

E 2/2331

Message du Conseil fédéral au Conseil national

Berne, 29 novembre 1849

Attendu que les matériaux que nous avons à recueillir en vue de la tractation de la question des capitulations militaires ne sont pas encore au complet, nous nous serions abstenus de vous faire un rapport dans la présente session. Toutefois,



quelques cantons¹ ayant, à teneur de l'article 81 de la Constitution fédérale², soulevé cette question dans le but de provoquer des résolutions ultérieures de la part de l'Assemblée fédérale, nous estimons devoir vous faire rapport sur tout ce qui s'est passé depuis votre dernier arrêté³, afin que vous puissiez apprécier la situation actuelle pour autant que la chose est possible. Nous avons en même temps l'honneur de vous communiquer ci-joints, tous les actes sur lesquels se fonde le présent rapport.

Après que l'Assemblée fédérale eut décrété le 20 juin dernier que les enrôlements seraient provisoirement suspendus et des négociations entamées en vue d'amener la résiliation des capitulations militaires encore existantes, et après que le Conseil national eut déclaré ne pas vouloir donner suite à la pétition du 27 juin adressée à ce sujet par des Suisses domiciliés à Naples⁴, nous expédiâmes le même jour deux circulaires.⁵ L'une adressée à tous les Etats, communiquait à ceux-ci l'arrêté du 20 juin, et leur enjoignait la consciencieuse exécution. L'autre fut envoyée aux hauts Etats qui avaient conclu des capitulations. Ils y étaient invités à émettre leurs vues et leurs demandes au sujet des négociations, ainsi que des indemnités éventuelles à allouer aux troupes, et à se procurer, de la part des conseils administratifs des régiments respectifs, les renseignements nécessaires sur l'effectif des régiments, le temps de service des soldats, les prétentions à la réforme et à des pensions de retraite et en général sur tout ce qui pourrait servir à l'appréciation du chiffre des indemnités à allouer, cas échéant. En même temps, on donnait à entendre qu'une conférence des Etats intéressés serait peut-être la voie la plus convenable pour traiter cet objet. Cette conférence n'eut toutefois pas lieu, les efforts du Gouvernement de Berne à cet effet n'ayant presque nulle part trouvé l'accueil désiré. Il résulte des communications écrites faites par les cantons⁶ ce qui suit:

a. En ce qui concerne la première circulaire.

Tous les cantons où se trouvaient des bureaux d'enrôlement ont annoncé que les mesures nécessaires avaient été prises en vue de faire suspendre les enrôlements.⁷ Plusieurs d'entre eux réservèrent en même temps leurs droits et exprimèrent l'attente que cette mesure provisoire ne serait pas de longue durée. Les autres cantons ne firent point de réponse, toutefois on peut admettre que là où antérieurement il n'y avait point d'enrôlement, il n'en avait pas été ouvert après l'arrêté du 20 juin; aussi n'a-t-on point entendu parler de quelque chose de pareil. Nous ne doutons en conséquence nullement que la suspension des enrôlements n'ait été généralement exécutée en conformité de l'arrêté fédéral.

1. Cf. lettres de Schwyz du 3/8 novembre 1849 et Soleure du 7 novembre 1849, non reproduites, demandant l'abrogation de l'arrêté fédéral du 20 juin 1849 (cf. N° 36, note 4).

2. L'initiative appartient à chaque Conseil et à chacun de leurs membres. Les Cantons peuvent exercer le même droit par correspondance (RO I, p. 25).

3. Du 20 juin 1849. Cf. N° 36, note 4.

4. Pétition datée: juin 1849 (cf. N° 31, note 2). Le 27 juin 1849, l'Assemblée fédérale a décidé de ne pas entrer en matière (E 2/2329).

5. Non reproduites.

6. Non reproduites.

7. Uri, Lucerne, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes intérieures, Thurgovie, Grisons, Valais, Neuchâtel.

b. Relativement à la seconde circulaire.

