

Rapport

de la

Commission du Conseil des Etats sur le message et le projet d'arrêté du Conseil fédéral concernant la ratification à accorder au traité d'établissement entre la Suisse et l'Empire d'Allemagne.

(Du 20 juin 1876.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Votre Commission vous propose à l'unanimité d'accorder la ratification au traité d'établissement avec l'Empire d'Allemagne.

Nous aurons l'honneur, à l'occasion des articles 1 à 3 inclusivement du traité, de vous indiquer les motifs qui nous ont engagé à vous présenter cette proposition unanime, après quoi nous prendrons la liberté d'examiner aussi brièvement les dispositions du traité, pour lesquelles votre Commission aurait désiré quelques modifications, et les points sur lesquels son opinion diffère en principe de celle qui est exprimée dans le message du Conseil fédéral.

Les diverses phases par lesquelles a passé la conclusion de ce traité sont développées longuement dans le message du Conseil fédéral; nous pouvons donc les considérer comme connues, et nous passons directement à l'examen des principes qui sont à la base du traité.

Les dispositions des articles 1 à 3 inclusivement forment non seulement la base du traité, mais elles en ont la raison d'être.

Les ressortissants d'un des pays contractants doivent être reçus et traités dans l'autre comme s'ils étaient citoyens de ce dernier pays. Ils doivent dès lors pouvoir librement aller, venir, séjourner temporairement ou s'établir d'une manière permanente; enfin, en ce qui concerne l'exercice de tous les genres d'industrie et de commerce, ils doivent être aussi libres que les ressortissants même du pays.

Le traité consacre donc pour les ressortissants des deux parties contractantes le principe de la liberté entière de séjourner et de s'établir d'une manière momentanée ou permanente, moyennant :

- 1° qu'ils se conforment aux lois et règlements du pays où ils se trouvent, comme les ressortissants même de ce pays;
- 2° qu'ils soient munis des papiers de légitimation indiqués à l'article 2.

Ces papiers sont un *acte d'origine* — une expression sur laquelle nous aurons à revenir — et un certificat par lequel l'autorité compétente de la patrie du requérant atteste qu'il jouit de la plénitude de ses droits civiques et d'une réputation intacte.

Pour les Suisses dans l'intérieur de la Suisse, l'art. 45 de la Constitution fédérale dispose que tout citoyen suisse a le droit de s'établir sur un point quelconque du territoire suisse moyennant la production d'un acte d'origine ou d'une autre pièce analogue. Exceptionnellement, l'établissement peut être *refusé* ou *retiré* à ceux qui, par suite d'un jugement pénal, ne jouissent pas de leurs droits civiques, à ceux qui ont été à répétées fois punis pour des délits graves, enfin à ceux qui tombent d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique et auxquels leur commune, soit leur Canton d'origine, refuse une assistance suffisante. Il n'est dit nulle part pour les Suisses que l'absence d'un certificat de mœurs ou de réputation soit un motif légal de refus ou de retrait de l'établissement. Dès lors et sur ce point en lui-même peu important pour la plupart des personnes que cela concerne, on place les Allemands dans une position différente de celle des Suisses, car le Suisse d'un Canton qui veut s'établir dans un autre Canton n'a pas besoin d'un certificat de réputation, tandis que l'Allemand qui voudra s'établir en Suisse devra produire ce certificat. Cette disposition n'entraînera pas d'inconvénients pour la Suisse, mais elle pourra avoir pour effet de faciliter l'exercice de la police des frontières, ce qui ne saurait être que favorable aux deux Etats.

En ce qui concerne l'acte d'origine dont l'Allemand qui veut s'établir en Suisse doit être muni, le message du Conseil fédéral nous donne les explications suivantes : En Allemagne, il n'y a plus de commune d'origine ou bourgeoisie. Le principe qui a valeur en

France depuis la première révolution, le principe de la *nationalité*, a passé en Allemagne par suite des événements que l'on connaît, et de la transformation politique qui en a été la conséquence. L'acte d'origine allemand n'est pas une constatation *indirecte* de la nationalité allemande; cet acte ne témoigne pas qu'on appartient à la nationalité allemande parce qu'on est ressortissant d'une bourgeoisie allemande; l'acte d'origine allemand est une *attestation directe* de la nationalité. Ainsi l'acte d'origine allemand prouve moins que l'acte d'origine suisse. Il ne prouve pas la qualité de bourgeois ou de citoyen comme l'acte d'origine suisse; il prouve simplement que l'on appartient à l'Etat et qu'on est Allemand.

