

RAPPORT
de la Commission du Conseil national sur le
Conflit avec l'Autriche.

(Du 26 Juillet 1853.)

Tit.

Le Conseil fédéral a cru devoir vous adresser, en date du 8 courant, un rapport sur le conflit avec l'Autriche, et, en raison des circonstances politiques actuelles, vous demander par message en date du 6 Juillet un crédit supplémentaire de 211,763 fr. pour dépenses militaires.

Vous avez ensuite renvoyé ces deux pièces à l'examen d'une Commission qui a l'honneur de vous présenter aujourd'hui le rapport qui suit:

La Commission, en vous soumettant le résultat de cet examen, n'a point voulu rechercher si le Conseil fédéral a eu raison de présenter à l'Assemblée fédérale un rapport sur le conflit avec l'Autriche lorsqu'aucune proposition ne devait être formulée à la suite de



ce rapport ; la Commission n'a point voulu examiner s'il n'eût pas été plus convenable que le Conseil fédéral attendit que des interpellations fussent adressées sur cette affaire au sein de l'Assemblée fédérale et que celle-ci eût prit une décision à l'égard de ces interpellations. Le fait est que le rapport du Conseil fédéral est sous vos yeux et qu'il doit par conséquent être soumis à la délibération de l'Assemblée fédérale.

La Commission, après avoir examiné ce rapport doit déclarer dès l'abord qu'elle n'y a trouvé guères autre chose qu'un extrait de la collection des notes échangées dans l'affaire du conflit avec l'Autriche, collection qui a été publiée il y déjà quelque temps, et qu'après cet examen elle s'est trouvée à peu près au même point que précédemment. Aussi a-t-elle cru devoir appeler dans son sein M. le Président de la Confédération et l'inviter à lui donner des renseignements ultérieurs et complets sur l'état actuel du conflit avec l'Autriche. Les communications importantes que la Commission a reçues concernant des ouvertures diplomatiques qui ont été faites à M. le Président de la Confédération; d'après le désir formel de celui-ci, elles ne doivent, pour observer les bornes de la discrétion, ni être consignées dans ce rapport, ni en général être publiées. Dans de telles circonstances, la Commission se trouve hors d'état de pouvoir de son côté compléter le narré des faits présenté dans le rapport du Conseil fédéral.

Quant à la question de savoir quelles sont les décisions que l'Assemblée fédérale doit prendre à la suite du rapport qui lui a été adressé par le Conseil fédéral, la Commission est d'avis qu'il n'est pas convenable que l'Assemblée fédérale prenne elle-même en

mains cette affaire dans l'état où elle se trouve actuellement. Nous devons exposer les motifs qui l'ont amenée à adopter cette manière de voir.

Un premier motif, motif décisif et qui suffirait seul à justifier notre opinion, consiste dans le fait, déjà mentionné, qu'il n'est pas possible de communiquer aux Conseils tout ce qui serait de nature à jeter du jour sur l'état actuel du conflit avec l'Autriche, et que par conséquent l'Assemblée fédérale, dans le cas où, néanmoins, elle voudrait prendre en main la solution du conflit, se trouverait obligée de formuler des décisions sans avoir une connaissance complète de toutes les circonstances qui doivent être prises en considération. Un second motif à l'appui de la manière de voir de la Commission, consiste en ce que, selon elle, l'Assemblée fédérale n'est pas une autorité bien placée pour entretenir des négociations diplomatiques avec l'étranger. On objectera peut-être qu'il ne s'agit plus et qu'il ne peut plus s'agir de négociations. La Commission ne peut croire toutefois que les choses ne soient arrivées au point que tout accord honorable soit devenu impossible. S'il en est ainsi, il ne sera pas difficile de montrer que l'Assemblée fédérale n'est pas une autorité bien placée pour prendre en main, dans les circonstances actuelles, la direction de cette affaire. Il suffit de rappeler comment se concluent des accords de cette nature entre Etats. Ce sont d'abord des ouvertures confidentielles, orales puis par écrit. Viennent ensuite des propositions qui, pour être formulées dans une certaine rédaction, ne laissent pas de n'être que préparatoires et n'engagent en rien l'avenir. Enfin, après des difficultés peut-être très-grandes, on arrive à un accord définitif. Chacun conviendra certes qu'une

pareille affaire ne peut être conduite par l'Assemblée fédérale, mais seulement par des mandataires du Conseil fédéral ou par ce corps lui-même.

