

## Message

du

Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant  
le projet de loi sur la naturalisation des étrangers en  
Suisse et la renonciation à la nationalité suisse.

(Du 2 juin 1876.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le projet de loi que nous avons l'honneur de vous présenter a pour base l'art. 44, chiffre 2, de la Constitution fédérale, qui dit :

« La législation fédérale déterminera les conditions auxquelles les étrangers peuvent être naturalisés, ainsi que celles auxquelles un Suisse peut renoncer à sa nationalité pour obtenir la naturalisation dans un pays étranger. »

Cet article de la Constitution est le produit de nombreuses expériences, qui ont démontré l'insuffisance des dispositions de l'art. 43 de l'ancienne Constitution de 1848, aux termes duquel un Canton ne pouvait accorder sa bourgeoisie à un étranger que lorsque celui-ci s'était affranchi de tous liens envers l'État dont il était ressortissant. L'étranger qui voulait se faire naturaliser en Suisse devait s'adresser pour cela à la commune et au Canton, qui de leur côté accordaient ou refusaient cette naturalisation, selon que leur intérêts le demandaient.

Ainsi, toute coopération des autorités fédérales à la naturalisation des étrangers était écartée, bien qu'aux termes de la Cons-

titution fédérale l'acquisition du droit de bourgeoisie dans un Canton et dans une commune conférât la nationalité suisse ; cependant, dans la majorité des cas, c'est précisément cette nationalité suisse qui, aux yeux de celui qui se fait naturaliser, est le point essentiel, puisqu'elle seule est un titre à la protection contre un Etat étranger.

Ce n'est donc que lorsque la naturalisation était un fait accompli et qu'elle avait donné naissance à un conflit avec un Etat étranger, que le Conseil fédéral pouvait intervenir à teneur du second alinéa de l'art. 43 de la Constitution de 1848. Les restrictions que cet article apportait à la naturalisation des étrangers ne comportaient, du reste, pas toujours une stricte application et n'ont pas été, dans la pratique, observées d'une manière rigoureuse. (Voir Ullmer, vol. II, nos 828 et 829.) Le fait que la nationalité suisse était déjà acquise rendait une intervention déjà bien difficile et mettait en outre le Conseil fédéral dans la pénible situation ou bien de devoir prononcer entre un Etat étranger et un Canton ou des ressortissants de ce Canton, ou bien de ne pouvoir, lorsque la nationalité d'un citoyen suisse demandait à être reconnue à l'étranger, insister sur ses réclamations et de s'exposer, par cela à un refus.

Le nombre des conflits qui s'y rapportent s'est accru d'une manière regrettable dans le courant de ces dernières années. Souvent c'est une législation étrangère qui, en excluant le divorce ou en limitant le nombre des cas où il est permis ou bien en y apportant des formalités gênantes et en le soumettant à de longs délais, etc., engage les ressortissants de cet Etat à chercher une nouvelle patrie dont la législation leur permette ce que celle de leur pays d'origine leur interdisait. Plus souvent encore, c'est le service militaire qui est la cause de l'expatriation. Des familles d'origine française, et, depuis les changements politiques survenus en Allemagne, surtout des familles allemandes, cherchent à acquérir la nationalité suisse pour leurs fils, lorsqu'ils approchent de l'âge où le service militaire devient obligatoire pour eux. Il est clair que ces personnes ne demandent la naturalisation que pour échapper à une obligation qui leur est imposée dans leur patrie et nulle dans le but d'acquérir la nationalité suisse d'une manière stable; au contraire, dès que leur intérêt le demande et qu'elles peuvent le faire sans danger, elles tournent le dos à leur nouvelle patrie. De pareils citoyens ne sont d'aucune utilité à la Suisse et ne servent qu'à amener des conflits entre la Confédération et des Etats étrangers.

En outre, il n'est malheureusement que trop vrai que quelques Cantons ont apporté à ces naturalisations des facilités peu

compatibles avec la dignité de la nationalité suisse et se rapprochant un peu trop de la spéculation. Ces faits regrettables ne sont pas restés ignorés à l'étranger et n'ont pas manqué de porter atteinte à l'autorité du nom suisse et d'entraver les démarches du Conseil fédéral lorsqu'il voulait le faire respecter. Ainsi, par exemple, les tribunaux français ont, dans plusieurs jugements rendus contre des Français qui avaient acquis une nationalité étrangère, admis la présomption que la naturalisation avait eu lieu *in fraudem legis*, et refusé pour cela d'appliquer une autre loi que la loi française.

