

l'aide de l'assistance privée, placés si possible chez des particuliers, sinon dans des homes ou des camps. S'ils sont honorables, ils peuvent, avec l'assentiment de l'autorité cantonale, être autorisés à vivre à leurs frais dans un hôtel, une pension ou un appartement. La division de police n'autorise les réfugiés que tout à fait exceptionnellement et avec l'assentiment de l'autorité cantonale à exercer une activité lucrative, et seulement si celle-ci semble nécessaire aux intérêts du pays. La division de police établit le statut des réfugiés, conformément aux instructions du Département fédéral de justice et police. Elle arrête les conditions de séjour dans les homes et les camps, ainsi que les conditions auxquelles les réfugiés peuvent être autorisés à résider ailleurs. Cela se fait, dans la mesure du possible, en collaboration avec les autorités cantonales. Les réfugiés sont soumis, pour le surplus, aux dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant dans une certaine mesure les prescriptions sur la police des étrangers. De même, l'arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941 sur la contribution des réfugiés étrangers aux frais des institutions d'aide aux émigrants est applicable. Lorsque les indigents entrent en Suisse avec de l'argent ou des valeurs, ceux-ci doivent être déposés à l'office fiduciaire. Les ressources d'un réfugié garantissent en première ligne toutes les créances de droit public, les frais de son entretien et de celui de son conjoint, etc. Pour assurer le règlement de ces créances, la division de police a le droit de bloquer, auprès de l'office fiduciaire, un montant suffisant qui échappe à l'action des créanciers privés du réfugié. Enfin, les réfugiés doivent s'abstenir de toute activité politique et de tout comportement de nature à compromettre la politique de neutralité du Conseil fédéral, ce qui se conçoit fort bien. Des infractions de cette nature ne sont pas parvenues à la connaissance de la commission.

Il est un point qui n'est pas fixé dans l'arrêté mais qui va de soi, me semble-t-il. Les frais de ces camps de réfugiés sont payés pour le moment par la Confédération. Qu'advient-il de toutes ces dépenses? Je crois qu'il serait extrêmement difficile de prier le chef du département de se prononcer ici sur ce point. Sans doute j'aime à supposer et peut-être est-ce également son opinion que dans la mesure du possible les divers pays dont sont ressortissants ces gens que nous aurons hébergés pendant des mois, peut-être pendant des années, voudront bien nous rembourser les frais que nous aurons faits pour l'entretien de ces personnes. Je ne me dissimule pas que c'est cependant une chose assez problématique et que dans plus d'un cas le remboursement n'aura jamais lieu. Quoi qu'il en soit il s'agit là d'un devoir d'humanité rempli par la Suisse selon ses plus nobles traditions et dès lors il convient de ne pas trop nous attacher au côté financier.

La commission vous propose d'approuver l'arrêté.

Genehmigt. — *Approuvé.*

Bundesratsbeschluss

über

den Aufschub des Umzugstermins in der
Gemeinde Solothurn.

(Vom 18. März 1943.)

Arrêté du Conseil fédéral

autorisant

l'ajournement du terme de déménagement dans
la commune de Soleure.

(Du 18 mars 1943.)

M. Petitpierre, rapporteur: L'arrêté dont il s'agit a cessé en fait de déployer ses effets le 1^{er} juin dernier. La commission aurait donc mauvaise grâce à ne pas vous recommander son approbation.

Genehmigt. — *Approuvé.*

Hier wird die Beratung abgebrochen.

(Ici, le débat est interrompu.)

4328. Massnahmen zum Schutze des Landes. Siebenter Bericht des Bundesrats. Mesures propres à assurer la sécurité du pays. 7^e rapport du Conseil fédéral.

Fortsetzung. — *Suite.*

Siehe Jahrgang 1942, Seite 172 — Voir année 1942, page 172.

Beschluss des Nationalrats vom 31. März 1943.

