du comité central du parti suisse et membre de l'Union syndicale suisse, il préconise explicitement des mesures protectionnistes.

Les députés du groupe de politique sociale, dont certains s'étaient déjà manifestés contre la suppression de la Police des étrangers, réclament unanimement et de manière appuyée des entraves à l'immigration ouvrière, tels le président de la fraction aux Chambres (1902–1920), Joseph Anton Scherrer-Füllemann, le pasteur Arnold Knellwolf, le grütliéen Hans Enderli, Rudolph Baumann et Emil Hofmann, spécialiste des questions économiques et sociales et auteur de nombreux articles sur le chômage. Ils comptent au nombre des partisans les plus acharnés d'un Etat social à usage des nationaux qui doivent donc se défendre. Egalement très nationaliste, Rudolf Gelpke se montre particulièrement dépréciatif à l'égard des étrangers, non seulement quant à leurs qualités morales, mais aussi professionnelles. Soucieux de l'évolution politique d'une classe ouvrière qu'il voudrait suisse, le chef du groupe conservateur-catholique, Heinrich Walther, entend la protéger contre un afflux

d'étrangers, perturbateurs de la paix sociale. De même, son coreligionnaire Thomas Holenstein demande un contrôle des mouvements sur le marché du travail. Pour les libéraux, on retrouve les députés qui s'étaient exprimés dans le cadre du séjour et de l'établissement.

Au niveau régional, le thème de la protection de la main-d'oeuvre nationale intéresse d'abord les cantons urbains et industrialisés, tels Berne: 24 interventions orales et écrites; Zurich: 18; Bâle-Ville 16; Genève 11; Lucerne et Saint-Gall: 9 chacun; Neuchâtel et Vaud: 6 chacun.

Chapitre IX: Le profil politique et professionnel des principaux intervenants³⁵²

Parmi les 291 conseillers nationaux et les 41 députés aux Etats qui se sont exprimés sur les divers aspects de la «question des étrangers» définis dans l'introduction, 50 totalisent plus de cinq interventions, dont 38 au Conseil national et 12 au Conseil des Etats. Ce sont 22 radicaux, 12 catholiques-conservateurs, 7 libéraux, 7 socialistes et 2 PAB.

I. Activité professionnelle

A l'exception du conseiller aux Etats Adalbert Wirz, dont la fortune lui permet de se consacrer entièrement à la politique, tous les intervenants exercent ou ont exercé en cours de mandat, pendant la période choisie, une voire deux activités professionnelles.

Tableau 23: Activités professionnelles des principaux intervenants³⁵³

	Rad.	Cons.- cath	Lib.	PAB	Soc.	Total
Avocat, notaire, juge	11	5	4	1	2	23
Journaliste	5	3	3	—	3	14
Conseiller d'Etat	4	3	2	—	1	10
Professeur	2	—	1	—	—	3
Secrétaire (parti,assoc.)	—	—	—	—	3	3
Médecin	2	—	—	—	—	2
Agriculteur	1	1	—	—	—	2
Autres	2	3	1	1	—	7
Total	27	15	11	2	9	64

46% des intervenants occupent une fonction d'avocat, de notaire ou de juge. Au Conseil national, les avocats et les notaires représentent 42% des grands intervenants, alors que leur nombre atteint, sur l'ensemble de la Chambre, un maximum de 25,4% en 1914³⁵⁴. Au Conseil des Etats, ils sont 41% pour une représentation qui avoisine 45%³⁵⁵.

En seconde position viennent les rédacteurs et les journalistes (28%). Les liens avec la presse sont la caractéristique majeure de l'élite libérale francophone, en particulier vaudoise et genevoise. Horace Micheli, ancien directeur du *Journal de Genève* (1904–1908) travaille comme correspondant à Berne pour ce journal, dont il est directeur politique depuis 1918. Albert Maunoir siège au conseil d'administration du *Journal de Genève*³⁵⁶ (1899–1924), tout en tenant la chronique de politique générale à la *Gazette de Lausanne* (1916–1919). Aloïs de Meuron occupe le poste de président du conseil d'administration de la *Gazette de Lausanne*. Quant au journaliste neuchâtelois Otto de Dardel, il a notamment été rédacteur de la *Suisse libérale* et il préside l'Association de la presse neuchâteloise depuis 1912. Parmi les conservateurs-catholiques, on trouve Ernest Daucourt, fondateur, directeur et rédacteur du journal *Le Pays* (1873–1923); Jules Gottret du *Courrier de Genève* et Josef Winiger, rédacteur en chef et directeur administratif du *Vaterland* (1901–1929)³⁵⁷. De plus, quatre autres députés exercent un contrôle de la presse par le biais de Conseil d'administration: Heinrich Walther au *Vaterland*, Friedrich Brügger au *Bündner Tagblatt*, Thomas Holenstein à l'*Ostschweiz* et Adalbert Wirz au *Vaterland*. Les radicaux comptent dans leur rang Albert Meyer, rédacteur en chef de la *Neue Zürcher Zeitung*; Oskar Wettstein, rédacteur en chef de la *Zürcher Post* (1895–1914), correspondant parlementaire, fondateur et enseignant au séminaire de journalisme de l'Université de Zurich, ainsi qu'Hermann Stadlin, rédacteur du *Zuger Volksblatt* (1902–1920). Gustave Bettex, de la *Feuille d'Avis de Montreux*, préside notamment l'Association de la Presse vaudoise, dont il est l'un des fondateurs; il est également membre de l'Association de la presse suisse. Andreas Laely est rédacteur au *freie Rhätier*. Enfin, au nombre des orateurs socialistes, s'expriment Paul Graber, directeur de *La Sentinelle* (1919–1924); Robert Grimm, rédacteur en chef du *Berner Tagwacht* (1909–1918) et Charles Naine, fondateur et rédacteur du *Droit du Peuple* (1919–1924) et collaborateur de *La Sentinelle*³⁵⁸. De ce fait, si 14 députés sont inscrits comme journalistes, ce sont en fait au moins 19 grands intervenants qui ont un lien important avec la presse, soit 38%. Cette proportion démontre le rôle majeur de l'opinion publique dans le processus décisionnel relatif aux divers aspects de la «question des étrangers».

Plusieurs membres de gouvernements cantonaux siègent également aux Chambres, dont 10 conseillers d'Etat. Ce sont les radicaux Hermann Stadlin, Albert Mächler, Oscar Wettstein et Andreas Laely; les conservateurs-catholiques Heinrich Walther, Jean-Marie Musy et Joseph Räber; les libéraux Albert Maunoir et Jacques Rutty ainsi que le socialiste Hans Affolter. Mächler, Wettstein, Walther et Rutty dirigent le Département de police de leur canton respectif et sont donc particulièrement concernés. S'y ajoutent d'autres membres d'autorités exécutives, par exemple le président de la ville de Lucerne Jakob Zimmerli.

Au parti socialiste, trois grands intervenants sont des professionnels de l'action politique et syndicale, à savoir: Fritz Platten, secrétaire du parti socialiste suisse pendant le conflit; Hermann Greulich, secrétaire de l'Union syndicale suisse et Paul Graber, secrétaire romand du parti socialiste suisse dès 1919.

En ce qui concerne les deux députés «paysans», Joh. Anton Cafilisch, radical grison, est de formation juridique et il a repris le domaine paternel après avoir dirigé la Chambre cantonale d'incendie. Il est membre du comité directeur de l'association suisse des paysans, comme le fribourgeois conservateur-catholique Franz Boschung. Ce dernier, qui a hérité de la ferme et de l'auberge familiale, siège au comité de nombreuses associations de paysans et d'éleveurs³⁵⁹.

Signalons encore les radicaux Hermann Straumann, médecin, officier supérieur à l'armée et Emile Dind professeur de médecine à l'Université de Lausanne; le libéral Paul Speiser, professeur et homme d'affaires³⁶⁰, ainsi que le PAB Rudolf Gelpke, ingénieur civil.

A côté de leur activité professionnelle principale, la majorité des députés voue un intérêt aux affaires économiques et financières et siège dans divers conseils d'administration. Seuls 9 des 50 grands intervenants n'entretiennent aucun lien direct avec ces milieux³⁶¹.

II. Carrière politique

62% des principaux intervenants remplissent une fonction politique au sein d'un parti, que ce soit au niveau national, cantonal ou local³⁶².

Tableau 24: **Fonction politique des principaux intervenants**

	Intervenants	Intervenants avec fonction politique	
		Total	au niveau national
Radical	22	13	5
Conservateur-catholique	12	8	7
Libéral	7	3	—
Socialiste	7	7	7
PAB	2	—	—
Total	50	31	19

Parmi les radicaux, 5 députés sont membres des comités directeur et central du parti suisse: Emile Gaudard (1898–1919), Oskar Wettstein (1907–?), Hermann Stadlin (1907–1919), Albert Mächler (1907–1919) et Brenno Bertoni (1914–1919). Chez les conservateurs-catholiques, 5 députés siègent également dans les instances dirigeantes: Ernest Dau-court (1912ss.); Adolf Steuble (1912–1935); Thomas Holenstein, (1912–1928); Adalbert Wirz, premier président du parti suisse (1912–1917)³⁶³ ainsi que Josef Winiger qui a œuvré au sein de la commission qui a mis sur pied la fondation du parti national. Parmi les socialistes figurent notamment les grandes personnalités nationales du parti, tels les zuricois Hermann Greulich et Fritz Platten³⁶⁴, le bernois Robert Grimm et les neuchâtelois Paul Graber et Charles Naine³⁶⁵. Le rôle des libéraux au sein du parti national est difficile à cerner. Citons parmi les figures influentes Aloïs de Meuron, président du parti libéral-démocratique vaudois (1905–1916); Jacques Rutty, cofondateur du parti démocrate genevois et Albert Maunoir. Quant aux représentants PAB, ils n'assument aucune fonction.

Enfin, mentionnons encore les présidents de fraction parlementaire qui comptent au nombre des grands intervenants, à savoir: le libéral Aloïs de Meuron (1917–1925), les conservateurs-catholiques Alfons von Streng (1914–1919) et Heinrich Walther (1919–1940); les socialistes Robert Grimm (1911–1916), Hans Affolter (1916–1919) et Paul Graber (1919–1925).

Ainsi, au cours de la période considérée, 19 des 41 grands intervenants radicaux, conservateurs-catholiques et socialistes, exercent des fonc-

tions dirigeantes au niveau national de leur parti. Ce fait confirme la dimension nationale de la «question des étrangers».

III. Aspects de la stratégie partisane

Pendant le conflit, les députés socialistes, en leur qualité de minoritaire, se concentrent sur le contrôle de l'usage des pleins pouvoirs. Ils estiment que

«Der Haupterfolg unserer Fraktion liegt darin, dass sie mit Mühe die Neutralitätsberichterstattung und die Umgestaltung der Neutralitätskommission in eine kontrollierende Kommission erkämpft hat. Die Absicht der bürgerlichen Mehrheitspartei ging dahin, den Bundesrat schalten und walten zu lassen und ihn erst nach Beendigung des Krieges zur Rechenschaft zu ziehen»³⁶⁶.

De fait, la plupart des interventions orales des députés socialistes ont lieu lors des débats sur le «Rapport de neutralité», dont Greulich, Grimm et Graber ont notamment été membres de la commission d'examen.

Au sein des partis bourgeois, les clivages sur la «question des étrangers» traversent les fractions. Ainsi, chez les conservateurs-catholiques, von Streng représente l'aile droite. Il intervient sur les questions de sécurité et, en tant que rapporteur, dans le cadre de la révision de la loi sur la naturalisation. Son successeur à la présidence du groupe parlementaire, le très influent Walther, s'exprime sur des thèmes divers, mais au titre de simple député. Il pratique une politique plus consensuelle³⁶⁷, notamment dans les questions socio-économiques découlant de la présence étrangère. Dans sa stratégie politique, la classe ouvrière devient également un enjeu d'importance, en particulier depuis l'introduction de la proportionnelle. La lutte contre la «fortschreitende Versozialisierung» du Parlement est pour lui un objectif majeur car:

«Die Sozialdemokratie bereitet gegen die christlichsoziale Arbeiterschaft einen leidenschaftlichen Existenzkampf vor, in welchem weder das verfassungsmässig garantierte Koalitionsrecht noch die wirtschaftliche Existenz eines seiner Überzeugung treu bleibenden katholischen Arbeiters respektiert werden, wenn sich derselbe dem roten Gewerkschaftsterror nicht fügen will»³⁶⁸.