Un autre point de vue mérite aussi d'être relevé expressément. Dans l'affaire en question l'état des choses peut se modifier d'un jour à l'autre, il peut se modifier si le Gouvernement de l'Etat avec lequel la Suisse se trouve en conflit, manifeste une manière de voir plus juste et plus modérée; il peut se modifier par l'intervention amiable d'Etats placés dans une position impartiale, qui ont particulièrement intérêt au maintien de la paix en Europe et par là à une heureuse solution du conflit qui existe entre l'Autriche et la Suisse; l'état des choses peut enfin se modifier à la suite d'autres faits et circonstances politiques, qui pourraient être à un haut degré de nature à effacer l'inégalité qui existe entre la Suisse et l'Autriche quant aux forces militaires dont disposent ces deux Etats. Le Conseil fédéral est en mesure de suivre ces variations et de les utiliser chaque fois dans l'intérêt d'une heureuse solution du conflit: l'Assemblée fédérale, assemblée nombreuse, composée de deux corps législatifs, délibérant séparément, ne pourrait atteindre ce résultat.

L'impossibilité où se trouverait l'Assemblée si elle voulait délier elle-même le nœud du conflit avec l'Autriche et conduire elle-même les négociations nécessaires à cet effet, cette impossibilité apparaît de la manière la plus évidente, si dans cette affaire on envisage non-seulement les questions qui doivent être considérées comme la cause immédiate du conflit existant, mais aussi celles qui doivent être soulevées à l'occasion de semblables négociations. La Commission mentionne ici

avant tout la séparation du Tessin, de Poschiavo et de Brusio, de l'archevêché de Milan et de l'évêché de Come, ainsi que l'incorporation de ces parties du territoire suisse dans un évêché suisse. Chacun voit au premier coup-d'œil les nombreuses complications et tous les dangers qui doivent ressortir de ce qu'un archevêché et un évêché autrichien comprennent des parties de la Suisse, qui, comme l'a montré l'expérience, ont déjà eu plusieurs fois des difficultés et des frottements pénibles avec l'Autriche. Nous rappelons en outre la réclamation que la Confédération doit adresser à l'Autriche relativement aux *places libres* pour des Suisses dans le collège de Borromée. Il reste encore à indiquer ici le prolongement du chemin de fer de Camerlata et Chiasso. Pour plusieurs des points susmentionnés, les négociations ne sont pas même parvenues à l'heure qu'il est à leur première période. Et malgré cela, l'Assemblée fédérale ne devrait pas laisser au Conseil fédéral le soin de conduire ces négociations à l'occasion du conflit, en choisissant le temps et le mode convenable? L'Assemblée fédérale devrait admettre que le moment favorable est arrivé pour faire rentrer ces questions dans le domaine de ses délibérations et prendre des décisions définitives? — Nous ne pouvons le croire.

La Commission, à l'appui de son opinion, que l'Assemblée fédérale ne doit pas prendre en main actuellement cette affaire, doit exposer en troisième motif qui résulte de cette circonstance, que la tractation de cette affaire dans l'état où elle se trouve maintenant, ne peut plus être l'objet d'une décision parfaitement libre, comme tel aurait été le cas au moment des premières difficultés. Si le Conseil fédéral qui avait alors

deux voies ouvertes devant lui, a choisi l'une d'entre elle et s'il a suivi celle-ci pendant un temps assez long, l'Assemblée fédérale peut, il est vrai, à chaque moment adopter une direction différente, — personne ne lui contestera le droit et, suivant les circonstances, le devoir de le faire — mais elle croira toujours devoir attacher une haute importance à la politique suivie, précisément parce qu'elle a été suivie jusqu'au moment actuel : elle n'est pas liée d'une manière absolue par cette politique, mais elle ne devra prendre de décision différente qu'en présence de motifs suffisants, motifs qui d'après l'opinion de la Commission n'existent pas maintenant.

Nous pensons donc que l'Assemblée fédérale, en raison de la situation dans laquelle elle se trouve, situation qui n'est pas complètement libre : en raison des autres motifs que nous venons de développer, accédera d'autant plus facilement à la proposition que nous lui faisons de laisser cette affaire dans l'état où elle se trouve aux mains du Conseil fédéral.

