

E 2/1314, 1.

*Le Consul de Suisse au Havre, F. Wanner, au Conseil fédéral*

Copie

R

Le Havre, 10 janvier 1849

La plus importante affaire du consulat étant celle de l'émigration, il est naturel qu'elle occupe le premier rang dans mon rapport semestriel. Pour rendre sensible ce que l'expérience nous a fait connaître, en fait d'inconvénients et d'abus, ainsi que les idées qu'elle nous a suggérées pour y parer, nous adopterons une forme nouvelle qui, nous l'espérons, nous permettra beaucoup de concision, sans préjudice pour l'intelligence et la clarté de notre travail.

*Inconvénients, difficultés et abus contre lesquels l'émigrant suisse a à lutter.*

1. Il faut qu'il écrive au Havre pour obtenir les premiers renseignements.
2. Son passeport doit être envoyé à Berne à l'Ambassade de France, dont le visa coûte fr. 5.— Le port de l'envoi et du retour ajoute beaucoup à cette dépense, sans compter la perte de temps. Le consulat américain de Bâle recherche tellement le bénéfice des visas, que faute de passeports, il vise des Heimathschein, et faute de ceux-ci, n'importe quels papiers. J'ai vu une lettre d'ordination d'un ministre du Saint-Evangile de Saint-Gall, visée par M. Zwilchenbart.<sup>1</sup> Ces visas sont complètement inutiles.
3. L'émigrant, d'après de nombreux Bulletins que j'ai vus, paie aux *Messageries nationales* de Bâle au Havre fr. 62.50 pour sa place. J'ai vu une lettre de M. Müller, employé des postes à Bâle, expéditeur des dites *Messageries*, qui me cote le prix de Fr. 57.50, d'où je conclus que l'intermédiaire perçoit là un premier tribut inique de fr. 5.— par tête.
4. Les *Messageries nationales* perçoivent non seulement un haut prix de transport pour le surpoids des bagages, mais quelques fois un double transport. Le bureau de cette administration au Havre est on ne peut plus mal organisé, et elle-même à Paris dédaigne le plus souvent de faire droit à mes réclamations. Elle ne m'a remboursé fr. 400.— pour la valeur d'une malle perdue que lorsque après des retards et des refus continuels, je l'ai fait assigner en justice. Voici dans quel cas elle se fait payer deux fois le transport d'un seul et même objet. Elle inscrit l'émigrant avec son bagage et se fait payer à Bâle, avec le prix de la place, le surpoids excédant 30 kilos. On arrive à Saint-Louis, aux douanes françaises. Le bagage pour lequel on a payé se trouve contenir quelques articles sujets aux formalités du transit. Le convoi part, le bagage est retenu pour être expédié le jour suivant, sous plombs et avec acquit à caution. La voiture ne venant que jusqu'à Paris, l'émigrant arrive ici par le chemin de fer et ne sait où s'adresser pour réclamer ses colis. Il vient au Consulat et ne sait pas dire si jusqu'à Paris il a voyagé par

---

1. *Vice-consul des Etats-Unis à Bâle.*

les *Messageries générales* ou *nationales*; c'est à peine s'il peut indiquer les marques de ses caisses. Le consul fait des recherches dans les deux bureaux. Voici un cas qui mettra le désordre qui règne dans le service et les abus que se permettent les *Messageries nationales* dans tout leur jour.

Un sieur Gugelmann (Bernois), qui sait lire et écrire, après avoir vainement recherché une caisse marquée N.Y. N° 4, et s'être épuisé en démarches dans les bureaux des *Messageries nationales* du Havre, vient réclamer mon concours et justifier du paiement du surpoids. Mes propres recherches demeurent plusieurs jours sans résultat; cette caisse renfermait des provisions de bouche et des vêtements. M. Gugelmann, obligé de partir, veut emprunter fr. 100.— au Consulat pour remplacer les provisions et vêtements indispensables. Il part et sans la persistance du consul, sa caisse aurait probablement eu le sort de tant d'autres... Bref, je ne me contente plus des réponses négatives des employés. Je me fais présenter les feuilles de chargement et les caisses non réclamées venues de Saint-Louis. Point de Gugelmann, point de marque N.Y. N° 4, mais bien un Gugenheimer et une caisse W se trouvent inscrits. Cette ressemblance de nom me fait supposer une erreur. Je me fais présenter la caisse W. Je fais ouvrir l'emballage extérieur qu'elle avait reçu pour le besoin du transit et je trouve sur le bois la marque N.Y. N° 4. Le rapprochement des dates ne nous laisse aucun doute, nous tenons la caisse de Gugelmann. Mais on refuse de me la livrer sans que je paie fr. 65.— de port. Elle avait une valeur de fr. 800.—. Je paie contre quittance motivée. La preuve que ce paiement m'a été réclamé indûment se trouve dans la restitution des fr. 65.— que mes démarches ont obtenue plus tard. J'ai d'autres faits de ce genre, mais celui-ci suffit.