Cette preuve est du reste bien suffisante et donne toutes les garanties voulues, puisque l'Allemagne possède le principe de la territorialité dans toute sa pureté et que l'acte lui-même déclare que l'Allemagne entière doit reconnaître le porteur comme son ressortissant; il n'en est pas ainsi pour la Suisse, où la commune en première ligne est tenue de reconnaître le porteur comme son ressortissant. En conséquence, dans toutes les questions relatives à l'établissement en Suisse de ressortissants allemands, les autorités suisses n'auront pas à s'inquiéter de la question de savoir de quelle commune l'Allemand est ressortissant, il suffira qu'elles constatent qu'il est allemand.

Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsqu'il s'agira de l'établissement de Suisses en Allemagne, la question se présentera de la manière suivante: Il résulte de l'art. 1^{er} de la loi de l'Empire allemand sur l'abolition de la traite foraine, — article qui est transcrit dans le message du Conseil fédéral — que les Allemands ont le droit de séjourner, de s'établir, d'acquérir des propriétés et d'exercer toute espèce d'industrie, sur tout le territoire de l'Empire, pourvu qu'ils puissent prouver leur nationalité allemande, lorsqu'on leur demande cette preuve.

Or l'art. 3 du traité dispose qu'en se conformant aux prescriptions de l'art. 2 du traité (c'est-à-dire en se munissant d'un acte d'origine dans le sens allemand de ce mot et d'un certificat attestant la jouissance des droits civiques et une bonne réputation), les Suisses jouiront, en Allemagne, des mêmes droits et avantages que l'art. 1^{er} du traité assure aux Allemands en Suisse. On voit par là que de même le traité autorise la Suisse à être plus exigeante à l'égard des Allemands qu'à l'égard des Suisses; de même aussi l'Allemagne est autorisée à traiter les Suisses plus sévèrement que les Allemands. Naturellement que les autorités allemandes ne pourront pas exiger du ressortissant suisse la production d'un acte d'origine dans le sens suisse de ce mot. La réciprocité entière est

garantie et c'est sur ce principe fondamental que repose le traité. L'Allemand pour s'établir en Allemagne doit seulement prouver qu'il est ressortissant allemand; le même principe devra être appliqué à l'égard des Suisses en Allemagne. Dès lors un passeport, une déclaration du Gouvernement, ou toute autre pièce analogue de nature à prouver la nationalité suisse sera suffisante pour pouvoir séjourner ou s'établir en Allemagne.

Et si même le traité prévoyait la production d'un acte d'origine dans le sens suisse de ce mot, votre Commission serait loin d'y voir un motif suffisant pour vous proposer de ne pas ratifier le traité.

Les relations de bon voisinage qui existent actuellement entre l'Allemagne et la Suisse sont telles que, même en l'absence d'un traité, il ne s'élève que rarement des difficultés, et seulement dans certains cas déterminés. En ce qui concerne la Suisse, les Cantons se sont fait une règle de mettre les Allemands sur le même pied que les Suisses, partout où des lois ne font pas une exception expresse et n'exigent pas, par exemple, la production d'une autorisation de la part de l'étranger qui veut acquérir une propriété foncière. En matière de commerce, en particulier, les Allemands ont en Suisse la même liberté que s'ils étaient Suisses. Nous considérons néanmoins comme heureux de fixer le traité et le principe de la réciprocité. Il est arrivé et il arrive, paraît-il encore, que des petits Etats d'Allemagne soumettent à des exigences et à des règles sévères les commerçants étrangers. Cela s'est présenté, par exemple, pour les fabricants d'horlogerie suisses. Nous ne nous en plaignons pas. Chaque pays a le droit, dans les limites de son territoire et de sa Constitution, de faire les lois qu'il veut et de les appliquer comme il l'entend. Mais nous estimons heureux les pays qui, par la voie des lois internationales et des traités, arrivent à régler d'une manière libérale et philanthropique leurs relations, et à contenter leurs intérêts sans perdre quoi que ce soit de leur indépendance et de leur dignité.

Le traité dont nous nous occupons aura pour effet de mettre un terme aux difficultés dont quelques ressortissants suisses ont eu à souffrir, c'est pourquoi nous ne pensons pas nous tromper en disant que l'industrie et le commerce suisse l'accepteront avec plaisir.

