

ARLETTAZ Sènalot et Silvia,  
La Suisse et les étrangers,  
Anthropos, Lausanne, 2004.

**PREMIÈRE PARTIE:**  
**LA SUISSE LIEU D'IMMIGRATION?**  
**(1848-1914)**

## CHAPITRE I

### LES «ÉTRANGERS» ET L'ESPACE NATIONAL

La structure juridico-politique de la Suisse est particulière et complexe. La Suisse est une confédération de communautés, qui disposent de droits importants, notamment en matière de reconnaissance du droit de cité. De fait, le droit suisse ne connaît pas d'indigénat national. Il n'y a de citoyens suisses que les citoyens des cantons, encore ceux-ci doivent-ils être au bénéfice d'un droit de cité communal. La dépendance de l'indigénat cantonal et du droit de cité communal est l'un des principes fondamentaux de la législation suisse héritée de l'Ancien Régime. Sous l'Ancien Régime, la patrie se confondait avec la commune et avec le canton, et ceux qui n'étaient pas au bénéfice d'un droit de cité communal étaient des apatrides.

#### DROIT DE CITÉ ET NATIONALITÉ SUISSE

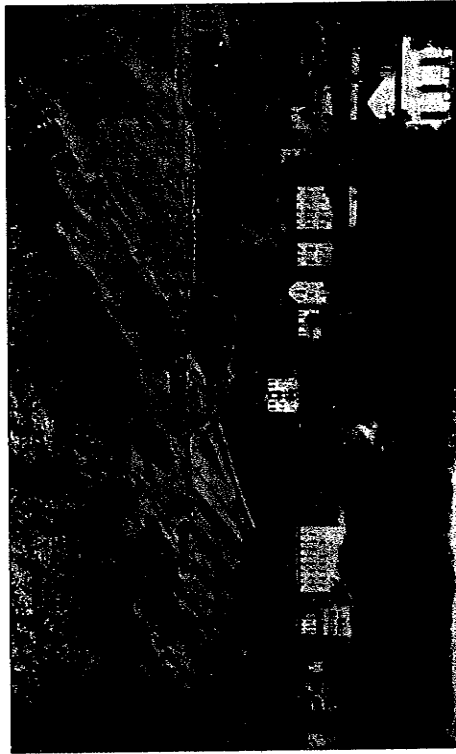
La volonté de la République helvétique de substituer aux communautés d'habitants une communauté politique nationale implique la création d'un nouveau lien entre les individus, capable de sublimer les anciennes appartenances et de garantir aux citoyens les droits politiques et individuels au lieu de domicile. À cet effet, la Constitution de 1798 crée un indigénat helvétique, indépendamment des anciens droits de cité cantonal et communal désormais privés de tout caractère politique. La reconnaissance de l'indigénat helvétique étant réservée par la Constitution aux seuls bourgeois et habitants perpétuels des ci-devant cantons, une large frange de la population se trouve marginalisée. Ainsi, toutes les personnes qui ne possèdent pas ou plus de droit de cité et qui n'ont pas été reconnues comme habitants perpétuels dans leur commune de résidence sont réputées étrangères.

Sous le régime de la Médiation (1803), puis sous celui du Pacte fédéral (1815), les cantons et les communes recouvrent leurs prérogatives historiques en matière de droit de cité, pouvoir qu'ils vont conserver jusqu'à nos jours. Cette situation entraîne de graves conséquences pour toutes les personnes étrangères qui ont été reconnues citoyens helvétiques par la seule Constitution de 1798, sans être en possession d'un droit de cité cantonal ou communal. En outre, les cantons ayant recouvré leur pleine souveraineté en matière confessionnelle, les expulsions pour cause de religion reprennent; les renégats et les bannis sont condamnés à l'errance. Enfin, rompant avec l'esprit de la République de 1798 qui avait tenté dans un premier temps de faciliter la naturalisation au nom des droits de l'homme, la Diète fédérale recommande aux cantons de durcir les conditions de l'incorporation de nouveaux citoyens. Ces personnes sont désormais considérées comme des étrangers tolérés et viennent grossir les rangs des sans-patrie.