La Commission, fondée sur ces développements, en vous proposant de décider que dans les circonstances actuelles il n'y a plus lieu à donner des directions au Conseil fédéral sur la tractation ultérieure de cette affaire, et en raison de cela même, faisant abstraction d'une appréciation complète du conflit en général et de la conduite du Conseil fédéral en particulier, — la Commission croit devoir exprimer en quelques traits dans son rapport l'impression générale que lui a fait éprouver un examen consciencieux de l'état des faits qui sont à la base du conflit. La Commission croit que la Suisse a fait dans la plus large mesure tout ce que peut exiger d'un Etat l'interprétation la plus ri-

goureuse des obligations qu'impose le droit international. La Commission exprime en outre la conviction que la Suisse ne peut, sans porter atteinte à sa dignité et à son indépendance, entrer en matière sur aucune exigence nouvelle de l'Autriche. La Commission pense enfin que l'Autriche, soit par le blocus établi contre le Tessin, soit par l'expulsion des Tessinois de la Lombardie, s'est rendue coupable d'une offense dont la Suisse, en temps opportun, devra, tôt ou tard, obtenir satisfaction.

Tout en vous proposant de ne pas prendre en main cette affaire dans les circonstances actuelles, mais d'en laisser la tractation au Conseil fédéral, nous nous proposons d'exprimer en même temps l'attente que le Conseil fédéral fera tout ce qu'exige le maintien des droits et de l'indépendance de la Suisse. La Commission n'a pas été un seul moment en doute sur la conduite que notre peuple veut qu'on tienne à l'égard de l'étranger. Le peuple suisse répugne à prendre une position provocatrice vis-à-vis de l'étranger ; d'un autre côté il est parfaitement disposé et il se croit assez fort pour défendre ses droits et son indépendance contre toutes les attaques, de quelque lieu qu'elles puissent venir. Le peuple suisse n'oubliera pas non plus qu'une nation doit d'autant plus veiller avec soin qu'elle est plus faible, au maintien de son indépendance et à la conservation de ses droits. Le peuple suisse, enfin, possède un jugement trop sain pour ne pas comprendre qu'une nation qui abandonne un seul de ses droits se trouve placée au haut d'une pente qui aboutit inévitablement à l'abîme où est creusé le tombeau de son indépendance. Que le Conseil fédéral veille donc et soit toujours prêt ! Qu'il repousse avec

résolution toute atteinte à nos droits, de quelque part qu'elle soit tentée! Le peuple suisse se rangera résolument et avec joie du côté d'une politique aussi digne et aussi ferme de la part du Conseil fédéral; il sera d'autant plus prêt à la soutenir au prix de son sang et de ses biens, que, d'après la conduite tenue jusqu'ici par le Conseil fédéral, il peut être persuadé que celui-ci est loin de vouloir impliquer la Suisse dans une guerre avec l'étranger, sans les motifs les plus déterminants.

Toutefois, pour que la Suisse soit mise en état, si elle doit prendre une position franche pour le maintien de ses droits et de son indépendance, de pouvoir, avec quelque chance de succès, parer à toutes les éventualités, il faut que les préparatifs nécessaires aient été faits à temps. Partant de cette manière de voir, la Commission vous propose d'accorder au Conseil fédéral non-seulement le crédit de 211,763 fr. qu'il a demandé pour dépenses militaires, mais aussi un crédit illimité pour compléter autant qu'il le jugera nécessaire les moyens de défense de la Confédération.

La Commission croit devoir maintenant attirer tout spécialement votre attention sur la situation pénible dans laquelle se trouve le Canton du Tessin tant que les mesures prises par l'Autriche seront maintenues. Nous devons à cet égard citer quelques faits attestés en partie par des données statistiques, et qui seront de nature à vous présenter un tableau exact de l'état dans lequel se trouve le Tessin à la suite des mesures prises par l'Autriche.

Le nombre des Tessinois expulsés de la Lombardie s'élève à 6212; la plupart d'entreux se trouve actuellement encore dans le Tessin. Quelques-uns, il est

vrai, sont rentrés en Lombardie, mais leur nombre est minime, car leur rentrée n'a pu avoir lieu qu'au prix d'une renonciation au droit de bourgeoisie tessinoise; les ressortissants tessinois auxquels on a pu procurer du travail dans la Suisse et la Sardaigne ne sont pas, pour la plupart, de ceux qui ont été expulsés de la Lombardie; le plus grand nombre d'entre eux avait coutume de se rendre chaque année au commencement de l'été à l'étranger et surtout dans la Lombardie pour gagner leur pain par l'exercice de différentes professions.

Quant aux conséquences du blocus établi par l'Autriche, la Commission attire d'abord l'attention sur ceux des Tessinois que nous venons de mentionner et qui pendant l'été se rendent en Lombardie comme maçons, tailleurs de pierre, tuilliers etc.; leur nombre est de 3 à 4000. On a cherché, il est vrai, autant que possible à procurer de l'occupation à ces Tessinois en Suisse et en Sardaigne, mais il ne faut pas oublier que ces deux pays leur étaient ouverts précédemment outre la Lombardie et que si néanmoins la grande majorité se rendait dans ce dernier Etat, on doit admettre qu'ils y trouvaient mieux que partout ailleurs des moyens d'existence: or la Lombardie leur est maintenant complètement fermée.