Par la création d'une agence spéciale au Havre, nos compatriotes trouvent ici les conseils, l'aide et la protection dont ils ont besoin; il subsiste néanmoins de graves inconvénients que nous continuerons à énumérer en suivant l'émigrant jusqu'à son débarquement à New York.

5. Aucun contrôle régulier n'est tenu ici et pas plus la police que les consuls ne peuvent fournir un état ni du nombre total des émigrants qui s'embarquent dans l'année, ni encore moins des différentes catégories d'émigrants par les pays auxquels ils appartiennent. La police vise les passeports et les livrets sans qu'ils aient été visés par les consuls, et elle tient même si peu à ces formalités de bon ordre, qu'il n'est rien de plus facile que de s'embarquer au Havre sans passeports ou avec de faux passeports, qu'il ne serait pas difficile de se procurer ici.

Aussi est-ce presque peine perdue pour des parents de demander au consul des renseignements sur le passage au Havre et sur la destination des membres de leur famille, pour les gouvernements d'envoyer des signalements et de requérir l'arrestation des coupables qui fuient de notre pays.

Je n'ai qu'une seule arrestation à signaler depuis 6 mois, c'est celle de Gottlieb Albrecht, de Lenzbourg, arrêté le 7 novembre et qui attend en prison l'ordre de son extradition sans savoir heureusement que c'est en violation de la loi qu'il reste détenu. Le 21<sup>e</sup> jour de son arrestation, il aurait pu requérir sa mise en liberté et s'il avait invoqué la protection de son consul, quel eût été le devoir de celui-ci?

6. L'émigrant est en général ignorant et insouciant; c'est un mineur qui devient dupe ou victime dès qu'il agit sans son tuteur. Inscrit et embarqué sur son navire, il en ignore le nom, et que de fois il s'embarque indifféremment pour New York ou

pour la Nouvelle-Orléans, sans se douter de l'énorme distance qui sépare ces deux villes. Arrivé à New York, il s'est laissé voler sa malle, soit à bord, soit au débarquement et par malheur sa malle contenait une lettre de change sur New York. Il va chez son consul lui conter son malheur. Par quel navire êtes-vous arrivé? — Je ne sais pas. — Sur quelle maison la lettre de change est-elle tirée? — Je ne sais pas. Par qui, et d'où était-elle tirée? Le pauvre diable n'en sait pas davantage et le consul ne peut même prendre des mesures conservatoires, pour prévenir que le voleur n'encaisse la lettre de change qu'il aura trouvée dans la malle.

7. On se fait en Suisse des idées confuses et rarement justes sur les attributions et les fonctions de l'agence suisse des émigrants, dont M. le Docteur Roth est le titulaire.<sup>2</sup> On lui adresse des marchandises, des envois d'espèces, des lettres de change, sans penser que M. Roth n'a pas de magasins, qu'il n'a pas de personnel qui puisse répondre à toute heure et faire les formalités à la douane, qu'il n'est pas négociant en un mot.

8. Reste enfin la question des agents intermédiaires, qui ont avec tant de développement plaidé leur cause dans les journaux, que nous leur consacrerons un chapitre particulier.

*Propositions ayant pour but de parer aux inconvénients et abus signalés.  
Bureau de renseignements*

Création en Suisse, dans une ville centrale, d'un *Bureau de renseignements* qui par une correspondance régulière avec les consuls des ports serait mis en position de fournir à toute heure, à ceux qui le demanderont, toutes les indications nécessaires. Par là on éviterait une correspondance immense, dont la France tire tout le profit, tandis que dans le système proposé, tout l'avantage reste aux postes de la Confédération.

Ce bureau central, par les lumières qu'il acquerrait bientôt sur tout ce qui se rattache à l'émigration, ne tarderait pas à devenir d'une grande utilité pour le Conseil fédéral et à être en état si ce n'est de formuler des propositions, au moins de fournir un avis éclairé sur tout travail ayant pour objet l'émigration.

Pénétré des avantages que procure à la France le passage de nos émigrants, il engagerait le Conseil fédéral:

1) à obtenir du Gouvernement français qu'il renonce à exiger le visa des passeports par l'Ambassade ou du moins à la taxe de fr. 5.— par visa.

