

Copie.

Le 16 Décembre dernier, Son Excellence Monsieur de Reinsbard  
 Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de la République  
 française près la Confédération suisse a communiqué au Conseil  
 fédéral l'extrait d'une dépêche de son Gouvernement portant en  
 substance que :

« Une pétition a été adressée au Gouvernement par plusieurs  
 Négoçians israélites français demandant protection contre les mesures  
 de rigueur prises dans les Cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne  
 envers les citoyens français professant la religion de Moïse.  
 L'expulsion violente de ces nationaux a été encore aggravée par les  
 dispositions législatives adoptées postérieurement aux réclamations  
 des pétitionnaires, et qui interdisent à toute une classe de citoyens  
 français la faculté de s'établir dorénavant dans ces Cantons. Des faits  
 de cette nature imposent au Gouvernement l'obligation de demander  
 formellement au nom des principes de droit public universellement  
 adoptés aujourd'hui la modification d'une législation intolérante qui  
 blesse les principes de civilisation libérale dont la France s'honore d'être  
 le soutien. Tous ses ressortissants, à quelque royaume qu'ils appartiennent,  
 ont un droit égal à la protection du Gouvernement qui ne pourrait,  
 sans manquer à ses devoirs conserver intactes ses relations avec un Etat  
 où un certain nombre d'entre eux, livrés en butte à un traitement  
 qui a tout le caractère d'un acte de mauvais vouloir prémédité et tout  
 au moins celui d'injurieuse persécution dans un système contre lequel  
 il a sans cesse réclamé. Le Gouvernement de la République avait  
 conçu l'espoir que les sages réclamations de la Légation auraient au  
 moins pour effet de suspendre les actes violents et injustifiables dont on  
 avait à se plaindre. Loins de là, le Grand Conseil de Bâle-Campagne  
 y a répondu par l'adoption de mesures plus rigoureuses encore.

A Son Excellence Monsieur de Salignac Tindou  
 Envoyé et ministre plénipotentiaire de la République  
 française en Suisse.



Et tenue de l'art. 3 du traité de 1827, les Cantons de Bâle Ville et  
 Bâle Campagne devraient traiter les citoyens français comme leurs  
 nationaux; mais soit à qui n'a pas eu lieu. La France n'est par consé-  
 quent pas tenue non plus d'admettre les ressortissants de ces Cantons  
 à ses propres nationaux. Le Gouvernement français éprouverait  
 un vif regret de devoir adopter des mesures de représaille envers la  
 Suisse et il désire épuiser préalablement tous les moyens de concilia-  
 tion compatibles avec la dignité et l'intérêt de ses concitoyens. La  
 Légation est donc chargée d'inviter le Conseil fédéral à ouvrir une né-  
 gociation destinée à obtenir l'abrogation des dispositions législatives  
 dont il s'agit. Ce but pourrait être atteint, soit par une modification  
 de la Constitution fédérale qui aurait pour effet d'investir le Conseil  
 fédéral du pouvoir de contraindre les Cantons à traiter les Israélites  
 français comme les autres français, soit par une interprétation de  
 cette constitution qui n'impose à aucun Canton l'obligation d'admettre  
 les Juifs sur son territoire, mais qui ne leur en refuse pas cependant  
 la faculté. Le Conseil fédéral sera en outre engagé à prévenir les Gouver-  
 nements de Bâle Ville et de Bâle Campagne que si l'état de choses  
 actuel devait continuer, la France serait dans la nécessité de refuser  
 à leurs ressortissants des droits réservés aux citoyens français. La  
 Légation demandera de plus qu'en attendant une décision définitive,  
 il ne soit pas donné suite aux ordres de renvoi qui ont été pro-  
 noncés. Le Gouvernement de la République espère que le Conseil  
 fédéral comprendra l'importance de cette démarche et s'attachera à  
 trouver un moyen de donner satisfaction. Si ce but n'était pas  
 atteint, l'impérieux devoir qui commande au Gouvernement français de  
 faire respecter la nationalité et les intérêts des citoyens français, le mettrait  
 dans la pénible obligation de recourir à des mesures que la prudence  
 du Conseil fédéral saura, sans doute, prévenir, afin que cette revendication  
 d'un droit incontestable ne devienne pas l'occasion d'une atténuation bien  
 regrettable dans les rapports existant entre la France et la Confédération  
 Suisse. »

Conformément à l'usage établi, le Conseil fédéral s'est empressé  
 de porter cette note à la connaissance des Gouvernements cantonaux  
 qu'elle concerne plus particulièrement; et il a dû d'autant plus de raison



de le faire dans le cas actuel qu'il a pu se convaincre par le ton et le contenu de la note que la pétition des Israélites sur laquelle elle s'appuie est partielle, incomplète et empreinte d'exagération.