Dans l'esprit des constituants de 1848, plus encore en 1874, l'idée de renforcer la prégnance du concept de citoyen suisse devient dominante. Il s'agit de doter les Confédérés d'une patrie suisse en leur accordant la liberté d'établissement et en leur garantissant une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Le premier défi qui se pose à la société nationale, basée sur des valeurs bourgeoises et sédentaires, c'est la question des *heimatlosen*. De fait, tous les habitants qui ne disposent pas d'un droit de cité communal ne sont pas en mesure de revendiquer l'ensemble des droits civils et politiques et sont considérés comme des apatrides, des « *heimatlosen* », tout au moins comme des « tolérés ». Il en va de même des enfants illégitimes dans certains cantons.

Dès lors, à la suite de la Diète fédérale et des concordats conclus entre certains cantons, l'État fédéral de 1848 est confronté à la nécessité d'accorder les droits civils à ces sans-patrie pour qu'ils soient pleinement intégrés dans les droits communaux, cantonaux et fédéral et que, de ce fait, ils puissent bénéficier de la nationalité suisse et ne plus être considérés comme des étrangers, voire comme des habitants inférieurs aux étrangers. La politique fédérale en la matière est consacrée par la loi fédérale du 3 décembre 1850 sur l'*heimatlosat*. Ce texte considère comme *heimatlosen* les tolérés et les vagabonds qui, en plus des droits politiques et civils, doivent désormais pouvoir participer aux avantages communaux, religieux et scolaires ainsi qu'à la jouissance de secours en cas d'indigence.



Carte postale de Vallorbe, *Villaggio italiano detto « Tripolis »*, 1912 environ. Album-Ricordo, Società di Murua Soccorso *La Fratellanza*, Vallorbe-Trasforo del Mont-d'Or. (Coll. Uli Sommerhalder, Vallorbe.)

Les cantons sont tenus de régler la question. En fait, l'affaire suscitera un certain nombre de négociations dues à la complexité des législations cantonales et des règlements communaux. Elle ne sera considérée comme définitivement réglée que vers 1880.

L'action de l'État fédéral est la première de cette nature en matière d'intégration d'une population considérée comme non nationale. En outre, pour mener à terme cette intégration, la Confédération s'est dotée de moyens politiques totalement nouveaux dans les rapports juridiques de l'époque avec les cantons et les communes.

## LES CONDITIONS DE L'ÉTABLISSEMENT ET DU SÉJOUR

### LA POLITIQUE DE L'ÉTAT

Dans l'évolution de la formation nationale, le principe des droits liés à l'établissement est affirmé en matière fiscale, de liberté d'industrie et de commerce, d'acquisition et d'aliénation des biens-fonds, de législation et de voies juridiques. Cette volonté d'intégrer les Confédérés établis hors de leur canton d'origine se heurte toutefois à des réticences appuyées par la crainte d'avoir à

étendre ces mêmes droits aux étrangers. Déjà en 1848, l'inscription dans la Constitution de la liberté d'établissement pour les Confédérés de confession chrétienne a suscité de nombreuses réactions: «En admettant même qu'on en vint à surmonter les scrupules existant contre le principe en question, à l'égard des Suisses, d'un autre côté cette répugnance se changerait en un véritable effroi, en présence du traité sur l'établissement conclu avec la France, aux termes duquel les citoyens français sont traités sur le même pied que les Suisses les plus favorisés.» Les opposants évoquent l'accaparement des principales branches d'industrie et de la propriété foncière, l'influence étrangère pernicieuse sur l'économie et la moralité, le «fléau juif». Ils redoutent de mettre en péril l'intégration même du peuple suisse, dans la mesure où «un sentiment de nationalité véritable ne peut se développer à l'aise que là où le sol est la propriété du peuple et où il ne se trouve dans aucun rapport de dépendance vis-à-vis de l'étranger».

