

RAPPORT

de la

Commission du Conseil des Etats touchant les réfugiés polonais.

(Du 19 février 1866.)

Tit.,

Bien que le Conseil fédéral ait en temps et lieu publié un rapport très-circonscancié*) sur cette affaire qui peut être considérée comme résolue et n'offre dès-lors plus autant d'intérêt général comme ci-devant, qu'il nous soit néanmoins permis, vu l'importance des principes qui se trouvent engagés ici, de jeter un coup d'œil rétrospectif sur les précédents et l'état actuel de la question des réfugiés polonais.

Nous verrons par ces développements que cette question a, dans l'espace d'environ dix-huit mois, passé par *trois* phases complètement différentes.

Déjà au commencement de l'année 1864 quelques détachements de partisans polonais dispersés par suite du dernier soulèvement de la Pologne et jetés en Galicie et en Saxe, arrivèrent en Suisse. L'affluence des réfugiés polonais devint plus nombreuse lorsque, vers la fin de février, l'état de siège fut proclamé en Galicie et que les polonais qui s'y étaient réfugiés furent expulsés de ce pays. La plupart d'entre eux entrèrent en Suisse par St. Gall pour se rendre à Zurich, et ce dénués de tous papiers de légitimation et de toutes ressources.

*) Du 6 novembre 1865; Feuille fédérale de 1865, t. III, p. 883-931.

Les premiers secours furent dus à la bienfaisance des particuliers. Mais ces secours devinrent bientôt insuffisants, vu que l'affluence des réfugiés augmentait chaque jour et que les ressources pécuniaires commençaient par diminuer.

Du reste, l'assistance était répartie d'une manière très-inégale et n'incombait qu'à quelques Cantons.

En présence de cet état de choses, l'on comprend aisément que dans des missives réitérées adressées au Conseil fédéral,^{*)} on ait fait valoir et maintenir l'opinion : « que le droit d'asile des réfugiés politiques est un principe consacré par la Confédération à qui il incombe de le garantir ; et les frais qui en résultent ne sauraient dans aucun cas tomber à la charge exclusive d'un Canton qui, en raison de sa situation à la frontière, se trouve d'abord dans le cas de recevoir ceux qui viennent chercher un asile dans notre pays. »

En outre l'on demandait que la Confédération avisât aussi à la *naturalisation* des individus qui pouvaient devenir heimathlosen par suite du droit d'asile.***) Le Conseil fédéral toutefois partagea l'avis opposé, à savoir que la police des étrangers était en première ligne du ressort des Cantons et que ceux-ci avaient donc à supporter les frais en résultant ; il répondit dès-lors, en principe, à tous égards aux susdites demandes dans un sens négatif.

Ce non-obstant, le Gouvernement de St. Gall fut, à raison de la situation plus exposée du Canton de St. Gall, indemnisé de tous les frais d'entretien pour les réfugiés résidant à St. Gall, jusques et y compris le 15 avril (sauf les frais occasionnés par le local, le chauffage et l'éclairage). Ces frais pour 25 à 28 hommes se sont montés à fr. 1,889.

Le Conseil fédéral alla encore plus loin dans sa circulaire du 8 juin 1864, non pas dans le sens d'une plus forte participation financière de la Confédération, mais dans l'intérêt d'une répartition équitable des charges entre plusieurs Cantons.

Les Cantons furent par cette circulaire invités à accorder l'asile aux Polonais qui arriveraient chez eux de leur plein gré, de même qu'à ceux qui, selon leur désir, leur seraient assignés pour soulager les Cantons surchargés. Les autorités de police faisant usage de ce renvoi devaient remettre une légitimation à chaque ré-

^{*)} Département de police et Gouvernement de St. Gall, en date du 28 mars, 3, 4, 7 et 15 avril 1864.

^{***)} Missive de la Direction de police du Canton de Zurich.

fugé. En cas de conflits, le Conseil fédéral se réserva le droit de prononcer, et en vue d'une surveillance plus active on soumit les Cantons à des rapports périodiques touchant le nombre des réfugiés.

