

16

E 2/2329

*Proposition du Chef du Département politique, J. Furrer,
au Conseil fédéral*

Copie, traduction

Berne, 20 février 1849

Dans la séance du 12 février, vous avez renvoyé à l'examen du département politique la question de savoir si la Confédération peut, et de quelle manière, s'occuper des capitulations militaires.¹ Par suite des événements survenus en Italie, d'après les rapports des consuls sur les dispositions menaçantes du peuple italien envers les Suisses², par les adresses et les pétitions³ et par la fermeté et l'énergie avec lesquelles la presse prend fait et cause, cette affaire a acquis une importance qu'elle n'avait pas encore jusqu'ici, et qui est assurément de nature à faire examiner soigneusement la question.

Nous sommes *unanimes* sur le point odieux et dangereux de ces capitulations; par conséquent il serait oiseux d'examiner ultérieurement cette face de la question. On connaît entièrement la maladie dans ses causes et dans ses effets, mais il est difficile de trouver un remède prompt et efficace.

Le premier point de vue, et le plus important à mes yeux, est le point de vue *constitutionnel*. La Confédération peut s'intéresser de trois manières dans cette affaire:

1. En se substituant aux droits et aux obligations des neuf cantons capitulés et en traitant entièrement la question comme la sienne propre.
2. En ordonnant à ces cantons d'abolir les capitulations.
3. En intervenant par ses recommandations et son appui.

Déjà sous le premier point de vue la question constitutionnelle se présente dans toute sa force, car pour se substituer aux droits de quelques cantons, il faut que la Confédération y soit autorisée par la constitution. L'article 3 constitue la base de cette discussion, article en vertu duquel les cantons sont souverains en tant que cette souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et en vertu duquel ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. Or si, lors de la révision du pacte fédéral, on avait passé sous silence les capitulations, on pourrait peut-être en inférer, quoique d'une manière artificielle, que la Confédération a le droit d'intervenir; mais tout le monde sait que cet objet a été traité dans tous ses détails, et que la délibération a eu pour résultat qu'on a pris purement et

1. Pas de mention dans le PVCF. Le renvoi de la question à l'examen du Département politique n'apparaît que dans une note sur une lettre de V. Beltrani, Envoyé extraordinaire de Sicile, au Président de la Confédération du 11 février 1849 (non reproduite), demandant l'abolition des capitulations militaires.

2. Cf. entre autres le rapport du Consul de Suisse à Livourne, P. Fehr, au Conseil fédéral, du 31 janvier 1849 (E 2/1340).

3. Cf. entre autres la pétition des habitants du canton de Neuchâtel, d'octobre/novembre 1848, portant 3041 signatures (E 2/2328).

simplement l'engagement que ni la Confédération ni les cantons ne concluraient plus de capitulations à l'avenir. La Diète a adopté cet article avec la *pleine conviction* que la constitution ne touchera pas aux capitulations existantes, mais que celles-ci continueront à être une affaire du ressort des cantons. Il en résulte nécessairement que les capitulations actuelles sont en dehors du domaine de la Confédération, et que par conséquent ni le *Conseil fédéral* ni l'*Assemblée fédérale* ne sont autorisés à empiéter impérativement et par contrainte sur les droits des cantons. Il est vrai qu'on a prétendu tout récemment que la Confédération a le «droit *incontestable*» d'intervenir, par la raison que, d'après l'art. 18, tout Suisse est tenu au service militaire. Si cette opinion avait été émise par un journal, je la considérerais comme un dernier retranchement ou comme une tentative désespérée de se placer sur un terrain de droit là où il n'y a plus à en trouver. Mais comme cette opinion a été communiquée officiellement au Conseil fédéral par le gouvernement d'un canton⁴, je dois m'en occuper en quelques mots.