Les différences existant entre les législations suisses et étrangères, qui statuent entre autres, comme le font les lois françaises, que les fils mineurs d'un Français qui s'est fait naturaliser Suisse ne sont pas libérés de l'obligation du service militaire en France, tandis que, au contraire, d'après la loi suisse le fils mineur suit la nationalité de son père, ont amené assez de conflits pour que les autorités suisses ne cherchent pas à créer sans motif de nouvelles difficultés, qui ne peuvent que leur faire du tort. Le Conseil fédéral a dû, pour cela, interrompre à son grand regret les négociations entamées avec le Gouvernement français à l'effet de régler cette matière et renoncer, pour le moment, à les reprendre.

Ces inconvénients se sont déjà fait vivement sentir et remarquer lors de la révision de la Constitution fédérale.

La nouvelle Constitution (de même aussi le premier projet de révision) n'a pas réglé cette question d'une manière définitive; elle a confié cette tâche à la législation fédérale, lui laissant le soin de déterminer tant les conditions auxquelles les étrangers peuvent se faire naturaliser, que celles auxquelles un Suisse peut renoncer à sa nationalité. Le besoin de régler cette matière se fait d'autant plus vivement sentir que la nouvelle Constitution n'a pas admis les restrictions que la Constitution de 1848 apportait à la naturalisation, en sorte que cette question est actuellement abandonnée au libre arbitre des Cantons.

En ce qui concerne la naturalisation des étrangers en Suisse, nous partons, dans le projet que nous avons l'honneur de vous soumettre, du principe que la nationalité suisse doit être envisagée de trois points de vue différents, de celui de la commune, de celui du Canton et de celui de la Confédération, et que l'acquisition de la nationalité suisse suppose la coopération de ces trois parties intéressées. Contrairement au système antérieurement en vigueur, nous considérons l'action du Conseil fédéral comme le facteur principal, par la raison que c'est le Conseil fédéral qui, eu égard aux rapports qu'il entretient avec les Etats étrangers, est le plus, nous dirions même le seul intéressé à ce que l'étranger

qui demande à être naturalisé se soit libéré de tous liens envers l'Etat dont il était précédemment ressortissant. Ce n'est qu'alors seulement que les Cantons et les communes ont à lui conférer sa nouvelle nationalité. Nous trouvons donc logiquement correct de réclamer en première ligne la coopération de la Confédération, là où ses intérêts sont en jeu. Ce mode de procéder présente, de plus, de grands avantages; en effet, il prévient toutes les naturalisations qui pourraient entraîner la Confédération dans un conflit ou lui préparer des difficultés, dont une autorité locale ne saurait apprécier la nature; il coupe court, en même temps, à toute espèce de peines, de frais, d'ennuis et de déceptions. En procédant ainsi, le Conseil fédéral est, en outre, à même de se renseigner exactement sur chaque cas spécial par le moyen de ses agents diplomatiques et consulaires et d'écarter les difficultés qui pourraient se présenter.

Les termes dans lesquels la loi est rédigée permettent, du reste, à celui qui veut se faire naturaliser d'adresser sa demande au Gouvernement cantonal pour que celui-ci la transmette au Conseil fédéral.

C'est à celui-ci à décider si, dans un cas spécial, il y a lieu de demander le préavis du Gouvernement cantonal.

Nous avons cru devoir exiger des personnes qui veulent se faire naturaliser suisses l'observation de certaines conditions, à l'effet de nous assurer que leur demande est faite dans un but sérieux. C'est ainsi que nous exigeons de ces personnes qu'elles s'établissent réellement en Suisse et que nous demandons qu'elles y aient leur domicile fixe, depuis un an au moins. La plupart des législations cantonales, il est vrai, réclament un établissement d'une durée plus longue, mais nous n'avons voulu qu'indiquer ce qui nous paraissait devoir être le minimum. Les législations cantonales ne sont pas tenues de s'y conformer et peuvent étendre la durée de l'établissement; elles sont d'ailleurs, du moment où l'autorisation du Conseil fédéral, nécessaire à la naturalisation d'un étranger en Suisse, a été accordée, parfaitement libres de soumettre l'acquisition du droit de bourgeoisie cantonal et communal à toutes les conditions qu'elles jugeront nécessaires. Nous tenons à le dire ici pour prévenir tout malentendu dans la suite.

Cet établissement d'un an n'est pas, comme le voulaient le plus souvent les législations cantonales, limité au Canton dont l'étranger cherche à acquérir la bourgeoisie, mais est valable du moment où il a lieu sur le territoire suisse.