Dans cette perspective, Walther soutient les interpellations visant à une protection de la main-d'œuvre nationale. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'endiguer les revendications des salariés de certaines branches économiques, Walther recourt également à l'utilisation de la concurrence étrangère. Ainsi, s'exprimant en novembre 1921, lors de la conférence des directeurs de police cantonaux en vue de l'élaboration d'un projet pour le contrôle des étrangers, il se montre favorable à l'octroi de facilités d'entrée, en particulier pour l'hôtellerie où

«[...] der Terrorismus ist heute bei den Hotelangestellten zu finden. Daher werden die Einreis erleichterungen für ausländisches Hotelpersonal ihre guten Wirkungen haben, [...]»³⁶⁹.

La défense de la sécurité intérieure et extérieure du pays reste un thème dominant. Pour Musy, député au Conseil national de 1914 à 1919, puis conseiller fédéral, le maintien de l'ordre social est un maître mot. Ses prises de position se concentrent entre mars et décembre 1918; elles portent toutes sur la sécurité. Des préoccupations analogues dominent également chez le chrétien-social Victor Petrig, chez Boschung et Steuble.

L'activité de cette élite s'exerce bien sûr au sein de diverses commissions. La personnalité la plus active au Conseil national est Holenstein, qui cumule les mandats. Sur notre sujet, il intervient comme rapporteur pour les mesures assurant la neutralité en 1918, 1919, 1920 et 1922. Il s'exprime également lors de l'examen de la gestion du Conseil fédéral. Docteur en droit, il traite essentiellement des questions juridiques relatives au Département fédéral de justice et police et de l'Office central de police des étrangers. Au Conseil des Etats, Wirz est très présent, que ce soit en tant que rapporteur³⁷⁰, motionnaire ou simple intervenant. Quant à Winiger, il est rapporteur sur la gestion en 1918 et en 1919, et membre de la commission pour l'initiative des étrangers.

Pendant le conflit, le parti radical suisse s'inquiète en particulier des conséquences de la guerre sur la situation de la Suisse dans les relations économiques mondiales. Un de ses buts est dès lors d'aménager un programme économique et social. A cet effet, il estime avant tout nécessaire de connaître l'évolution de l'organisme national et, notamment, d'observer la proportion des étrangers par rapport au nombre des

citoyens, ainsi que leur situation dans la société suisse. Ces éléments sont essentiels à la réalisation d'un principe considéré comme fondamental pour l'économie nationale, à savoir le maintien, voire le renforcement de la population autochtone³⁷¹. En mars 1918, le comité central adresse un mémoire au Conseil fédéral «sur l'invasion du marché du travail suisse par des éléments étrangers de moindre valeur et la prolifération des firmes étrangères en Suisse»³⁷². Le conseiller national saint-gallois Mächler joue un rôle important dans ce programme. Il préside notamment la commission permanente du parti pour les questions ouvrières³⁷³. C'est lui qui porte la question devant le Parlement sous forme de motion³⁷⁴. Il est appuyé par les trois conseillers nationaux membres du Comité directeur du parti³⁷⁵. Dans le parti, certains dirigeants, en particulier zuricois, estiment que le contrôle doit aller au-delà des objectifs économiques sectoriels pour s'étendre à l'ensemble des étrangers. C'est le cas, au Conseil national, d'Albert Meyer, membre du Grand conseil de Ville, de Robert Schmid, député au Conseil cantonal et de son collègue Théodor Odinga, représentant les milieux des arts et métiers³⁷⁶. A la Chambre des cantons, ce thème est largement développé par Wettstein, que ses fonctions de directeur de police et son sens politique amènent à jouer un rôle national de premier plan. En 1919, il est à l'origine, avec ses homologues genevois et fribourgeois, de la création d'une commission chargée d'élaborer un projet d'ordonnance sur le contrôle des étrangers et l'Office central de police des étrangers. Cette initiative suit la décentralisation de l'octroi des visas adoptée par le Conseil fédéral. Se fondant sur l'expérience zuricoise, menée à «grands frais» et avec un «résultat minime», il estime nécessaire un contrôle centralisé:

«Es gehe nicht an, die Fremden erst im Lande zu überwachen. Wir dürfen die unerwünschten Elemente gar nicht ins Land hereinlassen [...]. Ein zentraler Apparat der Kontrolle gebe den Kantonen Sicherheit und ein solcher müsse bestehen»³⁷⁷.

Cette orientation, qui contredit les intérêts des milieux touristiques et hôteliers, divise les radicaux. Une partie des députés s'emploie dès lors à réclamer des facilités de séjour pour les touristes. Pourtant, Wettstein parvient à recréer le consensus. En 1920, lors de la conférence des directeurs de police, il fait un long exposé sur la condition faite aux étrangers dans les nouveaux traités d'établissement. Il expose 8 thèses qui formeront la base de la politique fédérale, parmi lesquelles: la

nécessité de faciliter au plus vite l'entrée du pays en vue d'un séjour limité, le maintien d'un contrôle centralisé de l'établissement, la liberté de l'Etat d'accorder ou non l'établissement, l'examen de critères «matériels» (sanitaires, économiques, capacité d'assimilation) pour l'octroi de l'établissement³⁷⁸.

Les questions liées à l'accueil des déserteurs et des réfractaires, sur le plan de la sécurité et de l'ordre social, figurent également au nombre des préoccupations majeures. Elles sont développées par Emil Göttisheim, rapporteur pour les affaires juridiques dans le cadre du rapport de neutralité. La présence étrangère est une sujet de réflexion ancien pour cet avocat bâlois. En 1910 déjà, il s'exprimait devant la Société suisse d'utilité publique sur le thème «Das Ausländerproblem eine nationale Frage»³⁷⁹ et présentait à la journée des juristes un long développement sur «Die Einbürgerung der Ausländer in der Schweiz»³⁸⁰.

Au sein de la fraction libérale, où à l'exception du bâlois Paul Speiser, s'expriment surtout des députés romands, la caractéristique dominante est le sentiment germanophobe qui l'anime. Ce sentiment s'exprime à travers la presse du parti et, au Parlement, par le dépôt ou la cosignature de saisines mettant en cause l'Allemagne et ses ressortissants. Ardents fédéralistes, défenseurs du tourisme, les députés libéraux s'opposent aux mesures centralisatrices en matière de contrôle des étrangers. Sur cette question, le conseiller aux Etats Jacques Rutti, chef du Département de justice et police du canton de Genève, joue un rôle important. Il contribue notamment à l'élaboration d'une politique consensuelle où les cantons recouvrent leur compétence en matière de séjour tout en remettant à la Confédération la responsabilité de l'établissement.

L'introduction de la proportionnelle permet à 15 représentants bernois du parti paysan bourgeois d'entrer au Parlement. Or, le programme de ce parti bernois, exposé en septembre 1918, est marqué par une orientation nationaliste. Il combat notamment pour:

«[...] die Erhaltung eines schlagfertigen Volksheeres, unter unerbittlicher Bekämpfung aller in seinem Organismus zu Tage tretenden unschweizerischen Erscheinungen; für einen soliden, nach den Grundsätzen republikanischer Einfachheit geführten Staatshaushalt; für eine bessere Sicherung des Landes gegen die drohende Überfremdung, vornehmlich durch wirksamen Schutz und zielbewusste Förderung der inländischen Arbeit und Produktion»³⁸¹.

Cette orientation sous-tend la politique des députés PAB au Conseil national qui concentrent leurs interventions sur la sécurité et la protection de la main-d'œuvre nationale. L'ingénieur bâlois Rudolf Gelpke est très représentatif de la tendance nationaliste dure. Exprimant une autre sensibilité, son collègue bernois, l'avocat et homme d'affaires Friedrich Michel, soutient des options plus sectorielles. Grand représentant des milieux touristiques, il place les intérêts de l'hôtellerie et des transports au-dessus de considérations purement idéologiques, ce qui l'amène à soutenir notamment une motion en vue de la suppression de la police des étrangers. L'intransigeance reprend toutefois ses droits lorsqu'il s'agit d'autres étrangers que les touristes.

Conclusion

Cette étude des Chambres fédérales face à la présence et à l'immigration étrangers de 1914 à 1922 est volontairement limitée à l'examen systématique d'un rapport politique historiquement situé. L'analyse du contenu des diverses prises de position révèle que les attitudes des députés, bien que souvent dictées par l'immédiateté des circonstances, tendent néanmoins à se construire vers des objectifs bien définis. Conçue tout d'abord comme la panacée à la «question des étrangers», la vision assimilatrice de la naturalisation s'enlise dès 1917 parce qu'elle ne répond plus à l'idée que la Suisse officielle se fait de l'évolution du monde et de l'identité du pays. En revanche, la gestion des problèmes liés à une immigration de guerre (internement, déserteurs et réfractaires), puis la succession des traumatismes engendrés par les menaces sur l'ordre établi, ainsi que par la crainte d'une affluence étrangère massive consécutive au conflit, conduisent les représentants du peuple et des cantons à élaborer une politique interventionniste de l'immigration. Cette évolution ne s'est pas faite sans conflit, ainsi que le relèvent l'interminable débat sur le contrôle du séjour et de l'établissement. Elle a toutefois été perçue comme nécessaire à la reformulation d'un consensus national fondé sur une protection de la population autochtone.

L'analyse quantitative des interventions confirme la diversification des aspects politiques, économiques et sociaux de la «question des étrangers» survenue pendant et après le conflit. Elle met également en évidence l'engagement des députés et révèle, en particulier, une forte intensification des interventions en 1918, suivie d'une certaine stabilisation jusqu'en 1922. Cette évolution se vérifie généralement pour toutes les fractions parlementaires, avec la notable exception des socialistes fortement engagés sur l'ensemble de la période. Sur le plan géographique, la nature des interventions paraît diviser une Suisse très sensible aux troubles sociaux d'une autre plus préoccupée par ses intérêts économiques. L'étude des principaux intervenants révèle une activité prépondérante de personnalités exerçant une fonction nationale dans leur parti, ainsi que des avocats, des notaires et surtout des journalistes. Ce profil est conforme aux dimensions politiques et juridiques de la «question des étrangers», telle qu'elle a été exposée depuis le début du siècle; il souligne également le rôle majeur de l'opinion publique dans le processus décisionnel relatif à cette affaire nationale. Il est évident que cette recherche n'a pu déboucher sur une analyse comparative avec d'autres thèmes majeurs affectant le devenir de la formation nationale, comme par exemple la situation économique et financière du pays. Les auteurs ne peuvent que souhaiter que d'autres, désormais munis d'un cas mesuré, se lancent à leur tour dans l'aventure.

Même en période de pleins pouvoirs, les Chambres fédérales exercent une fonction majeure de relais entre opinion publique et milieux politiques d'une part, gouvernement et société globale d'autre part. Elles constituent de ce fait un acteur social dont l'identité est définie par la fonction mais reste indéfinie par la multiplicité des interactions existant avec les autres acteurs sociaux. L'analyse globale des processus d'évolution de la formation nationale face aux divers aspects de la «question des étrangers» nécessitera la prise en compte du rôle du gouvernement, de l'opinion publique, des groupes d'intérêts et du «peuple».

Notes et références

- ¹ «La Suisse et les étrangers 1900-1930. Politique d'immigration et d'intégration», étude subventionnée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique.
- ² Arlettaz Gérard:
 - «Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et «La question des étrangers», in *Etudes et Sources*, No 11, Berne, 1985, pp. 83-180.
 - «Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», in *Relations internationales*, No 54, Genève et Paris, 1988, pp. 161-179.
 - «La Suisse, un lieu de refuge en question. L'importance de la Première Guerre mondiale», communication présentée lors du colloque organisé par l'Ecole française de Rome et le Centro per gli studi di politica estera e opinione pubblica de l'Université de Milan sur le thème *L'émigration politique en Europe aux XIXe et XXe siècles*. Rome, les 3-5 mars 1988, à paraître.
- Arlettaz Gérard et Silvia:
 - «Naturalisation, «assimilation» et nationalité suisse: l'enjeu des années 1900-1930», in *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*. Textes réunis par Pierre Centlivres. Genève, Georg, 1990, pp. 47-62.
 - «La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste», in *La Suisse dans l'économie mondiale*. Genève, 1990, pp. 319-337.
 - «Les étrangers: camarades ou concurrents? Le mouvement ouvrier et la politique nationale à l'égard des étrangers (1914-1927)», in *Revue syndicale suisse*, Berne, 1990, No 4, pp. 117-128.
- ³ Au Conseil national, les législatures se déroulent sur trois ans; la 24ème n'en compte que deux en raison de l'introduction de la représentation proportionnelle. 23ème législature: 7 décembre 1914 - 4 octobre 1917; 24ème: 3 décembre 1917 - 22 novembre 1919; 25ème: 1er décembre 1919 - 14 octobre 1922.
- ⁴ AF, E 1303, I, *Register zu den Protokollen des Nationalrates und des Ständerates* (désormais cité *Registre*); un seul registre pour les deux Chambres de 1902 à 1935.
- ⁵ On y trouve également la composition des commissions.
- ⁶ Pour les objets de saisine, la référence aux étrangers doit apparaître dans le libellé.
- ⁷ Exception faite de l'interpellation Jäger, du 22 juin 1917, qui mentionne explicitement les traditions suisses d'hospitalité internationale.
- ⁸ Les sources officielles de la période 1914-1922 permettent de fonder une analyse quantitative et qualitative de l'ensemble des interventions, même si celles-ci ne sont pas toujours transcrites intégralement. Nous avons dès lors renoncé à utiliser les comptes rendus des Chambres publiés dans la presse.