D'abord j'en appelle à la conscience de chaque membre de la commission de révision et de la Diète, qui avouera qu'en statuant l'art. 18 personne n'a songé, même de loin, à quelque chose de pareil. D'après les principes de l'interprétation, cette opinion est tout à fait insoutenable, car il faut toujours réfléchir que les différents articles ne doivent pas être en contradiction, mais en harmonie entre eux, et par conséquent on ne peut interpréter un article de manière qu'il tombe en contradiction avec un autre. Or, ce serait le cas si l'on voulait étendre l'obligation du service militaire aux Suisses qui veulent quitter leur patrie pour toujours ou pour un temps indéterminé. Si tel était le sens de l'article 18, il est évident qu'à l'art. 11 on aurait réservé des droits importants à la Confédération; en outre, on aurait dû lui accorder le droit de défendre ou de restreindre les émigrations ou même les passeports délivrés à des particuliers. Et cependant nous voyons que, sous l'empire de l'ancien pacte, qui supposait aussi l'obligation du service militaire, personne n'a songé à empêcher les enrôlements; qu'en outre des milliers de Suisses sont fixés d'une manière permanente à l'étranger, et que dans les temps où nous vivons, non seulement les émigrations ne sont point défendues, mais qu'elles sont même organisées et protégées, particulièrement par *le* gouvernement qui a émis cette manière de voir. Or, je le demande, n'est-il pas indifférent, en ce qui concerne les obligations militaires, que les Suisses séjournent à Naples ou dans tout autre pays du monde? Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les capitulations permettent aux Suisses de rentrer dans leur patrie lorsqu'elle est menacée d'une guerre, et il s'entend de soi-même que, lorsque la levée de troupes est imminente, les cantons ont le droit et l'obligation, comme cela a eu lieu jusqu'ici et comme cela se pratiquera encore désormais, de défendre à des personnes tenues au service militaire de partir pour l'étranger. Si donc quelques cantons croient que l'état actuel des choses est de la nature désignée plus haut, la Confédération ne les empêchera pas de prendre cette mesure; mais équitablement elle doit non seulement frapper ceux qui veulent s'enrôler, mais encore en général tous ceux qui ont l'intention de se rendre pour longtemps à l'étranger.

Donc, si cette affaire est indubitablement en dehors de la sphère des droits dévolus à la Confédération, on aura bientôt indiqué la position que doit prendre le

4. *Non retrouvé.*

Conseil fédéral. Jamais je ne voterai pour que la constitution fédérale soit violée et transgressée, lors même qu'un noble but pourrait être atteint, car le but ne sanctifie pas les moyens; et encore moins voterai-je pour que le pouvoir fédéral prenne l'initiative d'une violation de constitution. La constitution fédérale a été appréciée et acceptée par le peuple suisse d'après son contenu actuel et non d'après un contenu différent, et qui pourra juger de quelle manière auraient été émis les votes si les capitulations militaires avaient été abolies?

En général, il faut réfléchir à l'impression morale qui serait produite et aux immenses conséquences qui en résulteraient si une constitution, qui a été acceptée il y a peu de temps par acclamation, était violée de haut en bas déjà dans les premiers mois de son existence. Dans des temps de faiblesse et de déchirements à l'intérieur, qui pourraient bien revenir, que devraient espérer, attendre et demander les cantons ainsi que le peuple, si leur confiance à l'observation scrupuleuse de la constitution était trompée à un si haut degré et d'une manière aussi prompte, et quelle efficacité pourraient se promettre pour l'avenir les autorités fédérales lorsqu'elles devraient faire respecter et observer la constitution?

En conséquence, par le même motif il faut aussi rejeter la seconde espèce d'intervention, qui consisterait à prescrire aux cantons d'abolir les capitulations. Seulement y a-t-il ici la différence que cette manière d'agir serait infiniment plus rigoureuse et plus injuste, par la raison qu'on imposerait aux cantons une obligation qu'ils n'ont pas, sans compensation pour l'énorme préjudice qu'ils auraient à supporter.

D'après le troisième point de vue, il s'agit de savoir si la Confédération doit intervenir par ses recommandations ou par son appui. Dans ce cas aussi il est incontestable que, pour arriver à un résultat, il faudrait faire violence à quelques cantons, car on ne peut admettre qu'en vue d'un secours purement partiel ils seraient disposés à abolir les capitulations ou que, d'un autre côté, les autres cantons consentiraient à supporter seuls la charge.

Conséquemment il est à prévoir qu'un secours partiel et une recommandation sans mesures coercitives seraient sans résultat. Assurément je concède que *quelques* cantons seraient peut-être disposés à abolir les capitulations moyennant un secours partiel. Or, personne ne voudra proposer de faire des sacrifices considérables dans le but d'opérer simplement la réduction de ces troupes. Mais supposé qu'on parvienne à gagner les cantons intéressés en leur promettant un secours, il ne faut pas envisager la question d'un seul côté et superficiellement, mais la regarder fixement en face et calculer les sacrifices qui en résulteraient pour la Suisse.