Basé sur les rapports des Gouvernements de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, le Conseil fédéral doit avant tout compléter les faits et les ramener à leur véritable état.

En ce qui concerne Bâle-Ville, aucun traité français établi dans le Canton n'en a été renvoyé, et il n'y a été promulgué ni loi ni ordonnance en vertu de laquelle des citoyens français, Juifs ou Chrétiens, doivent être traités plus rigoureusement que des citoyens de Bâle même, ou d'autres citoyens suisses. J'ai plutôt ce qui s'est passé: Depuis nombre d'années, les ordonnances de police en matière d'industrie étaient éludées, soit par des citoyens du Canton et d'autres Suisses établis, soit par des habitants des localités limitrophes, en ce que ces individus ne possédant pas le droit d'exercer certaines industries empruntaient le nom d'autres personnes, exploitant ainsi une industrie sous de faux noms et d'une manière illégale. Dans le but de réprimer efficacement des abus de ce genre, on rendit, le 2 Juillet dernier, une ordonnance de police statuant des peines contre ceux qui coopéraient à une pareille infraction de la loi, soit en prêtant leur nom, soit en empruntant celui d'autrui. Il en résulta que plusieurs dénonciations d'exploitation industrielles illicites parvinrent aux tribunaux et que les fermes divers établissements ou magasins dont les possesseurs ne recusaient plus à faire passer une personne ayant droit d'exercer l'industrie comme prétendu propriétaire de l'établissement. Au nombre des individus qui ont été punis se trouvent aussi quelques Israélites français de l'Alsace qui n'étaient nullement établis dans le Canton de Bâle, mais qui se rendaient journellement du lieu de leur domicile dans la Ville et y tenaient des établissements industriels, sous des noms d'emprunt et contrairement aux lois du Canton. Or cette ordonnance de police n'est point une mesure exceptionnelle contre les Israélites français, mais elle est aussi appliquée à tous les citoyens suisses, quel que soit leur religion qu'ils professent. D'ailleurs, c'est toujours avec les plus grands ménagements qu'on a procédé à l'exécution de ces jugements et de longs délais convenables pour la liquidation ont été accordés à ceux qui les ont sollicités.



La Légation française ayant aussi demandé un délai équitable en cas pareil, on a bien dû être surpris qu'il a été immédiatement satisfait à cette demande, la sentence judiciaire elle-même soit attaquée et signalée comme une mesure vexatoire et contraire au traité. Il est donc établi en fait qu'aucun Israélite français établi n'a été renvoyé et qu'il n'a été pris aucune mesure exceptionnelle contre cette classe de citoyens français; que par conséquent et faisant même abstraction du point de vue du droit, il n'existe pas de motif de plainte contre le Gouvernement de Bâle-Ville.

Plusieurs Israélites français ont, il est vrai, été renvoyés du Canton de Bâle Campagne; on y a aussi rendu en Novembre dernier une loi interdisant l'établissement et l'exercice permanent d'une industrie à tous les Israélites, par conséquent aussi aux Suisses, et frappant d'une amende les contraventions à cette loi. Les renvois dont il s'agit n'ont point été ordonnés en exécution de cette loi, mais en application de la législation antérieure et par suite de la conduite des Israélites qui ont porté plainte. Bien que plusieurs séjournaient déjà depuis longtemps dans le Canton, il est de fait qu'aucun d'eux n'a jamais obtenu la permission de s'y établir et d'y exercer une industrie, mais, ainsi que le Conseil fédéral a déjà eu l'honneur de l'exposer dans sa réponse du 7 Novembre dernier, ils ont eu recours à la ruse et enfreint les lois, notamment en mettant en avant d'autres personnes comme prétendus propriétaires d'une industrie, ou les faisant passer comme employés ou en usant d'autres expédients semblables. Malgré des comminations répétées, d'expulsion et de punition, ils persistent dans leur conduite jusqu'à ce que l'opinion publique se prononce toujours plus hautement contre l'illégalité d'un pareil état de choses, met les autorités dans l'obligation de procéder avec plus de rigueur, quoique tous les moyens employés précédemment étaient demeurés sans effet. Quant à cette loi qui fait aussi l'objet de la plainte, elle ne renferme point, comme on le prétend, une interdiction toute nouvelle de l'établissement et de l'exercice de l'industrie aux Israélites tant Suisses qu'étrangers. Elle ne fait que confirmer, quant au point principal, des dispositions antérieures, quoique cette interdiction n'a été statué déjà dans diverses lois, notamment en 1803, 1816.