Décision du Conseil national du 31 mars 1943.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Bundesratsbeschluss

über

Beschränkung der Freizügigkeit im Kanton Genf.

(Vom 29. Juli 1942.)

Arrêté du Conseil fédéral

restreignant

la liberté d'établissement dans le canton de Genève.

(Du 29 juillet 1942.)

M. Petitpierre, rapporteur: Au Conseil national, cet arrêté a donné lieu à de très vives discussions. Il est d'une nature un peu spéciale, en ce sens qu'il tend à instaurer dans un canton un régime exceptionnel en matière d'établissement et à apporter des dérogations à l'art. 45 de la Constitution fédérale seulement pour un canton. Il crée et consacre ainsi une inégalité juridique entre le canton de Genève et les autres cantons confédérés.

Toutefois, si l'on examine cet arrêté attentivement, en le comparant avec l'art. 45 de la Constitution fédérale et avec la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière, on constate qu'en somme il innove moins qu'il n'en a l'air et qu'avant tout il étend pour le canton de Genève l'application de principes déjà consacrés par l'art. 45 de la Constitution et valables pour tous les cantons.

D'après cet article 45, l'établissement peut être refusé ou retiré à un citoyen d'un autre canton qui, par suite d'un jugement pénal est privé de ses droits civiques à un citoyen qui a été à réitérées fois puni pour des délits graves. Le droit d'éloigner un confédéré privé de ses droits civiques cesse d'exister, s'éteint, au moment où la privation des droits civiques prend fin. La faculté accordée au canton d'expulser un confédéré est donc limitée dans le temps. En résumé, sous le régime constitutionnel, l'établissement ne peut être refusé qu'à des criminels ayant commis des délits graves ou à des récidivistes dangereux.

L'art. 2 de l'arrêté permet de refuser l'établissement à tout confédéré condamné en Suisse ou à l'étranger à une peine privative de liberté et cela pendant un temps égal à quatre fois la durée de la peine. Si pendant cette période interviennent d'autres condamnations, elle est prolongée de quatre fois la durée de chaque nouvelle peine. Pour ceux qui sont déjà établis à Genève au moment de leur condamnation, l'établissement ne peut être retiré qu'à des conditions plus strictes: ils doivent être établis à Genève depuis moins de 2 ans; en outre ils doivent avoir été condamnés sans sursis à une peine privative de liberté de trois mois au moins; on ne tient pas compte de la première condition (durée d'établissement à Genève) lorsque la condamnation est de six mois au moins: dans ce cas l'expulsion est possible sans autre.

Il y a, dans les villes surtout, des gens qui, sans être de grands criminels, sont des délinquants d'habitude, commettent constamment de nouveaux délits sans pourtant que ce soient des délits graves; leur casier judiciaire est caractérisé moins par la gravité des peines subies que par le nombre de ces peines. Ces gens constituent moins la clientèle de la cour d'assise que celle des tribunaux correctionnels ou de police. Des raisons de politique criminelle et des motifs d'ordre éducatif s'opposent à ce que l'on favorise l'afflux dans les grandes villes de cette population douteuse et l'on peut se demander s'il ne serait pas opportun de reviser sur ce point spécial l'art. 45 de la Constitution fédérale. L'expérience faite à Genève pourra être intéressante à cet égard.

Les statistiques établissent qu'à Genève les délits commis par des confédérés sont d'environ 100 % plus nombreux que ceux commis par des Genevois — ce qui ne signifie pas, naturellement, que les Genevois soient par définition plus honnêtes que les autres Confédérés, mais seulement que Genève exerce une attraction particulière sur les éléments douteux d'autres cantons. Cela peut s'expliquer aussi dans une certaine mesure par le fait qu'à Genève les Confédérés sont plus nombreux que les Genevois eux-mêmes. Bref l'art. 2 de l'arrêté est une simple extension du principe constitutionnel

du refus ou retrait d'établissement fondé sur des condamnations pénales.