En supposant qu'une indemnité soit allouée à *tous* les soldats suisses, toutefois seulement à ceux qui sont au service de Naples, et en ne prenant pour base que le *minimum* de leur pension, j'arrive au calcul suivant:

Quatre régiments de 1450 hommes chacun font 5800 hommes.

La pension du soldat est de 114 frs. de France, ce qui fait annuellement une somme de 661,200 frs. J'y ajoute 10 pCt. pour les pensions plus élevées de tous les grades, depuis le caporal jusqu'au colonel, et j'arrive à la somme totale de 727,320 frs. annuellement.

Hors de la Suisse il est extrêmement difficile, même impossible, de déterminer d'une manière même approximative la somme qu'on aurait effectivement à payer. Si un petit nombre de soldats seulement, par exemple, donnaient suite au rappel

qui leur serait adressé, il est certain que la charge ne serait pas onéreuse. Mais, dans ce cas, le but ne serait nullement atteint. Or, si nous nous prononçons pour la dernière alternative, il faut que nous nous en mettions clairement les suites devant les yeux, et par conséquent que nous posions la question de savoir combien il faudrait payer d'indemnités si toutes les troupes, ou du moins la plus grande partie, rentreraient dans leurs foyers. La circonstance que plusieurs soldats n'ont pas encore droit à la pension, parce qu'ils ne remplissent pas la condition d'un service de vingt ans sans interruption, pourrait exercer une influence fâcheuse. Car il faudrait, sous le titre de pension de réforme, les indemniser de ce qu'on les a forcés de renoncer à la perspective qu'ils avaient d'obtenir une pension de retraite. Ainsi, dans la supposition qu'on pourrait mettre à exécution le rappel de tous les soldats, ou du moins de la plus grande partie, la somme désignée plus haut ne pourrait être modifiée avec beaucoup de profit, surtout si l'on réfléchit qu'on n'a porté en ligne de compte que la dernière classe des pensions, tandis que peut-être plusieurs ont déjà ou auront bientôt droit à une classe plus élevée.

Or, où faut-il prendre chaque année cet argent? Il est absolument impossible, par des motifs que je puis me dispenser de développer ici, de puiser dans la caisse fédérale de quoi couvrir cette dépense. Il faut donc que la somme soit prélevée sur les cantons. Or, si l'on apprécie la situation avec calme et sans prévention et qu'on ne se laisse pas entraîner par l'exaltation, on se convaincra que le prélèvement de cette somme est également du domaine des impossibilités, notamment pour l'avenir, lors même qu'on devrait attribuer au présent une influence si inspiratrice. Ce sont principalement les cantons qui n'ont pris aucune part à la faute de quelques anciens gouvernements, qui repousseraient énergiquement toute demande ayant pour but d'exiger d'eux un contingent annuel; et en effet, on pourrait à peine en savoir mauvais gré non seulement à ces cantons-là, mais encore à tous les autres, lorsqu'on voit combien les finances sont serrées partout, combien il faut augmenter les impôts cantonaux, combien l'industrie souffre sous une pression de toute espèce, combien les assistances pour les pauvres vont croissant, et enfin combien il y a de cantons qui ont été tellement frappés des suites de la guerre du Sonderbund, que ce n'est qu'après beaucoup de peine qu'ils peuvent satisfaire à leurs besoins économiques ordinaires.

Dans des conjonctures pareilles, il n'est pas dans la position du Conseil fédéral, lors même qu'il y serait autorisé par la Constitution, de présenter à l'Assemblée fédérale une proposition tendant à ce que les Cantons soient intéressés dans cette affaire.