- ⁹ AF, E 1302, I. Léon Kern qualifie cette version de «amtliche französische Übersetzung» (*Repertorium über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Band I, 1848–1874. Freiburg, 1942, p. IV). A part quelques divergences de traduction, les deux versions sont quasi identiques.
- ¹⁰ AF, E 1301, I. Chaque député s'exprime dans sa langue, version sténographique.
- ¹¹ AF, E 1402, I.
- ¹² Afin d'alléger le texte, toutes les citations extraites des procès-verbaux manuscrits, mentionnés ci-dessus, dont la date figure dans le texte, ne feront pas l'objet d'une note particulière. Pour les saisines, on ne se rapportera au *Registre* qu'en cas de nécessité, car elles sont réexposées à la date des débats.
- ¹³ Article 17 de la «Loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et arrêtés», du 9 octobre 1902, in *Manuel à l'usage des Chambres fédérales*. Berne, 1903, p. 69. Chaque Conseil peut décider la publication d'autres débats, notamment sur des arrêtés simples, des motions, des postulats ou des interpellations.
- ¹⁴ Vol. I, *Biographies* et vol. II, *Sociologie et statistique*, Berne, 1966. Pour d'autres indications bibliographiques, voir la rubrique 14 des notices biographiques du vol. I.
- ¹⁵ L'analyse de la composition des Chambres est exposée ci-dessous, pp. 87–88 en introduction à la deuxième partie de l'article.
- ¹⁶ Article 3 de l'«Arrêté fédéral sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité», du 3 août 1914, in *RO*, 30, p. 347.
- ¹⁷ AF, E 1402, I, 3 août 1914.
- ¹⁸ AF, E 1302, I, 3 août 1914.
- ¹⁹ Article 5 de l'«Arrêté fédéral sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays...» du 3 août 1914, *op. cit.*, p. 348.
- ²⁰ «Rapport de neutralité», *FF*, vol. IV, p. 750.
- ²¹ «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la motion de M. de Meuron et le postulat de M. Peter (limitation des pleins pouvoirs)», du 18 décembre 1918, in *FF*, 1918, IV, p. 736.
- ²² *Idem*, p. 739.
- ²³ *Ibid.* Le Conseil fédéral demande également des pleins pouvoirs en matière financière (pp. 739–740) et économique (pp. 740–742).

- ²⁴ *Bulletin st.*, 7 février 1919, p. 160.
- ²⁵ *Idem*, p. 161. Müller s'exprime souvent en des termes exprimant une crainte d'invasion de hordes orientales (voir ci-dessous p. 62).
- ²⁶ Voir Arletatz, «La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste», *op. cit.*
- ²⁷ *Bulletin st.*, Conseil national, 10 février 1919, p. 184.
- ²⁸ *Idem*, 6 février 1919, p. 140.
- ²⁹ *Idem*, 10 février 1919, p. 182.
- ³⁰ *Idem*, Conseil des Etats, 25 mars 1919, p. 162.
- ³¹ Article Ier de l'«Arrêté fédéral limitant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral», du 3 avril 1919, in *RO*, 35, p. 259.
- ³² *Bulletin st.*, Conseil national, 19 octobre 1921, p. 442.
- ³³ «Arrêté fédéral portant suppression des pleins pouvoirs du Conseil fédéral», du 19 octobre 1921, in *RO*, 37, pp. 743–744.
- ³⁴ Article 47 du «Règlement du Conseil national», du 5 juin 1903 (*Manuel à l'usage des Chambres fédérales*, *op. cit.*, p. 83) et article 32 du «Règlement du Conseil des Etats» (*idem*, p. 96).
- ³⁵ AF, E 1302, I, 1er octobre 1915.
- ³⁶ *Ibid.* Le 25 juin 1920, le Conseil national adopte un postulat demandant que la commission de gestion soit nommée au commencement de l'exercice et renouvelable par moitié chaque année. Le Conseil des Etats y adhère le 29 septembre 1920. Le 16 février 1921, la commission est nommée pour la gestion de 1920 et de 1921.
- ³⁷ Pour ces questions, nous nous référons à l'article 22 de la «Loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral...», du 9 octobre 1902 (*op. cit.*, p. 70); aux articles 41, 42, 43, 74 et 75 du «Règlement du Conseil national, du 5 juin 1903 (*op. cit.*, pp. 82 et 87); aux articles 42, 43, 44, 45 et 46 du «Règlement du Conseil national», du 17 décembre 1920 (in *Manuel à l'usage des Chambres fédérales*. Berne, 1929); ainsi qu'aux articles 63, 64 et 65 du «Règlement du Conseil des Etats», du 27 mars 1903 (*op. cit.*, pp. 102–103).
- ³⁸ AF, E 1301, I, vol. 196, 24 juin 1921, pp. 757–758.
- ³⁹ Sur les 15 interpellations et questions, 9 ont reçu réponse, 4 ont été retirées, 2 n'ont pas été examinées à la fin de notre période.

- ⁴⁰ Il s'agit de la motion Walther du 23 juin 1921 et du postulat Keller du 14 mars 1918; ce dernier a été suivi d'effet (voir ci-dessous pp. 41–43). Au Conseil des Etats, la motion Wirz et Böhi du 16 septembre 1918 a conduit à la modification de l'Ordonnance du Conseil fédéral du 1er mai 1918 sur les déserteurs et les réfractaires (voir ci-dessous pp. 44–45).
- ⁴¹ AF, E 21, No 14811, rapport du Ministère public fédéral au Département fédéral de justice et police, 5 octobre 1915, citant un article publié dans *La Dépêche de Toulouse* du 26 août 1915, «Lettre de Suisse», signé du pseudonyme A. Raugé.
- ⁴² Voir Nicole Belmont, *Arnold van Gennep le créateur de l'ethnographie française*. Paris, 1974, p. 17.
- ⁴³ Voir Pierre Du Bois, «Mythe et réalité du fossé pendant la Première Guerre mondiale», in *Union et division des Suisses*. Lausanne, 1983, pp. 65–91.
- ⁴⁴ Voir ci-dessous les débats sur les déserteurs et les réfractaires et sur la sécurité.
- ⁴⁵ Sur l'importance et l'évolution du thème de la naturalisation dans la vision politique nationale de la «question des étrangers», voir Arlettaz, «Démographie et identité nationale (1850–1914). La Suisse et «La question des étrangers»», *op. cit.* Arlettaz, «Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», *op. cit.* Arlettaz et Burkart, «Naturalisation, «assimilation» et nationalité suisse. L'enjeu des années 1900–1930», *op. cit.*
- ⁴⁶ AF, E 1302, I, 16 juin 1915.
- ⁴⁷ AF, E 1402, I, 9 juin 1915.
- ⁴⁸ *Idem*, 28 septembre 1916.
- ⁴⁹ *Idem*, 9 juin 1915, l'expression «naturalisation forcée» est souvent employée abusivement pour «jus soli».
- ⁵⁰ Voir Arlettaz, «Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», *op. cit.*, p. 174.
- ⁵¹ Voir ci-dessous pp. 40–41.
- ⁵² AF, E 1004.1.1, Protokoll über die Verhandlungen des schweizerischen Bundesrates, vol. 266, 30 novembre 1917.
- ⁵³ Voir Arlettaz, «Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», *op. cit.*, p. 173.
- ⁵⁴ *Résumé*, 1920, II, No 56.
- ⁵⁵ AF, E 1402, I, 17 juin 1918. Voir également l'intervention d'Emil Göttisheim au Conseil national, le 6 juin 1918.
- ⁵⁶ Voir au Conseil national, la discussion du rapport du Département fédéral de justice et police sur les mesures assurant la neutralité, 27 mars 1919. Voir également au Conseil des Etats, l'avis de Beat Bolli, rapporteur de la commission de gestion du Département politique fédéral, (19 juin 1919).
- ⁵⁷ Voir le «Message du Conseil fédéral», in *FF*, 1919, IV, pp. 235ss.
- ⁵⁸ *Bulletin st.*, Conseil des Etats, 12 décembre 1919, p. 637.
- ⁵⁹ *Idem*, p. 639 et p. 644.
- ⁶⁰ *Idem*, pp. 640–641.
- ⁶¹ *Idem*, Conseil national, 23 avril 1920, p. 322.
- ⁶² *Idem*, p. 328.
- ⁶³ *Idem*, 26 avril 1920, pp. 329–330.
- ⁶⁴ Von Streng utilise le terme «völkisch» (*Idem*, 23 avril, p. 324).
- ⁶⁵ *Idem*, 26 juin, p. 332.
- ⁶⁶ *Idem*, p. 336.
- ⁶⁷ L'intervention de de Dardel est citée par Angela Garrido (*Le début de la politique fédérale à l'égard des étrangers*. Lausanne, 1987, pp. 52–53) qui en fait une analyse pertinente, ainsi du reste que du «discours officiel sur les étrangers» (pp. 41–60). En revanche, l'auteur distingue mal les étapes du processus révisionniste législatif et constitutionnel en matière de naturalisation et d'établissement des étrangers.
- ⁶⁸ *Bulletin st.*, Conseil national, 26 avril 1920, p. 335.
- ⁶⁹ Sur cette initiative, cf. Garrido, *op. cit.*, pp. 21–39, ainsi qu'Oswald Sigg, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939*. Bern, 1978, pp. 130–133.
- ⁷⁰ *FF*, 1920, V, pp. 1–74.
- ⁷¹ «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative concernant la «question des étrangers», in *FF*, 1920, IV, pp. 199–212.
- ⁷² AF, E 1402, I, 16 décembre 1920.
- ⁷³ Pour le Conseil national, voir AF, E 1302, I, 28 janvier 1921.

- ⁷⁴ *FF*, 1921, III, pp. 572–584.
- ⁷⁵ *Bulletin st.*, Conseil des Etats, 11 octobre 1921, p. 384.
- ⁷⁶ Garrido, *op. cit.*, p. 42.
- ⁷⁷ *Bulletin st.*, Conseil des Etats, 11 octobre 1921, p. 390.
- ⁷⁸ *Idem*, p. 392.
- ⁷⁹ *Idem*, Conseil national, p. 445.
- ⁸⁰ Mais pas sur le plan du contrôle du séjour et de l'établissement. Voir ci-dessous p. 67.
- ⁸¹ De manière générale sur les conceptions et les pratiques de la naturalisation en Suisse, voir *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, *op. cit.*
- ⁸² *RO*, 44, pp. 778–779.
- ⁸³ Sur cette question, voir Arlettaz, «La Suisse une terre d'accueil en question. L'importance de la Première Guerre mondiale», *op. cit.*
- ⁸⁴ Edouard Favre, *L'internement en Suisse des prisonniers de guerre malades ou blessés 1916. Premier Rapport*. Genève, 1917, p. 1. L'internement des prisonniers de guerre est réglementé par la «Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre», du 18 octobre 1907, in *Recueil systématique des lois et ordonnances 1848–1947*, 11, chap. II, pp. 443–444.
- ⁸⁵ 22 et 23 juin 1916 (AF, E 1302, I).
- ⁸⁶ Sur le travail des internés et son organisation, voir Favre, *op. cit.*, pp. 126–152.
- ⁸⁷ AF, E 1302, I, 23 juin 1916.
- ⁸⁸ *Ibid.*
- ⁸⁹ AF, E 1402, I, 28 septembre 1916.
- ⁹⁰ Favre, *op. cit.*, p. 57.
- ⁹¹ AF, E 1402, I, 28 septembre 1916.
- ⁹² A propos de l'exclusion de l'Ecole polytechnique fédérale de l'antimilitariste Max Kleiber (AF, E 1302, I, 17 septembre 1917). Sur Kleiber, voir Hans Ulrich Jost, *Die Altkommunisten. Linksradikalismus und Sozialismus in der Schweiz 1919–1921*. Frauenfeld, 1977, pp. 112ss.
- ⁹³ Edouard Favre, *L'internement en Suisse 1918–1919. Troisième rapport*. Berne, 1919, p. 53.
- ⁹⁴ Le postulat signé par 4 députés du groupe de politique sociale est déposé le 27 septembre et abordé le 3 décembre 1918 (AF, E 1302, I).
- ⁹⁵ Voir le «Message du Conseil fédéral», du 15 novembre 1921, in *FF*, 1921, V, p. 46.
- ⁹⁶ AF, E 1302, I, 17 septembre 1917.
- ⁹⁷ *Résumé*, 1919, IV, No 97.
- ⁹⁸ *Idem*, 1919, V/VI, No 115.
- ⁹⁹ Voir ci-dessous, pp. 58–76.
- ¹⁰⁰ AF, E 1402, I, 6 juin 1921.
- ¹⁰¹ *FF*, 1921, V, pp. 43–53.
- ¹⁰² AF, E 1301, I, vol 202, 8 décembre 1921.
- ¹⁰³ No 48 du 1er décembre 1921, qui publie le texte d'une pétition adressée le 21 novembre aux commissions des deux Chambres par l'Union suisse des hôtels d'internés soutenue par le bureau central de la Société suisse des hôteliers.
- ¹⁰⁴ AF, E 1301, I, vol. 202, 8 décembre 1921, p. 89.
- ¹⁰⁵ *Idem*, p. 88.
- ¹⁰⁶ *Idem*, p. 79.
- ¹⁰⁷ *Idem*, p. 86.
- ¹⁰⁸ AF, E 1402, I, 25 et 26 janvier 1922.
- ¹⁰⁹ AF, E 1301, I, vol. 202, 8 décembre 1921, p. 105.
- ¹¹⁰ Voir Arlettaz, «La Suisse une terre d'accueil en question. L'importance de la Première Guerre mondiale», *op. cit.*
- ¹¹¹ Débat tenu dans le cadre de la discussion du rapport de gestion pour 1915.
- ¹¹² AF, E 1402, I, 23 juin 1916.
- ¹¹³ *RO*, 32, pp. 220–223.