L'art. 3 vise une catégorie spéciale et peu intéressante de citoyens et surtout de citoyennes: les prostituées et les souteneurs.

Il faut reconnaître que Genève a eu longtemps la réputation d'être la ville de Suisse où l'on s'amuse, où les occasions d'aventures passagères sont plus fréquentes qu'ailleurs. Cette réputation était due en particulier aux maisons closes, que les Genevois eux-mêmes ont fermées il y a quinze ou vingt ans. Néanmoins, Genève a continué d'exercer un certain attrait sur tout un monde faisandé, qui représente depuis la guerre un danger accru. Comme on le sait, la prostitution est soumise à la loi de l'offre et de la demande. Depuis quelques années, 30 000 étrangers appartenant à une société très cosmopolite ont quitté Genève. L'offre est devenue supérieure à la demande. Les affaires vont plus mal pour ce que l'on appelle «le milieu» qui, de plus en plus, donne des difficultés à la police. Il est normal de chercher à réagir contre les éléments qui composent ce «milieu», lorsqu'ils viennent d'autres cantons, et de tenter d'assainir la situation par le retrait ou le refus d'établissement. Il faut toutefois, pour que l'art. 3 puisse être appliqué, que l'on ait affaire à des gens qui vivent notoirement de la prostitution, c'est-à-dire qui en font métier et en tirent leurs moyens d'existence exclusifs. Cet art. 3 paraît avoir une valeur préventive marquée: la crainte d'une expulsion peut retenir certaines femmes de s'adonner à la prostitution ou les engager à changer de profession et à gagner leur vie d'une manière plus honnête.

L'art. 4 est avec l'art. 5 celui qui a soulevé la plus vive opposition. L'art. 4 vise tout d'abord les personnes, dont la présence peut compromettre l'ordre ou la moralité publics. Une telle disposition permettrait d'aller très loin, si on lui donnait un sens et une portée politiques, mais cela est exclu. En effet, d'après un rapport du Département fédéral de justice et police, il s'agit par cette disposition d'atteindre des gens qui, tout en présentant un danger au point de vue social, ne rentrent pas dans la définition prévue aux art. 2 et 3. On vise en particulier les homosexuels, les maîtres-chanteurs, les trafiquants de stupéfiants, les exploitants de tripots, bref, tous ceux dont l'activité consiste à vider les poches d'autrui par des méthodes souvent ingénieuses, mais toujours répréhensibles. Il y a ici encore une garantie spéciale contre toute application abusive de cette disposition de l'autorité genevoise: dans chaque cas, la division de police du Département fédéral de justice et police doit avoir donné son assentiment préalable — je dis bien préalable — au retrait ou au refus d'établissement.

L'alinéa 2 de l'art. 4 est le point le plus délicat. Il vise les indigents et prévoit que l'établissement peut exceptionnellement être refusé ou retiré à ceux qui ne sont pas capables de subvenir à leur existence ou à celle de leurs familles sans recourir aux institutions ou œuvres d'assistance. Les autres cantons ont la même faculté à l'égard des ressortissants genevois.

D'après l'art. 45 de la Constitution fédérale, l'établissement ne peut être retiré aux ressortissants indigents d'autres cantons que si trois con-

ditions sont remplies: a) l'intéressé doit tomber d'une manière permanente à la charge de l'assistance publique; b) la commune ou le canton d'origine doivent refuser une assistance suffisante; c) enfin la commune ou le canton d'origine doivent avoir été sollicités officiellement d'accorder cette assistance.

Ce système présente deux inconvénients majeurs pour le canton du domicile. Premièrement, l'intéressé doit être tombé à la charge de l'assistance publique. Or, dans certains cantons, et c'est le cas particulier de Genève, la bienfaisance est essentiellement privée. Un individu peut donc vivre d'une façon permanente aux crochets d'institutions de bienfaisance privée; aussi longtemps qu'il ne recourt pas à l'assistance publique, aucune mesure ne peut être prise à son égard. Deuxièmement, la procédure de recours à l'assistance du canton ou de la commune d'origine peut être longue. On sait que les communes ne sont jamais pressées d'augmenter leurs dépenses d'assistance et que, souvent, elles font traîner les choses.