On a fait naître l'idée d'une contribution nationale volontaire. Le Conseil fédéral n'aurait aucun intérêt à la combattre. Mais comme il n'a pas le droit de lever des impôts, il ne peut prendre de son chef une disposition à cet égard; au contraire, une collecte de cette nature devrait émaner de particuliers ou d'associations, et peut-être serait-il nécessaire d'avoir dans quelques endroits l'approbation des autorités cantonales. Conséquemment il n'est pas à sa place de s'occuper du produit probable d'une collecte pareille; toutefois je doute qu'il soit considérable, lorsqu'on a égard à la situation susmentionnée du pays, lorsqu'on réfléchit que l'Italie, qui en retirerait le plus grand avantage, n'a pas encore offert un creutzer à la Suisse, lorsqu'on s'aperçoit qu'on rencontrerait bien peu de sympathie pour assurer l'existence ultérieure de gens qui ont privé le pays de leurs forces et consa-

cré leur vie au service de l'absolutisme. Il est bien vrai que les délégués siciliens ont dit «que la Sicile, en tant que ses forces le permettraient, était disposée à faire des sacrifices pécuniaires;»⁵ mais comme nous savons de bonne source que ce pays se trouve dans la crise financière la plus extrême et qu'elle pourra difficilement trouver les moyens de supporter les grands sacrifices qui lui sont réservés, il est bien clair qu'on ne peut rien espérer d'une promesse faite en termes si généraux, ce qui deviendrait évident aussitôt qu'on serait entré en nég[oci]ation sur les garanties nécessaires.

Enfin, outre les grands sacrifices financiers, il ne faut pas perdre de vue quelles seraient les conséquences ultérieures de la rentrée effective de quatre régiments dans leurs foyers. La rentrée dans les Cantons d'une telle masse d'hommes sans profession, sans occupations régulières et la plupart démoralisés, produirait nécessairement une influence délétère sous tous les rapports. Il est facile aussi de juger quels sont les éléments pernicieux que renfermerait cette partie de la population sous le rapport politique. Car dans un service mercenaire de plusieurs années, ces troupes auront difficilement gagné en amour de la patrie, et difficilement elles seraient disposées à défendre ses institutions libérales. Il est vrai que, pour obvier à toutes ces difficultés, on a déjà entendu donner le conseil de coloniser ces troupes dans les parages d'outre-mer; mais je dois contester à la Confédération le droit de déporter, comme des criminels, des soldats contre leur propre volonté et de traiter des hommes comme une marchandise. D'ailleurs, je crois qu'on n'aurait pas le pouvoir d'exécuter cette mesure.

Il vaut encore la peine de soulever la question de savoir s'il y a quelque certitude que des sacrifices, que la Suisse est presque hors d'état de supporter, seront couronnés de succès. Il s'agit de la liberté politique de Naples et de la Sicile, laquelle on croit acquérir par l'abolition des capitulations; mais j'ai la conviction que cette liberté ne dépend pas du rappel de quatre régiments. Elle sera déterminée par les grandes conjonctures politiques qui vont se développer en Europe; et si le principe monarchique ou même l'absolutisme s'affermir de nouveau, l'existence ou la non-existence de quelques régiments sera une chose de peu d'importance en elle-même. Une grande nation qui ne peut pas même dompter ceux-ci, sera difficilement en état d'assurer pour toujours son indépendance et sa liberté politique. Un avenir peu éloigné décidera si les jeunes républiques de Rome et de Toscane sont capables de se maintenir.

Ainsi, il pourrait facilement arriver qu'on n'obtiendrait pas de résultat durable, tandis que la Suisse serait tenue de droit de supporter pour toujours la charge qu'elle aurait acceptée. Il est donc incontestable qu'il serait passablement chanceux de faire des sacrifices si grandioses en vue d'un but incertain.

Lors même qu'on hasarderait et qu'on surmonterait toutes ces difficultés, le but, d'après ma conviction, ne serait néanmoins pas atteint ou seulement d'une manière incomplète, car nous n'avons ni la force, ni les moyens de mettre nos mesures à exécution. La Suisse peut bien abolir les capitulations et anéantir les traités, mais je crois que la plus grande partie des régiments resterait néanmoins au service. Les habitudes de la vie, hélas! aussi les sympathies politiques, de tristes