Si la majorité de la commission de révision refuse de réduire les droits des établis, la crainte de la concurrence étrangère s'exprime par deux clauses restrictives à l'encontre des Israélites et des naturalisés. Ces derniers doivent attester d'un droit de cité cantonal minimal de cinq ans pour changer de domicile. Il s'agit de protéger le pays d'une foule d'étrangers qui se naturaliseraient dans les communes aux taxes d'agrégation bon marché et qui prétendraient ensuite exercer leurs métiers dans tout le pays. Quant aux Juifs, jusqu'à la révision partielle de la Constitution de 1866, ils sont exclus du libre établissement. Ces discriminations exceptées, au cours de cette première étape de la mise en place d'un État national, les étrangers ne sont guère pris en considération. La Constitution de 1848 ne contient aucune disposition relative au séjour des étrangers. L'intervention de l'État n'est réservée qu'en matière de naturalisation, d'expulsion et de traitement des *heimatlosen*.

La révision de la Constitution de 1874 renforce le système unitaire et le concept de nationalité suisse entre dans le vocabulaire juridique institutionnalisant la dimension nationale du citoyen. La Constitution réserve à la Confédération la compétence de fixer les règles auxquelles seront soumis les Suisses établis ou en séjour quant à leurs droits politiques et civils. L'idée d'étendre le droit d'établissement s'affronte à une volonté plus protectionniste, dirigée notamment contre les étrangers, dont le nombre augmente, qui n'offrent pas de garanties à la société et ne participent pas aux

devoirs incombant aux citoyens. L'assistance, les mœurs, la concurrence économique sont autant de domaines qui exigeraient de se prémunir contre les étrangers.

Jusqu'en 1917, l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers sont réglementés par les traités bilatéraux d'établissement ainsi que par les lois cantonales. Les dispositions contractuelles se fondent sur deux principes fondamentaux, la liberté d'établissement d'une part et l'égalité de traitement avec les Confédérés établis hors de leur canton d'origine, d'autre part. Elles répondent aux besoins du système libéral confronté à l'émigration des Suisses et à la nécessité de développer les échanges économiques. Dans la mesure où l'étranger ne représente pas un danger pour le pays et où il peut attester de son origine, c'est-à-dire apporter la preuve que s'il devait être expulsé il sera reçu lui et sa famille en tout temps dans son pays d'origine, la Confédération ne met aucune entrave à son entrée. De fait, l'objectif premier de la Confédération est de prévenir l'accroissement des populations flottantes. Dans cette perspective, les cantons sont tenus de ne pas accorder de permis d'établissement ou de séjour prolongé aux personnes démunies d'actes de légitimation donnant toute sécurité sur leurs droits d'origine, sans situation personnelle ou pécuniaire suffisante.

Avec le développement de la législation fédérale, le texte des traités bilatéraux d'établissement ne se contente plus d'énumérer l'égalité de traitement, mais mentionne explicitement les droits que ce principe recouvre pour les étrangers établis, en particulier en matière d'assistance, de liberté de commerce et d'industrie ainsi que de charge fiscale. Les traités précisent également les conditions prévalant à la jouissance de ces droits, en matière d'identité et de police des étrangers. Chaque État contractant conserve le droit d'interdire l'établissement ou le séjour pour des motifs de sécurité intérieure ou extérieure ou de police. À la veille de la Première Guerre mondiale, les 99% des étrangers résidant en Suisse sont ressortissants d'un État lié contractuellement à la Confédération.

### LES CANTONS ET L'IMMIGRATION

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la gestion de l'immigration relève essentiellement des gouvernements cantonaux. De fait, les cantons sont souverains en matière de contrôle des étrangers, de conditions du séjour ainsi que des droits civils et juridiques qui en découlent. Pour l'octroi et le contrôle du permis d'établissement,

les législations cantonales assimilent étrangers et Confédérés ressortissants d'un autre canton. Cela ne signifie pas pour autant que les étrangers puissent prétendre acquérir ou perdre le droit de séjour ou d'établissement dans les mêmes conditions que les Confédérés. En particulier, les différents motifs d'expulsion qui émanent de la souveraineté des cantons limitent sensiblement ces droits. En outre, les étrangers ne sont pas fondés à revendiquer tous les droits fondamentaux garantis aux citoyens suisses par la Constitution. L'égalité de traitement assurée par les traités se rapporte à la condition juridique des étrangers qui ont le droit de recours dès que leur personne, leurs propriétés ou l'exercice d'une activité professionnelle et économique sont entravées par une procédure ou une décision illégale. Autre caractéristique des législations cantonales, les notions de séjour et d'établissement, qui seront fondamentales après la guerre, sont encore secondaires et font l'objet d'une distinction basée sur des conceptions juridiques différentes de la part des cantons.