Il proposerait aussi ou l'impression de passeports spéciaux pour les émigrants, ou d'une feuille de route indiquant: les prénoms, noms et l'origine des porteurs; le nom de la diligence française chargée de leur transport jusqu'au Havre; la date de leur départ de Bâle par exemple; la somme payée pour leurs places, pour leurs bagages; les marques, n° et nombre de leurs colis, ainsi que leur valeur; la date de leur arrivée au Havre; le nom du navire, du capitaine et la destination pour laquelle ils s'embarquent; s'ils emportent des titres, l'indication de leur nature, et

---

2. Le 1<sup>er</sup> octobre 1848, le Directoire fédéral avait annexé au consulat du Havre une agence d'émigration. A la suite d'un rapport du 25 février 1849, dans lequel il attaque personnellement les agents d'émigration, les aubergistes du Havre et les employés des compagnies maritimes, (publié dans FF 1849 I, après p. 130), Roth sera révoqué le 7 avril 1849. (Cf. FF 1849 I, p. 438—439).

s'ils sont porteurs de lettres de change, l'indication du tireur et de son domicile, du tiré et de sa ville.

Pour le cas où l'émigrant voudrait faire effectuer des assurances contre risque maritime, ces assurances seraient mentionnées sur sa feuille de route.

Et comme tous agents ou consuls suisses seraient tenus de compléter ces feuilles de route et de les mentionner sur un livre tenu à cet effet, elles prévendraient beaucoup d'inconvénients et notamment ceux signalés aux §3, 4, 5 et 6. Mais pour cela une autre création est nécessaire et pour celle-là nous n'avons pas le mérite de l'initiative, car nous en avons trouvé l'idée dans beaucoup de nos correspondances. Nous voulons parler d'un *Bureau d'expédition à Bâle* qui serait chargé de recevoir tous les bagages des émigrants expédiés 30 jours à l'avance, afin que l'envoi puisse en être fait par roulage ordinaire et les formalités de douane à la frontière remplies par le Bureau. Pour se soustraire au tarif élevé des diligences et aux inconvénients de la nature du N° 4, il serait très désirable que tous les bagages des émigrants pussent arriver au Havre par roulage ordinaire. En centralisant ces expéditions en une seule main à Bâle, au Bureau d'expédition, au Havre au consulat suisse, de notables économies pourraient être réalisées au profit des émigrants sans compter les prix de composition à obtenir des messageries pour les émigrants, et les plus bas prix que l'on obtient pour un chargement que pour un colis. On pourrait aussi en expédier 20 ou 30 avec une seule lettre de voiture, avec un seul acquit à caution.

Une seule lettre d'avis suffirait aussi pour un grand nombre de colis, là où il faut aujourd'hui en écrire une pour chaque bagage d'un émigrant.

Les avantages qu'un tel bureau offrirait aux émigrants seraient si grands et si nombreux que je n'hésiterais pas à les faire payer par eux. Et si minime que fût la contribution imposée à chacun, je crois que le produit suffirait pour rétribuer convenablement le personnel de ce bureau. Ce bureau pourrait aussi être chargé des affaires d'argent des émigrants.

Les communes, les commissions des pauvres, les gouvernements cantonaux eux-mêmes, trouveraient un grand avantage à n'avoir qu'à aviser aux moyens de faire arriver leurs contributions à Bâle. Le Bureau de cette ville trouverait à son tour, soit auprès des banquiers de Bâle, soit auprès de la succursale de la Banque de France à Mulhouse, à se procurer des valeurs sur le Havre ou sur Paris.

Une simple commission de banque perçue par le Bureau sur ces affaires de finances serait une nouvelle source de produits qui me confirme dans l'opinion que ces bureaux ne doivent rien coûter à la Confédération.

L'expérience de l'Agence suisse établie au Havre est très concluante. Il a suffi de la publication du premier rapport de M. le Docteur Roth pour que de tous les points on réclamât ses conseils avant de partir, pour, arrivé ici, ne rien faire sans avoir pris son avis. J'ai pu en juger pendant les deux mois de maladie grave que vient de faire M. Roth et dont il est heureusement relevé. Le peuple suisse a confiance dans ses autorités, et l'émigrant en particulier ne demande qu'à être conduit et guidé. Il a parfaitement compris que les intermédiaires officieux n'étaient le plus souvent que des gens spéculant sur son ignorance.

Il n'est donc pas permis de douter qu'il n'acueillît avec reconnaissance la formation d'un Bureau central de correspondance et d'un Bureau central d'expédition.

