

*Tiré à part*

# Le passé du présent

Mélanges offerts à André Lasserre

Publiés sous la direction de  
Brigitte Studer et Laurent Tissot

1999

Editions Payot Lausanne

*Gérald et Silvia Arlettaz*

## Les paradoxes de l'accès à la nationalité suisse. L'accueil et l'intégration des Allemands, 1880-1920

Le propos de cet article est de chercher à montrer comment les rapports entre Allemands et Suisses ont pu conduire à l'élaboration progressive d'une conscience transnationale, se donnant parfois une mission européenne. Cette démarche fait référence à l'existence d'une relation entre l'évolution d'une société suisse d'accueil et celle d'une population étrangère dans le contexte d'une forte structuration des formations nationales<sup>1</sup>. Pour une partie de cette population, l'accès à la nationalité suisse représente l'étape ultime du processus de « socialisation ». Dans la majorité des cas, cet acte est l'aboutissement d'une longue intégration à la société d'accueil. Il peut toutefois également résulter d'une volonté politique cherchant à accéder aux pratiques de la démocratie et à bénéficier de la protection de l'Etat. C'est là le choix d'une partie de l'élite bourgeoise et ouvrière. De fait, la nation s'imposant de plus en plus comme le fait social déterminant, la naturalisation apparaît comme un élément d'ouverture, au service de causes transnationales, voire internationalistes.

### La Suisse, terre d'accueil

Dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, la Suisse se présente comme une fédération modèle, un exemple de solidarité entre des populations de langues, de cultures et de religions différentes. Pour l'élite radicale qui travaille, dès 1833, à l'intégration politique et civique des Suisses, cette évolution vers le national n'est qu'une étape vers l'universel<sup>2</sup>.

Cette conception de la culture politique suisse a pour conséquence le développement d'une idéologie nationale visant à renforcer la cohésion interne du pays. Dans cet esprit, la tradition de l'accueil figure au rang des « mythes »<sup>3</sup> unificateurs de la formation nationale. Formulée dès le XVI<sup>e</sup> siècle, elle occupe une fonction centrale dans le discours suisse, en particulier depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Sur le plan extérieur, l'asile est une manifestation de souveraineté et d'indépendance. En outre, il s'inscrit dans une mission humanitaire chargée d'assurer au pays une caution morale valorisant sa neutralité. Seul Etat républicain issu des révolutions de 1848, la Suisse transcende sa régénération victorieuse dans un idéal messianique de défense des idées libérales et démocratiques. De ce fait, au même titre que la France ou que les Etats-Unis, la Suisse est en mesure de proposer une option universaliste de ses valeurs nationales<sup>4</sup>.

Toutefois, face à une fédération qui n'a pas de législation commune en la matière, le statut des étrangers, et par conséquent des exilés, n'est pas clairement défini. De fait, les exilés vivent en Suisse au bénéfice d'un permis de séjour ou d'établissement, plus rarement d'un permis de tolérance<sup>5</sup>. Cette situation crée des tensions internationales, notamment avec l'Allemagne sous le régime des lois antisocialistes.

Tout au long de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la Suisse connaît un double mouvement d'émigration et d'immigration. La proportion des étrangers ne cesse de s'accroître ; elle passe de 7,4 % en 1880 à 11,6 % en 1900, pour atteindre 14,7 % en 1910, soit de loin le plus fort taux d'Europe<sup>6</sup>. Pourtant, si la Suisse se donne l'image d'une terre d'asile, elle ne se reconnaît pas comme terre d'immigration. Il en résulte une tension grandissante entre la fonction de « pays d'accueil » et l'existence de la Suisse, en tant qu'entité républicaine homogène. En effet, pour de nombreux contemporains, la patrie est en proie à une « invasion pacifique » et à une satellisation qui menacent son identité nationale.

Pour résoudre cette tension, les solutions préconisées se réfèrent à une vision libérale de la société répondant aux nécessités économiques du pays. La liberté d'établissement n'est pas remise en cause ; il n'est pas question d'expulser les étrangers ou d'en continger l'immigration. En fait, une partie de plus en plus importante des milieux politiques nationaux, issue des partis libéral, radical et socialiste propose de réviser les dispositions sur la naturalisation et de faciliter l'accès à la nationalité suisse<sup>7</sup>.

### Les Allemands en Suisse avant la Première Guerre mondiale<sup>8</sup>

Les Allemands forment la plus forte colonie étrangère en Suisse ; ils se concentrent en particulier dans les régions frontalières de même expression

linguistique<sup>9</sup>. Au recensement de 1880, ils représentent 45,1 % de la population étrangère contre 25,4 % pour les Français et 19,7 % pour les Italiens. En 1910, ils sont au nombre de 219 530, soit 39,8 % de la population étrangère et 5,9 % de la population totale. Par comparaison aux autres communautés étrangères, l'insertion socio-professionnelle<sup>10</sup> des Allemands est la plus proche de celle des Suisses. En outre, ils sont les plus nombreux à opter pour la naturalisation. Pour la période 1889-1930, 93 818 Allemands obtiennent la nationalité suisse, soit 58 % de l'ensemble des naturalisations. Proportionnellement à leur population, en moyenne annuelle, 1 % des Allemands établis se naturalise entre 1889 et 1908 ; 2,1 % entre 1911 et 1920. Cette moyenne annuelle est de 0,9 % et 0,75 % pour les Français et de 0,4 % et 0,6 % pour les Italiens. Quantitativement, la naturalisation reste donc un phénomène relativement marginal.

Dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, les échanges intellectuels entre la Suisse et l'Allemagne s'intensifient. En l'absence d'une infrastructure universitaire développée, de nombreux étudiants suisses se dirigent vers les hautes écoles étrangères. Ainsi, sur les 98 universitaires élus aux Conseils national et des Etats en 1848<sup>11</sup>, 60, dont 8 Romands, ont étudié ou complété leur formation en Allemagne dans les facultés de Heidelberg, Fribourg-en-Brigau, Tubinge, Wurtzbourg, Munich, Berlin, Bonn, etc. Cette pratique perdure puisqu'en 1914, 99 des 156 députés universitaires aux Chambres ont alors fréquenté les universités allemandes, parmi eux 20 Romands et Tessinois.