Mais il y a plus. Il est établi que certaines communes se sont comportées sans scrupules à l'égard du canton de Genève, en lui envoyant des indigents ou des familles pauvres, avec un billet de chemin de fer simple course pour Genève, quelque argent pour ne pas tomber immédiatement à la charge de l'assistance genevoise, et même des instructions et indications sur les personnes ou institutions auxquelles il faut s'adresser à Genève pour obtenir des secours. Il y a là une situation intolérable. Il est possible que d'autres grandes villes soient également victimes de ces procédés, mais la situation de Genève ne peut leur être comparée, parce que la proportion entre les Confédérés et les autochtones est toute différente à Genève et ailleurs.

Voici quelques chiffres qui me paraissent suggestifs: en 1941, la population de Genève se répartissait comme suit: Genevois 66 142, soit 37,5 %; Confédérés 81 649, soit 46,3 %; étrangers 28 633, soit 16,2 %. De 1933 à 1940, 3033 demandes d'assistance ont été présentées au Bureau central de bienfaisance par des Confédérés. Sur 11 507 requêtes de soldats demandant l'intervention de la commission de conciliation pour le loyer des mobilisés, 3071 émanent de Genevois, 8436 de Confédérés, soit plus du 73 %; sur une somme de 2 435 688 francs, versée à des mobilisés, 1 778 042 francs ont été payés à des soldats confédérés.

Je sais qu'il ne faut pas attacher trop d'importance aux statistiques, qui sont souvent trompeuses. Mais ces chiffres paraissent néanmoins établir qu'actuellement l'équilibre est rompu dans le canton de Genève entre la population autochtone et la population étrangère au canton. Il est rompu dans une mesure encore plus forte en ce qui concerne les charges d'assistance. On doit donner à Genève la possibilité de réagir contre une situation, qui ne peut que s'aggraver, si l'on continue à considérer le canton comme un déversoir, un dépotoir, que l'on remplit de tous les éléments jugés indésirables ailleurs.

Ici encore, il y a une garantie que l'arrêté ne sera appliqué qu'exceptionnellement et lorsque toutes les conditions nécessaires seront remplies. En

effet, le refus ou le retrait d'établissement sont subordonnés à l'assentiment préalable de la division de police du Département fédéral de justice et police.

Une analyse attentive de l'arrêté permet d'affirmer que la liberté d'établissement n'est limitée que dans une faible mesure par les art. 2 à 4 et que toutes les garanties nécessaires ont été prises pour qu'il n'y ait aucun abus de la part des autorités genevoises. En ce qui concerne les assistés, on a prévu la réciprocité entre le canton de Genève et les cantons confédérés. Ainsi, ces derniers pourront retirer ou refuser l'établissement aux indigents genevois se trouvant sur leur territoire dans les conditions prévues par l'art. 4, alinéa 2, de l'arrêté. Sur ce point, l'égalité juridique est donc rétablie entre Genève et les autres cantons confédérés.

L'art. 5 de l'arrêté est d'une nature un peu différente et se détache des principes consacrés par l'art. 45 de la Constitution fédérale. Il se rapporte au marché du travail et tend à protéger Genève contre l'arrivée de main-d'œuvre, lorsqu'elle pourrait porter préjudice à la main-d'œuvre déjà sur place et, surtout, lorsqu'elle aurait pour effet de créer de nouveaux chômeurs. L'art. 5 tend à empêcher qu'on envoie à Genève des sans-travail ou des chômeurs. Il doit avoir avant tout un effet préventif. Je ne veux pas reprendre dans le détail cet art. 5, mais simplement relever qu'il ne sera mis pratiquement en vigueur que lorsque les circonstances l'exigeront et que son application ne dépendra pas des autorités genevoises, mais d'une décision du Département fédéral de l'économie publique.