L'article 4 établit le principe de l'*exterritorialité militaire*, si nous osons nous exprimer ainsi.

Les ressortissants de l'un des deux Etats établis dans l'autre demeurent soumis aux lois de leur patrie en ce qui concerne le service militaire et les prestations imposées par compensation pour

le service personnel; par contre, ils ne peuvent, dans le pays où ils sont établis, être astreints ni à un service militaire *quelconque*, ni aux prestations imposées par compensation pour le service personnel.

Le bien fondé d'une disposition de cette nature n'a pas besoin d'être démontré. Votre Commission l'approuve entièrement car elle aura pour effet de diminuer le nombre des personnes qui, tant dans leur pays d'origine que dans le lieu où elles sont établies, échappent à tout service et à toute prestation militaire. Observons en passant, que dans cette disposition, la Suisse est partie du point de vue que le paiement de la taxe militaire est une prestation militaire, c'est-à-dire l'accomplissement d'un devoir militaire, tandis que la jurisprudence de l'Assemblée fédérale a admis jusqu'à présent que la taxe militaire était une prestation fiscale, une dette envers l'Etat. — Ce n'est pas ici le lieu de discuter cette question controversée, puisqu'une divergence d'opinion à cet égard n'est pas de nature à empêcher la conclusion du traité d'établissement. — Une autre question a encore été discutée dans la Commission, c'est celle de savoir s'il n'aurait pas été utile d'introduire dans le traité une clause pour prévenir les doubles impositions, pour empêcher, par exemple, l'imposition du revenu en Suisse et en Prusse.

C'est là un point qui devra être examiné lors d'une révision éventuelle du traité.

Les articles 5 et 6 n'offrent rien de particulier et sont les conséquences du principe qui est à la base du traité.

Le message contient de longs développements sur l'article 7. Votre Commission trouve que sur un point cet article est rédigé d'une manière trop vague. Nous reconnaissons les difficultés qu'il y a à préciser les cas dans lesquels l'établissement ou le séjour peut être exceptionnellement refusé ou retiré, mais nous nous sommes demandé si ces expressions: « un danger pour la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat » qui dans notre vie fédérale sont entendues dans des sens si différents, ne pourraient pas, sur le terrain international donner naissance à des difficultés politiques ?

Nous voulons admettre cependant que, bien qu'il n'ait pas été fait de protocole additionnel à cet article comme à l'art. 8 — les intentions sont les meilleures de part et d'autre et que les deux parties contractantes useront avec bienveillance des pouvoirs que leur donne cet article.

Relativement à l'article 8 sur les dispositions duquel le message s'étend longuement, votre Commission apprécie et approuve

les démarches faites par le Conseil fédéral pour venir en aide à ceux qui, après s'être fait naturaliser suisses, peuvent se voir interdire le séjour permanent ou l'établissement sur le sol allemand. Cette mesure n'atteindra cependant qu'une catégorie de personnes. Il y a un grand nombre de personnes pour lesquelles le changement de nationalité n'a pas lieu *bona fide*, et si dans certaines localités frontières on a raison de chercher à diminuer le nombre des étrangers en facilitant l'acquisition de la nationalité suisse, on ne peut nier d'un autre côté qu'il y a eu des abus et l'on doit reconnaître que la Suisse fait de tristes acquisitions dans la personne de ces nouveaux concitoyens qui ne se font naturaliser que pour être soumis à un service militaire moins sévère ou pour s'en faire libérer entièrement.

En pratique, voici comment les choses se passeront: la Suisse n'accordera la naturalisation que lorsque celui qui la demande prouvera qu'il est dégagé de toute obligation envers son pays d'origine, dans l'espèce envers l'Allemagne. L'Allemagne refusera de libérer ceux qui auront plus de 17 ans et qui n'auront pas encore fait de service. Quant à ceux qui, par la naturalisation de leur père, seront devenus Suisses avant d'avoir 17 ans, ils ne pourront pas échapper à l'épée de Damoclès. Remarquons qu'un protocole additionnel du 27 avril dénote de la part de l'Allemagne des intentions très-coulantes et que la disposition dont nous parlons est très-libérale à côté de la manière d'agir de la France à cet égard.

Nous aurions désiré que le protocole additionnel fit une exception positive pour ceux qui sont nés en Suisse. Nous exprimons ce désir pour l'avenir.