A l'inverse, les universités suisses immatriculent de nombreux étrangers. Mais c'est surtout au niveau du corps enseignant que la présence allemande s'avère hégémonique<sup>12</sup>. Ainsi, lors du semestre d'ouverture de l'Université de Zurich, en 1833, l'ensemble des chaires ordinaires est occupée par des professeurs allemands ou d'origine allemande<sup>13</sup>. Cette « invasion scientifique »<sup>14</sup> se poursuit jusqu'au conflit. En 1915, 27 % des professeurs et 26 % des privat-docents des hautes écoles du pays ne sont pas suisses. Or, parmi les 259 enseignants étrangers, 136 sont Allemands, soit 52,5 %. A Zurich, ces derniers forment à eux seuls le contingent de professeurs étrangers<sup>15</sup>. Même dans les universités de langue française, il y a moins de professeurs français que d'Allemands.

La relation culturelle germano-suisse dépasse donc largement le cadre linguistique, puisqu'elle s'exprime aussi en Suisse romande. Des réseaux, aux ramifications complexes, se forment progressivement. Ils vont développer des références s'inspirant, sur le plan politique, de la mission universaliste de la Suisse et, dans le domaine social, de l'évolution de l'appareil législatif allemand. En effet, la Suisse, modèle politique – droits démocratiques complétés par le droit d'initiative et de référendum ; Chambres élues par le peuple ; armée de milice, etc. –, ne dispose que d'une législation sociale rudimentaire. Alors que la Suisse projette l'introduction d'une loi fédérale sur la maladie et les accidents<sup>16</sup>, l'Allemagne a déjà adopté une loi sur l'assurance maladie, quatre lois sectorielles sur les accidents et un texte sur l'invalidité<sup>17</sup>.

La Suisse offre aux étrangers, outre des perspectives d'embauche, des conditions d'organisation garanties par une application relativement tolérante des libertés d'opinion, de presse et de réunion. Ces structures d'accueil permettent aux Allemands de s'intégrer à l'action politique de tendance républicaine et socialiste. De ce fait, leur influence peut s'exercer au sein d'associations, de groupes de pression et surtout dans les organes de presse. Toutefois, inscrite dans une société industrielle en voie de nationalisation, l'action politique ne peut se développer que dans des cadres définis par l'Etat.

### L'enjeu stratégique de la naturalisation

Dans le contexte défini ci-dessus, l'accès à la nationalité et à la citoyenneté suisses devient une préoccupation dominante d'une certaine élite germano-suisse qui se profile à tous les niveaux des pouvoirs politiques et culturels helvétiques, même dans certains exécutifs cantonaux. Une de ses figures les plus représentatives, Theodor Curti, va jouer un rôle majeur en faveur du développement des conditions de l'intégration des étrangers.

Né en 1848 à Rapperswil, Theodor Curti<sup>18</sup> entreprend des études de médecine, puis de droit, qui le conduisent successivement à Genève, Zurich et Wurtzbourg. A Wurtzbourg, il fait la connaissance de Leopold Sonnemann, directeur de la *Frankfurter Zeitung*, journal acquis aux idées démocratiques et libérales. Curti y collabore pendant ses études, puis de 1873 à 1879 ; il a alors l'occasion de s'intéresser au mouvement ouvrier et aux questions sociales. Les pressions de Bismark sur le journal incitent Curti à rentrer en Suisse. Il publie son propre journal – le *Züricher Post* – et entame une carrière politique qui le conduit au Conseil national. En tant que député, il fonde le groupe de politique sociale. Composé de représentants de divers horizons politiques, ce groupe se réunit autour d'un programme de réformes sociales. Il défend également une conception de l'identité nationale fondée sur les valeurs républicaines dans une sensibilité souvent exclusive<sup>19</sup>.

Pour Theodor Curti, l'augmentation de la présence étrangère est une préoccupation majeure. Elle représente à ses yeux une menace pour le système social et politique de la Suisse car les étrangers, dénués de droits politiques, ne font pas partie du peuple souverain. Or, la majorité des étrangers sont des salariés venus en Suisse à la recherche de meilleures conditions de travail. Faute de pouvoir faire entendre leurs voix, ils sont susceptibles de recourir à d'autres moyens de lutte. Pour assurer le bon fonctionnement du système politique, Curti ne voit qu'une solution : l'intégration des étrangers par leur naturalisation. En 1898, il dépose un postulat au Conseil national visant à faciliter l'accès de la nationalité suisse aux étrangers. La naturalisation

représente un double enjeu. Il s'agit d'une part d'augmenter le nombre des citoyens directement concernés par l'édification d'une société plus sociale et, d'autre part, de permettre à la Suisse de conserver son rôle de modèle pour les autres peuples. Toutefois, aux prises à de nombreuses résistances et déçu de ne pouvoir réaliser son programme, Curti répond, en 1902, à un nouvel appel de Sonnemann qui le place à la tête de la *Frankfurter Zeitung*. Il adopte alors la nationalité allemande<sup>20</sup>. Toutefois, lorsque la guerre éclate, il revient en Suisse où il meurt quelques mois plus tard.

