

## **« Indésirables » et « Ueberfremdung » : 1917-1918 et le tournant de la politique d'immigration**

Silvia Arlettaz

Le 10 décembre 1918, le conseiller national fribourgeois Jean-Marie Musy interpelle notamment le Conseil fédéral pour qu'il sévisse contre les étrangers qui menacent la sécurité du pays.

« Nous exigeons [en outre] l'éloignement immédiat de tous ces exotiques dont l'attitude constitue un danger pour notre patrie. Débarrassez-nous de toute cette vermine et le pays vous sera reconnaissant. Recensons tous les étrangers venus en Suisse après juillet 1914<sup>1</sup>. »

Ces propos reflètent l'évolution de l'attitude à l'égard des étrangers qui s'est produite pendant la première guerre mondiale. Cet article se propose d'en esquisser les grandes lignes.

### ***I. La présence étrangère à la veille du conflit***

A la veille du conflit, la population étrangère représente 14,7 % de la population résidente globale. Depuis les années 1880, la Suisse connaît sa première vague d'immigration massive. Le jeune Etat fédéral se borne à négocier des traités bilatéraux de séjour et d'établissement, garantissant la liberté d'établissement et le principe de la réciprocité. La situation juridique des étrangers dépend donc des cantons, souverains en matière de conditions de séjour et de travail. Ces derniers tendent à les assimiler aux Confédérés établis hors de leur canton d'origine en matière civile. En ce qui concerne la naturalisation, elle relève des pratiques cantonales et communales.

L'accroissement de la population étrangère va se heurter aux défis posés par le développement de la société nationale. En particulier, l'élargissement de la législation fédérale met en évidence la coexistence de deux populations – indigène et étrangère – aux droits et devoirs différents. Ce constat suscite des analyses alarmistes qui diffusent l'idée d'une « surpopulation étrangère ». Il s'accompagne également d'une réflexion sur l'identité suisse et ses spécificités. Dès 1900, les termes de « question des étrangers », puis d'« Überfremdung » entrent dans le vocabulaire politique. Le fossé entre nationaux et étrangers se creuse.

Face à ce défi, la réponse des élites reste fidèle aux options libérales. Il ne s'agit pas de restreindre l'immigration, mais d'assimiler les étrangers par la naturalisation facilitée. La guerre va modifier profondément les objectifs.

### ***II. Les réfugiés militaires - des victimes des conflits de nationalités***

---

<sup>1</sup> *La grève générale et le bolchévisme en Suisse*, discours prononcé par M. Musy au Conseil national le 10 décembre 1918, Bulle, J. Perroud, s.d., p. 34

Lorsque le conflit éclate, les étrangers mobilisés quittent massivement le pays. Mais la Suisse, pays neutre encerclé par des belligérants, devient une terre de refuge. Elle n'a pas les moyens d'exercer un contrôle fédéral des entrées. Les immigrants n'ont pas besoin de visa. Et à défaut de papiers de légitimation, moyennant caution, ils obtiennent un statut de tolérance soumis à renouvellement périodique. Ils relèvent de la surveillance des polices cantonales, aux moyens souvent insuffisants pour exercer cette tâche.

La Suisse accueille en particulier des réfractaires et des déserteurs des armées étrangères, quelques 30 000 sont recensés à la fin du conflit. Dans un premier temps, ces « réfugiés militaires », sont relativement bien accueillis. Ils sont considérés comme des victimes des conflits de nationalités, encourant de lourdes peines, voire la mort dans leur patrie d'origine. Dès mars 1916, le secrétariat du parti socialiste fonde une caisse de secours pour payer les cautions de tolérance des plus démunis.

Bien que peu nombreux, la qualité de ces réfugiés va générer de nombreux problèmes, vis-à-vis des Etats étrangers, mais surtout sur le plan intérieur. Réfractaires et déserteurs défendent souvent des idées socialistes, pacifistes, indépendantistes, jugées antinationales et dangereuses pour la sauvegarde des intérêts publics. Concilier droit d'asile et sécurité intérieure devient un défi, notamment dans les cantons frontalières. En juin 1916, le Conseil fédéral doit intervenir pour interdire aux cantons d'expulser les réfugiés militaires, mais il se réserve ce droit en cas de délits graves.