L'exécution de ces dispositions rencontra nombre de difficultés et de grands inconvénients.

Tous les Cantons ne furent pas disposés à accorder l'asile et l'entretien aux réfugiés; quelques Cantons déclarèrent ne vouloir se soumettre à ces obligations que contre paiement des frais par la Confédération; d'autres Cantons encore refusèrent l'admission des réfugiés jusqu'à ce qu'on eût fourni la preuve d'une répartition égale de ces malheureux entre les Cantons; quelques autorités de police ne voulurent pas recevoir les réfugiés qui leur furent renvoyés par les Cantons.

La répartition des réfugiés présenta aussi diverses irrégularités. C'est ainsi, par exemple, que la Direction de police et le Comité des polonais du même Canton renvoyèrent des réfugiés à d'autres Cantons, ou qu'un Canton renvoya immédiatement à un autre Canton ceux qui lui étaient assignés.

Ces inconvénients augmentèrent encore par suite de l'attitude que prirent la France et l'Italie. La France retira aux réfugiés l'assistance qu'elle leur avait accordée, et l'Italie leur rendit l'accès sur son territoire difficile.

Nombre de Polonais que l'on avait assistés ici pour leur faciliter l'entrée en Italie, furent obligés de rentrer en Suisse. Glaris, Vaud, Lucerne, Argovie, Thurgovie, Grisons, Neuchâtel, etc., s'adressèrent au Conseil fédéral par voie de plainte.

Le Département de Police du Canton de Soleure demanda que la question des réfugiés fût prise en mains par le Département fédéral de Justice et Police.

Une demande analogue fut, le 17 septembre 1864, adressée au Conseil fédéral par le Gouvernement de Zurich, Canton qui jusqu'à cette époque avait été surchargé de 832 Polonais pour lesquels il avait payé fr. 8,574.

Toutes ces circonstances exigèrent une modification du procédé suivi jusqu'alors dans le sens d'une *direction plus centrale*.

Le Conseil fédéral, s'en référant au précédent consacré par l'arrêté fédéral du 8 août 1849, prit dès-lors, le 23 septembre 1864, la décision suivante :

« LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE,

« Vu un rapport du Département de Justice et Police,

« arrête :

« 1. Conformément au désir exprimé par un grand nombre de Cantons, la répartition des Polonais présents et qui arriveront plus tard, sera à partir du 1^{er} octobre prochain, effectuée par les soins du Département fédéral de Justice et Police, lequel en fera supporter la charge à tous les Cantons dans une équitable proportion.

« 2. La caisse fédérale contribuera à l'entretien ;

« a. pour 70 centimes par homme et par jour pour tous ceux qui sont entretenus par les Cantons, et

« b. paiera les frais de voyage à l'intérieur de la Suisse si le déplacement a lieu par ordre de l'autorité fédérale, plus les subsides de voyage pour se rendre à l'étranger.

« 3. Cet arrêté sera communiqué par circulaire à tous les Gouvernements cantonaux avec l'invitation d'engager les réfugiés le moins compromis à retourner chez eux et d'astreindre au travail ceux qui reçoivent des secours, sans distinction de rang militaire.

« 4. Le Département fédéral de Justice et Police est chargé de l'exécution de cet arrêté.

(Voir Feuille fédérale de 1864, vol. II, p. 733.)

Après la mise en vigueur de cet arrêté, le tout marcha régulièrement, et tous les Cantons accordèrent non-seulement l'asile, mais encore des secours. Même Genève se soumit après avoir un peu résisté aux dispositions en question. Il n'y a que les plaintes concernant les *charges inégales* qui durèrent encore quelque temps.

Le système libéral de l'entretien, de même que la perspective de recevoir des subventions cantonales et fédérales, ont sans aucun doute exercé en Suisse une force attractive, notamment sur la classe la moins aisée des réfugiés, d'autant plus que la France, ainsi que nous l'avons fait observer, avait retiré les secours publics.

Quelques Cantons, tels que Zurich, Lucerne et Argovie suspendirent, au commencement de l'année 1865, également l'entretien public.