De par son engagement politique, Curti noue des contacts étroits avec des représentants du mouvement ouvrier, comme avec la bourgeoisie qui milite en faveur de la paix internationale. Dans le cadre du mouvement ouvrier, Curti est étroitement lié au Grütliverein. Cette association, qui porte le nom emblématique du lieu fondateur de la Confédération suisse, doit en fait son existence à un père spirituel étranger : Albert Galeer. D'origine autrichienne, de culture allemande, Galeer opte sans réserve pour la nationalité suisse afin de « réaliser son idéal de liberté et de solidarité »<sup>21</sup>, car la Suisse est « le seul peuple libre d'Europe ». Ardent partisan de la démocratie, il donne à son association un caractère purement national. Parallèlement, Galeer mène plusieurs actions en faveur de la « liberté des peuples ». Au côté de son ami Johan Philip Becker, badois établi en Suisse, il lutte notamment pour une République allemande une et indivisible<sup>22</sup>.

D'autres Allemands naturalisés suisses jouent un rôle important dans le Grütliverein. Ainsi, Robert Seidel<sup>23</sup>, originaire de la Saxe, mène une carrière politique sur le plan local et national et rédige pendant vingt-six ans le *Grütli Kalender* (1900-1926). Hans Wirz<sup>24</sup>, rédacteur du quotidien *Grütliener*, est né en Bavière.

Lieu d'intégration des ouvriers, le Grütliverein se distingue de l'Union syndicale suisse et du Parti socialiste suisse par une défense acharnée de son caractère national. En 1901, il devient pourtant membre du Parti socialiste. Lorsque la question de la participation des étrangers se pose au sein du parti, le Grütliverein refuse de leur reconnaître le droit de vote et d'éligibilité au niveau des instances nationales<sup>25</sup>. S'exprimant sur le projet de révision des statuts du Parti socialiste suisse, lors du Congrès annuel de 1911<sup>26</sup>, le corapporteur du Grütli, Hans Wirz, estime que la puissance d'un parti dépend avant tout de la force du sentiment national de ses membres, comme le prouve le développement du Parti socialiste allemand. En conséquence, le Grütliverein estime qu'il n'y a qu'une solution : faciliter la naturalisation afin que les étrangers accèdent aux droits politiques. Cette conception prolonge l'action de Curti et du groupe de politique sociale, dont la moitié des membres fondateurs sont liés au Grütliverein. En 1910, le député socialiste zurichois Hermann Greulich, naturalisé d'origine allemande, dépose un postulat au Conseil national demandant de faciliter l'accès à la nationalité suisse. Greulich avait déjà collaboré avec Curti, notamment lors de la création de la première Union ouvrière suisse en 1887.

Cette volonté d'intégrer les étrangers par la naturalisation est donc largement promue par une élite d'origine allemande ou proche de l'Allemagne au sein du Grütliverein et de la droite socialiste. Ce fait est d'ailleurs souligné par Friedrich Studer, futur président du Parti socialiste suisse. Studer ironise sur ces Allemands naturalisés suisses, qui ont si bien « compris nos institutions » et qui sont devenus « nos plus ardents patriotes », au point de préconiser une certaine xénophobie<sup>27</sup>.

Les thèses du Grütliverein ne font pas l'unanimité du mouvement ouvrier où se concurrencent différentes tendances. Ainsi, les exilés allemands, regroupés à Zurich dans l'association ouvrière l'Eintracht, revendiquent le droit de participer aux décisions politiques au même titre que les nationaux<sup>28</sup>. Se référant à Liebknecht, qui aurait dit que la Suisse « [...] sei die Hochschule für die Sozialdemokraten »<sup>29</sup>, l'organisation nationale des socialistes allemands et austro-hongrois en Suisse entend ainsi former des militants qui, de retour en Allemagne, soutiendront le mouvement social-démocrate. Internationalistes, ces socialistes estiment paradoxal de faire acte d'allégeance, d'autant qu'ils veulent agir sur la Suisse avec des méthodes plus révolutionnaires. A leurs yeux, un étranger à qui l'on refuse la parole ne peut, du jour au lendemain, être le bienvenu s'il présente un passeport suisse<sup>30</sup>. Le clivage gauche-droite se manifeste également parmi les naturalisés.

Si, dans un premier temps, le Grütliverein réussit à faire maintenir une discrimination des étrangers au sein du Parti socialiste suisse, la révision statutaire de 1911 reconnaît enfin aux étrangers la qualité de membres actifs. Cette décision précède la scission entre le Parti socialiste suisse et le Grütliverein qui interviendra en 1916. En revanche, le mouvement ouvrier se rallie à l'urgence et à la nécessité de modifier la politique de naturalisation.

### L'action « transnationale » des naturalisés

Les naturalisés d'origine allemande sont souvent qualifiés d'« Hyper-schweizer ». Pourtant, à leurs yeux, leur engagement dans une cause nationale n'entre pas en contradiction avec l'Internationale<sup>31</sup>. Les raisons de cette attitude, apparemment contradictoire, résident dans l'adéquation très forte de ces naturalisés aux fondements de la culture politique suisse. Le patriotisme devient alors une référence à une vision de l'Internationale. Ainsi, Robert Seidel estime que, pour accomplir sa mission, l'internationalisme a besoin d'instruments, à savoir : les nations et les peuples « libres ». En conséquence, la Suisse neutre, qui incarne l'idée de liberté et qui s'est donné pour objectif d'intégrer ses populations, doit servir d'exemple pour aider les peuples à se détourner de la guerre et pour les conduire à la création des « Etats-Unis d'Europe »<sup>32</sup>.

Pendant le conflit, d'autres naturalisés vont s'engager dans une action plus directement transnationale. En 1915, dans le but de promouvoir la paix et de restaurer l'Internationale, le Parti socialiste suisse prend l'initiative d'organiser une conférence des socialistes neutres à Zurich<sup>33</sup>. Hermann Greulich propose pour thème : l'action pour la paix par la social-démocratie dans les Etats neutres<sup>34</sup>. Chargé d'élaborer un projet de résolution<sup>35</sup>, il développe un plaidoyer en faveur des « Etats-Unis d'Europe »<sup>36</sup>. Greulich propose la création d'une confédération d'Etats sur le modèle suisse, disposant d'une politique extérieure commune, d'un conseil fédéral, d'un parlement et d'une armée de milice. Il prévoit également un tribunal d'arbitrage pour régler les conflits entre Etats et défendre les libertés des citoyens. Sur le plan intérieur, le projet garantit les droits politiques et les libertés individuelles, y compris le droit de coalition des ouvriers. La résolution helvétique restera toutefois lettre morte, la conférence de Zurich n'ayant pas dépassé le stade préparatoire<sup>37</sup>.