- ¹¹⁴ *Résumé*, 1916, IV, No 67.
- ¹¹⁵ *Idem*, 1918, V, No 96.
- ¹¹⁶ Conseil national, 27 septembre 1917 (AF, E 1302, I); Conseil des Etats, 5 décembre 1917 (AF, E 1402, I).
- ¹¹⁷ Conseil national, 27 septembre 1917.
- ¹¹⁸ Voir Arlettaz, «*La Suisse une terre d'accueil en question...*», *op. cit.*
- ¹¹⁹ Voir Babette Gross, *Willi Münzenberg. Eine politische Biographie*. Stuttgart, 1967.
- ¹²⁰ *RO*, 33, pp. 977-981.
- ¹²¹ De manière générale, sur la grève générale, ses origines et ses conséquences, voir Willi Gautschi, *Der Landestreik 1918*. Zürich, 1968. Paul Schmid-Ammann, *Die Wahrheit über den Generalstreik von 1918. Seine Ursachen. Sein Verlauf. Seine Folgen*. Zürich, 1968. Marc Vuilleumier et autres, *La grève générale de 1918 en Suisse*. Genève, 1977. Sur la question plus spécifique des déserteurs et des réfractaires et de l'attitude du Comité d'Oltén à leur égard, voir Arlettaz, «*La Suisse une terre d'accueil en question...*», *op. cit.*
- ¹²² «*Xe Rapport de neutralité*», du 24 mai 1918, pp. 95-97.
- ¹²³ *Freie Jugend-Internationale*. Le troisième journal interdit est la *Forderung* du groupe du même nom fondé par Hans Heinrich Itschner, Jakob Herzog et autres. Sur ce mouvement et de manière plus générale sur les mouvements de gauche de tendance révolutionnaire, voir Jost, *op. cit.*
- ¹²⁴ En Argovie, un seul député, le conservateur-catholique Alfred Wyrsh. A Berne, tous les signataires sont radicaux; les députés du Jura et de la région de Bienne s'abstiennent. Parmi les signataires, deux seuls francophones: le fribourgeois Jean-Marie Musy et le valaisan Jules Tissières.
- ¹²⁵ Le rapporteur en est Thomas Holenstein (AF, E 1302, I, 17 avril 1918).
- ¹²⁶ Le signataire bernois est Hermann Brand. L'abstentionniste bâlois est Johannes Frei et l'appenzellois, Howard Eugster-Züst.
- ¹²⁷ Auxquels s'ajoutent 4 Genevois, 1 Neuchâtelois et 4 francophones des cantons de Fribourg, Valais et Berne.
- ¹²⁸ AF, E 1302, I, 19 avril 1918.
- ¹²⁹ *Idem*, 22 avril 1918.

- ¹³⁰ *RO*, 34, pp. 503-504.
- ¹³¹ Voir Arlettaz, «*La Suisse une terre d'accueil en question...*», *op. cit.*
- ¹³² *RO*, 33, pp. 989-998.
- ¹³³ L'interpellation est retirée le 5 décembre 1918 (*Résumé*, 1918, V, No 97).
- ¹³⁴ *Idem*, 1918, IV, No 88.
- ¹³⁵ Le 17 septembre 1918 (AF, E 1402, I).
- ¹³⁶ *RO*, 34, pp. 1112-1117.
- ¹³⁷ *Idem*, 37, p. 523, article 2.
- ¹³⁸ AF, E 1301, I, vol. 204, p. 165.
- ¹³⁹ p. 374.
- ¹⁴⁰ article 57, devenu article 70 dans la Constitution de 1874.
- ¹⁴¹ *RO*, 11, article 3.
- ¹⁴² *Idem*, 33, p. 997, article 31.
- ¹⁴³ Voir «*Rapport du procureur général de la Confédération au Conseil fédéral sur les menées des anarchistes en Suisse, mai et juin 1885*», in *FF*, 1885, III, pp. 487-665. Eduard Müller, alors procureur général, est chef du Département de justice et police de 1912 à 1919.
- ¹⁴⁴ Sur Angelo Faggi, voir AF, E 21, No 6266.
- ¹⁴⁵ Sur ce journal et de manière plus générale sur l'activité politique des émigrés tchèques et slovaques, voir Antoine Marès, «*Tchèques et Slovaques à Paris: d'une résistance à l'autre*», in *Le Paris des étrangers depuis un siècle*, sous la direction d'André Kaspi et d'Antoine Marès. Paris, 1989, pp. 73-89. Sur l'expulsion de Lev (Leo) Sychrava de Suisse, cf. AF, E 21, No 14973; la décision du Conseil fédéral date du 22 février 1916.
- ¹⁴⁶ Voir *Documents diplomatiques suisses 1848-1945*, vol. 6. Berne, 1981, pp. 579-580. Voir également Du Bois, *op. cit.*, p. 86.
- ¹⁴⁷ AF, E 1302, I, Conseil national, 28 juin 1917. L'interpellation a été déposée le 22 juin.
- ¹⁴⁸ Ce texte est publié intégralement dans le *Berner Intelligenzblatt*, 29 juin 1917, No 175.
- ¹⁴⁹ D'une manière générale, sur cette assemblée extraordinaire et sa portée politique, cf.

- Gautschi, *op. cit.*, pp. 302–318. Voir également Schmid-Ammann, *op. cit.*, pp. 278–293. Notre propos se concentre sur les rôles attribués aux étrangers et à leurs influences.
- ¹⁵⁰ Voir *Bulletin st.*, Conseil national, pp. 413–480. Les interventions du président et les motions d'ordre ne sont pas comprises. Cette analyse quantitative ponctuelle ne répondant pas aux critères définis ci-dessus, elle n'est naturellement pas intégrée dans l'étude quantitative systématique de la deuxième partie de l'article.
- ¹⁵¹ «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la mise sur pied de troupes et les agitations grévistes», du 12 novembre 1918, in *FF*, 1918, V, pp. 66–67. Lecture de la version allemande par Calonder in *Bulletin st.*, Conseil national, p. 414.
- ¹⁵² *Idem*, p. 422.
- ¹⁵³ *Idem*, p. 432.
- ¹⁵⁴ *Idem*, p. 433.
- ¹⁵⁵ *Idem*, p. 457.
- ¹⁵⁶ *Idem*, pp. 448–449.
- ¹⁵⁷ *Idem*, p. 455. Sur le départ de la mission soviétique de Berne, le 12 novembre, voir Gautschi, *op. cit.*, pp. 219ss. Le récit de Knellwolf se rapproche de celui de Walter Thurneer, adjoint de la Division des affaires étrangères du Département politique fédéral. Selon Gautschi, «Die Russen galten für den biedereren Schweizer als Asiaten, denen – erst recht seit der Ermordung der Zarenfamilie – in keiner Weise zu trauen war» (p. 220).
- ¹⁵⁸ *Bulletin st.*, Conseil national, p. 455.
- ¹⁵⁹ *Idem*, p. 435.
- ¹⁶⁰ *Idem*, p. 470.
- ¹⁶¹ Le «sursaut patriotique» de l'opinion publique bourgeoise au cours de l'année 1918 est évoqué dans plusieurs études. Voir notamment Mauro Cerutti, «Le mouvement ouvrier genevois durant la Première Guerre mondiale et la grève générale», in Vuilleumier et autres, *op. cit.*, pp. 171ss.
- ¹⁶² «Wir zählen und vertrauen auf die in schwersten Zeiten immer wieder zum Durchbruch gekommene Einigkeit und Solidarität des Volksganzen, den heimattreuen Schweizlersinn und Schweizergeist» (*Bulletin st.*, Conseil national, p. 420).
- ¹⁶³ *Idem*, p. 436.
- ¹⁶⁴ *Idem*, p. 433.
- ¹⁶⁵ *Idem*, p. 422.
- ¹⁶⁶ *Idem*, p. 428.
- ¹⁶⁷ *Idem*, p. 465. Egalement cité par Schmid-Ammann, *op. cit.*, p. 292.
- ¹⁶⁸ *Idem*, p. 458. Nous n'avons pas retrouvé cette assertion que Grimm semble dater de 1917.
- ¹⁶⁹ *Idem*, p. 462.
- ¹⁷⁰ *Idem*, p. 461.
- ¹⁷¹ *Idem*, pp. 470–471.
- ¹⁷² *Résumé*, 1918, V, No 120, 4 décembre.
- ¹⁷³ AF, E 1302, I, 6 décembre 1918; l'interpellation est du 3 décembre.
- ¹⁷⁴ «La recette de la grève générale nous a été importée de Russie» (*Idem*, 11 décembre).
- ¹⁷⁵ *Ibid.*
- ¹⁷⁶ *Idem*, 12 décembre 1918.
- ¹⁷⁷ *Ibid.*
- ¹⁷⁸ *Ibid.* Grimm fait probablement allusion à la pétition lancée par un comité patriotique réuni à Olten le 10 mars, déposée à la Chancellerie fédérale le 17 septembre et enregistrée avec remerciements par le Conseil fédéral le 19 novembre. Voir Arlettaz, «La Suisse une terre d'accueil en question...», *op. cit.* Voir aussi Gautschi, *op. cit.*, p. 315.
- ¹⁷⁹ AF, E 1302, I, 12 décembre 1918.
- ¹⁸⁰ La déclaration est déposée à la séance du soir (12ème de la session) du 12 décembre. Il n'y a pas d'appel nominal. D'après l'appel nominal du matin et la liste des signatures, le nombre présumé des absents s'élève à 7.
- ¹⁸¹ AF, E 1302, I, 12 décembre 1918 (12ème séance), annexe.
- ¹⁸² Il s'agit de l'interpellation de Friedrich Bopp du 16 juin 1919 (*Résumé*, 1919, III, No 127). Deux autres interpellations sont déposées par Ernest Daucourt, le 16 juin (*Idem*, No 125) et par Paul Graber, le 20 juin (*Idem*, No 135). Sur ces interpellations, voir AF, E 21, No 11973; elles concernent en particulier la «Krawall» du 13 juin. Au