Nous avons eu, de plus, à déterminer à quelles personnes s'étend la naturalisation dans la famille de celui qui s'est fait naturaliser

suisse. Le doute n'est pas possible en ce qui concerne sa femme; celle-ci suit la nationalité de son mari. Il en est de même, d'après la loi suisse, pour les enfants mineurs. Aux termes des lois françaises, par contre, les enfants mineurs d'un Français qui s'est fait naturaliser suisse sont toujours considérés comme Français et astreints au service militaire en France. S'ils s'y sont soustraits et qu'ils rentrent en France, ils sont cités devant les tribunaux comme réfractaires et punis. La législation allemande interdit l'expatriation de jeunes gens au-dessous de 17 ans, émigrant avec leurs parents, lorsqu'il ressort des circonstances qu'ils cherchent par là à se soustraire au service militaire. Les autorités allemandes, il est vrai, ne s'opposent pas à leur départ et ne les font ni poursuivre devant les tribunaux ni punir; mais, s'ils reviennent en Allemagne pour s'y établir tant que dure leur obligation au service militaire, ils sont expulsés, même lorsqu'ils ont acquis dans l'intervalle une nationalité étrangère. La plupart des conflits naissent de ces différences existant entre les diverses législations.

Il n'est donc que prudent d'examiner avec soin chaque cas spécial et de n'admettre les enfants mineurs à la nationalité suisse qu'après s'être assuré qu'ils sont libérés de tous liens envers l'Etat dont ils étaient précédemment ressortissants.

Nous avons fixé un délai de deux ans pour qu'il soit fait usage de l'autorisation que le Conseil fédéral a accordée; passé ce délai, elle devient nulle. Elle peut, toutefois, si les circonstances le permettent, être renouvelée.

La seconde partie de notre projet de loi a rapport à la renonciation à la nationalité suisse. Il nous aurait paru fort désirable de pouvoir traiter cette matière d'une manière complète et de soumettre la perte de la nationalité suisse à des règles générales. La plupart des législations étrangères considèrent l'indigénat comme perdu par le fait de la naturalisation dans un autre Etat, ou d'un long séjour à l'étranger sans intention de retour, etc., etc. Tous rapports avec l'ancienne patrie ayant, de fait, cessé, la loi en prononce la rupture légale. Ce mode de procéder épargne à l'Etat le désagrément de se voir demander secours et protection par un individu qui, lorsqu'il est dans l'embarras, se réclame de son origine et de sa nationalité, bien que pendant des générations, peut-être, il ait complètement ignoré sa patrie.

Mais, comme vous le savez, Messieurs, la Constitution fédérale s'est placée à dessein à un autre point de vue et a limité l'action de la législation fédérale au cas où un Suisse renonce à sa nationalité *pour obtenir la naturalisation dans un pays étranger.*

Nous avons, cette restriction une fois établie, à résoudre les questions suivantes :

1. Quelles sont les personnes qui peuvent renoncer à leur nationalité suisse ?

2. A quelles personnes s'étend cette renonciation ?

3. Quelle est l'autorité compétente pour connaître des contestations qui pourraient s'élever à ce sujet ?

4. Qui, de la Confédération ou des autorités cantonales, constatera par un acte y relatif la perte de la nationalité et du droit de bourgeoisie ?

*Ad 1.* Il est incontestable que celui qui veut renoncer à sa nationalité doit jouir de sa capacité civile. Il y a, par contre, divergence d'opinion en ce qui concerne la question de savoir si cette capacité civile doit être déterminée par les lois de l'ancienne patrie, ou bien par celles de l'Etat dont la personne en question est dorénavant ressortissante. Le Conseil fédéral estime qu'il est correct que cette capacité civile soit soumise aux lois de la nouvelle patrie, mais sous certaines réserves ; il faut, pour que la renonciation soit valable, que celui qui renonce à sa nationalité suisse ait déjà acquis une nationalité étrangère ou du moins qu'il ait reçu l'assurance de l'obtenir ; il faut, en outre, qu'il n'ait plus de domicile en Suisse et qu'ainsi toutes relations avec son ancienne patrie aient pris fin légalement et de fait. En agissant ainsi, on évite tout conflit avec l'Etat qui accorde son indigénat à un Suisse et auquel on ne saurait refuser le droit de régler les rapports de droit civil de son nouveau ressortissant. Nous ne pouvons que reconnaître la légitimité de ce droit, surtout envers les Etats avec lesquels nous avons conclu des traités assurant la liberté du commerce et de l'établissement, ainsi que l'égalité des droits, etc., etc.