La nouvelle loi ne diffère au fond des anciennes qu'en ce qu'elle réprime les infractions avec plus d'efficacité et qu'elle supprime en faveur des Israélites diverses restrictions auxquelles ils étaient soumis précédemment dans le domaine du droit-civil.

Il est l'état réel de l'affaire dans ces deux Cantons.

Le Conseil fédéral revenant au contenu de la note du 16 Décembre dernier, ne saurait admettre que les intérêts d'une civilisation libérale soient en question, que ces intérêts aient été lésés en Suisse à l'égard des Français, ni que la France ait le droit d'intervenir à ce sujet. Sans entrer plus avant dans les motifs exposés dans la note, le Conseil fédéral doit cependant présenter les observations suivantes.

La législation de divers Cantons qui refuse ou rend difficile l'établissement des Juifs en général n'a point été inspirée par des idées d'intolérance ou de persécution religieuse, mais dictée par de nombreuses et amères expériences de la manière dont ces gens exercent ordinairement leur industrie et comment ils ont essentiellement contribué à appauvrir des contrées entières. Les lois n'ont pas davantage pour mobile des sentiments d'inhumanité ou la haine envers ceux qui professent la religion juédaique. Non seulement une foule d'Israélites étrangers ont été de tout temps et sont aujourd'hui encore établis en Suisse, mais la Confédération a fait à répétition fois, preuve de la plus grande inhumanité à leur égard, notamment en 1848 et 1849, alors qu'elle accada asile et protection à plus de cent familles juives de la France menacées dans leur vie et leurs propriétés en Alsace, et ce furent précisément les Cantons contre lesquels la plainte actuelle est plus spécialement dirigée qui se distinguèrent fort honorablement à cette occasion.

Il ne saurait d'ailleurs être en question de savoir si la constitution et la législation d'un Etat indépendant répondent ou non à toutes les exigences et à toutes les idées de l'époque. Car cette question, fort relative du reste, concerne les rapports intérieurs de chaque Etat, et d'après les principes reconnus du droit international, elle ne peut être l'objet de l'intervention d'un autre Etat. Il s'agit au contraire de savoir si les Cantons suisses sont dans l'obligation d'accorder l'établissement aux Israélites français

D



et si le refus qui en serait fait constituer une violation des rapports internationaux avec la France. Le Conseil fédéral estime que chaque Etat a le droit de statuer par sa Constitution ou sa législation les principes, les restrictions et les conditions d'après lesquelles il entend accorder aux étrangers le droit de s'établir dans le pays. Ce droit qui n'est pas seulement dans la nature des choses, mais encore il trouve sa confirmation partout dans la réalité. Si un Etat était, par les principes généraux de droit international, obligé d'accorder l'établissement à tous les ressortissants des autres Etats, les traités relatifs à cet objet seraient superflus ou du moins perdraient leur principale signification.