Les distances sont petites en Suisse, ce qui permettrait peut-être de fondre les deux bureaux en un seul dont le siège serait à Bâle.

### *Extradition*

Le paragraphe 5, page 3 fait allusion à l'état actuel des rapports internationaux entre la France et la Suisse. L'article 5 du traité du 28 juillet 1828<sup>3</sup> demeurera lettre morte, si par de nouvelles négociations, des stipulations plus libérales ne viennent hâter la solution des questions d'extradition, et si de la part de la France, il n'est pas recommandé une surveillance plus sévère au sujet des passeports et des embarquements clandestins.

Sans doute le droit d'asile est sacré et digne des plus grands respects. La Suisse en est jalouse autant que la France. Pourquoi donc, les cas d'extradition étant spécifiés, les deux pays n'auraient-ils pas respectivement la confiance que l'extradition ne sera jamais demandée hors les cas prévus, et pourquoi au lieu de l'accorder sur la simple demande des agents accrédités, vouloir se faire juge chaque fois de la légitimité de la demande. Cette prétention est exclusive de tout respect, de toute confiance, des plus simples rapports de bon voisinage. On peut presque se demander à quoi bon un traité basé ainsi sur la méfiance, si chaque cas d'extradition a besoin d'être soumis au jugement de la partie à laquelle la demande est adressée.

[...] <sup>4</sup>

### *Consulats aux Etats-Unis*

A mesure que nous enlevons les émigrants aux agents officieux, les agences et consulats qui se trouvent sur la ligne de l'émigration augmentent en importance. Le Conseil fédéral jugera de l'extension qu'ont prise les affaires du consulat du Havre en comparant ses comptes avec les comptes précédents.

Les rapports de ce consulat avec celui de New York tendent naturellement à s'accroître, et j'ai cru remarquer déjà plusieurs fois que mon collègue de New York ne voyait pas cet accroissement avec plaisir. Vous en pourrez probablement juger par son rapport.

Il est donc à prévoir que sous peu on reconnaîtra le besoin de créer à New York et à La Nouvelle-Orléans une agence comme celle qui a été établie au Havre, ou d'accorder aux consulats de ces 2 ports, une indemnité pour frais de bureau et de personnel, pour qu'eux-mêmes restent chargés du soin des émigrants.<sup>5</sup>

L'expérience faite au Havre me porterait à me prononcer pour ce dernier parti et je suis bien à mon aise pour le dire, puisque j'ai tant à me féliciter du choix que j'ai fait de M. Roth, que je crois sincèrement qu'il serait difficile de trouver un homme plus capable et plus dévoué, ni par conséquent mieux fait pour cette place. Mais il est une foule de cas où les rôles d'agent et de consul se confondent, où la peine que prend le premier n'épargne pas la peine du second, et beaucoup d'affaires notamment celles de la réception et de l'embarquement des bagages et celles d'argent qui reviennent et resteront forcément aux consuls.

3. *Traité concernant les rapports de voisinage, de justice et de police.* RO II, p. 266.

4. *Présentation de deux cas particuliers où les demandes d'extradition n'ont pas été satisfaites.*

5. *Cf. N° 182.*

*Agents officieux, accords, indemnités aux émigrants*

La mesure prise par le gouvernement et par laquelle a été fondée l'agence du Havre a déjà porté d'heureux fruits. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1848 que M. le Docteur Roth est entré en fonctions, peu de nos compatriotes arrivent avec des accords, et tous, sans exception, en s'adressant au consulat ou à l'agence avant de traiter ici pour leur passage, ont pu le faire à une grande différence de prix. Le petit nombre de ceux qui, tombés dans les filets des agents intermédiaires, sont arrivés avec des accords, nous a prouvé qu'en moyenne ils eussent économisé fr. 30.— à 40.— s'ils fussent venus libres d'engagements. C'est toujours la même histoire. Déjà dans sa brochure de novembre 1847: «Letztes Wort gegen den Spezial Agenten, H.W. Finlay», l'honorable M. Meinel, consul de Bavière, évaluait à fr. 31½ la prime que coûtait à chaque émigrant son accord avec cet agent (page 21); et quant à l'avantage de la certitude de départ à jour fixe, ou à défaut d'indemnités assurées à l'émigrant, avantage que font surtout valoir les agents pour justifier leur intervention, voici ce que M. Meinel dit dans le même écrit (page 22): «Auf diese Weise wurde voriges Jahr kein Schiff mit Finlay'schen Auswanderern befördert, deren kontraktliche Ansprüche auf Entschädigung nicht erst von den betreffenden Consuln, entweder auf mündlichen oder schriftlichen Wege, durch Andrehungen von Prozessen, je endlich selbst durch Prozesse, eingetrieben werden musste.»