D'un autre côté, nous ne contestons pas que souvent les intérêts privés de citoyens suisses, intérêts fondés sur une tutelle, une administration, un droit de succession, ou que le retour d'un émigré, tombé dans l'indigence, mettrait en danger, sont ici en jeu et paraissent demander l'application du droit suisse. En général cette question a trait aux biens et à la fortune de celui qui renonce à la nationalité suisse, au sujet desquels il y a lieu de se demander si la remise peut en être exigée des personnes entre les mains desquelles ils se trouvent (tuteurs, administrateurs, etc.).

Cependant, si nous admettons en principe la liberté de l'émigration, nous ne pouvons priver nos concitoyens des moyens de mettre leur projet à exécution, et nous devons en subir les conséquences.

*Ad 2.* Plus difficile encore est la seconde question, celle de savoir à qui s'étend la renonciation à la nationalité suisse. Car, du moment où nous en étendons les effets à d'autres personnes qu'à celui seul qui renonce à cette nationalité, il est au pouvoir de ce dernier de disposer de sa femme et de ses enfants comme bon lui semble et de les priver de leur patrie, ainsi que de l'appui et des secours qu'ils auraient pu y trouver. D'un autre côté, diviser une famille quant à sa nationalité a bien des inconvénients et des difficultés et bouleverse tous ses rapports de droit civil.

Selon nous, la femme au moins doit suivre la nationalité de son mari. Si l'expatriation a lieu contre son gré et qu'elle n'y participe pas, elle demandera, nous le supposons, le divorce, et pourra de cette manière sauvegarder ses intérêts.

Quant aux enfants mineurs, il pourra, de même que pour les enfants de celui qui se fait naturaliser suisse, être fait des réserves en leur faveur. S'ils font ménage avec leur père, ils suivent sa nationalité, mais, lorsque les circonstances l'exigent, il peut être fait exception à cette règle.

Nous avons, pour atténuer la dureté de ce droit qu'a le père de famille de disposer de la nationalité de sa femme et de ses enfants, facilité dans quelques cas le retour de ceux-ci à leur ancienne nationalité suisse (art. 8).

*Ad 3.* Nous avons décidé de nantir le Tribunal fédéral des contestations relatives à la validité de la renonciation. En effet, ces contestations s'élèvent généralement entre des particuliers d'un côté et les autorités cantonales ou communales de l'autre; le Tribunal fédéral est donc placé vis-à-vis des intéressés de manière à pouvoir juger en toute impartialité. Les différends qui s'élèvent au sujet de l'application des législations suisses ou étrangères portent un caractère international; il convient donc de les placer, ainsi que les contestations sur l'application des traités, dans la compétence du Tribunal fédéral.

*Ad 4.* En ce qui concerne les formalités à observer pour la renonciation à la nationalité suisse, nous avons cru devoir laisser aux autorités cantonales compétentes le soin de les déterminer. Nous avons observé ici un mode de procéder différent de celui de celui que nous avons établi pour la naturalisation, parce que, dans le cas d'une renonciation à la naturalisation suisse, les Cantons et les communes sont plus directement intéressés que la Confédération.

Veillez agréer, Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 2 juin 1876.

Au nom du Conseil fédéral suisse,  
*Le Président de la Confédération:*

WELTI.

*Le Chancelier de la Confédération:*

SCHIESS.

---

Projet.

## Loi fédérale

concernant

la naturalisation des étrangers en Suisse et la renonciation  
à la nationalité suisse.

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

en exécution de l'art. 44 de la Constitution fédérale ;  
vu le message du Conseil fédéral du 2 juin 1876,

*arrête :*

### **I. De la naturalisation des étrangers en Suisse.**

Art. 1<sup>er</sup>. Les étrangers qui désirent acquérir la nationalité suisse doivent, en premier lieu, s'adresser au Conseil fédéral pour obtenir l'autorisation de se faire recevoir bourgeois d'un Canton et d'une commune.

Les Cantons ou communes qui veulent faire don de leur bourgeoisie à un étranger, demanderont cette autorisation au Conseil fédérale par l'entremise du Gouvernement cantonal.

Art. 2. Le Conseil fédéral n'accordera cette autorisation qu'à des étrangers remplissant les conditions suivantes :

- 1) à ceux qui, au moment où ils adressent leur demande, ont leur domicile ordinaire en Suisse depuis un an au moins ;
- 2) lorsqu'ils se sont libérés, vis-à-vis de l'Etat dont ils étaient précédemment ressortissants, de toute obligation qui, au cas de leur admission à la nationalité suisse, pourrait donner naissance à un conflit.