D'autres initiatives de paix émanent de milieux bourgeois, à l'exemple de celles d'Otfried Nippold, futur membre du comité national de soutien pour l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations<sup>38</sup>.

Né à Wiesbaden, en 1864, de père allemand et de mère suisse, Nippold accomplit sa scolarité à Berne où son père est professeur. Après des études en Allemagne et un bref passage au Ministère des Affaires étrangères de Berlin, Nippold est nommé en 1898 professeur à l'Université de Berne. En 1905, il obtient la citoyenneté suisse<sup>39</sup>, mais conserve sa qualité de ressortissant du Reich<sup>40</sup>. Il poursuit sa carrière en alternant les séjours en Allemagne et en Suisse. En revanche, sur le plan personnel, il entend se faire reconnaître en tant que « vrai Suisse ». En effet, dans un manuscrit retraçant ses activités pendant le conflit<sup>41</sup>, Nippold consacre un long passage à la légitimation de sa naturalisation : « [...] il voulait être Suisse ou rien »<sup>42</sup>!

Juriste, spécialiste de droit international, Nippold est un militant de la conciliation entre les peuples. Inquiet de voir des cercles de plus en plus larges de la population allemande pousser l'Empire vers l'engrenage de la guerre, il entreprend, en 1909, la mise sur pied d'une organisation au service du maintien de la paix en Europe<sup>43</sup>.

Nippold estime qu'il ne peut exercer en Suisse l'action directe souhaitée. Il déplore que la Suisse ne veuille pas comprendre que la question allemande est un problème international, de la solution duquel dépend aussi l'existence du pays. C'est alors que sa carrière prend une tournure décisive, grâce à Theodor Curti, qui, en automne 1909, l'appelle comme collaborateur à la *Frankfurter Zeitung*<sup>44</sup>, le principal grand quotidien allemand acquis à la cause pacifiste<sup>45</sup>. Pour Nippold, c'est une opportunité unique. « Cette collaboration à un journal universellement connu, c'était pour moi la possibilité, non seulement d'étudier à fond la politique allemande [...] mais aussi de frayer la voie à une organisation de toutes les volontés désireuses de servir les idées de droit et de conciliation entre les peuples. »<sup>46</sup>

C'est ainsi que Nippold part s'installer à Francfort « pour y travailler avec Curti à la démocratisation de l'Allemagne et y répandre l'idée d'une politique internationale pacifiste »<sup>47</sup>. A son arrivée en Allemagne, il ne reconnaît plus la mentalité allemande. A ses yeux, les menées démagogiques des militaires et des politiciens ont converti le peuple à l'idée de la guerre. En juin 1911, Nippold participe à la constitution d'une Association pour la conciliation internationale. L'Association a pour objectif de préparer un nouveau système de relations internationales basé sur le principe de l'arbitrage et de traités internationaux permettant de garantir la paix. La *Frankfurter Zeitung* et Curti soutiennent son action<sup>48</sup>. En avril 1914, Nippold quitte la *Frankfurter Zeitung* pour se consacrer entièrement à son action de paix. Toutefois, l'imminence du conflit l'engage à revenir en Suisse, tout comme Theodor Curti. « Pour ceux qui comme nous avaient travaillé contre le déchaînement de la guerre mondiale, il n'y avait maintenant plus de place en Allemagne. »<sup>49</sup> Dès son arrivée, Nippold engage une ultime démarche auprès du conseiller fédéral Hoffmann, chef du Département fédéral des affaires étrangères. Il tente en vain de le convaincre d'organiser, avec les six autres Etats neutres européens, une intervention collective auprès de l'Empereur pour qu'il renonce à la guerre<sup>50</sup>.

Placé devant la réalité du conflit, Nippold est dès lors habité par une idée majeure : empêcher qu'une telle catastrophe soit possible à l'avenir. A cet effet, il fonde en août 1914, le Comité suisse pour l'étude des bases d'un traité de paix durable. En mars 1915, le Comité publie un *Mémoire* sur les conditions de bases minimales relatives aux traités d'alliance, à l'abandon des colonies, à l'armement etc.<sup>51</sup>. A l'instar des conceptions des Grütliens, le *Mémoire* se réfère explicitement aux fondements de l'Etat fédéral suisse, qui depuis 1848, s'est prémuni de tout risque de guerre civile.

Parallèlement, Nippold estime qu'il y a un devoir plus urgent à remplir sur le plan national : défendre la paix intérieure de la Suisse menacée par la dépendance morale et culturelle de la population à l'égard de l'étranger. Pendant la guerre, un fossé s'est creusé entre Suisses allemands et Suisses romands. Pour le combler, avec d'autres patriotes issus de divers courants de pensée<sup>52</sup>, il envisage, en novembre 1917, de créer une Ligue suisse pour le droit. Ce n'est qu'en travaillant à sa réconciliation nationale, que la Suisse pourra redevenir un facteur de paix et d'union entre les peuples et fournir « le modèle de la Société des nations qui sera la nouvelle Europe »<sup>53</sup>.