En Suisse, ce droit de législation souverain en matière d'établissement appartenait précédemment tout entier aux Cantons, ensuite qu'il leur était loisible de refuser en tout ou en partie l'établissement, non seulement aux ressortissants d'Etats étrangers mais aussi à des citoyens d'autres Cantons. La Constitution fédérale de 1848 a limitée la souveraineté des Cantons en tant qu'ils sont maintenant obligés d'accorder l'établissement aux citoyens d'autres Cantons, qui appartiennent à la confession chrétienne et remplissent les conditions voulues par la Constitution. La contrainte imposée aux Etats confédérés par la Constitution ne va pas plus loin, et il suit de là que, aujourd'hui comme avant, les Cantons sont libres d'accorder ou de refuser l'établissement à des personnes qui n'appartiennent pas à la confession chrétienne. A cet égard les Cantons sont donc indépendants et se trouvent dans leur droit constitutionnel, lorsque par ex. ils n'accordent pas l'établissement à des Israélites suisses. Par le même motif, on ne saurait exiger non plus qu'ils traitent les ressortissants d'Etats étrangers plus favorablement que les citoyens suisses. Ce principe de l'indépendance en matière de législation, la Suisse la maintient de tout temps dans ses rapports avec d'autres Etats, et il n'a été contesté encore par aucun Etat, parce que chaque Etat le revendique pareillement pour lui-même.

Maintenant existe-t-il entre la France et la Suisse un traité qui <sup>les Cantons</sup> restreigne et surtout leur impose l'obligation d'accorder l'établissement aux Français de toutes les Confessions? Comme dans la note



on s'appuie en effet sur le traité de 1827, le Conseil fédéral doit aussi examiner la question de plus près. L'article 3 invoque présupposés l'obtention de l'établissement, en ce qui se réfère itérativement à l'article 1<sup>er</sup> lequel traite spécialement du droit de séjour, d'établissement et d'exercer une industrie, Il est ainsi conçu :

= Art. 3 Les Suisses jouiront en France des mêmes droits et avantages que l'article 1 ci dessus assure aux Français en Suisse, de telle sorte qu'à l'égard des Cantons qui, sous les rapports spécifiés, au dit article 1<sup>er</sup>, traiteront les Français comme leurs propres ressortissants, ceux ci seront, sous les mêmes rapports, traités en France comme les nationaux. Sa Majesté Très Chrétienne garantit aux autres Cantons les mêmes droits et avantages dont ils feront jouir ses Sujets. »

Il résulte évidemment de cet article que les Français ont droit au séjour, à l'établissement et à l'exercice de leur industrie dans les Cantons, dans la même mesure et étendue que les autres citoyens Suisses. Mais une classe de citoyens Suisses étant exclue de ce droit, il ne pourrait pas être dans l'intention des parties contractantes que ces droits fussent néanmoins accordés à la même classe d'étrangers, et qu'une inégalité fût ensuivie par là au détiment des citoyens Suisses. Et afin de prévenir toute espèce de doute à ce sujet, la Commission de la Diète, avant de conclure le traité, demanda à l'Envoyé français chargé de négocier, une Déclaration authentique sur le sens du traité à l'égard des Israélites français. Cette Déclaration fut donnée à la Diète le 4 Août 1826 par M. le Baron de Rayneval Ambassadeur de France, en ces termes :

« M. le Président,

« La Commission chargée par la Diète fédérale de se concerter avec moi sur les bases de la négociation que mon Gouvernement m'a autorisé à lui en avec la Suisse, a témoigné le désir de recevoir quelques explications propres à ne laisser subsister aucun doute sur le véritable sens de quelques uns des articles que nous avons arrêtés d'un commun accord dans notre dernière conférence, je m'empresse d'autant plus volontiers d'acquiescer à ce vœu, que l'intention bien certaine du Roi mon maître, en réglant par une nouvelle transaction les rapports habituels de ses Etats avec ceux qui composent la Confédération, est d'écarter pour l'avenir, sur les obligations réciproques qui en résultent,





tout sujet de malentendu et d'incertitude».

« Le premier point qui ait paru avoir besoin de quelques éclaircis-  
sements, est relatif aux Israélites, sujets du Roi, qui, en cette qualité,  
pouvaient se croire autorisés à réclamer dans tous les Cantons le  
bénéfice de l'article V. du projet arrêté entre la Commission et moi.  
Je ferai observer à cet égard que cet article ne concédant aux Français  
que les droits qui sont accordés par chaque Etat de la Confédération  
aux ressortissants des autres Cantons, il s'ensuit nécessairement  
que dans aucun des Cantons où le domicile et tout nouvel établissement  
seraient interdits par les lois aux individus de la Religion de Moïse, les  
sujets du Roi, qui professent cette religion, ne sauraient se prévaloir  
de l'article en question pour réclamer une exception à la règle générale.  
Il est bien entendu toutefois, et c'est une conséquence directe de l'art. VI,  
que ceux d'entre eux qui se seraient établis sur le territoire de la  
Confédération sous le régime de laite de médiation et en vertu du  
traité de 1803, continueraient à jouir des droits qui leur étaient acquis ».