Art. 3. La naturalisation s'étend à la femme de l'étranger qui a demandé la naturalisation et, s'il n'est pas fait de réserve expresse en vue de l'art. 2, chiffre 2, à ses enfants mineurs.

Art. 4. La concession du droit de bourgeoisie dans un Canton et dans une commune est nulle, si elle n'a pas été précédée de l'autorisation du Conseil fédéral.

Par contre, la nationalité suisse n'est acquise que lorsque l'autorisation accordée par le Conseil fédéral a été suivie de l'acquisition du droit de bourgeoisie dans un Canton et dans une commune, conformément aux prescriptions des lois cantonales.

L'autorisation accordée par le Conseil fédéral devient nulle s'il n'en est pas fait usage dans le délai de deux ans à partir du jour de l'expédition.

## II. De la renonciation à la nationalité suisse.

Art. 5. Le Suisse qui veut renoncer à sa nationalité suisse doit :

- a) jouir de sa capacité civile d'après les lois du pays dans lequel il réside ;
- b) avoir déjà acquis une nationalité étrangère, ou du moins avoir reçu l'assurance formelle de l'obtenir ;
- c) ne plus avoir de domicile en Suisse.

Art. 6. La déclaration de vouloir renoncer à la nationalité suisse doit être transmise par écrit au Gouvernement cantonal. Celui-ci en donnera connaissance aux autorités de la commune d'origine, pour elle et pour les intéressés, et fixera un délai de 4 semaines au plus pour les oppositions.

Si, dans un cas particulier, le droit de renoncer à la nationalité suisse est contesté, le Tribunal fédéral statuera, conformément aux art. 61 à 63 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale.

Art. 7. Lorsque la personne qui veut renoncer à la nationalité suisse remplit les conditions formulées dans l'art. 5 et qu'il n'y

a point eu d'opposition, ou que l'opposition, s'il y en a eu, a été écartée par le juge, l'autorité compétente aux termes de la loi cantonale déclarera que cette personne a perdu son droit de bourgeoisie cantonal et communal.

Il sera délivré à l'intéressé un acte constatant la validité de la renonciation, qui entraîne également la perte de la nationalité suisse du moment où l'acte lui a été remis.

La perte de la nationalité s'étend à la femme et, s'il n'est pas fait de réserve expresse, aux enfants mineurs de celui qui a renoncé à la nationalité suisse.

Art. 8. La veuve de celui qui a renoncé à la nationalité suisse et les enfants qui, lors de la renonciation de leur père à cette nationalité, étaient encore mineurs, peuvent demander au Conseil fédéral d'autoriser leur retour à la nationalité suisse. Ce droit se prescrit, pour les enfants, à l'expiration de la cinquième année qui suit leur majorité.

Le Conseil fédéral donnera cette autorisation si ces personnes remplissent les conditions formulées dans l'art. 2, chiffre 2, et résident en Suisse.

Par leur retour à la nationalité suisse, qui a lieu au moment de la remise de l'acte qui leur en sera délivré, ces personnes rentrent de plein droit en possession de leur ancien droit de bourgeoisie cantonal et communal.

### III. Dispositions finales.

Art. 9. Toutes les dispositions des législations fédérale et cantonales contraires à la présente loi sont abrogées.

Art. 10. Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874, concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, de faire publier la présente loi et de fixer l'époque à laquelle elle entrera en vigueur.

---

## Message

du

Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant  
le résultat de la votation populaire du 23 avril 1876  
sur la loi relative aux billets de banque.

(Du 2 juin 1876.)

Monsieur le Président et Messieurs,

La votation populaire prévue à l'art. 89 de la Constitution fédérale a aussi été demandée pour la loi adoptée par l'Assemblée fédérale le 18 septembre 1875 et relative à l'émission et au remboursement des billets de banque.

Cette demande était signé par le nombre de citoyens suivant :

Cantons.	
Zurich . . . . .	64
Berne . . . . .	9,446
Lucerne . . . . .	721
Zoug . . . . .	15
Soleure . . . . .	153
Schaffhouse . . . . .	2,060
Appenzell Rh. Ext. . . . .	55
St-Gall . . . . .	2,626
Grisons . . . . .	9,815
Argovie . . . . .	113
Thurgovie . . . . .	109
Vaud . . . . .	883
Neuchâtel . . . . .	5,606
Genève . . . . .	4,220
Total	35,886

**Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur la naturalisation des étrangers en Suisse et la renonciation à la nationalité suisse. (Du 2 Juin 1876.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1876
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1876
Date	
Data	
Seite	940-951
Page	
Pagina	
Ref. No	10 064 167

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.