Dans la question en général, les gouvernements d'Uri, Schwyz, Unterwalden et Grisons ont contesté la compétence des autorités fédérales et ont réservé les droits de leurs cantons en invoquant les articles 3 et 11 de la Constitution fédérale.⁸ Le Gouvernement de Berne exprima l'opinion que, vu l'issue défavorable des négociations avec Naples, la législation fédérale devait résoudre cette question, en relevant les troupes du serment prêté en vertu de la capitulation et en allouant aux militaires la bonification des frais de retour, sous réserve des réclamations ultérieures que les cantons seraient dans le cas d'admettre; et qu'enfin ceux qui demeureraient dans un service militaire sous les couleurs et le drapeau de la Confédération ou d'un canton devaient être déclarés déchus du droit politique de vote et d'élection dans leur pays.

Quant à la question de savoir s'il y a lieu à indemniser les troupes, les gouvernements de Obwalden, Lucerne et Grisons se sont prononcés affirmativement; les autres n'ont rien répondu, ou ils ne l'ont pas fait d'une manière positive. De plus, aucun des cantons intéressés dans les capitulations militaires n'a déclaré qu'en cette qualité il voulût contribuer pour sa part aux sacrifices matériels, et une prétention de cette nature a été repoussée de prime abord et formellement par les gouvernements de Lucerne, Obwalden, Soleure, Grisons et Valais. Le Gouvernement de Berne, toutefois, ne doute pas que le Grand Conseil de son Etat ne soit disposé à prendre à sa charge, dans une mesure proportionnelle, les conséquences de l'abrogation des capitulations, et celui de Fribourg exprime l'espoir que son Grand Conseil en ferait de même.

En ce qui concerne les renseignements qui ont été demandés sur l'effectif des régiments, le temps de service des soldats, les prétentions à des pensions de réforme et de retraite, etc., ils ne sont pas encore parvenus au complet.

[...]⁹

Nous passerons maintenant à la correspondance avec le Gouvernement napolitain. Il est à votre connaissance que, lorsque l'arrêté touchant l'abolition de la capitulation eut été pris, le Chargé d'affaires du Gouvernement royal des Deux-Siciles remit une note dans laquelle il était protesté contre cette décision, en même temps qu'on menaçait d'user de représailles.¹⁰ La réponse qui y fut faite ayant été publiée dans le temps par la *Feuille fédérale*¹¹, nous nous bornerons à la rappeler et à en joindre une copie aux actes. Par note du 17 août nous nous adressâmes au Gouvernement des Deux-Siciles¹² afin d'obtenir la résiliation des capitulations si possible par voie d'accommodement réciproque. Nous fondions le droit de résiliation essentiellement sur l'article XXIII, § 7 des capitulations, par lequel sont prévus deux cas possibles de résiliation, savoir si des circonstances imprévues rendaient nécessaire le licenciement des régiments suisses en tout ou partie avant l'expiration des capitulations ou si, à cette époque, le Gouvernement royal *seul* se

8. *Article 3*: Les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. *Article 11*: Il ne peut pas être conclu de capitulations militaires.

9. *Résumé des renseignements reçus*.

10. *Note du 27 juin 1849* (FF 1849 II, p. 165–167).

11. *Cf. N° 36*.

12. E 2/2330.

refusait à les renouveler.¹³ Parmi les circonstances imprévues on peut assurément ranger les intérêts majeurs d'un Etat et la présence d'événements ou d'un état de choses dans lequel une capitulation n'aurait jamais été conclue. Comme tels nous signalâmes le fait que le peuple suisse, par ses représentants, tout comme aussi les délégués des cantons ont déclaré cette affaire comme étant nationale, qu'ils ont retiré aux cantons respectifs le droit de prononcer à cet égard, et ont déclaré inadmissible l'existence ultérieure des capitulations. Nous exprimâmes ensuite l'attente que le Gouvernement des Deux-Sicules, en prêtant son concours à l'abolition laisserait suivre les effets prévus par la convention.