### ***III. Les « indésirables » et la menace de grève générale : le revirement de l'opinion (automne 1917-août 1918)***

Mais au cours de l'année 1917, la population souffre de problèmes de ravitaillement, de la hausse du coût de la vie, de salaires insuffisants et d'absence de mesures de secours. Dans ce climat, la présence des immigrés de guerre suscite des tensions dans la population. Ils deviennent la cible de la classe politique et de l'opinion bourgeoises.

Face à l'hostilité ambiante, les déserteurs et les réfractaires s'organisent pour défendre leur liberté de travail et développer des réseaux de solidarité. Ils obtiennent l'appui du mouvement ouvrier. L'engagement revendicatif de la gauche durcit le clivage entre socialistes et bourgeois, de plus en plus nationalistes et se sentant menacés.

Dès l'été 1917, la presse bourgeoise romande s'empare de la situation pour vouer à la vindicte populaire les étrangers venus en Suisse dans le sillage du conflit. Elle consacre le terme d'« indésirables » pour désigner dans un grand amalgame les étrangers venus envahir le pays pour y abuser de l'hospitalité suisse, y exercer des métiers inavouables, ou simplement y mener joyeuse vie dans l'oisiveté.

Conjointement, l'opinion bourgeoise se polarise sur l'absence de dispositions fédérales en matière de police des étrangers. Elle s'inquiète de voir la Suisse contrainte d'accorder l'établissement ou pire de naturaliser ces étrangers qui risquent de devenir apatrides. Elle réclame au Conseil fédéral l'adoption de mesures rigoureuses contre l'invasion des « indésirables ». La Commission de gestion du Conseil national suit, en exigeant de plus une intensification des contrôles.

En novembre 1917, le Conseil fédéral adopte en vertu de ses pleins pouvoirs trois mesures protectionnistes. Par l'Ordonnance du 21 novembre 1917, il instaure notamment un Office central de police des étrangers, qui soumet l'entrée dans le pays à des conditions strictes : (passeports, visas, cartes de séjour temporaires). Les étrangers sans papiers seront refoulés à la frontière, à l'exception des réfugiés politiques et des étrangers tolérés. Ces mesures marquent un premier tournant : la liberté de circulation, un fondement de l'Etat libéral est tombé. L'arrêté du 14 novembre réserve au gouvernement suisse le droit d'expulser des réfugiés militaires criminels ou « qui se rendraient coupables de menées anarchistes ou antimilitaires » ou encore qui refuseraient de se soumettre aux ordres des autorités. Elle prévoit également d'astreindre les déserteurs et les réfractaires à un service civil d'intérêt public dans l'agriculture. Enfin, le 30 novembre 1917, le Conseil fédéral durcit les conditions de séjour – qui passent de deux à quatre ans - pour les requêtes en naturalisation, émanant d'étrangers établis en Suisse depuis le 31 juillet 1914. Il s'agit d'éviter les candidatures opportunistes et dommageables pour le pays.

L'arrêté du 14 novembre suscite une situation de crise autour du droit d'asile. Quelques jours plus tôt, 400 déserteurs et réfractaires s'étaient réunis à Zurich pour confier au parti socialiste la défense du droit d'asile et une action en faveur de la naturalisation de tous les étrangers. Le parti intervient rapidement pour obtenir notamment la garantie du non-refoulement des réfugiés militaires, ainsi que l'égalité de traitement avec la population en matière de service civil. Le Conseil fédéral y oppose une fin de non-recevoir. L'Union ouvrière de Zurich somme alors le Parti socialiste suisse et l'USS d'adresser un ultimatum au Conseil fédéral, assorti d'une menace de grève générale. Une liste de revendications est élaborée, incluant la question du traitement des déserteurs et réfractaires.

Le nouveau Comité, dit d'Olten, entreprend la lutte sur deux fronts : négociations avec le Gouvernement, et préparation d'un plan de grève. D'abord divisée sur le recours à la grève générale, une large fraction du Parti socialiste suisse et de l'Union syndicale suisse se rallie à une action en forme d'ultimatum. Le but est d'obtenir d'un coup des réformes profondes sur les plans politique, économique et social.