Les rapports entre sociétés cantonales et populations immigrées sont complexes. En posant de nouveaux principes en matière de droit et de statut des citoyens et des étrangers, les cantons et les communes se voient contraints d'abandonner leurs prérogatives ainsi que les multiples restrictions destinées à protéger certaines catégories de la population. La suppression des inégalités ne va pas sans résistance et certaines discriminations résistent aux réformes. La politique des cantons est largement orientée par le souci de contrôler la population et de prévenir les conséquences financières de l'installation de nouveaux venus, en particulier en matière d'assistance. Les conflits intercommunautaires naissent de causes multiples — fortes concentrations d'étrangers, chocs culturels, crainte de la concurrence, oppositions politiques, défauts d'infrastructure, etc. — qui font le terreau de réactions xénophobes, parfois violentes. Ainsi, parmi d'autres exemples, en Valais, la construction du tunnel du Simplon engendra l'établissement près de Naters d'un ghetto, surnommé le « Negerdorf », appelé à durer jusqu'à la fin des travaux. À Brigue, puis dans les villages voisins de la construction de la rampe du Lötschberg, les prix des logements et de la nourriture sont l'objet de spéculation. Les travaux vont réunir jusqu'à 3000 ouvriers dont certains avec leur famille, soit quelque 4300 personnes dans des conditions d'accueil déplorables, les communes n'offrant aucun service sanitaire, scolaire, sécuritaire, religieux, etc. Les contacts entre étrangers et société nationale



Valloirbe. Equipe d'ouvriers sortant du Tunnel

Valloirbe, équipe d'ouvriers sortant du tunnel du Mont-d'Or, 1912 environ. (Coll. Uli Sommerhalder, Valloirbe.)

ne sauraient toutefois se réduire à des confrontations. L'histoire de l'immigration et du refuge met également en valeur l'investissement des étrangers dans le développement de la vie économique, politique et culturelle de la Suisse.

#### LA SUISSE, TERRE DE REFUGE ?

La tradition de l'accueil est une constante du discours politique suisse; formulée dès le XVI<sup>e</sup> siècle, elle revêt un caractère mythique tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle (Busset). Elle est la traduction d'un idéal collectif intégré dans une idéologie nationale en développement qui entend renforcer la cohésion du pays. De 1848 jusque vers la fin du siècle, la Suisse est une fédération nationale qui cherche à construire un nouvel espace civil. Elle fonde son identité sur les conceptions républicaines, démocratiques et libérales incarnées par l'État fédéral, sur des idées de liberté de circulation des biens et des personnes et sur des valeurs pluriculturelles. Dans ce contexte, la mission caritative de la Suisse est valorisée pour servir de ciment moral à l'intégration nationale. Sur le plan extérieur, l'asile est une manifestation d'indépendance, une caution morale qui valorise une politique de neutralité nécessaire au maintien de

Après la défaite de l'insurrection polonaise de 1863-1864, quelque 2000 Polonais, pour certains démunis de tous papiers de légitimation et de toutes ressources, transitent ou séjournent en Suisse. En 1871, les communards, considérés comme des exilés politiques en dépit des pressions de la France, trouvent en Suisse un refuge où ils pourront attendre les lois d'amnistie leur permettant un retour au pays. Tout au long du siècle, le rôle politique et culturel de l'immigration politique, en particulier de l'élite allemande, italienne, française et russe est considérable. Les universités suisses bénéficient de l'apport des intellectuels émigrés, professeurs et étudiants.