La Commission mentionne en outre les nombreux habitants du district de Mendrisio, qui gagnaient leur pain comme ouvriers dans la Lombardie et auxquels l'accès de ce pays est également interdit; de même les nombreux ouvriers en soie qui trouvaient de l'occupation dans la Lombardie et qui par suite du blocus ne peuvent plus se rendre dans les filatures. Quoique le Gouvernement tessinois, secouru par le Commissaire

fédéral ait érigé sur territoire tessinois une filature de soie, il se trouve encore actuellement dans le seul district de Mendrisio environ 400 de ces ouvriers sans occupation. La Commission relève enfin les vexations, entraves et inconvénients sans nombre et de tout genre qui résultent nécessairement du blocus pour les contrées qui en sont directement atteintes. Certes la situation du Canton du Tessin est des plus pénibles, et bien de nature à mériter toute la sympathie confédérale des Autorités suprêmes du Pays. Avant toutefois d'entrer dans des développements ultérieurs, la Commission croit devoir vous exposer ce qui a été fait jusqu'à présent pour améliorer cette situation.

Les secours accordés jusqu'à la fin de Juin à ceux qui ont été le plus gravement lésés par les mesures de l'Autriche s'élèvent à la somme totale de 128,816 fr. Sur cette somme, 4000 francs ont été employés pour satisfaire aux premiers et plus pressants besoins; 21,306 fr. comme argent de route pour ceux qui voulaient aller chercher du travail dans la Suisse et la Sardaigne. Le reste de la somme a été employé aux secours ordinaires qui se sont élevés en Avril à la somme de 35,831 fr., en Mai à 38,205 fr., et en Juin à 29,474 fr. Il faut observer que ces secours n'ont été accordés que dans des limites très restreintes, on pourrait même dire d'une manière parcimonieuse; on a en effet admis comme règle que les secours accordés ne devaient pas dépasser par mois 10 fr. pour une personne, 40 fr. pour une famille. La somme totale des dons recueillis pour ces malheureux s'élève à

	260,000 fr.
Si l'on déduit de cette somme	
celle de	129,000 fr.
dépensés jusqu'à la fin de	
Juin, et	31,000 fr.
pour secours accordés en	
Juillet,	_____
	160,000 fr.
il reste	100,000 fr.
environ sur la somme totale des dons.	

En face de cet état de choses, on peut se demander si les Cantons et les particuliers n'ont pas fait suffisamment en faveur du Tessin et si l'Assemblée fédérale ne devrait pas s'en tenir au secours de 20,000 fr. accordé déjà par le Conseil fédéral et s'abstenir de toute participation pécuniaire. Nous n'avons pu nous ranger à une pareille manière de voir qui selon nous ne se base que sur deux motifs également mal fondés.

Le premier consisterait dans l'assertion que les secours pécuniaires accordés pour alléger la position du Tessin peuvent bien être fournis par ceux qui déjà ont fait preuve d'une si grande générosité, mais non par la Confédération. La Commission croit au contraire que les nombreux et considérables dons volontaires fournis au Tessin, par les Cantons et les particuliers, montrent que la volonté du peuple suisse est que l'Assemblée fédérale comme organe officiel de toute la Confédération ne tende pas une main moins secourable à un membre souffrant de l'alliance.

Un second motif consisterait dans l'assertion qu'il n'y a pas de nécessité à accorder d'autres secours au

Canton du Tessin; à cet égard la Commission est heureuse de pouvoir s'expliquer d'une manière un peu plus précise. Nous croyons que la Confédération peut soutenir de deux manières le Canton du Tessin au point de vue économique; elle peut d'abord continuer à soutenir ce Canton comme cela a eu lieu jusqu'à présent; elle peut ainsi continuer à contribuer pour sa part aux secours accordés à ceux des citoyens suisses qui ont été plongés dans la misère par les mesures de l'Autriche contre le Tessin; par là ces secours distribués jusqu'ici d'une manière si restreinte pourront l'être sur une plus large échelle. La Confédération peut aussi venir en aide à ceux qui par leur expulsion subite de la Lombardie ont éprouvé de graves dommages sans être pour cela plongés dans la misère. Quel que soit celui de ces points de vues auquel la Confédération se place dans cet affaire, nous ne pouvons en aucune manière admettre l'opinion qui refuse d'entrée de cause de reconnaître la nécessité de pareils secours. D'un autre côté nous reconnaissons pleinement que dans le moment actuel il est impossible de déterminer exactement de quelle manière et dans quelle mesure la Confédération peut venir en aide à cet état de choses.