Dans cet esprit ethnocentrique<sup>54</sup>, Nippold se rapproche des milieux nationalistes et xénophobes suisses qui estiment l'heure venue de placer l'existence nationale au-dessus de tout principe<sup>55</sup>. Dans ce contexte, les étrangers représentent une menace pour l'identité du pays, en particulier les *Scheinschweizer*, restés étrangers dans l'âme<sup>56</sup>. Bien que lui-même naturalisé, ayant travaillé en Allemagne et en Suisse, Nippold défend une politique restrictive en matière de naturalisation et d'établissement des étrangers. Il se

distance donc du mouvement qui entend naturaliser pour diminuer les tensions inhérentes à la « question des étrangers ». Il propose de limiter l'octroi du droit de cité aux étrangers « assimilés », de la deuxième génération, à savoir à ceux qui ont acquis un sentiment national fondé sur l'éducation et la culture. En revanche, il refuse de considérer la race comme un critère déterminant<sup>57</sup>.

Ces exemples soulignent l'ambivalence de l'action transnationale. Ils montrent la force de suggestion d'un modèle national projeté comme idéal universaliste. Ce modèle semble avoir particulièrement touché les naturalisés de conviction républicaine. Il en découle une action apparemment paradoxale, où le développement d'utopies « universalistes » repose sur la défense de la référence nationale qui en devient le ciment. Une fois de plus, l'universalisme s'avère l'expression gratifiante de l'ethnocentrisme.

## La Première Guerre mondiale

Pendant le conflit, l'idée de faciliter la naturalisation des étrangers, contestée dès 1915, s'enlise en 1917 pour céder le pas à une conception inverse fondée sur un nationalisme xénophobe. Dans un contexte social et économique se dégradant gravement, la crainte de l'augmentation des naturalisations opportunistes s'intensifie. La bourgeoisie entame une campagne contre les étrangers. Immigrés de guerre, déserteurs et réfractaires, se voient désormais qualifiés d'« indésirables ». Parallèlement, une nouvelle élite patriotique s'engage dans la défense d'une identité suisse de plus en plus située par rapport au concept d'*Überfremdung*. De fait, le mouvement est essentiellement dirigé contre l'Allemagne, considérée comme responsable de l'*Überfremdung* politique, culturelle et économique de la Suisse. Cette tendance s'accroît avec la prise de conscience de la défaite probable du Reich.

Or, en raison des circonstances, la population étrangère se met à revendiquer de plus en plus la naturalisation. Considérée jusqu'alors par certains étrangers comme un acte d'allégeance, la naturalisation s'impose désormais comme un instrument de la lutte politique. Cette conception est explicitement formulée, dans un mot d'ordre au mouvement ouvrier suisse, par Lénine. Déçu par l'aile droite et nationaliste du Parti socialiste suisse, Lénine rédige, en novembre 1916, un programme politique à l'intention des socialistes suisses de gauche intitulé : « La tâche des représentants de la gauche de Zimmerwald dans le parti socialiste suisse »<sup>58</sup>. Dans ce programme en trente thèses relatives à l'attitude face au conflit, aux conditions de vie des masses, au Parti socialiste suisse et à son action internationale, Lénine consacre un chapitre aux réformes démocratiques dans lequel il traite notamment de la naturalisation.

Convaincu que la guerre rend possible une action de masse en Suisse, Lénine envisage d'utiliser la situation internationale de la Suisse pour resserrer les liens entre les éléments révolutionnaires des partis ouvriers européens et les conduire à la victoire<sup>59</sup>. A cet effet, il entreprend d'abord de réunir les forces du pays. Or, la Suisse exploite un nombre croissant d'ouvriers étrangers auxquels elle refuse les droits politiques, ce qui « [...] renforce la réaction politique et affaiblit les liens de solidarité internationale des travailleurs »<sup>60</sup>. En conséquence, Lénine réclame l'établissement de la naturalisation obligatoire et gratuite des étrangers : « Chaque étranger qui aura passé trois mois en Suisse sera naturalisé Suisse, à moins qu'il ne présente une demande de prorogation appuyée de motifs sérieux ; sa naturalisation pourra alors être ajournée à trois mois. »<sup>61</sup>

Il appartient aux socialistes d'expliquer aux masses la nécessité de cette réforme démocratique. En plaidant l'accès aux droits politiques formels dans l'espace civique qui est celui de la nation, Lénine inclut la forme nation dans sa stratégie.

Le mot d'ordre de Lénine trouve un premier écho, en novembre 1917, à Zurich, lors de l'assemblée de quelque quatre cents déserteurs et réfractaires étrangers. Réunie dans la maison de l'Eintracht pour protester contre un arrêté du Conseil fédéral prévoyant l'expulsion ou l'internement des réfugiés militaires, l'Assemblée vote une résolution qui exige une nouvelle réglementation des naturalisations englobant tous les étrangers. Elle demande au Parti socialiste suisse de procéder aux travaux préliminaires nécessaires pour arriver à cette solution.

L'intervention des déserteurs et des réfractaires sur la scène politique, ainsi que le soutien socialiste à leur cause, suscitent une forte réaction de l'opinion bourgeoise<sup>62</sup>. La presse dénonce notamment la collusion étroite entre les milieux socialistes et les étrangers qui se sentent assez forts pour intervenir dans les affaires intérieures du pays. Dans un premier temps, les autorités fédérales résistent au courant xénophobe. Arthur Hoffmann, chef du Département politique fédéral, refuse de suivre les milieux qui réclament un durcissement des conditions d'accès à la citoyenneté suisse, une suspension des procédures pendant le conflit, voire la révocation de certaines naturalisations. Lorsque Hoffmann, impliqué dans une tentative de paix séparée entre l'Allemagne et la Russie, est contraint de démissionner, le rapport de force se renverse. Les successeurs d'Hoffmann, le Genevois Gustave Ador, puis le Grison Félix Calonder se montrent partisans d'une politique restrictive. Cette nouvelle orientation touche directement les Allemands qui fournissent le plus gros contingent de requêtes. Sur ce point, il est intéressant de souligner que ce revirement coïncide avec la perte d'influence de la classe politique philo-allemande qui, de 1870 à 1917, a intériorisé la vision d'une Europe dominée par l'Allemagne. Ce fait souligne l'influence directe de l'Allemagne sur la politique suisse.