À partir des années 1880 et jusqu'en 1917, les conditions de l'accueil se durcissent, notamment, par un contrôle renforcé de la sûreté de l'État, à l'égard des exilés et des réfugiés en particulier. D'une part, la gestion de l'asile s'inscrit dans celle d'une population étrangère croissante, de plus en plus perçue comme une menace pour le fonctionnement de la société politique et civile. D'autre part, l'État fédéral s'engage dans un processus de création d'un nouvel espace national puis social intégré qui tend à exclure la participation des étrangers. Enfin, le profil des réfugiés se modifie, notamment avec l'arrivée de socialistes après les lois antisocialistes de Bismarck, d'anarchistes russes et d'antimilitaristes. Ces réfugiés, qui ne sont plus seulement des opposants au régime politique de leur pays, mais qui se réfèrent à une critique radicale de l'organisation sociale, sont considérés comme une menace potentielle pour la société suisse inscrite dans l'ordre capitaliste international (Vuilleumier). En outre, l'interpénétration de l'émigration politique et de l'émigration économique s'avère problématique, ce qui est notamment mis en évidence par l'accueil des Allemands. De fait, l'exil des socialistes bénéficie des réseaux de l'élite immigrée allemande établie en Suisse. La Suisse offre aux étrangers, outre des perspectives de travail, les conditions d'organisation-garanties par une application relativement tolérante des libertés d'opinion, de presse et de réunion. Ces structures permettent aux exilés de s'intégrer à l'action politique de tendance républicaine et socialiste et de jouer un rôle très important au sein d'associations, de groupes de pression et dans la presse (Urner). Leur action ne pouvant toutefois se développer que dans des cadres définis par l'État, de nombreux Allemands optent pour la nationalité suisse afin d'acquiescer les droits politiques. Ils s'investissent dans les mouvements ouvriers mais aussi dans le développement d'une action « transnationale » dans le but de promouvoir la paix.

l'indépendance du pays. C'est dans cette perspective que le discours officiel qualifie le droit d'asile comme l'expression de la souveraineté nationale, une « maxime de la politique suisse ».

De fait, la gestion du refuge relève de la seule souveraineté nationale. Le discours politique ne reconnaît pas de droit subjectif de l'individu à l'asile, mais seulement un droit de l'État à l'accorder par référence à son indépendance, à sa raison, à la sécurité et aux possibilités de l'accueil. Le Conseil fédéral a consacré le principe que « la Suisse accorde aux réfugiés politiques de tous les partis un asile, si ceux-ci s'en rendent dignes, en ne se livrant à aucune menée ». Le droit de donner l'asile est en premier lieu du ressort des cantons. L'asile et la police des réfugiés relèvent de la police des étrangers, domaine attribué aux cantons par la Constitution de 1848. La Confédération n'est habilitée à intervenir que pour renvoyer de son territoire les réfugiés qui compromettent la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Sur le plan du droit, l'asile n'est pas codifié: les exilés n'ont pas de statut clairement défini, ils vivent en Suisse au bénéfice d'un permis de séjour ou d'établissement, plus rarement d'un permis de tolérance. La première disposition spécifique à l'asile est l'introduction dans la Constitution, en 1925, d'un article 69 ter qui reconnaît à la Confédération le droit de statuer en dernier ressort sur le refus d'accorder l'asile; la loi ne verra le jour qu'en 1979.

Entre 1848 et 1880, la Suisse accueille les réfugiés dont l'action s'inscrit dans la défense des valeurs nationales. Seul l'État libéral issu victorieux des révolutions de 1848, la Suisse reçoit dès l'été 1849 quelque 12000 réfugiés allemands, italiens, autrichiens et hongrois. Ce nombre est élevé, il représente le 0,5 % de la population totale de la Suisse. La Confédération impose exceptionnellement une répartition des réfugiés dans les cantons et participe financièrement à l'entretien de ceux-ci. Ces réfugiés ne restent toutefois pas longtemps en Suisse; le Conseil fédéral, fermement décidé à diminuer leur nombre, négocie avec les États voisins leur transit volontaire ou forcé vers d'autres pays; il cherche également à obtenir l'amnistie de leur pays de départ. Un grand nombre sont également expulsés en dépit de l'opposition de plusieurs gouvernements cantonaux. En 1851, ils ne sont plus que 500. Un asile durable est réservé aux réfugiés politiques, dans le cadre d'une reconnaissance restrictive de ce statut aux seuls étrangers poursuivis pour des délits politiques et qui ne peuvent rentrer dans leur pays faute de voir leur vie menacée.