La France a ainsi donné par son représentant une déclaration  
authentique portant que les Juifs établis en Suisse depuis l'abrogation  
de l'Acte de Médiation ne doivent avoir aucun privilège sur les Juifs  
Suisse et que par conséquent, les Cantons Suisses ne seraient tenus d'au-  
der l'établissement à ces premiers quantant qu'ils accorderaient aussi  
le même droit aux derniers. Or cette supposition n'existe pas, puisque  
les lois de Bâle n'accordent aucune prérogative aux Juifs Suisses. Et aucun  
du Juif français qui se sont établis en Suisse durant l'époque de la  
Médiation n'a été reconnu.

Mais la note de M. de Rayneval n'est pas la seule déclaration  
et reconnaissance du véritable sens du traité. Une décret rendu en  
1839 par le Gouvernement de Bâle Campagne concernant le séjour  
temporaire donna lieu à une correspondance diplomatique.

Le Conseil fédéral prend la liberté de joindre ici deux notes des  
Ambassadeurs français. M. M. Mottier et de Portois relatives à cette  
affaire. Le côté de diverses observations et de certaines réserves  
générales, on remarque les passages suivants dans ces pièces.

Dans la note du 5 Octobre 1843 il est dit :

« Le décret de 1839, visé la convention du 30 mai 1827,  
car si, conformément à la déclaration de M. Rayneval en date



- du 7 Août 1826, les Juifs français ne pouvant pas se prévaloir des stipulations de l'article V sous le rapport de la faculté de prendre domicile et de former établissement en Suisse, toujours est-il que cette faculté, venir et séjourner dans ce pays, reste entière pour eux.

Dans la note du 28 Juillet 1845 M<sup>r</sup> l'Ambassadeur déclare : que si le Gouvernement de Bâle Campagne persistait, même après la révoation du décret mentionné, à refuser des permis de séjour à des Juifs français qui ne veulent ni former un établissement ni exercer une industrie, il ne pourrait voir dans une telle conduite qu'une infraction aux traités.

Si, d'après les principes généralement reçus et mis en pratique, chaque Etat est en droit de déterminer l'étendue de la faculté de s'établir dans le pays accordée aux étrangers; si à l'occasion du traité conclu entre la France et la Suisse, les Juifs français ont été exceptés par la déclaration formelle de la France, déclaration qui a dès lors été itérativement reconnue, le Conseil fédéral ne comprend réellement pas qu'on puisse parler de violation de droits internationaux et de traités existants, d'un mauvais vouloir persistant, de mesures violentes et de vexations. Les Gouvernements cantonaux que cela concerne repoussent de pareilles imputations; ils déclarent qu'ils ont constamment et consciencieusement observé le traité et qu'ils ne cessent pas de l'observer, mais aussi qu'ils ne reconnaissent aucune obligation en dehors de ce traité et qu'ils doivent réserver les droits de leur Canton contre toutes prétentions ultérieures.

Le renvoi de divers Israélites français a eu lieu en Septembre et en Octobre de l'année dernière. Quoique la Légation française soit intervenue alors par une série de notes, elle n'a jamais prétendu que ces mesures fussent contraires aux obligations internationales ou aux traités, mais elle a fait valoir les circonstances particulières, les bons certificats délivrés en faveur des réclamants, leur séjour prolongé, les pétitions adressées en leur faveur, etc et elle a demandé que le Gouvernement de Bâle Campagne fut invité à recevoir de ses décisions ou que tout au moins un délai équitable fut accordé aux intéressés pour mettre en ordre leurs affaires et qu'en tout cas il fut surmis à l'exécution jusqu'à ce que l'affaire fut terminée. Maintenant



les mêmes mesures sont qualifiées de violation du traité existant entre la Suisse et la France. Si l'on eût réellement agi contre le traité, on aurait pu, et simplement demandé que le Conseil fédéral mit un terme à une pareille violation du droit; car la Constitution fédérale ne renferme aucun article qui implique contradiction avec les obligations internationales et le Conseil fédéral avait le pouvoir et le devoir de rétablir l'état de droit alors que les traités existants viendraient à être violés par un Canton.