Si M. Meinel ne parle ici que de M. Finlay, c'est que M. Finlay était le seul agent officiellement accrédité en Bavière.

A ce sujet, je dois dire, pour ce qui me concerne, que j'ai toujours eu à faire une grande distinction, toute en faveur de M. Finlay, entre lui et les différents agents qui s'occupent ici de l'expédition des émigrants.

Un procès qui s'est élevé entre un de ces agents et les propriétaires de paquebots de New York ou leurs représentants au Havre, procès dont j'ai eu à connaître comme commissaire rapporteur nommé par le Tribunal de commerce, m'a fourni les deux faits suivants:

Les agents avaient assigné les consignataires de paquebots en paiement d'une somme de fr. 8599.60 pour indemnités payées à 1337 personnes, pour cause de retard dans le départ. Les demandeurs ne purent justifier que pour 64 personnes de leurs droits à une indemnité et encore ne purent-ils établir que cette indemnité dût tomber à la charge des paquebots! Quand les agents connurent les conclusions de mon rapport, ils abandonnèrent leur procès. Cette même affaire m'a permis de constater que beaucoup d'émigrants porteur d'accords,

arrivés au Havre le 7, 11 et 16 juin ne sont partis que le 1<sup>er</sup> juillet,  
arrivés au Havre les 27, 31 mai et 7 juin ne sont partis que le 16 juin,  
arrivés au Havre le 11 mai ne sont partis que le 6 juin,  
arrivés au Havre le 1 et 6 mai ne sont partis que le 16 mai  
et ainsi de suite.

Est-ce que la question des agents et des accords n'est pas jugée par ces faits? Est-ce que les efforts et les frais qu'ils font pour se débattre et lutter contre la vérité et l'évidence ne prouvent pas leur inutilité en même temps que leur caractère parasite?

Faut-il dire que l'émigrant arrivé avec un engagement peut être jeté sur un mauvais navire, où il manquera d'air et d'espace, comme nous l'avons vu prati-

quer cette année, où beaucoup de petits et vieux navires français ont été employés au transport des passagers? Qu'il n'est pas davantage libre d'acheter ses vivres où il trouve les meilleurs, au meilleur marché. Que si son accord porte que jusqu'à son départ il sera entretenu ici aux frais du traitant, il n'a pas davantage le choix de son auberge et sera nécessairement entretenu aux moindres frais possibles?

Les émigrants comprennent parfaitement qu'ils ont tout à gagner à éviter les agents officieux. Et s'il arrivait que les entrepreneurs du Havre parvinssent à créer un antécédent qui prouverait que les émigrants engagés à la frontière ou à Paris ont payé moins qu'ils sont parvenus à faire payer à ceux qui n'ont voulu s'engager qu'au Havre, je ne crains pas de dire qu'un pareil cas sera toujours une exception.

En effet, quelles sont les difficultés à vaincre, pour que nos compatriotes ne paient jamais que les plus bas prix de passage. C'est d'organiser un bon système de renseignements. Un navire se loue plus ou moins cher, selon qu'il y a plus ou moins de navires qui s'offrent, selon qu'il y a plus ou moins d'émigrants qui font rechercher les navires.

Or jusqu'ici nous avons pu prévoir la marche du prix de passage, nous savons toujours si nous aurons des navires, un ou 2 mois à l'avance, nous aurons des renseignements moins positifs sur la quantité d'émigrants à nous venir de l'Allemagne. Mais nous pourrions toujours être avertis de ceux qui viennent de Suisse, et en tenant compte des saisons comme des événements qui provoquent ou contraignent l'émigration, nous croyons comme par le passé, et même mieux, pouvoir utilement renseigner et guider nos compatriotes dans leur plus grand intérêt.

Demande de M. Roth.

En parlant ainsi nous faisons le plus grand fonds sur le concours de M. le Docteur Roth qui nous a prié de vous adresser une demande que nous appuyons bien volontiers. C'est de bien vouloir changer son titre en celui de *Commissaire* et celui de son bureau en *Commissariat fédéral de l'émigration*. Les titres d'Agent et d'Agence quand il s'agit des émigrants sonnent si mal que, pour moi-même, ce sera une satisfaction que d'avoir pour aide un commissaire. Ce nom, je pourrai le prononcer sans crainte d'éveiller de la suspicion ou de la répulsion.

[...] <sup>6</sup>

---

6. *Passage relatif à la situation commerciale au Havre.*