Et le Conseil fédéral, pour ainsi dire forcé par le précédent établi par les Cantons, cessa également, par arrêté du 15 février 1865, le paiement de ses subventions; cet arrêté est ainsi conçu :

« 1. La contribution de la Confédération que l'arrêté du 23 septembre 1864 assure aux Cantons pour l'entretien des réfugiés polonais, cessera :

«a. à la fin du mois de mars 1865, pour les Polonais qui sont arrivés avant le 31 décembre 1864;

«b. à la fin du mois de mai 1865, pour tous les autres réfugiés polonais.

«2. L'assistance cantonale venant à cesser plus tôt dans tel ou tel Canton, la subvention fédérale cessera à partir de la même époque.

«3. Le Département fédéral de Justice et Police est autorisé à prolonger la subvention fédérale, dans le cas, où par des considérations d'humanité ou par d'autres circonstances, un Canton serait obligé à prolonger les subsides après les délais susmentionnés.

«4. L'arrêté du 23 septembre 1864, relatif aux subventions de transport pour l'étranger, est maintenu jusqu'à nouvel ordre.

«5. Le contrôle fédéral des réfugiés cessera à la fin de mai 1865; à dater de cette époque les réfugiés seront exclusivement du ressort des autorités et des lois cantonales.

«6. Le Conseil fédéral se réserve de prendre ultérieurement une décision sur la question de savoir, depuis quelle époque les Cantons seront responsables des cas d'heimathlosat qui pourraient surgir; les Cantons seront informés en temps opportun de la décision qui sera prise.

«7. Le Département fédéral de Justice et Police est chargé de l'exécution et des mesures spéciales nécessaires à cet effet.

«8. Cet arrêté sera communiqué à tous les Cantons et inséré dans la Feuille fédérale.» (Feuille féd. 1865, I, p. 139.)

Il ne fut pas entré en matière sur la demande adressée, le 3 mars 1865, au Conseil fédéral par le Gouvernement de St. Gall, demande tendante à la suppression, soit à la suspension de cet arrêté. Les fâcheuses conséquences qui devaient se rattacher à la cessation des subsides fédéraux, conséquences que l'on craignait de toutes parts, ne se firent pas sentir. Au contraire, l'affluence des réfugiés diminua déjà grandement en mars; et en avril il n'en était plus question.

Nous devons encore mentionner un dernier arrêté du Conseil fédéral, savoir son arrêté du 31 mai 1865, ainsi conçu :

«1. Sont provisoirement maintenues les subventions prévues à l'art. 3 de l'arrêté du 15 février dernier, en faveur de réfugiés polonais qui, par leur âge, leurs infirmités ou des maladies de longue durée sont exceptionnellement encore à la charge des Cantons; le Département de Justice et Police est néanmoins autorisé après avoir examiné les circonstances, à déterminer dans chaque cas particulier l'époque à laquelle ces subventions ont à cesser.

«2. Des subsides de voyage en faveur de réfugiés polonais nécessaires, actuellement en Suisse, ne seront délivrés par le Conseil fédéral que jusqu'aux époques suivantes :

«a. le 15 juin prochain pour les changements de séjour à l'intérieur de la Suisse ;

«b. fin juin, pour le départ à destination de l'étranger.

« Ces délais ne concernent toutefois point les réfugiés mentionnés à l'art. 1 ; un viatique pour se rendre à l'étranger peut aussi être délivré plus tard.

« 3. L'admission de réfugiés qui arriveront nouvellement en Suisse est désormais entièrement laissée aux Cantons. La Confédération ne leur fournira aucun secours quelconque.

« 4. Le passage de réfugiés d'un Canton dans un autre peut avoir lieu sans la coopération de l'autorité fédérale.

« Un Canton ne pourra toutefois, de son seul chef, renvoyer des réfugiés dans un autre Etat confédéré sans avoir obtenu l'assentiment formel, ou résultant des circonstances, de l'autorité du Canton nouvellement choisi.

« Les contestations qui viendraient à surgir entre Cantons, seront en première ligne tranchées par le Département fédéral de Justice et Police.