L'armistice et la perspective d'un afflux de démobilisés des armées étrangères ajoutent de nouvelles craintes dans un climat social très perturbé. En novembre 1918, les affrontements engendrés par la grève générale déclenchent une nouvelle attaque contre les étrangers<sup>63</sup>. Le spectre révolutionnaire hante la bourgeoisie qui voit dans les immigrés de guerre et leurs défenseurs les fossoyeurs de la Suisse et de ses institutions. Le conseiller d'Etat zurichois Hans Enderli, Grütlién, en veut pour preuve les instructions de Lénine. Il rappelle en particulier les consignes de naturalisation en vue de fomenter la lutte des classes<sup>64</sup>. De fait, l'idée que la naturalisation sert les intérêts des socialistes est un argument redondant. S'exprimant dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'octroi de cité, en 1920, le conseiller national neuchâtelois, De Dardel, dénonce la gauche qui cherche « [...] à accroître par tous les moyens la force et l'influence dans le peuple suisse des éléments révolutionnaires, en conformité des fameuses Instructions que Lénine a formulées pour ses amis politiques avant de quitter notre hospitalière patrie »<sup>65</sup>.

Dans ce contexte, la solution préconisée avant le conflit de naturaliser les étrangers pour les assimiler est abandonnée. Désormais, la naturalisation ne pourra être concédée qu'aux étrangers dont la mentalité correspond à l'esprit national suisse et qui justifient d'un long séjour en Suisse. Le Conseil fédéral recommande de plus de prendre en compte le facteur ethnique<sup>66</sup>. A la droite de l'échiquier politique, plusieurs auteurs développent une perspective raciale ; ils entendent également restreindre l'immigration des races susceptibles d'altérer les origines du peuple suisse.

## La Suisse de la Société des Nations

La victoire des alliés et la création de la Société des Nations instaurent un nouvel ordre international où l'Allemagne a perdu son influence et au sein duquel la Suisse doit chercher à se situer. Dans le contexte socio-économique très perturbé de l'après-guerre, ce défi permet de ressouder le pays autour de l'idée mythique de fraternité des peuples, sur laquelle la Suisse a largement fondé son identité. Le Conseil fédéral en appelle à la mission de la vieille démocratie suisse, dont l'âme tout entière serait tournée vers le droit, la justice et la paix entre les hommes<sup>67</sup>. Le président de la Confédération, Giuseppe Motta, voit dans l'idée de la SDN « [...] le prolongement et l'apothéose de l'idée suisse »<sup>68</sup> et des fondements traditionnels de sa politique neutre et pacifique. De plus, à ses yeux, l'accession à la nouvelle communauté internationale est un des moyens les plus sûrs de préserver le pays contre le péril des influences étrangères.

Cette volonté se traduit par un appel aux forces morales qui doivent soutenir l'identité suisse. Il s'agit de faire prévaloir les valeurs traditionnelles

sur les tendances à l'universalité. Ce projet de réforme morale intervient justement au moment où la Suisse ne croit plus en sa capacité d'intégration des étrangers. Pour Motta, la guerre a laissé un enseignement : « [...] c'est qu'en Suisse nous avons besoin plus que jamais de nous comprendre les uns les autres et de ne pas aiguïser les rivalités de races et de langues. Nous devons développer dans notre pays non pas les forces centrifuges, mais les forces morales qui tendent au centre [...]. »<sup>69</sup> Or, la présence étrangère est l'un des facteurs qui « [...] stimulent, qui multiplient, qui entretiennent les causes de désaccord et de rivalité même entre les enfants du pays ».

En conséquence, la Suisse met sur pied une politique d'immigration et de naturalisation restrictive, fondée sur le contrôle des étrangers. Les débats législatifs sur l'accès à la nationalité suisse divisent les héritiers de la conception républicaine et les tenants d'une conception plus ethnique de la naturalisation. Même l'octroi de la citoyenneté d'honneur, originellement liée au mérite, n'échappe plus au critère de domicile et d'assimilation<sup>70</sup> ! Pour mériter cet honneur, il n'est pas exagéré de demander six années de domicile en Suisse !

Non sans ironie, les socialistes s'interrogent sur les conceptions des hauts magistrats qui d'un côté prêchent l'union des peuples et présentent la Société des Nations comme idéal et, de l'autre, s'ingénient à restreindre l'accès à la nationalité<sup>71</sup>. Motta répond par une vision sublimée de la naturalisation. Il ne voit « [...] aucune contradiction entre la politique proclamant la fraternité des peuples et celle qui, voulant maintenir à chacun d'eux son individualité, lutte contre toutes les influences malsaines qui seraient de nature à affaiblir ou corrompre cette individualité. L'esprit humain et fraternel, il ne faut pas le chercher dans cette conception décevante, qui est d'ailleurs d'origine moins révolutionnaire, qui tend à abaisser toutes les barrières entre les peuples, mais dans l'émulation féconde de toutes les parties dans l'intérêt de l'humanité »<sup>72</sup>.

Désormais, l'octroi de la nationalité suisse a perdu son caractère paradoxal. Il n'a d'autre sens que de servir la cause de l'intérêt national et doit, en conséquence, faire l'objet d'un examen répondant à ce critère.

### Notes

<sup>1</sup> Voir GÉRARD NOIRIEL, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993*, Paris, 1991.

<sup>2</sup> S'exprimant en 1834 sur la révision du Pacte fédéral de 1815 (voir GÉRALD ARLETTAZ, *Libéralisme et société dans le canton de Vaud 1814-1845*, Lausanne, 1980, p. 456), le radical vaudois Henri Druey explicite une conception du devenir national qui illustre parfaitement l'analyse d'ERIC HOBBSBAWM dans le chapitre « La nation,

une nouveauté : de la révolution au libéralisme », in *Nations et nationalisme depuis 1870*, Paris, 1992, p. 48. Sur Druey, voir ANDRÉ LASSERRE, *Henry Druey fondateur du radicalisme vaudois et homme d'Etat suisse*, Lausanne, 1960.