Je voudrais relever en outre — ce qui me paraît essentiel — qu'il ne pourra déployer d'effets qu'à l'égard de personnes qui ne sont pas encore établies à Genève, mais qui auraient l'intention de venir s'y établir. La situation des confédérés domiciliés à Genève au moment où les mesures prévues à l'art. 5 seraient décrétées, sera respectée.

L'art. 6 institue différentes voies de recours, grâce auxquelles sont encore augmentées les précautions et les garanties prises pour éviter des abus dans l'application de l'arrêté.

J'avoue ne pas bien comprendre toute l'agitation qui s'est faite autour de cet arrêté. Elle me paraît injustifiée pour plusieurs motifs.

Tout d'abord, nous sommes en présence d'un arrêté pris par le Conseil fédéral en vertu de ses pleins pouvoirs, c'est-à-dire d'une portée limitée dans le temps. On ne modifie pas la législation d'une manière durable: on prend simplement des mesures d'opportunité justifiées par les circonstances. On fait une expérience qui sera peut-être utile et conduira le législateur fédéral à modifier le système institué par l'art. 45 de la Constitution fédérale qui, il faut le reconnaître, n'est pas absolument satisfaisant. Ensuite, ce n'est pas la première fois qu'on porte atteinte à la liberté d'établissement. Il y a le précédent des arrêtés du 29 octobre 1918 et du 15 octobre 1941 sur la pénurie des logements. La plupart des cantons — vingt, sauf erreur — ont recouru à ce dernier, sans être arrêtés dans leur conscience juridique et constitutionnelle par la sainteté du principe de la liberté d'établissement.

Enfin, les circonstances de fait dans lesquelles se trouve placé le canton de Genève, le met dans une situation exceptionnelle, qui ne peut être comparée à celle d'aucun autre canton: disproportion entre la population proprement genevoise et la population étrangère au canton; presque 50 % de confédérés, un sixième d'étrangers, un tiers de Genevois seulement. En outre, depuis la guerre, de nombreux Suisses réfugiés de l'étranger — environ 2000 — sont arrivés à Genève, ville frontière, et y sont restés ou y ont été dirigés par les autorités d'autres cantons. D'autre part, au point de vue moral, de la criminalité et de l'indigence, la qualité des confédérés établis à Genève est nettement inférieure à la moyenne. La statistique des affaires jugées par les tribunaux pénaux et celle relative à l'assistance, l'établissent.

Enfin, Genève est une tête sans corps, un centre urbain sans hinterland. Les relations économiques sont coupées depuis trois ans entre Genève et ses débouchés naturels, les territoires français voisins: la Savoie, le pays de Gex.

En définitive, les problèmes soulevés par l'arrêté sont moins d'ordre juridique ou constitutionnel que d'ordre politique. Il y a intérêt, pour la Confédération, à ne pas laisser s'accumuler dans une grande ville, située près de la frontière, des éléments douteux, indésirables qui, à un moment donné, pourraient constituer un danger pour le pays tout entier. Genève a demandé l'aide de la Confédération comme d'autres cantons l'ont fait, mais sur un plan un peu différent. Le Conseil fédéral a estimé devoir lui donner satisfaction. Il a certainement bien fait.

La commission vous recommande d'approuver cet arrêté.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 9. Juni 1943. Séance du 9 juin 1943, matin.

Vorsitz — Présidence: M. Bosset.

4328. Massnahmen zum Schutze des Landes. Siebenter Bericht des Bundesrats. Mesures propres à assurer la sécurité du pays. 7^e rapport du Conseil fédéral:

Fortsetzung. — Suite.

Siehe Seite 162 hiavor. — Voir page 162 ci-devant.