« 5. Le département fédéral de Justice et Police est chargé de l'exécution de cet arrêté.»

(Feuille fédérale de 1865, vol. II, p. 585.)

La notice suivante du Département fédéral de Justice et Police, datée du 19 février 1866 et parvenue aujourd'hui à la Commission, nous renseigne sur ce qui s'est passé depuis lors.

« Depuis le rapport qu'a présenté, en date du 6 novembre 1865, le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le cours des négociations en la cause des réfugiés polonais, aucun événement important n'est survenu, et notamment aucun événement de nature à engager le Conseil fédéral à prendre une décision.

« Depuis que toute l'affaire se trouve entre les mains des autorités cantonales, le Département fédéral de Justice et Police ne tient plus de contrôle des réfugiés qui sont encore en Suisse. Sa sphère d'activité se borne à payer à quelques Cantons la subvention fédérale ordinaire de 70 c. par tête et par jour pour les Polonais invalides ou avancés en âge qu'ils entretiennent. Le nombre de ces invalides s'est réduit au chiffre de 11, chiffre qui se répartit comme suit :

« St. Gall 3, Berne 2, -Vaud 2, Argovie 1, Soleure 1, Valais 1 et Grisons 1 homme.

«Les frais de la Confédération depuis fin d'octobre jusqu'à la fin de janvier 1866 comportent fr. 3,689. 30, dans lesquels sont compris fr. 1,600 qui ont été demandés et alloués à titre d'indemnité à Bale-Ville pour l'entretien de 555 hommes, 13 femmes et 14 enfants, qui étaient venus de l'Intérieur de la Suisse et qui jusqu'à leur départ pour l'étranger (la France, etc.) ont dû être provisoirement secourus comme simples passagers à Bale.»

Touchant le nombre total des réfugiés et les frais occasionnés à la Confédération et aux Cantons, le rapport du Conseil fédéral du 6 novembre 1865 indique les chiffres suivants :

1. Nombre des réfugiés.

	Août.	Octobre.	Décembre.
1864 :	209	436	265
	Janvier.	Février.	Octobre.
1865 :	251	558	666

2. Frais jusqu'à fin mai 1865.

De la Confédération.	fr. 101,174. 40
Des Cantons	» 81,204. 85
	<hr/>
	fr. 182,379. 25

Somme à laquelle il faut ajouter les dépenses de la Confédération depuis fin mai jusqu'à fin octobre 1865 fr. 9,445. 23

Plus les dépenses depuis fin octobre jusqu'à fin janvier 1866 par » 3,689. 30

fr. 14,134. 53

fr. 196,513. 78

Dans cet aperçu sommaire de la tournure qu'a prise toute la question des réfugiés, nous avons passé sous silence les négociations qui ont eu lieu entre les autorités fédérales et l'Etranger (la France, l'Italie, la Bavière, la Russie, etc.) Ces négociations concernaient essentiellement les facilités à apporter à la circulation et à la sortie, soit à la rentrée des réfugiés les moins compromis, etc.

En résumant cet exposé, nous verrons trois phases dans le cours de toute l'histoire des réfugiés :

1^{re} période.

La police des étrangers est déclarée du ressort des Cantons. (Arrêtés du Conseil fédéral, des 26 mars et 11 avril 1864).

Ce point de vue auquel on s'est placé dès l'origine est en parfaite harmonie avec l'*apparition isolée* des réfugiés polonais, qui en entrant en Suisse n'ont de prime abord considéré ce pays que comme une station de passage pour se rendre en Italie et en France.

Durant cette période, le Conseil fédéral s'abstint de prendre une décision d'une portée quelconque, abandonnant expressément ce soin aux autorités de police des Cantons. Des subsides fédéraux aux frais d'entretien ne sont donnés que dans *des cas exceptionnels*.

2^{me} période.

La question des réfugiés est remise entre les mains du Département fédéral de Justice et Police. (Arrêté du Conseil fédéral du 23 septembre 1864.)