5. Note du 11 février 1849 mentionnée ci-dessus, note 1.

perspectives pour l'avenir, le manque d'argent pour faire la route et plusieurs autres considérations détermineraient sans doute les troupes à rester au service, et toute la différence consisterait en ce qu'elles seraient privées des droits que leur assure encore la capitulation. Il est vrai qu'on a proposé de menacer de la perte des droits civils les soldats qui refuseraient de rentrer dans leur patrie; mais ce serait de nouveau une violation flagrante de la Constitution, d'après laquelle aucun citoyen suisse ne peut être privé du droit d'origine ou de cité (art. 43). Cette proposition prouve encore combien dans cette affaire on parle légèrement et sans tenir compte des circonstances. Conséquemment, selon toute probabilité, la tentative serait impuissante et difficilement propre à sauvegarder l'autorité de notre pays et de notre Constitution. Le seul avantage que nous en retirerions consisterait en ce que la haine et l'aversion ne seraient plus dirigées contre la Suisse, mais contre les troupes seulement. Mais on aurait peu gagné pour la cause de la liberté.

En conséquence, je propose en première ligne de décider:

«Les autorités fédérales ne sont pas compétentes pour abolir les capitulations existantes; il n'est donc pas dans la position du Conseil fédéral de faire des propositions relatives à la matière.»⁶

Dans l'exposé que je viens de faire, je me suis abstenu à dessein de parler de l'adage qui consacre qu'il convient à un Suisse de rester fidèle à la parole qu'il a donnée; car on peut citer bien des choses qui, dans le cas présent, sont de nature à en atténuer l'importance morale. On peut avancer, par exemple, que des traités pareils reposent sur l'immoralité et que pour ce motif ils ne méritent aucune protection légale; qu'en outre ils n'exposent que sous une seule face les avantages et les désavantages, et qu'enfin l'histoire prouve que les Etats étrangers ont brisé ces capitulations aussi souvent que cela a été dans leurs convenances. De plus, je n'ai pas fait mention de cet adage, par le motif que la Suisse n'a pas engagé sa parole et que conséquemment elle n'a point de parole à tenir. C'est donc l'affaire des gouvernements intéressés de peser jusqu'à quel point, dans l'état actuel des choses, ils se considèrent obligés légalement et moralement de laisser subsister ultérieurement ces traités. En général, il est clair que cet objet concerne en premier lieu les Cantons intéressés, et que dès lors on devrait du moins attendre quelles seront les propositions et les offres qu'ils feront. Il est donc très surprenant que la presse s'adresse continuellement aux autorités fédérales, au lieu d'aller frapper là où l'on devrait d'abord ouvrir; car sans la libre volonté et des ouvertures prévenantes de la part de ces cantons, c'est la Confédération qui se trouve le moins dans la position légale de pouvoir agir. Conséquemment l'action des autorités fédérales peut tout au plus s'étendre jusqu'à fixer l'attention de ces Cantons sur l'état critique de la situation actuelle et les inviter à examiner si l'on ne pourrait pas, et sous quelles conditions, abolir ou modifier les capitulations, ou bien prendre des mesures pour entraver ou suspendre les enrôlements. Sous ce rapport, on pourrait appeler leur attention sur différentes circonstances, dont je cite pour exemple les suivantes:

1. Ces cantons devraient examiner mûrement si leur co-contractant, le gouvernement de Naples, a observé de son côté le traité, si plusieurs promesses ne figurent pas uniquement sur le papier sans avoir été remplies en réalité, et si notam-

6. Cette proposition a été adoptée par le Conseil fédéral le 23 février 1849 (E 1004 1/2, n° 459).

24 FÉVRIER 1849

47

ment on a accordé, sous le rapport du commerce et des relations, les faveurs que promet l'article additionnel des capitulations.

2. La législation des cantons peut peut-être contribuer beaucoup à entraver le succès des enrôlements, par exemple, en exigeant préalablement de ceux qui prennent du service certaines prestations comme équivalent du service national qu'ils quittent, ou certaines garanties qu'à l'avenir ils ne tomberont pas à la charge des communes.

3. Enfin, l'influence morale sur la population et les hommes aptes au service ne demeurerait pas sans résultat, en supposant que les gouvernements feraient ressortir combien ce service mercenaire est déshonorant, anti-national et dangereux pour l'avenir tout entier du soldat.

Si, en général, le Conseil fédéral veut faire quelque chose dans cette affaire, je propose en seconde ligne que cet objet soit entamé dans ce sens auprès des gouvernements intéressés.⁷

7. Publié dans FF 1848/49 I, supplément après p. 72, par décision du Conseil fédéral du 23 février 1849.