**LE DÉVELOPPEMENT DE L'IMMIGRATION OUVRIÈRE**

Si la Suisse de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle est un lieu de refuge, elle devient surtout une terre d'immigration. Pendant cette période, l'industrie se développe et diversifie ses branches de production (métallurgie, mécanique, aluminium, électricité, chimie, alimentation); le tourisme amorce son essor. La Suisse s'équipe et se dote, à partir de 1850, d'un réseau ferroviaire. Cette évolution accroît les besoins en forces de travail et nécessite un appel accru à la main-d'œuvre étrangère. Depuis les années 1880 et jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'immigration, notamment en provenance d'Allemagne et d'Italie, joue un rôle important dans l'industrialisation et dans la modernisation des entreprises du pays. Les données des recensements, même si elles donnent une image tronquée en excluant les saisonniers, permettent de dégager des constatations structurelles et conjoncturelles.

Les étrangers en Suisse participent d'une immigration prolétarienne de masse. En 1888, leur proportion au sein des personnes actives est de 8%; elle atteint 16% en 1910. La proportion des hommes qui exercent une activité est légèrement supérieure chez les étrangers; elle présente en revanche une différence minimale chez les femmes. Autre fait intéressant, pour 1000 Suisses actifs, il y a 1053 membres de la famille sans profession; cette proportion tombe à 788 dans la population étrangère. D'une manière générale, les étrangers se dirigent essentiellement vers l'industrie et dans une moindre mesure vers le commerce.

Les ouvriers étrangers non qualifiés, essentiellement Italiens, assurent le développement de la production de masse dans certains secteurs industriels; ils compensent le manque de bras suisses (textile, bâtiment, chaussure, métallurgie, industrie des machines, imprimerie) ou occupent les tâches délaissées par les indigènes. Les étrangers sont indispensables dans la construction et l'exploitation des chemins de fer. Dans les filatures, où les conditions de travail sont mauvaises et les salaires bas, le nombre des ouvriers étrangers double entre 1901 et 1911. En 1910, l'industrie du bâtiment recense 39,5% d'ouvriers étrangers, l'industrie extractive 42%. Dans d'autres branches, la main-d'œuvre étrangère qualifiée, en particulier allemande, trouve de longue date des débouchés en Suisse; c'est le cas des brasseurs, ébénistes, menuisiers, tailleurs, menuisiers, imprimeurs, serruriers, ferblantiers, mécaniciens-fondeurs, etc. L'hôtellerie, les professions artistiques et commerciales occupent éga-

**VI. Actifs suisses et étrangers aux recensements de 1888, 1900 et 1910**

Catégories professionnelles	Répartition des actifs suisses sur la base de 1000 personnes			Répartition des actifs étrangers sur la base de 1000 personnes		
	1888	1900	1910	1888	1900	1910
Secteur primaire	426	368	329	119	84	59
Arts, métiers, industrie	425	443	438	628	670	685
Commerce	69	88	107	140	145	154
Autres	80	101	126	113	101	102
Total	1000	1000	1000	1000	1000	1000

lement de nombreux étrangers. Enfin, ces derniers font leur apparition dans les nouveaux secteurs où l'offre indigène ne répond pas aux qualifications requises. Ces données démontrent que la classe ouvrière travaillant en Suisse est de moins en moins nationale. La dépendance à l'égard de l'étranger ne se limite par ailleurs pas au recrutement de forces de travail, elle se manifeste aussi, à l'exemple de l'Allemagne, dans les technologies, les capitaux et les liens avec les marchés étrangers. En outre, le recensement fédéral atteste que contrairement aux fausses assertions répandues dans l'opinion, les étrangers ne supplantent pas les Suisses dans les meilleurs emplois, mais sont au contraire plus fortement représentés dans les emplois subalternes.