Au lieu de cela, on demande en première ligne que le Conseil fédéral avise à une révision de la Constitution fédérale dans le but d'obtenir l'assimilation des Israélites suisses avec les autres citoyens suisses, et par là indirectement l'assimilation des Israélites français. Ce n'est pas sans un sentiment pénible que le Conseil fédéral a vu cette prétention car c'est la première fois qu'un Gouvernement étranger la invite à apporter un changement à la Constitution de la Confédération et cela dans le but de procurer certains avantages à une classe d'étrangers, avantages pour lesquels leur Gouvernement a formellement renoncé par un traité. Le Conseil fédéral en repoussant cette demande doit faire observer que la Constitution fédérale n'est en contradiction avec aucune obligation internationale et que pour les accomplir, une révision de cette constitution serait par conséquent entièrement superflue. Si toutefois des motifs de convenance faisaient désirer une révision, l'initiative en peut en appartenir qu'au peuple suisse ou à ses autorités constitutionnelles.

On demande, en seconde ligne, qu'il soit donné à la Constitution fédérale une interprétation en vertu de laquelle les Cantons seraient, sinon obligés, du moins autorisés à accorder l'établissement aux Israélites français. Cette demande repose probablement sur une erreur. Car il n'existe aucun doute, et cela a été démontré plus haut, que tel est précisément l'état de droit actuel, et que chaque Canton est parfaitement libre d'agir en ceci comme il l'entend. La Légation française est en mesure de se convaincre par ses registres d'immatriculation



que cette liberté profite largement aux Israélites français. Tandis qu'on  
 se plaint de refus d'établissement fait à une huitaine d'individus  
 dans le Canton de Bâle-Campagne, il est avéré qu'un grand nombre  
 d'Israélites français ont obtenu librement et sans <sup>aucune</sup> obligation interna-  
 tionale dans les divers Cantons de la Suisse le droit de s'établir  
 et d'exercer leur industrie, et que dans le Canton de Bâle-Ville p. ex.  
 contre lequel, chose étrange, on s'éleva aussi des plaintes, il y a plus de  
 cent Israélites français domiciliés. Le Conseil fédéral ne doute point  
 que le Gouvernement français ne prenne ces faits en due considération.  
 Il ne saurait d'ailleurs comprendre la portée pratique de la seconde  
 demande en ce qui concerne la cause de la plainte dont il s'agit;  
 car le Gouvernement de Bâle-Campagne a précisément fait usage de  
 la liberté revendiquée pour les Cantons d'accorder ou de refuser l'établis-  
 sement aux Juifs français. Il a aussi été démontré plus haut que le  
 renvoi de quelques Israélites n'a pas eu lieu ensuite de la loi de novembre  
 1851, mais en vertu de dispositions antérieures et que pas un seul  
 des intéressés ne serait en état de produire un permis d'établissement  
 et d'industrie délivré par l'autorité compétente, et dont on pût faire  
 découler l'obligation du Canton à les tolérer plus longtemps.

Le Conseil fédéral espère avoir montré par ce qui précède que les récla-  
 mations de ces Israélites ne sont nullement fondées en droit et il ne doute  
 nullement que le Gouvernement français, après avoir pris connaissance de  
 ces faits et pesé ces considérations, se convaincre qu'il n'y a aucune violation  
 du droit et par conséquent aucun motif de représaille. Si cependant  
 il y avait recours, ce que le Conseil fédéral déplorait dans l'intérêt des  
 deux Nations, les mesures ne pourraient atteindre que des personnes  
 en possession d'un droit d'établissement fondé sur les traités, ce qui  
 n'est pas le cas des Israélites, et le Conseil fédéral devrait envisager les dites  
 mesures comme une rupture partielle du traité du 30 Mai 1827 de la part  
 de la France.

Terminant, le Conseil fédéral a l'honneur d'informer S. E. M.  
 de Salignac Fontenay de qu'en non seulement il a été tenu à l'exécution  
 du renvoi, mais encore que le Gouvernement de Bâle-Campagne a déclaré être  
 disposé à accorder toutes les facilités désirables aux intéressés pour la liquidation  
 de leurs affaires.

Le Conseil fédéral se joint à

(Signature)