Klöti, Berichterstatter: Wenn ich zum zweiten Male innert zwei Jahren gegen einen Vollmachtenbeschluss Stellung nehme, der sich ausschliesslich auf den Kanton Genf bezieht, so geschieht dies nicht mit besonderem Vergnügen. Denn angesichts der Debatte über diesen Beschluss im Nationalrat

und der Kommentare der Genfer Presse dazu habe ich zu gewärtigen, dass man meine Ausführungen als Ausfluss einer Feindschaft gegen Genf oder als einen Versuch, das heutige Regime in Genf aus politischer Gegnerschaft herabzusetzen, hinstellen wird.

Diese Aussicht kann mich nicht abhalten, meine sachlichen Bedenken gegen den vom Bundesrat beschrittenen Weg zu äussern und die Ablehnung der Genehmigung des Beschlusses zu beantragen.

Unter den fast 400 Vollmachtenbeschlüssen finden sich nur zwei, die auf einen einzigen Kanton zugeschnitten sind, nämlich der Beschluss betreffend die von Genf verbürgten Obligationen der Société de gestion der Banque de Genève und der heute vorliegende Beschluss. Wenn ich gegen den ersteren Stellung genommen habe und jetzt auch den zweiten bekämpfe, geschieht dies nicht etwa aus der Auffassung heraus, dass Vollmachtenbeschlüsse, die auf Verhältnisse eines einzigen Kantons zugeschnitten sind, nicht zulässig wären. Ich halte vielmehr mit der Kommissionsmehrheit dafür, dass solche Beschlüsse selbstverständlich zulässig sind, wenn die besonderen Verhältnisse des Kantons eine ernste Gefahr für die Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz oder für ihre wirtschaftlichen Interessen oder für die Sicherung des Lebensunterhaltes in sich schliessen.

Ich stimme gegen die Genehmigung, weil der Beweis, dass wichtige Landesinteressen eine Einschränkung der Freizügigkeit im Kanton Genf erfordern, nicht erbracht ist. Dem Bundesrat wäre es nicht eingefallen, diesen Beschluss zu fassen, wenn ihn die Regierung von Genf nicht dazu gedrängt hätte. Und es wäre der Regierung von Genf nicht eingefallen, diesen Beschluss zu begehren, wenn der Bundesrat nicht in seinem Vollmachtenbeschluss über die Bekämpfung der Wohnungsnot die Kantone ermächtigt hätte, den Zuzug nach Gemeinden, die unter starker Wohnungsnot leiden, zu unterbinden. Genf wollte den Zuzug von Schweizern in gleicher Weise drosseln können, wie die Gemeinden, die unter Wohnungsnot leiden, trotzdem in Genf keine Wohnungsnot herrscht, und der Bundesrat entsprach, wenn auch zögernd und unter einschränkenden Bedingungen, seiner Forderung. Im Vollmachtenbericht Nr. 7 wird dieser Beschluss wie folgt begründet:

„Dieser (d. h. der starke Zuzug) hat in der Tat bewirkt, dass beinahe die Hälfte der Bevölkerung Genfs aus Schweizern anderer Kantone besteht, unter denen in einem überdurchschnittlichen Masse Kriminelle und Mittellose sind. Dass in Genf infolge des Krieges ungünstige Verhältnisse in einem anderswo nicht bestehenden Ausmasse entstanden sind, die eine gewisse Beschränkung der Freizügigkeit rechtfertigen, erschien dem Bundesrat als nachgewiesen.“

Der Bundesrat unterlässt es leider, im Vollmachtenbericht den Mitgliedern des Rates diesen Nachweis zu leisten. Wir sind diesbezüglich in der Hauptsache auf die Ausführungen des Regierungsrates von Genf in seiner Denkschrift vom 19. Februar 1943 angewiesen, dessen Zahlen sehr lückenhaft sind.

Und nun zur Sache.

Massnahmen zum Schutze des Landes. Siebenter Bericht des Bundesrats.

Mesures propres à assurer la sécurité du pays. 7e rapport du Conseil fédéral.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1943
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4328
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1943
Date	
Data	
Seite	162-165
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 419

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.