- sujet de la situation à Zurich, voir Jost, *op. cit.* Engagé avec son régiment à Zurich, le lieutenant-colonel Henri Guisan considère également que les troubles sont essentiellement le fait d'agitateurs étrangers (voir Willi Gautschi, *General Guisan. Die schweizerische Armeeführung im zweiten Weltkrieg*. Zürich, 1989, pp. 38–39).
- ¹⁸³ Voir ci-dessous pp. 59–63.
- ¹⁸⁴ Ernest Delaquis.
- ¹⁸⁵ AF, E 1402, I, 23 septembre 1920.
- ¹⁸⁶ Voir Garrido, *op. cit.*, p. 43.
- ¹⁸⁷ *Bulletin st.*, Conseil des Etats, 11 octobre 1921, p. 388.
- ¹⁸⁸ *Idem*, p. 393 et Conseil national, 21 octobre 1921, p. 445.
- ¹⁸⁹ Sur cette affaire, voir *Documents diplomatiques suisses 1848–1945*, vol. 8, Berne, 1988, pp. LXXXII–LXXXIV.
- ¹⁹⁰ AF, E 1301, I, vol. 195, pp. 157ss.
- ¹⁹¹ *Idem*, p. 178.
- ¹⁹² *Idem*, pp. 196–197.
- ¹⁹³ *Idem*, p. 198.
- ¹⁹⁴ AF, E 1004.1.1, Protokoll über die Verhandlungen des schweizerischen Bundesrates, vol. 281, 25 octobre 1921.
- ¹⁹⁵ *Résumé*, 1921, VI et 1922, I, No 108.
- ¹⁹⁶ *Idem*, 1921, V, No 107.
- ¹⁹⁷ AF, E 1301, I, vol. 199, pp. 809–820.
- ¹⁹⁸ *Bulletin st.*, Conseil national, révision du Code pénal fédéral, 12 au 21 décembre 1921, pp. 507–789. Voir Roland Ruffieux, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*. Lausanne, 1974, p. 129. Nous n'analysons pas ce débat qui n'est pas centré sur les étrangers, bien qu'ils y soient souvent en question.
- ¹⁹⁹ Sur le concept d'«Überfremdung» et, de manière plus générale, sur les mouvements et les politiques migratoires de cette période, voir Arlettaz, «La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste», *op. cit.*
- ²⁰⁰ Oskar Wettstein, «La naturalisation des étrangers en Suisse», in *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, mars 1924, p. 257.
- ²⁰¹ RO, 33, pp. 989–998.
- ²⁰² *Idem*, p. 1.
- ²⁰³ De manière générale sur les débuts de l'Office central de police des étrangers, voir Uriel Gast, *Aufbau und Entwicklung einer eidgenössischen Fremdenpolizei in den Kriegs- und frühen Nachkriegsjahren des 1. Weltkrieges (1915–1922)*, mémoire de licence dactyl.. Zürich, 1986.
- ²⁰⁴ Il entre en fonction comme chef de l'Office central de police des étrangers le 20 mars (voir Gast, *op. cit.*, pp. 54–56). Son prédécesseur était Charles Bärlocher.
- ²⁰⁵ RO, 35, pp. 607–609. Voir Gast, *op. cit.*, pp. 70ss.
- ²⁰⁶ *Résumé*, 1919, III, No 138.
- ²⁰⁷ *Idem*, No 143.
- ²⁰⁸ Usteri fait allusion à l'«arrêté du Conseil fédéral modifiant et complétant l'arrêté du Conseil fédéral du 10 novembre 1918 concernant la police à la frontière et les mesures de quarantaine à l'égard des soldats licenciés des armées belligérantes», du 26 novembre 1918 (RO, 34, pp. 1234–1235) qui préconisait des mesures différentes. Voir Gast, *op. cit.*, pp. 47ss.
- ²⁰⁹ RO, 35, pp. 610–612. Voir Gast, *op. cit.*, pp. 73ss.
- ²¹⁰ *Résumé*, 1919, III, No 144.
- ²¹¹ *Idem*, No 145. Les signataires sont 13 radicaux, 5 conservateurs-catholiques et 1 libéral.
- ²¹² «L'orateur estime que la motion Meyer va trop loin mais il ne peut pas souscrire non plus à la motion Walser qui néglige les nécessités de contrôle. Il faudrait sans doute simplifier les formalités pour l'entrée en Suisse mais en même temps organiser dans le pays un contrôle beaucoup plus sévère des étrangers, avec la collaboration du Ministère public fédéral».
- ²¹³ RO, 35, pp. 947–956. Voir Gast, *op. cit.*, pp. 94ss.
- ²¹⁴ FF, 1920, «XIVe Rapport de neutralité», 25 mai 1920, p. 260.
- ²¹⁵ *Rapport de gestion 1919*, p. 324; voir article 19 de l'ordonnance (RO, 35, p. 952).

- ²¹⁶ AF, E 1402, I; voir aussi Gast, (*op. cit.*, pp. 119–120), qui se fonde sur le compte rendu de la *Neue Zürcher Zeitung*.
- ²¹⁷ *Résumé*, 1920, III, postulats du Conseil national, No 11.
- ²¹⁸ «Nous avons estimé nécessaire de couvrir notre frontière nord jusqu'aux élections allemandes du 6 juin [élection au 1er Reichstag]; depuis lors nous avons retiré la troupe de surveillance».
- ²¹⁹ AF, E 1302, I, 25 juin 1920.
- ²²⁰ *RO*, 36, pp. 401–402.
- ²²¹ *Idem*, p. 485, arrêté du Conseil fédéral, du 5 août 1920. *FF*, 1920, IV, «Annexe au XIV^e rapport de neutralité», p. 173. Voir Gast, *op. cit.*, p. 128.
- ²²² Il s'agit d'abord d'une proposition de la commission de neutralité du Conseil national, reprise comme postulat par Gelpke. Le postulat, modifié dans sa forme, est accepté par 58 voix contre 15 (AF, E 1302, I, 6 octobre 1920). Sur ces aspects de la question, voir ci-dessous, chapitre VI.
- ²²³ AF, E 1402, I, 14 juin 1921.
- ²²⁴ AF, E 1301, I, vol. 196, p. 729 et p. 735.
- ²²⁵ *Idem*, p. 748.
- ²²⁶ *Idem*, p. 758.
- ²²⁷ *RO*, 35, p. 954.
- ²²⁸ AF, E 1301, I, vol. 196, p. 762.
- ²²⁹ Arrêté du Conseil fédéral, du 21 juin 1921, in *RO*, 37, pp. 484–485. Voir Gast, *op. cit.*, pp. 134–135.
- ²³⁰ *RO*, 37, pp. 829–837. Voir Gast, *op. cit.*, pp. 150–152.
- ²³¹ «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'ordonnance du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers», du 27 janvier 1922, in *FF*, 1922, I, p. 152.
- ²³² *Idem*, p. 153.
- ²³³ «Ce terme d'Office des étrangers en liquidation me fait penser à ces maisons de commerce qui liquident pendant trois ou quatre ans leurs marchandises et qui ensuite renouvellent leurs stocks[...]» (AF, E 1301, I, vol. 204, 27 janvier 1922, p. 382).

- ²³⁴ *Idem*, p. 381.
- ²³⁵ *Idem*, pp. 387–388.
- ²³⁶ *Idem*, p. 396.
- ²³⁷ L'Assemblée peut demander l'abrogation ou la modification des arrêtés et des ordonnances édictées antérieurement par le Conseil fédéral, mais c'est ce dernier qui est habilité à les modifier. Voir «Arrêté fédéral portant suppression des pleins pouvoirs du Conseil fédéral», du 19 octobre 1921, in *RO*, 37, pp. 743–744. Sur l'ordonnance du 29 novembre 1921, voir le «Rapport du Conseil fédéral», du 27 janvier 1922, in *FF*, 1922, I, pp. 152–153.
- ²³⁸ *Résumé*, 1921, VI et 1922, I, No 120.
- ²³⁹ *Idem*, No 128.
- ²⁴⁰ *Idem*, No 155.
- ²⁴¹ AF, E 1301, I, vol. 207, 23 mars 1922, pp. 29–30.
- ²⁴² *Idem*, p. 48.
- ²⁴³ *Idem*, p. 26.
- ²⁴⁴ *Idem*, pp. 38–39.
- ²⁴⁵ *Idem*, p. 42.
- ²⁴⁶ *Idem*, p. 46.
- ²⁴⁷ Comme beaucoup de ses contemporains, Nobs est porté à exagérer le nombre des étrangers en Suisse; il en compte plus de 600 000 (*Idem*, p. 98) alors que le recensement de décembre 1920 n'en a dénombré que 402 000. Sur ce phénomène d'extrapolation statistique, cf. Arlettaz, «Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», *op. cit.*, pp. 164–167.
- ²⁴⁸ AF, E 1301, I, vol. 207, 23 mars 1922, p. 99.
- ²⁴⁹ *Idem*, p. 83.
- ²⁵⁰ *Idem*, p. 78.
- ²⁵¹ *RO*, 35, pp. 915–930.
- ²⁵² AF, E 1301, I, pp. 84–85.

- ²⁵³ RO, 37, p. 835.
- ²⁵⁴ AF, E 1301, I, p. 82.
- ²⁵⁵ Sur la participation de Motta et de Schulthess à la Conférence économique internationale de Gênes, voir *Documents diplomatiques suisses 1848–1945*, vol. 8. Berne, 1988, pp. LXXVII à LXXX.
- ²⁵⁶ AF, E 1301, I, p. 95.
- ²⁵⁷ *Idem*, pp. 93–94. Walther s'exprime au nom de la Conférence des directeurs de police.
- ²⁵⁸ Voir *Rapport de gestion 1924*, pp. 330–332. Voir aussi Gast, *op. cit.*, p. 202, note 96.
- ²⁵⁹ Voir ci-dessus p. 67.
- ²⁶⁰ Voir «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral», du 2 juin 1924, in *FF*, 1924, II, p. 511.
- ²⁶¹ *Idem*, pp. 533–534.
- ²⁶² «Arrêté fédéral concernant le séjour et l'établissement des étrangers», du 19 juin 1925, in *FF*, 1925, II, pp. 718–719.
- ²⁶³ *FF*, 1925, III, p. 451.
- ²⁶⁴ *Troisième Rapport sur l'activité du secrétariat du parti radical-démocratique suisse. Année 1917–1918*. Berne, 1918, pp. 34–36 et pp. 68–72. Sur certains aspects de l'élaboration de ce programme économique et social, voir Arlettaz, «La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste», *op. cit.*
- ²⁶⁵ *Résumé*, 1918, I et II, No 76.
- ²⁶⁶ Voir les notices biographiques publiées par Gruner, *op. cit.*, vol. I.
- ²⁶⁷ Motion du 25 mars 1918 (*Résumé*, 1918, I et II, No 75). Cette motion est discutée le 3 décembre 1918 (*Bulletin st.*, Conseil national, 1918, pp. 481–488) et les 13 et 14 février 1919 (*Idem*, 1919, pp. 224–295).
- ²⁶⁸ 9 signataires radicaux, 6 conservateurs-catholiques, 3 du groupe de politique sociale, 1 libéral et 1 indépendant. Le profil politique et sociologique de ces signataires est sensiblement différent de celui des adeptes de la motion Mächler.
- ²⁶⁹ *Résumé*, 1918, V, No 130.

- ²⁷⁰ Au total, 9 libéraux, 8 radicaux, 6 conservateurs-catholiques et 2 indépendants. Sur les 25 signataires, 14 sont romands, dont 7 Genevois (*Résumé*, 1918, V, No 137).
- ²⁷¹ *Rapport de gestion*, 1919, p. 289.
- ²⁷² *Résumé*, 1919, III, No 142.
- ²⁷³ AF, E 1302, I, 1er octobre 1919.
- ²⁷⁴ *Résumé*, 1924, III, No 46.
- ²⁷⁵ Voir ci-dessus, p. 66.
- ²⁷⁶ A cette occasion, Gelpke compte 800 000 étrangers en Suisse. Voir ci-dessus note 247.
- ²⁷⁷ Voir Arlettaz, «La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste», *op. cit.*
- ²⁷⁸ *FF*, 1919, III, p. 537.
- ²⁷⁹ RO, 35, p. 916, article 3.
- ²⁸⁰ *Ibid.*
- ²⁸¹ *Idem*, pp. 342–345 et pp. 339–341.
- ²⁸² *Bulletin st.*, Conseil des Etats, 18 juin 1919, p. 276.
- ²⁸³ *Idem*, Conseil national, 26 juin 1919, p. 672.
- ²⁸⁴ *Idem*, Conseil des Etats, 18 juin 1919, p. 280.
- ²⁸⁵ *Idem*, p. 283.
- ²⁸⁶ *Idem*, Conseil national, 26 juin 1919, p. 674.
- ²⁸⁷ *Idem*, 26 septembre 1919, p. 745.
- ²⁸⁸ *Rapport de gestion*, 1921, p. 858 et 1922, p. 780.
- ²⁸⁹ Ainsi, le 25 janvier 1921, Friedrich Oskar Schneeberger dénonce le recrutement dans les Grisons de plus de 100 artisans du bâtiment, terrassiers et autres manœuvres de Styrie (*Bulletin st.*, Conseil national, p. 114). De même, le 16 juin 1921, Achille-Tell Grosperrière souhaite des éclaircissements sur une demande de main-d'œuvre étrangère émanant d'agriculteurs: «on a même parlé de Russes, d'une centaine de Cosaques» (*Idem*, p. 375).