Dans sa réponse datée du 12 octobre, et qui nous est parvenue vers la fin de ce mois¹⁴, le Gouvernement des Deux-Sicules rejette formellement l'abolition des capitulations comme étant contraire au traité. Il donne à l'article XXIII une interprétation différente, en ce que du mot «abdication» qui ne peut se rapporter qu'au roi et non aux autorités suisses, ainsi que de la circonstance que, à teneur du dit article, § 6, la Suisse ne peut rappeler les troupes que dans le cas d'une guerre, il tire la conséquence que dans tous les autres cas, l'abolition des capitulations n'est possible en droit que *de par* le Gouvernement sicilien. On fait observer en outre que tous les changements qui peuvent survenir dans l'intérieur d'un Etat ne peuvent, d'après les principes du droit international, exercer aucune influence quant aux obligations qu'il a contractées envers d'autres nations et qu'il a sanctionnées par des traités. Enfin on ajoute que, dans le cas où la Suisse violerait les traités, le Gouvernement se verrait dans la fâcheuse nécessité de prendre une décision énergique, conformément aux ouvertures faites antérieurement. Enfin on exprime l'attente que la Suisse ne reviendra pas sur une prétention qui est dépourvue de tout fondement, et qui forme un contraste si frappant avec sa réputation bien méritée de fidélité dans l'observation des traités conclus.

Bien qu'on n'eût pas été embarrassé de répondre, nous jugeâmes ne pas devoir le faire, dans la conviction où nous étions que toute démarche dans cette direction serait infructueuse.

Il reste seulement encore à mentionner deux autres faits qui sont parvenus officiellement à notre connaissance et sont en connexion avec cette affaire.

Il résulte de diverses dépositions qui ont été faites dans le canton du Tessin qu'il se fait à Côme des enrôlements pour Naples. Partant du point de vue qu'il est dans le sens et l'esprit du décret du 20 juin que, provisoirement, il ne soit plus enrôlé nulle part aucun Suisse, nous avons invité les gouvernements des cantons qui ont des régiments à Naples à faire interdire par les Conseils administratifs de ces derniers tout enrôlement en général.¹⁵ Plusieurs gouvernements n'ont pas voulu y donner les mains;¹⁶ il paraît aussi que cet ordre pour autant qu'il a été exécuté n'a pas été favorablement accueilli à Naples. Car les enrôlements pour les régiments suisses continuent à l'étranger. Il est vrai que depuis un certain temps on n'a plus rien appris de la Lombardie; en revanche le consul à Livourne a annoncé le 20 octobre qu'il a été établi en cette place un dépôt où se trouvent des Suisses et des

13. *Pour les traités de capitulations, cf. D 2203.*

14. *Note de Di Ludolf à Furrer (E 2/2330).*

15. *Circulaire du 10 septembre 1849 (non reproduite).*

16. *Non reproduites.*

étrangers destinés à être transportés à Naples.¹⁷ De même, il y avait des enrôlements dans ce dernier pays.

Le second point concerne une pétition de Suisses domiciliés à Palerme, pétition que nous joignons aux actes avec la lettre d'accompagnement du consul¹⁸, et cela à plus forte raison qu'elle est adressée à la haute Assemblée fédérale. A l'instar d'une pétition antérieure venant de Naples¹⁹, elle appelle l'attention sur les dangers qui pourraient résulter pour la propriété et l'avenir des réclamants en général, ainsi que pour le commerce suisse, d'un conflit avec le Gouvernement sicilien à l'occasion des capitulations.

Ici se termine notre rapport sur la situation actuelle de l'affaire. Aux termes de votre arrêté du 10 [*sic pour 20*] juin, nous aurions dû l'accompagner encore de propositions ultérieures. Toutefois, comme indépendamment de ce que les actes sont incomplets, les hauts Etats de Schwyz et de Soleure ont, en conformité de l'article 81 de la Constitution fédérale, adressé des propositions à la haute Assemblée fédérale, nous croyons devoir laisser à votre décision la question de savoir si vous entrerez en matière sur ces propositions, conjointement avec le présent rapport, ou si vous les renverrez à notre préavis.²⁰

17. *Rapport de Fehr au Conseil fédéral* (E 2/1340).

18. *Pétition du 27 juin 1849, accompagnée d'une lettre du Consul général de Suisse à Naples, G. Meuricoffre, du 4 juillet 1849* (E 2/2329).

19. *Voir note 4.*

20. *Renvoyé au Conseil fédéral par l'arrêté fédéral du 13 décembre 1849 (non reproduit). Voir aussi le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 3 novembre 1850* (FF 1850 III, p. 399—421).