<sup>3</sup> THOMAS BUSSET, « Va-t'en ! » *Accueil de réfugiés et naissance du mythe de la « terre d'asile » en Suisse*, Lausanne, 1994.

<sup>4</sup> Cette option universaliste est de nature ethnocentrique, au sens où l'entend TZVETAN TODOROV, *Nous et les autres. La réflexion française sur la diversité humaine*, Paris, 1989, p. 19.

<sup>5</sup> Il convient de préciser que la Suisse a conclu des traités bilatéraux d'établissement avec la plupart des Etats concernés.

<sup>6</sup> A l'exception du Luxembourg. En France, la proportion des étrangers en 1911 est de 2,8 % (RALPH SCHOR, *Histoire de l'immigration en France de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, 1985, p. 58). Il convient toutefois de tenir compte des modes d'accès à la nationalité.

<sup>7</sup> Voir GÉRALD ARLETTAZ, « Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et 'La Question des étrangers' », *Etudes et Sources*, Revue des Archives fédérales suisses, n° 11, Berne, 1985, pp. 83-180. GÉRALD ARLETTAZ et SILVIA BURKART, « 'Naturalisation', 'assimilation' et nationalité suisse. L'enjeu des années 1900-1930 », in *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, Textes réunis par Pierre Centlivres, Genève, 1990, pp. 47-62.

<sup>8</sup> Voir KLAUS URNER, *Die Deutschen in der Schweiz*, Frauenfeld-Stuttgart, 1976.

<sup>9</sup> Au recensement de 1910, les Allemands représentent 31,1 % de la population totale à Bâle-Ville, 17,5 % à Schaffhouse, 12,3 % à Zurich et 10,7 % en Thurgovie.

<sup>10</sup> ERICH GRUNER, *Arbeitschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914*, vol. 1, Zürich, 1987, en particulier chap. 35 : « Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz », pp. 239-272.

<sup>11</sup> Statistique établie sur la base des notices biographiques élaborées par ERICH GRUNER, *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, vol. 1 : *Biographies*, Berne, 1966.

<sup>12</sup> KLAUS URNER, *op. cit.*, pp. 99-107.

<sup>13</sup> Voir ERNST GAGLIARDI et alii, *Die Universität Zürich 1833-1933 und ihre Vorläufer*, Zürich, 1938.

<sup>14</sup> WILLIAM RAPPARD, « La nationalité des maîtres dans l'enseignement universitaire en Suisse », *Wissen und Leben*, 1. Juni 1915, p. 541.

<sup>15</sup> WILLIAM RAPPARD, *op. cit.*, pp. 537-547. Voir également GIOVANNI BUSINO et alii, « Savoirs et nationalités. William E. Rappard et les professeurs étrangers en Suisse », in *Passé pluriel. En hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg, 1991, pp. 469-489.

<sup>16</sup> Deux experts se sont rendus en Allemagne pour y étudier les établissements d'assurance.

<sup>17</sup> Archives fédérales (AF), E 46/1, Band 6.

<sup>18</sup> JOSEF AMMANN, *Theodor Curti der Politiker und Publizist 1848-1914*, Rapperswil, 1930.

<sup>19</sup> D'une manière générale, sur l'action des parlementaires, voir GÉRALD et SILVIA ARLETTAZ, « Les Chambres fédérales face à la présence et à l'immigration étrangères (1914-1922) », *Etudes et Sources*, Revue des Archives fédérales suisses, n° 16-17, Berne, 1991, pp. 9-155.

<sup>20</sup> *Neue Deutsche Biographie*, Band III, Berlin, 1917, pp. 444.

<sup>21</sup> *Grütli Kalender*, 1914, p. 23.

<sup>22</sup> FRANZ BERGHOFF-ISING, *Die sozialistische Arbeiterbewegung in der Schweiz*, Leipzig, 1895, p. 31.

<sup>23</sup> Voir notice biographique in ERICH GRUNER, *op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>25</sup> De fait, l'association faîtière du Grütliverein et ses sections locales n'admettent comme membre actif que les citoyens suisses. Le Grütliverein révisé partiellement