²⁹⁰ *Idem*, 25 janvier 1921, p. 103.

²⁹¹ Selon Mûri, «on compte actuellement en Suisse 8368 chômeurs de l'industrie du bâtiment, dont 150 ouvriers des carrières et tailleurs de pierre, 2171 maçons, 145 mineurs, 366 plâtriers et stuccateurs, 860 charpentiers, 54 marbriers, 168 tailleurs de pierre et 1062 peintres» (AF, E 1301, I, vol. 207, 31 mars 1922, p. 232).

²⁹² *Bulletin st.*, Conseil des Etats, 24 juin 1921, p. 331.

²⁹³ *Idem*, p. 333.

²⁹⁴ *Idem*, Conseil national, 25 janvier 1921, p. 110, intervention de Fritz Joss.

²⁹⁵ *Idem*, p. 99, motion du 21 janvier.

²⁹⁶ *Idem*, p. 106.

²⁹⁷ AF, E 1301, I, vol. 188, p. 361.

²⁹⁸ *Rapport de gestion*, 1921, p. 900.

²⁹⁹ AF, E 4001(A), 1, Bd 27, lettre de l'Office central de police des étrangers au Département de justice et police du canton de Vaud, du 15 avril 1921. Voir aussi AF, E 7169, 1, Bd 3, circulaire de l'Office fédéral du travail, 16 mars 1921.

³⁰⁰ *Résumé*, 1922, II, No 126. L'interpellation comporte également une question sur les limites du droit d'organisation et de propagande politique des étrangers en Suisse. Bertoni fait allusion à la constitution d'un groupe fasciste à Lugano (voir Mauro Cerutti, *Le Tessin, la Suisse et l'Italie de Mussolini. Fascisme et antifascisme*. Lausanne, 1988, pp. 24–30). Développant son interpellation, le 5 avril 1922 (AF, E 1402, I) Bertoni considère que «le nationalisme italien n'est pas plus dangereux qu'un autre [...]. En Italie elle-même, le fascisme s'explique comme réaction contre l'état chaotique dans lequel l'Italie était tombée; mais l'Italie n'en doit pas faire un article d'exportation. Il faut que l'Italie comprenne cela».

³⁰¹ Voir ci-dessus, p. 79.

³⁰² AF, E 1402, I, 5 avril 1922.

³⁰³ Voir les rapports du Conseil fédéral du 30 septembre 1921 (FF, 1921, IV, pp. 419–425) et du 3 mars 1922 (FF, 1922, I, pp. 291–299).

³⁰⁴ RO, 38, pp. 289–291.

³⁰⁵ AF, E 1402, I, 4 avril 1922.

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ AF, E 1301, I, p. 695.

³⁰⁸ *Registre*, 1923, II, No 90.

³⁰⁹ Voir Arlettaz, «Sommes-nous pour ou contre l'émigration?» Question à la société suisse des années 1920», à paraître dans *Itinera*.

³¹⁰ RO, 41, pp. 239–244.

³¹¹ *Idem*, pp. 245–250.

³¹² AF, E 7169, 1981/39, Bd 1, «Situation des étrangers domiciliés en Suisse en matière d'assurance-chômage», communiqué à la presse de l'OFIAMT, 19 avril 1939.

³¹³ Voir ci-dessus, pp. 77–78.

³¹⁴ Nous nous référons à la publication bisannuelle *Membres des Chambres et du Conseil fédéral*. Berne, Secrétariat de l'Assemblée fédérale. Suite aux résultats du recensement fédéral de 1920, le nombre des députés sera porté à 198 en décembre 1922.

³¹⁵ Gruner, *op. cit.*, vol. II, p. 178.

³¹⁶ Pour la répartition des sièges en fonction des tendances politiques dans les cantons, nous renvoyons aux tableaux présentés par Gruner, *op. cit.*, vol. II, pp. 192–193, p. 198 et p. 203.

³¹⁷ Le groupe radical-démocratique compte alors 22 membres.

³¹⁸ En hiver 1921, il recense 77 membres au Conseil national – à côté des PAB, 46 députés issus des groupes radical, libéral et catholique – et 12 au Conseil des Etats (Ernst Nobs, «Die schweizerische Bauernpartei», *Rote Revue*, Heft 9, Mai 1922, pp. 313–326).

³¹⁹ Gruner date la fondation du club «Verkehr, Tourismus und Hotellerie» de 1930. Déjà à notre période, une solidarité entre divers députés défendant les intérêts des milieux hôteliers et touristiques est manifeste.

³²⁰ Somme des députés recensés dans chaque législature.

³²¹ Par législature: 78, 122, 91.

³²² Le nombre de députés qui ont occupé un siège pendant chaque période est de 198, 229 et 213.

³²³ L'adhésion massive à la résolution de décembre 1918 par 129 députés, soit 74,4% des intervenants, n'explique pas la forte augmentation du taux de participation pour la

24ème législature. En effet, seuls 16 députés ne sont intervenus qu'à cette occasion, soit 9,2% des conseillers.

³²⁴ Leur proportion passe de 48,7% pour la 23ème législature à 73,5% pour la 24ème et à 67,7% pour la 25ème. Si le nombre des signataires de saisines n'est en soi pas forcément significatif, nous avons toutefois estimé nécessaire de comparer et d'analyser ces signataires afin de dégager des tendances à la solidarité entre partis, clubs et régions.

³²⁵ A l'exception de 4 députés.

³²⁶ Les discussions sur les objets de saisine peuvent avoir lieu soit dans le cadre de l'examen des rapports de gestion (RG) ou de neutralité (RN), soit séparément.

³²⁷ Total des interventions des députés d'un groupe par rapport au nombre des députés de ce groupe.

³²⁸ Pour la 25ème législature, les 18 interventions sur la naturalisation englobent les 14 consacrées à la révision de la loi sur la naturalisation et les 2 relatives à l'examen du dépôt de l'«Ausländerinitiative». Pour le thème du séjour et de l'établissement, 12 interventions concernent la révision de l'Ordonnance du 27 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers.

³²⁹ Les interventions orales des conservateurs-catholiques sont le fait de 9 députés dont 3 particulièrement actifs, à savoir Daucourt, Musy, Hohenstein. Chez les radicaux, ce sont 25 députés différents qui interviennent.

³³⁰ L'indice élevé de Zoug, qui n'a qu'un siège au Conseil national, tient à la forte activité du radical Hermann Stadlin (1911–1920).

³³¹ Le nombre des sièges par canton est indiqué ci-dessus p. 88.

³³² Indice dû aux interventions du radical Hermann Straumann.

³³³ Par législature: 9, 32, 81.

³³⁴ 5 pendant la 24ème législature; 2 lors de la 25ème.

³³⁵ Le nombre des sièges par parti et par législature est indiqué ci-dessus p. 88.

³³⁶ Ces deux thèmes représentent pour Genève 21%; Zurich 13,9%; Grisons 13,6% et Berne 13%.

³³⁷ Ainsi, le conseiller catholique Carl Zurburg s'exprime indirectement en faveur d'une politique non restrictive.

³³⁸ Son beau-père, d'origine polonaise, a reçu la nationalité suisse (Gruner, *op. cit.*, vol. I, p. 652, point 4).

³³⁹ Par législature, 29, 28, 6.

³⁴⁰ Les 5 députés conservateurs-catholiques valaisans restent à l'écart.

³⁴¹ Voir la position de Musy au lendemain de la grève générale.

³⁴² Sur les 9 interventions orales de députés romands (13 au total), 6 sont le fait de Daucourt.

³⁴³ Grimm représente le canton de Zurich entre 1911–1919 et celui de Berne entre 1920–1955 (Gruner, *op. cit.*, vol. I, p. 169, point 9).

³⁴⁴ Conseiller national de 1911 à 1926, Naine représente le canton de Vaud entre 1919–1925; il est le seul en Suisse à profiter du droit d'être élu simultanément par deux cantons (Gruner, *op. cit.*, vol. I, p. 913, point 9).

³⁴⁵ Nous renvoyons aux points III et V de ce chapitre.

³⁴⁶ Voir ci-dessus, pp. 48–54.

³⁴⁷ 4 concernent les déserteurs et réfractaires et recueillent 117 signatures.

³⁴⁸ Thème ambigu qui prend des significations différentes selon les députés; voir ci-dessus.

³⁴⁹ Voir ci-dessus le dialogue entre Nobs, Graber et De Rabours, pp. 69–75.

³⁵⁰ Y compris la motion Keel relative aux allocations d'hiver aux chômeurs.

³⁵¹ AF, E 1302, I, 6 octobre 1920. Viret s'exprime sur le postulat Gelpke.

³⁵² D'une manière générale, nous nous basons sur les notices biographiques de Gruner, *op. cit.*, vol. I. Il n'entrait pas dans le propos de cet article d'étendre nos recherches aux publications cantonales.

³⁵³ Le tableau présente les activités cumulées des intervenants, d'après Gruner, *op. cit.*, vol. I.

³⁵⁴ 20,1% en 1919, Gruner, *op. cit.*, vol. II, p. 243 et p. 247.

³⁵⁵ 43,2% entre 1907–1917, 45,5% en 1919, *Idem*, pp. 211–212.

³⁵⁶ Rutty a également été membre du Conseil d'administration de ce journal.

- ³⁵⁷ Voir Max Huber, *Geschichte der politischen Presse im Kanton Luzern von 1914–1945*. Luzern und Stuttgart, 1989.
- ³⁵⁸ Charles Naine, après avoir été rédacteur et administrateur de *La Sentinelle* avant la guerre, devient le directeur du journal en 1925; il y reste jusqu'à sa mort.
- ³⁵⁹ Au sujet des «agriculteurs et avocats» et des paysans exploitant d'auberge, voir Gruner, *op. cit.*, vol. II, p. 92.
- ³⁶⁰ Après 1914, Speiser se consacre essentiellement à la direction de nombreux conseils d'administration.
- ³⁶¹ 4 radicaux, 3 socialistes, 2 libéraux. Les députés cumulent généralement les mandats. Parmi les secteurs les plus prisés viennent les chemins de fer et les transports pour 44% des intervenants; les banques (37%); les assurances (20%); les forces hydro-électriques (20%); l'industrie (17%); le tourisme et l'hôtellerie (7%).
- ³⁶² Sur les politiciens de profession, voir Gruner, *op. cit.*, vol. II, pp. 97–99.
- ³⁶³ D'autres jouent un rôle influent sur le plan cantonal ou local, tels Franz Boschung, membre du comité directeur du parti conservateur-catholique fribourgeois, et de Friedrich Brügger, président jusqu'en 1930 de l'aile catholique du parti conservateur grison.
- ³⁶⁴ Depuis mars 1921, membre du comité central du parti communiste dont il est le cofondateur.
- ³⁶⁵ Le bernois Gustav Müller a été président du PSS de janvier à février 1919. Sur Grimm et Naine, voir ci-dessus, notes 343 et 344.
- ³⁶⁶ *Jahrbuch der sozialdemokratischen Partei der Schweiz 1915*. Zürich, 1916, p. 106.
- ³⁶⁷ «Im NR besitzt seine interfraktionelle Diplomatie grosse Bedeutung» (Gruner, *op. cit.*, vol. I, p. 285).
- ³⁶⁸ *Die schweizerische konservative Volkspartei 1922–1925*. Bern, 1925, p. 5.
- ³⁶⁹ AF, E 21, No 20705, Protokoll der Polizeidirektorenkonferenz vom 17. November 1921, p. 10.
- ³⁷⁰ Sur le rapport de neutralité en 1918 et 1919.
- ³⁷¹ *Deuxième Rapport sur l'activité du secrétariat du parti radical-démocratique suisse. Année 1916/17*. Berne, 1917, p. 10.
- ³⁷² *Troisième Rapport sur l'activité du secrétariat du parti radical-démocratique suisse. Année 1917/18*. Berne, 1918, p. 34.