Des subsides réguliers de la Confédération pour faire face aux frais d'entretien, une direction et surveillance centrales de tout ce qui concerne les réfugiés sont les traits caractéristiques du procédé suivi par le Conseil fédéral dans cette seconde phase.

Ce changement de système s'explique par la grande affluence des réfugiés polonais, par les nombreux conflits survenus entre les Cantons lors de l'admission et du renvoi des réfugiés et par la répartition très inégale des charges entre les Cantons.

3^{me} période.

La question une fois réglée, ensuite des mesures prises à l'extérieur et à l'intérieur, on rentra dans l'état normal et la *compétence des Cantons* sortit de nouveau son effet.

Avec fin mai 1865 cessa par conséquent le contrôle fédéral et avec fin mars soit mai aussi le subside fédéral *régulier* aux frais d'entretien; en revanche les viatiques et les subsides en faveur des réfugiés infirmes ou malades continuent pour le moment.

La question des réfugiés est de nouveau *complètement du ressort des Cantons*, sauf que le Conseil fédéral prononce en cas de conflits.

(Arrêtés du Conseil fédéral des 15 février et 31 mai 1865.)

Passons, après avoir exposé les faits, à l'appréciation juridique de la question de savoir :

« Quelles sont les compétences du Conseil fédéral, et cette autorité a-t-elle fait une juste application de sa compétence. »

Ici nous pouvons nous résumer en peu de mots.

Cette matière est régularisée depuis longtemps, d'abord par la *constitution fédérale* (art. 57, 74, chiffre 13, et art. 90, chiffres 2, 8, 9 et 10), puis aussi par une série d'arrêtés de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral des années 1848, 1849 et 1858.

La première autorité de la Confédération a de tout temps et à l'unanimité consacré le principe suivant :

« 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 renvoyer les réfugiés appartient en première ligne à la Confédération (art. 57 de la constitution fédérale), tandis que le droit de donner asile est en premier lieu du ressort des Cantons.

En règle générale l'on ne saurait donner à ce droit qui ne peut être que *restreint*, plus d'*extension*, c'est-à-dire l'on ne peut forcer les Cantons à *recevoir* des réfugiés contre *leur gré*.

Dans l'intérêt de l'ordre public à l'intérieur, on doit dans des *cas d'urgence* déclarer une *exception* admissible; dans ce cas la Confédération contribue dans une *proportion équitable* aux frais d'entretien.

Le droit de *haute surveillance* des autorités fédérales et la *compétence* exclusive qu'elles ont d'entrer en négociations diplomatiques avec les Etats voisins, se basent sur des dispositions fédérales explicites.

Aucun différend spécial n'étant soumis au prononcé de l'Assemblée fédérale, la Commission s'est bornée à examiner purement et simplement le point de savoir si l'on a respecté les principes sus-énoncés dans l'ensemble de la question, et, *après avoir scrupuleusement apprécié toutes les circonstances*, elle n'a trouvé aucune matière qui puisse donner lieu à une critique de nature à faire l'objet d'une réprimande.

Aussi n'a-t-elle aucun motif pour proposer l'adoption de nouveaux ou la modification de principes déjà établis.

Par toutes ces considérations, votre Commission à l'unanimité formule la proposition suivante:*)

«1° Il est pris note au procès-verbal du rapport du Conseil fédéral du 6 novembre 1865, concernant les réfugiés polonais;

2° En présence de l'état de choses actuel, l'Assemblée fédérale ne se voit pas dans le cas de prendre une décision quelconque.»

Berne, le 19 février 1866.

Au nom de la Commission, **)

Le Rapporteur :

Renward Meyer.

*) Cette proposition a été adoptée par le Conseil des Etats le 20 février, et par le Conseil national le 23 du même mois.

**) MM. Meyer, Sahli, Roguin, P. C. Planta, Jusscr.

RAPPORT de la Commission du Conseil des Etats touchant les réfugiés polonais. (Du 19 février 1866.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1866
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1866
Date	
Data	
Seite	293-302
Page	
Pagina	
Ref. No	10 060 119

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.