Par ces motifs nous croyons que la seule vraie manière de procéder, est d'accorder un crédit illimité au Conseil fédéral pour qu'il puisse encore contribuer ultérieurement selon le développement des circonstances dans la mesure qu'il jugera nécessaire, à alléger la situation des citoyens suisses lésés par les dispositions prises par l'Autriche contre le Tessin. En vous présentant en conséquence la proposition d'accorder un crédit de cette nature, nous n'avons pas besoin de

faire observer spécialement qu'il n'est par là préjudicié en aucune manière aux dispositions qui, à la suite de négociations, pourraient être adoptées relativement aux indemnités à fournir pour les dommages causés par les mesures de l'Autriche contre le Tessin. La Commission croit encore devoir indiquer, à l'appui de sa dernière proposition une considération politique à laquelle elle attache une haute importance. Le Canton du Tessin par suite de sa situation géographique et par suite de la langue de ses habitants, se trouve occuper en Suisse une place qui a souvent pu donner lieu, quoique à tort, de croire que les liens entre ce Canton et la patrie suisse sont moins forts que ceux qui rattachent les autres Cantons à la Confédération. Si ce fait est constant il y a un intérêt politique d'autant plus grand pour la Confédération à relia à soi toujours plus étroitement le Canton du Tessin. Ce noble but ne peut mieux être atteint que si la Confédération montre au Tessin, dans les jours de souffrance, par des faits positifs qu'il nous est aussi cher que tout autre Etat de la famille suisse. Cette conduite de la part de la Confédération envers le Tessin se recommande encore à un autre point de vue. La conduite politique du Canton a toujours été de plus en plus de nature à mériter à juste titre la reconnaissance de la Confédération. Le Canton du Tessin se rallie à toute la patrie suisse toujours plus étroitement avec plus de joie et de bonheur. Le Canton du Tessin reconnaît, toujours plus sans aucune réserve dans sa position vis à vis de l'étranger, les devoirs que lui impose non-seulement le droit international, mais aussi la qualité de membre de la Confédération. Le Canton du Tessin enfin est sincèrement et résolument attaché

à la nouvelle Constitution fédérale ; chez lui vit encore dans toute sa force l'esprit sans lequel nos nouvelles institutions n'auraient jamais pu se créer et sans lequel elles ne sauraient se maintenir. Dans cet état de choses la Confédération a un grand intérêt politique à ce que le Canton du Tessin marche d'un pas toujours plus assuré dans la voie où il semble s'avancer de jour en jour plus résolument. Or, la Confédération ne pourra rien faire de mieux sous ce point de vue que de venir énergiquement en aide à la situation pénible dans laquelle se trouve le Tessin.

Par tous ces motifs la Commission a l'honneur de vous présenter le projet d'arrêté suivant :

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE

vu le rapport du Conseil fédéral du 8 Juillet 1853 sur le conflit avec l'Autriche et le message du 6 Juillet 1853, relatif à un crédit supplémentaire à accorder pour des dépenses militaires,

ARRÊTE :

1. L'Assemblée fédérale dans l'attente que le Conseil fédéral fera tout ce qu'exige le maintien des droits et de l'indépendance de la Suisse ne croit pas, dans les circonstances actuelles, devoir donner des directions au Conseil fédéral pour la tractation ultérieure de cette affaire.

2. Le crédit supplémentaire de 211,763 fr. pour dépenses militaires, crédit demandé par le Conseil fédéral dans son message du 6. Juillet 1853, est accordé.

3. Un crédit illimité est ouvert au Conseil fédéral pour lui permettre, autant qu'il le juge nécessaire,

soit de compléter les moyens de défense de la Confédération, soit de contribuer encore à alléger la position des citoyens suisses lésés par les mesures prises par l'Autriche contre le Tessin.

La Commission vous présente ce projet à l'unanimité et elle doit vous exprimer combien ses membres ont été heureux de se trouver tous d'accord dans une affaire de cette importance. La Commission est loin d'espérer que cette unanimité d'opinion doive se retrouver aussi dans le sein du Conseil national; elle croit toutefois que ce fait ne sera pas sans influence sur la marche de vos délibérations.

Il ne nous reste plus, Tit. qu'à vous prier d'agréer l'assurance de notre considération distinguée.

Berne, 26 Juillet 1853.

Les membres de la Commission:

Dr. A. Escher, rapporteur.

Stämpfli.

Pioda.

L. Blanchenay.

Stehelin.

Dr. Kern.