- ses statuts le 8 novembre 1912 et autorise les sections locales à accepter des étrangers comme membres actifs (Voir GÉRALD ARLETTAZ, *art. cit.* note 7, pp. 147-154, ainsi que MARC VUILLEUMIER, « Traditions et identité nationales, intégration et internationalisme dans le mouvement ouvrier socialiste en Suisse avant 1914 », *Le Mouvement social*, n° 147, avril-juin 1989, pp. 51-68.
- 26 *Protokoll über die Verhandlungen der sozialdemokratischen Partei der Schweiz vom 2. und 3. Dezember 1911 abgehalten in Olten*. Zürich, 1912.
- 27 *Ibid.*, pp. 114-115.
- 28 *Ibid.*, p. 52.
- 29 « Aufruf an die Arbeiter aus Deutschland u. Oesterreich-Ungarn in der Schweiz », Zürich, [1901].
- 30 Propos du Zurichois Hugler, in *Protokoll über die Verhandlungen der sozialdemokratischen Partei der Schweiz vom 2. und 3. Dezember 1911 abgehalten in Olten*, *op. cit.*, p. 52.
- 31 Les relations interethniques entre ouvriers suisses et ouvriers allemands s'effectuent dans le champ de la formation nationale suisse. Cette situation pose une fois de plus la question « nationale » au sein du mouvement ouvrier. A ce sujet, voir RENÉ GALLISSOT, « La patrie des prolétaires », *Le Mouvement social*, n° 147, avril-juin 1989, pp. 11-25.
- 32 ROBERT SEIDEL, « Neutralität und Landesverteidigung. Ein Stück Geschichte der schweizerischen Sozialdemokratie », *Grütli-Kalender*, 1918, p. 41.
- 33 La conférence est fixée au 30 mai 1915.
- 34 *Protokoll der Geschäftsleitung*, séance du 22 avril 1915.
- 35 *Ibid.*, séance du 29 avril 1915.
- 36 *Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des schweizerischen Grütlivereins* 1914, Zürich, 1915, pp. 43-45. Cité par YVES COLLART, *Le parti socialiste suisse et l'Internationale 1914-1915*, Genève, 1969, Annexe I, pp. 293-295 ; voir également chap. 7, pp. 175-192.
- 37 YVES COLLART, *op. cit.*, p. 191.
- 38 Voir LUBOR JILEK, *L'esprit européen en Suisse de 1860 à 1940*, Cahiers d'histoire contemporaine, 1990, pp. 19-22.
- 39 AF, E 21/23560.
- 40 LUBOR JILEK, *op. cit.*, note 66, p. 25.
- 41 Bürgerbibliothek, Bern, Mss.h.h.XXXVIII.75. OTFRIED NIPPOLD, *Erlebtes und Erstrebtes in der Schweiz im Weltkriege. Persönliche Erinnerungen, Erlebnisse, Bekenntnisse nebst einem Ausblick*. s.d., dactyl. Nous remercions le directeur de la Bürgerbibliothek, M. Harald Weber, de nous avoir facilité l'accès à ce fonds.
- 42 OTFRIED NIPPOLD, « Erlebtes... », *op. cit.*, p. 88.
- 43 OTFRIED NIPPOLD, *L'Allemagne avant la guerre. Souvenirs personnels 1909-1914*, Berne, 1918.
- 44 *Geschichte der Frankfurter Zeitung 1856 bis 1906*, Frankfurt am Main, 1906.
- 45 ROGER CHICKERING, *Imperial Germany and a World without War*, Princeton/New Jersey, 1975, p. 189.
- 46 OTFRIED NIPPOLD, « L'Allemagne avant la guerre... », *op. cit.*, p. 8.
- 47 *Ibid.*
- 48 *Ibid.*, p. 21.
- 49 *Ibid.*, p. 37.
- 50 OTFRIED NIPPOLD, « Erlebtes... », *op. cit.*, pp. 9-10.
- 51 *Denkschrift über die Grundlagen eines dauerhaften Friedensvertrages*, Olten, 1915.
- 52 August Egger, André Mercier, Maurice Millioud, Leonhard Ragaz (OTFRIED NIPPOLD, « Erlebtes... », *op. cit.*, p. 35).
- 53 OTFRIED NIPPOLD, *Le réveil du peuple allemand et le rôle de la Suisse*, Zurich, 1917, pp. 34-35.
- 54 Voir note 4.

- 55 OTFRIED NIPPOLD, « Ein Wort zur Einbürgerungsfrage », *Wissen und Leben*, 1. Juli 1915, pp. 614-623.
- 56 A ses yeux, la lutte contre l'Überfremdung « [...] muss sich also oft und mit Recht gegen naturalisierte Schweizer richten » (OTFRIED NIPPOLD, « Erlebtes... », *op. cit.*, p. 99).
- 57 OTFRIED NIPPOLD, « Niederlassung und Einbürgerung », *Wissen und Leben*, 1-15. Mai 1919, p. 486. Sur les conceptions en matière de naturalisation au cours de la Première Guerre mondiale, voir GÉRALD ARLETTAZ, « Les effets de la première guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse », in *Relations internationales*, n° 54, été 1988, pp. 167-176.
- 58 MAURICE PIANZOLA, *Lénine en Suisse*, Ambilly-Annemasse, 1952, pp. 189-205.
- 59 *Das Militärprogramm der proletarischen Revolution*, publié en septembre-octobre 1917 dans la *Jugend-Internationale* ; cité par WILLI GAUTSCHI, *Lenin als Emigrant in der Schweiz*, Zürich-Köln, 1975, p. 218.
- 60 In MAURICE PIANZOLA, *op. cit.*, p. 198.
- 61 *Ibid.*, p. 197.
- 62 Voir GÉRALD ARLETTAZ, « Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse », *op. cit.*, pp. 161-179 ainsi que « La Suisse une terre d'accueil en question. L'importance de la Première Guerre mondiale », in *L'émigration politique en Europe aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Rome, 1991, pp. 139-159.
- 63 Sur les débats aux Chambres relatifs à la grève générale, voir GÉRALD et SILVIA ARLETTAZ, *art. cit.*, note 19, pp. 48-54.
- 64 *Verhandlungen des Zürcherischen Kantonsrates über das Truppenaufgebot und den Generalstreik vom 11. bis 13. November 1918*, pp. 107-109.
- 65 *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 26 avril 1920, pp. 335-336.
- 66 *Feuille fédérale suisse*, 1921, vol. 5, « Circulaire du Conseil fédéral à tous les gouvernements cantonaux concernant les renseignements à prendre sur les candidats à la naturalisation suisse, du 2 décembre 1921 », p. 179.
- 67 *Ibid.*, 1920, vol. 1, « Message complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, du 17 février 1920 », p. 349.
- 68 *Ibid.*, vol. 2, « Appel du Conseil fédéral au peuple suisse pour l'accession de la Suisse à la Société des nations, du 7 mai 1920 », p. 761.
- 69 *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale, Conseil national*, 26 avril 1920, p. 331. Ce texte a déjà été cité dans GÉRALD ARLETTAZ et SILVIA BURKART, « Naturalisation, 'assimilation' et nationalité suisse. L'enjeu des années 1900-1930 », *op. cit.*, p. 59.
- 70 *Ibid.*, *Conseil des Etats*, 12 décembre 1919, p. 640.
- 71 *Ibid.*, *Conseil national*, 23 avril 1920, p. 327.
- 72 *Ibid.*, p. 332.