- ³⁷³ Mächler préside en 1918–1919 la commission IV: «Arbeitnehmerfragen» (*Vierter Tätigkeitsbericht des Sekretariats der freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz. Berichtsjahre 1918 und 1919*. Bern, 1920, p. 21).
- ³⁷⁴ 26 mars 1918. Voir ci-dessus pp. 77–78.
- ³⁷⁵ Lohner, président du comité directeur; Koch; Hirter. En revanche, seuls deux conseillers nationaux sur les 14 que compte le comité central cosignent la motion.
- ³⁷⁶ Notamment président du kant. Gewerbeverband Zürich 1917–1931 et membre du comité central de l'Union suisse des Arts et métiers 1915–1923.
- ³⁷⁷ AF, E 21, No 20705, Protokoll der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren in Bern am 25. Juni 1919.
- ³⁷⁸ *Ibid.*, Protokoll der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren vom 25. Oktober 1920 in Zürich, pp. 3–18.
- ³⁷⁹ *Revue suisse d'utilité publique*, 1910/4, pp. 327–352.
- ³⁸⁰ *Revue de droit suisse*, 1910/4, pp. 561–656. Göttisheim est également rapporteur au Congrès de 1912 du parti radical-démocratique suisse tenu à Lausanne sur la «question des étrangers», voir à ce sujet Arlettaz, «Démographie et identité nationale (1850–1914)». La Suisse et «La question des étrangers», *op. cit.*, p. 144.
- ³⁸¹ *Statuten der Bernischen Bauern- und Bürgerpartei*. Bern, 28 September 1918, Art. 1, pp. 1–2.

Index des noms de personne

Les dates limites des fonctions exercées en dehors de la période 1914-1922 ne concernent que l'activité ininterrompue des députés. La charge de conseiller fédéral a toutefois été retenue.

Ador, Gustave	GE	lib.	CN 1889-1917	24, 37, 60
			CF 1917-1919	
Aeppli, Otto	TG	rad.	CE 1919-1921	60
Affolter, Hans	SO	soc.	CN 1911-1930	113, 114
Andermatt, Josef	ZG	c.c.	CE 1913-1930	33
Bärlocher, Charles				133
Baumann, Johannes	AR	rad.	CE 1911-1934	61
			CF 1934-1940	
Baumann, Rudolf	LU	pol.soc.	CN 1921-1922	70, 72, 75, 109
Bersier, Henri	VD	rad.	CN 1917-1924	52, 53
Bertoni, Brenno	TI	rad.	CN 1914-1920	24, 39, 63, 66, 67, 75, 82, 83, 84, 85,
			CE 1920-1935	114, 138
Bettex, Gustave	VD	rad.	CN 1917-1921	35, 107, 112
Böhi, Albert	TG	rad.	CE 1910-1935	44, 85, 124
Bolla, Arnaldo	TI	rad.	CN 1920-1921	37
Bolli, Beat	SH	rad.	CE 1906-1933	23, 25, 66, 68, 125
Bonjour, Felix	VD	rad.	CN 1908-1917	23
Bopp, Friedrich	ZH	s.p.	CN 1915-1928	131
			puis PAB	
Boschung, Franz	FR	c.c.	CN 1916-1935	113, 116, 142
Bossi, Johann	GR	c.c.	CN 1919-1943	56, 57, 105
Brand, Hermann	BE	soc.	CN 1917-1919	128
Brütiger, Friedrich	GR	c.c.	CE 1907-1930	37, 44, 45, 63, 85, 112, 142
Bühler, ArnoldGottlieb	BE	rad.	CN 1889-1922	35
Bühlmann, Fritz	BE	rad.	CN 1876-1919	19
Cafilisch Joh. Anton	GR	rad.	CN 1902-1925	113
Calame, Henri	NE	rad.	CN 1904-1931	39
Calonder, Felix	GR	rad.	CF 1913-1920	24, 26, 48, 54, 130
Cérenville, Max de	VD	lib.	CN 1917-1919	108
			1920-1922	
Charmillot, Paul	BE	rad.	CE 1919-1932	45, 63, 66
Chuard, Ernest	VD	rad.	CN 1907-1919	48
			CF 1919-1928	
Constantin Ier (Roi de Grèce)				47

Cossy, Robert	VD	lib.	CN 1917-1920	62
Curti, Theodor	SG	pol.soc.	CN 1881-1902	22
Dardel, Otto de	NE	lib.	CN 1917-1927	27, 28, 50, 99, 107, 112, 125
Daucourt, Ernest	BE	rad. c.c.	CN 1902-1919	38, 40, 41, 52, 54, 112, 114, 131, 141
				132
Delaquis, Ernest				
De Rabours, Frédéric	GE	lib.	CN 1917-1925	48, 49, 50, 54, 59, 69, 70, 71, 75, 107, 108, 141
Dind, Emile	VD	rad.	CE 1917-1931	60, 66, 113
Eisenring, Johann	SG	c.c.	CN 1909-1919	81
Enderli, Hans	ZH	pol.soc.	CN 1919-1922	69, 70, 109
Eugster, Arthur	AR	rad.	CN 1902-1921	78
Eugster-Züst, Howard	AR	soc.	CN 1908-1932	32, 51, 128
Faggi, Angelo				46, 47, 129
Favre, Edouard				126, 127
Feigenwinter, Ernst	BS	c.c.	CN 1917-1919	50
Forrer, Robert	SG	rad.	CN 1908-1924	50, 62
Frei, Johannes	BS	soc.	CN 1911-1919	39, 128
Freiburghaus, Jakob	BE	rad.	CN 1896-1927	48
			puis PAB	
Gaudard, Emile	VD	rad.	CN 1894-1928	78, 107, 114
Geel, Johannes	SG	rad.	CE 1896-1931	65
Gelpke, Rudolf	BS	s.p.	CN 1917-1935	62, 65, 66, 79, 80, 108, 109, 113, 119, 134, 137, 141
			puis PAB	
Gennep, Arnold van				21, 124
Genoud, Oscar	FR	c.c.	CN 1918-1925	71
Göttisheim, Emil	BS	rad.	CN 1905-1919	39, 42, 43, 118, 125, 143
Gottret, Jules-Edouard	GE	c.c.	CN 1920-1947	68, 69, 107, 112
Graber, Paul	NE	soc.	CN 1912-1943	19, 33, 40, 42, 45, 54, 55, 70, 71, 73, 74, 102, 112, 113, 114, 115, 131, 141
Greulich, Hermann	ZH	soc.	CN 1908-1925	32, 33, 36, 42, 50, 51, 102, 113, 114, 115
Grimm, Robert	ZH/BE	soc.	CN 1911-1919	32, 34, 42, 44, 46, 49, 51, 53, 56, 57, 102, 112, 114, 115, 131, 141, 142
			1920-1955	
Gros-pierre, Achille-Tell	BE	soc.	CN 1917-1935	26, 51, 137
Guisan, Henri				132
Habsbourg, Charles de				56

Häberlin, Heinrich	TG	rad.	CN 1904-1920 CF 1920-1934	55, 58, 63, 65, 66, 67, 68, 70, 74, 75, 84
Herzog, Jakob				128
Hildebrand, Josef	ZG	c.c.	CE 1886-1934	29, 31, 56
Hirter, Johann	BE	rad.	CN 1894-1919	78, 143
Höppli, Otto	TG	soc.	CN 1919-1947	26, 27
Hoffmann, Arthur	SG	rad.	CF 1911-1917	23, 33, 47, 72
Hofmann, Emil	TG	pol.soc.	CN 1898-1927	20, 68, 109
Holenstein, Thomas	SG	c.c.	CN 1902-1928	59, 61, 62, 65, 99, 106, 108, 110, 112, 114, 116, 128, 140
Hunziker, Otto	AG	rad.	CN 1911-1939	26, 27, 99
Ilg, Konrad	BE	soc.	CN 1918-1919 1922-1947	51, 52
Itschner, Hans-Heinrich				128
Jäger, Josef	AG	rad.	CN 1911-1925	42, 47, 64, 71, 102, 105, 108, 121
Jenny, Johann	BE	rad.	CN 1890-1935 puis PAB	52
Joss, Fritz	BE	PAB	CN 1919-1939	138
Keel, Valentin	SG	soc.	CN 1919-1931	141
Keller, Emil	AG	rad.	CN 1912-1922	41, 43, 124
Kleiber, Max				126
Klöti, Emil	ZH	soc.	CN 1919-1930	75
Knellwolf, Arnold	BE	pol.soc.	CN 1917-1919	34, 49, 51, 78, 79, 109, 130
Koch, Felix	BE	rad.	CN 1917-1918	78, 143
Koller, Karl	ZH	rad.	CN 1907-1919	78
Kunz, Gottfried	BE	rad.	CE 1907-1919	59, 60, 61
Laely, Andreas	GR	rad.	CE 1913-1935	63, 66, 83, 112, 113
Lallemand, Léon				12, 39, 42, 102
Legler, David	GL	pol.soc.	CE 1914-1920	81
Lénine				28
Liechti, Hermann	FR	rad.	CN 1911-1919	52
Lohner, Emil	BE	rad.	CN 1902-1927	78, 143
Loretan, Raimund	VS	c.c.	CE 1920-1928	37
Mächler, Albert	SG	rad.	CN 1905-1934	38, 42, 77, 79, 86, 102, 108, 113, 114, 117, 136, 143
Maillefer, Paul	VD	rad.	CN 1911-1929	35, 49, 107
Maunoir, Albert- Edouard	GE	lib.	CN 1914-1929	107, 108, 112, 113, 114
Mayor, Louis-Ernest	VD	rad.	CN 1921-1922	36
Meuron, Aloïs de	VD	lib.	CN 1899-1928	17, 108, 112, 114
Meuron, Pierre de	NE	lib.	CE 1916-1934	37, 122

Meyer, Albert	ZH	rad.	CN 1915-1929 CF 1929-1938	61, 62, 65, 108, 112, 117, 133
Michel, Friedrich	BE	rad.	CN 1902-1919 puis PAB 1920-1922	35, 107, 119
Micheli, Horace	GE	lib.	CN 1914-1919 1922-1928	33, 79, 108, 112
Ming, Peter	OW	c.c.	CN 1890-1924	36
Minger, Rudolf	BE	PAB	CN 1919-1929 CF 1929-1940	35, 36
Morard, Paul	FR	c.c.	CN 1919-1930	99
Moser, Carl	BE	rad.	CN 1917-1919 CE 1919-1935	88
			puis PAB	
Mosimann, Paul	NE	rad.	CN 1900-1923	78
Motta, Giuseppe	TI	c.c.	CF 1912-1940	27, 30, 31, 35, 36, 57, 136
Müller, Eduard	BE	rad.	CF 1895-1919	16, 17, 41, 43, 44, 47, 54, 59, 60, 62, 123, 129
Müller, Gustav	BE	soc.	CN 1911-1921	34, 142
Münzenberg, Willi				12, 41, 42, 43, 128
Müri, Hermann	AG	soc.	CN 1919-1938	82, 109, 138
Munzinger, Oskar	SO	rad.	CE 1886-1917	14
Musy, Jean-Marie	FR	c.c.	CN 1914-1919 CF 1919-1934	24, 42, 43, 52, 53, 99, 102, 113 116, 128, 141
Naine, Charles	NE	soc.	CN 1911-1926	40, 41, 51, 102, 112, 142
Nobs, Ernst	ZH	soc.	CN 1919-1943 CF 1943-1951	49, 64, 70, 71, 72, 74, 75, 85, 135, 139, 141
Odinga, Theodor	ZH	rad.	CN 1912-1931	78, 117
Ody, Firmin	GE	c.c.	CN 1911-1920	81
Peter, Marc	GE	rad.	CN 1911-1919	16, 122
Petrig, Victor	VS	c.c.	CN 1917-1943	116
Pettavel, Auguste	NE	rad.	CE 1908-1921	26, 81
Platten, Fritz	ZH	soc.	CN 1917-1919 puis com. 1920-1922	42, 43, 53, 74, 75, 102, 113, 114
Räber, Joseph	SZ	c.c.	CE 1915-1928	113
Raugé, A., voir Gen- nep, Arnold van				
Reinhard, Ernst	BE	soc.	CN 1921-1947	57, 58
Ribordy, Joseph	VS	c.c.	CE 1906-1923	37
Rikli, August	BE	soc.	CN 1908-1921 puis pol.soc.	34
Ringger, David	ZH	rad.	CN 1905-1922	38
Rochaix, John	GE	rad.	CN 1917-1943	64, 69, 70, 71, 72, 75