L'article 9 ne donne lieu à aucune observation.

L'article 10 pose le principe de l'assistance gratuite des ressortissants pauvres. Quelques villes situées à la frontière et sur lesquelles retombera plus particulièrement la charge de l'assistance, pourraient seules présenter quelque objection à cet article. Toutefois elles ne le feront pas en raison de la simplification que le principe de la gratuité réciproque amène dans l'administration, en raison surtout du principe d'humanité qu'il y a à rendre l'assistance indépendante de la nationalité.

Relativement à l'art. 11 nous observons qu'il aurait été préférable de faire de cet article deux articles distincts, l'un traitant de l'entrée en vigueur et l'autre de la durée du traité. Du reste, l'acte lui-même porte en plusieurs endroits les traces des difficultés des négociations.

En raison du grand nombre d'autorités administratives et judiciaires qui ont à s'occuper de l'application des traités, il aurait été désirable aussi que l'art. 11 énumère tous les traités conclus précédemment entre la Suisse et les divers Etats d'Allemagne, qui sont abrogés par le présent traité. La Commission vous propose sur ce point de charger le Conseil fédéral de veiller à ce que tous ces traités soient énumérés soit dans le procès-verbal d'échange des ratifications, soit dans l'arrêté d'insertion du traité dans le Recueil officiel, soit enfin dans un acte spécial annexé au traité.

Relativement au protocole additionnel, nous observons qu'il parle du *renvoi* d'une personne, tandis que l'art. 8, qu'il a pour but d'interpréter, parle seulement « *d'interdire le séjour permanent ou l'établissement* ». Le protocole additionnel en prévoyant ainsi un *renvoi* immédiat par mesure de police, va plus loin que le traité qui ne parle que de l'interdiction du séjour *permanent* ou de l'établissement.

Mais nous admettons que ce protocole additionnel sera appliqué d'après son esprit et non d'après sa lettre; or il a été rédigé pour diminuer et non pour aggraver les effets de l'art. 8.

En résumé, nous aurions désiré que le traité fût, sur les quelques points que nous avons indiqués, rédigé un peu différemment; mais nos observations ne sont rien en présence des avantages généraux que nous procure le traité, surtout en admettant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Nos observations serviront de direction pour l'avenir.

Nous vous proposons d'accorder la ratification au traité en exprimant l'espoir qu'il contribuera à la prospérité de la nation suisse et qu'il aura pour effet de rassurer les liens d'amitié qui unissent les deux pays et les deux peuples.

Berne, le 20 juin 1876.

Au nom de la Commission :

C. Bodenheimer.

Pour traduction conforme :

D^r COURVOISIER.

Rapport

de la

Commission du Conseil national sur le recours de MM. François Nessi et consorts contre l'arrêté du Grand Conseil tessinois du 14 mars 1875,* concernant les opérations électorales du 21 février 1875 dans le cercle de Locarno, soit contre l'arrêté du Conseil fédéral du 4 février 1876.

(Du 24 juin 1876).

Monsieur le Président et Messieurs,

Votre Commission renvoie, pour ce qui concerne l'historique du recours dont il s'agit, à l'exposé contenu dans le message du Conseil fédéral du 4 février écoulé; en revanche, elle croit devoir ajouter quelque chose à l'exposé juridique contenu dans les 8 considérants du haut Conseil fédéral, ou même y opposer sur quelques points sa manière de voir, quoiqu'elle n'arrive pas pour autant à une conclusion différente des propositions du Conseil fédéral ou de l'arrêté du Conseil des Etats du 21 juin courant.

I. Dans l'espèce, il s'agit en principe uniquement de trancher la question de savoir si l'arrêté du Grand Conseil tessinois du 14 mars 1875, concernant l'élection de M. François Nessi, d'Orselina, comme membre de cette autorité, lèse des droits garantis par la Confédération aux citoyens suisses.

D'après la pratique constante des autorités fédérales en droit public, en matière de recours concernant les élections et votations

Rapport de la Commission du Conseil des Etats sur le message et le projet d'arrêté du Conseil fédéral concernant la ratification à accorder au traité d'établissement entre la Suisse et l'Empire d'Allemagne. (Du 20 juin 1876.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1876
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.07.1876
Date	
Data	
Seite	183-190
Page	
Pagina	
Ref. No	10 064 212

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.