Le spectre d'une grève générale, associé au soutien du parti socialiste aux déserteurs et réfractaires exacerbe les passions. Dès février 1918, la presse romande relance une campagne d'opinion. Il s'agit de protéger l'ordre social contre les agitateurs étrangers et dénoncer un parti socialiste soumis aux influences étrangères.

Pour résumer très brièvement l'argumentation bourgeoise : Il y a d'un côté des déserteurs et réfractaires sans scrupules, un prolétariat suisse dirigé par des chefs bolchévistes, étrangers ou naturalisés, des dirigeants socialistes sous influence, une classe politique laxiste qui abandonne le pays à ses périls. Et en face, une classe ouvrière manipulée et abusée. « Pendant que les ouvriers suisses montent la garde à la frontière, les étrangers prennent leur place et organisent la grève générale et révolutionnaire. » (Gazette de Lausanne, 3 février 1918)

En mars 1918, au nom du peuple suisse, une pétition demande l'expulsion de tous les étrangers perturbateurs qui abusent du droit d'asile et menacent la sécurité de la Patrie. L'opinion nationaliste dénonce une crise du sentiment national qui menacerait le pays d'une décomposition sociale. La cause en est notamment attribuée aux étrangers « déguisés en intellectuels ou en prolétaires »<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> *Gazette de Lausanne*, 6 mars 1918.

#### *IV. La lutte contre l'« Überfremdung » et le nouveau consensus en matière de politique migratoire*

Au cours de l'année 1917, la perspective d'une défaite possible de l'Allemagne ajoute une nouvelle angoisse : l'obsession d'une invasion pacifique par une foule d'étrangers. Le concept d'« Überfremdung économique » est consacré pour désigner trois dangers qui menaceraient l'indépendance de l'économie suisse : les ouvriers, les entreprises, les capitaux étrangers. Il vient s'ajouter aux dimensions politique et culturelle déjà apparues avant le conflit. Plus globalement, le concept d'« Überfremdung » tend désormais à désigner l'ensemble des surcharges étrangères réelles ou supposées qui affectent le fonctionnement de la société nationale. Nous avons un peuple de citoyens menacés dans son existence et dans son activité.

La classe politique se trouve face au triple défi de gérer les conséquences de l'immigration du temps de guerre, de prévenir le risque d'une invasion pacifique du temps de paix, et de lutter contre l'« Überfremdung ». Cette gestion est également indissociable de la volonté de plus en plus marquée par la classe politique de recréer un consensus social et politique autour de la défense d'un intérêt national à recouvrer.

Dans cette perspective, la « question des étrangers » est envisagée comme un « danger national pour l'avenir ». Et pour lutter contre ses effets, la classe politique estime indispensable de rompre avec les options libérales d'avant-guerre en matière migratoire. Et ce choix fait consensus.

La lutte contre l'« Überfremdung » devient l'argument majeur pour légitimer une réforme de la politique migratoire et d'intégration, en même temps qu'un instrument au service d'une restauration de la cohésion nationale. Les axes de cette réforme :

- 1) l'extension des compétences fédérales en matière de séjour et d'établissement et de naturalisation ;
- 2) l'abandon de la naturalisation comme réponse à la surpopulation étrangère ;
- 3) une nouvelle politique d'immigration fondée sur des bases défensives et protectionnistes ;
- 4) un changement de paradigme en matière de naturalisation.

Il ne s'agit plus de naturaliser pour assimiler, mais de réserver la naturalisation aux seuls étrangers assimilés.

Conjointement, la protection de la main-d'œuvre indigène ainsi que du marché de l'emploi deviennent un enjeu stratégique. Il s'agit de stabiliser la classe ouvrière suisse en lui assurant une meilleure protection sociale et de réguler le marché du travail en prévenant l'établissement d'ouvriers étrangers.

La lutte contre l'« Überfremdung » s'impose plus que jamais et durablement comme une tâche nationale du temps de paix pour assurer l'avenir du pays.