Rothenberger, Christian	BS	rad.	CN	1908–1919	78
Rothmund, Heinrich					59, 75
Rutty, Jacques	GE	lib.	CE	1914–1922	39, 63, 66, 67, 68, 113, 114, 118, 141
Ryser, Emile	BE	soc.	CN	1914–1922	51
Schär, Karl	BS	pol.soc.	CN	1917–1929	36
Scherrer, Eduard	SG	rad.	CN	1911–1919	40
Scherrer, Heinrich	SG	soc.	CE	1911–1919	60, 88
Scherrer, Joseph	SG	c.c.	CN	1919–1951	83
Scherrer-Füllemann, Josef Anton	SG	pol.soc.	CN	1890–1922	78, 109
Schmid, Robert	ZH	rad.	CN	1913–1919	49, 117
Schneeberger, Friedrich Oskar	BE	soc.	CN	1917–1931	137
Schöpfer, Robert	SO	rad.	CE	1917–1933	60
Schüpbach, Hermann	BE	rad.	CN	1911–1935	35, 36
Schulthess, Edmund	AG	rad.	CF	1912–1935	16, 47, 79, 84, 136
Secretan, Edouard	VD	lib.	CN	1899–1917	14
Seidel, Robert	ZH	soc.	CN	1911–1917	39
Seiler, Alexander	VS	c.c.	CN	1905–1920	33, 35, 107
Sigg, Jean	GE	soc.	CN	1911–1919	33, 47, 68, 81, 82, 83, 88
		puis s.p.	CE	1921–1922	
Sigg, Johannes	ZH	soc.	CN	1911–1916	32, 33, 38
Simon, Henri-François	VD	rad.	CE	1901–1928	17
Speiser, Paul	BS	lib.	CN	1915–1919	38, 39, 113, 118, 142
Stadlin, Hermann	ZG	rad.	CN	1911–1920	34, 79, 113, 114, 140
Steuble, Adolf	AI	c.c.	CN	1906–1925	114, 116
Straumann, Hermann	BL	rad.	CN	1911–1919	42, 113, 140
Streng, Alfons von	TG	c.c.	CN	1904–1935	27, 99, 114, 115, 125
Studer, Friedrich	ZH	soc.	CN	1908–1920	26, 28
Sulzer, Carl	ZH	rad.	CN	1917–1934	78
Sychrava, Lev					47, 129
Thurneer, Walter					158
Tissières, Jules	VS	c.c.	CN	1911–1918	128
Troillet, Maurice	VS	c.c.	CN	1921–1925	36, 37
Usteri, Paul	ZH	rad.	CE	1900–1922	60, 61, 81, 133
Viret, Henri	VD	soc.	CN	1919–1922	109, 141
Walser, Eduard	GR	rad.	CN	1902–1928	36, 61, 62, 107, 133
Walther, Heinrich	LU	c.c.	CN	1908–1943	52, 65, 68, 69, 74, 75, 106, 108, 109, 112, 113, 114, 115, 116, 124, 136

Wettstein, Oskar	ZH	rad.	CE	1914–1939	25, 26, 28, 30, 31, 44, 58, 60, 61, 63, 65, 67, 68, 76, 113, 114, 117, 133
Will, Eduard	BE	rad.	CN	1896–1919	78
Willemin, Louis	GE	rad.	CN	1911–1917 1920–1922	39
Wilson, Woodrow					53, 78
Winiger, Josef	LU	c.c.	CE	1897–1929	112, 114, 116
Wirz, Adalbert	OW	c.c.	CE	1901–1925	43, 44, 45, 63, 111, 112, 114, 116, 124
Wullschleger, Eugen	BS	soc.	CN	1912–1917	39
Wyrsh, Alfred	AG	c.c.	CN	1907–1924	128
Wyrsh, Jakob	NW	c.c.	CE	1894–1925	37
Zimmerli, Jakob	LU	rad.	CN	1919–1935	35, 64, 107, 113
Zurburg, Carl	SG	c.c.	CN	1905–1925	19, 140

rad.	radical
c.c.	conservateur-catholique
soc.	socialiste
lib.	libéral
pol.soc.	politique sociale
PAB	Paysan, Artisan, Bourgeois
s.p.	sans parti
CN	Conseiller national
CE	Conseiller aux Etats
CF	Conseiller fédéral

Liste des tableaux

	Page
Tableau 1: Répartition des groupes et partis politiques au Conseil national par législature	87
Tableau 2: Répartition des groupes et partis politiques au Conseil des Etats par législature	88
Tableau 3: Répartition des interventions orales par législature	89
Tableau 4: Objets de saisine, nombre de dépôts et de signataires par catégorie et par législature	90
Tableau 5: Répartition des 291 intervenants en fonction de la fréquence des interventions orales et écrites	90
Tableau 6: Répartition des interventions orales et écrites en fonction des groupes sur l'ensemble de la période	91
Tableau 7: Indice de participation des groupes en fonction de leur représentation au Conseil national, par législature	91
Tableau 8: Fréquence des thèmes dans les interventions orales, par législature	92
Tableau 9: Nombre de dépôts et de signataires cumulés par thèmes dans les saisines	93
Tableau 10: Répartition des évocations de thèmes, par oral et par écrit, par groupe politique	94
Tableau 11: Répartition des évocations de thèmes, par oral et par écrit, en fonction de l'origine géographique des députés	95
Tableau 12: Fréquence des interventions orales et écrites, par député	96
Tableau 13: Répartition des interventions orales et écrites, par groupe politique	96
Tableau 14: Fréquence des thèmes évoqués dans les interventions orales et écrites	97
Tableau 15: Répartition des évocations de thèmes, par groupe politique	98
Tableau 16: Répartition des interventions orales et écrites relatives à l'internement, par groupe politique	100
Tableau 17: Répartition des interventions orales et écrites relatives aux déserteurs et réfractaires, par groupe politique	101

Tableau 18: Qualification des interventions orales et écrites relatives aux déserteurs et réfractaires, par groupe politique	102
Tableau 19: Nombre de dépôts et de signataires de saisines relatives à la sécurité	104
Tableau 20: Répartition des signataires de saisines relatives à la sécurité, par groupe politique	104
Tableau 21: Qualification des interventions orales relatives au séjour et à l'établissement, par groupe politique	106
Tableau 22: Répartition des signataires de saisines en fonction des objectifs relatifs au séjour et à l'établissement, par groupe politique	107
Tableau 23: Activités professionnelles des principaux intervenants	111
Tableau 24: Fonction politique des principaux intervenants	114

Zusammenfassung

Zu Beginn dieses Jahrhunderts bildeten die Ausländer in der Schweiz eine bedeutende, aktive und für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes notwendige Bevölkerungsschicht. Die Zunahme der Zahl der Ausländer, welche nicht in das gesellschaftliche und politische System des Landes integriert wurden, beunruhigte die öffentliche Meinung. In dieser Entwicklung stellte der Erste Weltkrieg eine Zäsur dar, in deren Folge die Schweiz eine Einwanderungspolitik ausarbeitete, die sich auf die Kontrolle von Aufenthalt und Niederlassung stützte. Die Autoren untersuchen nun, wie die Vertreter von Volk und Ständen damals diese Entwicklung wahrgenommen und wie sie darauf reagiert haben. Sie analysieren zu diesem Zweck die Voten der Mitglieder der Eidgenössischen Räte zu allen Fragen, die sich aus der Einwanderung und der Anwesenheit von Ausländern in der Schweiz ergaben. Der zeitliche Rahmen der Untersuchung umfasst die 23., die 24. und die 25. Legislaturperiode, das heisst die Sitzungen vom 7. Dezember 1914 bis zum 14. Oktober 1922. Mit diesem letzten Datum waren in der «Ausländerfrage» die Weichen gestellt. Die nachfolgenden Änderungen auf Verfassungs- und Gesetzesebene dienten noch dem Zweck, die getroffenen Entscheide rechtlich zu fixieren und die Modalitäten ihrer Durchführung festzulegen.

Der erste Teil der Arbeit ist der inhaltlichen Untersuchung der Parlamentsdebatten gewidmet. Er zeichnet die einzelnen Etappen des Entscheidungsprozesses nach und verfolgt die Rolle der Volksvertreter in einer Zeit, in welcher der Bundesrat vorwiegend auf der Grundlage seiner ausserordentlichen Vollmachten regierte. Dann zeigt die Arbeit, wie die Räte eine Ausländerpolitik auf Bundesebene begründeten, nachdem sie mit dem schrittweisen Abbau des Vollmachtenregimes ihre legislativen Kompetenzen zurückgewonnen hatten. Die Bemühungen um eine Integration mittels Naturalisation, welche zunächst als Allheilmittel zur Lösung der «Ausländerfrage» angesehen wurde, waren bereits 1917 versandet. Die Bewältigung der Probleme, welche die kriegsbedingte Einwanderung (Internierte, Deserteure und Refraktäre) mit sich brachte, und anschliessend die Furcht vor einer Störung der öffentlichen Ordnung und vor einem Massenandrang von Ausländern

aus den ehemaligen Kriegsgebieten bestimmten die Hauptphasen der weiteren Entwicklung. Diese verlief jedoch nicht konfliktfrei; man hielt es auf jeden Fall für nötig, den nationalen Konsens auf der Idee des Schutzes der schweizerischen Bevölkerung aufzubauen und neu zu formulieren.

Der zweite Teil der Arbeit geht aus von einer statistischen Analyse der in den Parlamentsdebatten über die ausländische Wohnbevölkerung und die Einwanderung vorgebrachten Voten. Die globale quantitative Analyse wird differenziert durch eine Aufschlüsselung nach den einzelnen Themen, die bereits bei der Inhaltsuntersuchung im ersten Teil behandelt worden sind; es sind dies die Naturalisation, die Internierung von Kriegsgefangenen, die Deserteure und die Refraktäre, die innere und die äussere Sicherheit, die Kontrolle von Aufenthalt und Niederlassung sowie der Schutz der einheimischen Arbeitskraft. Anschliessend interpretieren die Autoren die Ergebnisse unter politischen und geographischen Gesichtspunkten und geben eine Übersicht über die wichtigsten Redner und deren Parteistrategie. Ebenfalls mengenmässig dargestellt wird das Engagement der einzelnen Parlamentsfraktionen für die verschiedenen Aspekte der «Ausländerfrage».

Compendio

Nella Svizzera d'inizio secolo, gli stranieri rappresentano una percentuale considerevole della popolazione attiva, necessaria allo sviluppo economico del paese. La crescita demografica di questa popolazione straniera, non essendo integrata nel sistema socio-politico nazionale, preoccupa l'opinione pubblica. In questa evoluzione, la prima guerra mondiale causa un'inversione di tendenza, che porta allo sviluppo di una politica migratoria fondata sul controllo dell'insediamento e del soggiorno. Per questo motivo, gli autori hanno voluto analizzare come i rappresentanti del popolo e dei cantoni di questo periodo hanno percepito questa evoluzione e quali ne sono state le reazioni. Lo scopo di questo articolo è quindi lo studio degli interventi parlamentari dei deputati alle Camere Federali sulla problematica globale legata agli stranieri in Svizzera, sia per quanto concerne l'immigrazione che la loro presenza sul territorio nazionale. Il quadro cronologico comprende la ventitreesima, ventiquattresima e venticinquesima legislatura, cioè le sedute dell'assemblea federale tenute fra il 7 dicembre 1914 ed il 14 ottobre 1922. Data, quest'ultima, nella quale sono definite le scelte fondamentali relative alla «questione degli stranieri». Le revisioni costituzionali e legislative che seguiranno, renderanno questa scelta istituzionale e ne preciseranno le modalità.

La prima parte dell'articolo è consacrata allo studio del contenuto dei dibattiti parlamentari; permette di seguire le tappe del processo decisionale ed il ruolo dei deputati nello stesso, in un periodo in cui il consiglio federale aveva pieni poteri. In seguito, con la liquidazione progressiva del regime d'eccezione ed il ritorno delle competenze legislative alle Camere, viene chiarita la politica in materia d'immigrazione ed integrazione degli stranieri. Concepita dapprima come panacea per la «questione degli stranieri», la visione assimilatrice della naturalizzazione viene insabbiata a partire dal 1917. La gestione dei problemi legati ad una immigrazione di guerra (internamento, disertori e renitenti), assieme ad una certa ansietà causata dalle minacce all'ordine costituito ed al rischio di una massiccia affluenza dovuta al conflitto, costituiscono le fasi principali della problematica relativa agli stranieri di quel periodo. Questa evoluzione non è stata indolore, ma considerata neces-

saria per la riformulazione di un consenso nazionale fondato sulla protezione della popolazione Svizzera.

La seconda parte dell'articolo riguarda l'analisi statistica degli interventi parlamentari svoltisi nel corso di dibattiti inerenti al tema specifico della politica dell'immigrazione e degli stranieri residenti in Svizzera. Lo studio globale quantitativo degli interventi orali e scritti viene precisato da una ridistribuzione degli stessi in merito ai temi trattati e cioè: la naturalizzazione, l'internamento dei prigionieri di guerra, i disertori ed i renitenti, la sicurezza interna ed esterna, il controllo del soggiorno e dell'insediamento, nonché la protezione del lavoro nazionale. In base a ciò, l'articolo propone un'analisi politica e geografica dei risultati ottenuti, nonché un profilo dei principali intervenuti e della loro strategia partigiana. Viena valutato quantitativamente, inoltre, l'impegno dei gruppi parlamentari relativo ai differenti aspetti della «questione degli stranieri».