

E 2/447

*Le Chef du Département politique, C. Fornerod, au Conseil fédéral*

R

Berne, 25 avril 1857

Le Département soumet au Conseil les pièces qui lui ont été renvoyées dans la précédente séance du Conseil et qui avaient été déposées par l'Envoyé extraordinaire suisse à l'appui de son rapport verbal sur les négociations relatives à la question neuchâteloise.<sup>1</sup> Le Département est de l'avis que le Conseil peut donner son

---

1. *Au rapport verbal présenté par Kern dans la séance du 24 avril (non reproduit) étaient joints les procès-verbaux des sept premières séances de la Conférence de Paris (non reproduits).*

assentiment au projet d'arrangement, sous réserve de la ratification de l'Assemblée fédérale. Il est également d'avis qu'il n'y a pas lieu de convoquer cette assemblée dans le moment actuel.

Il fonde son opinion sur les considérations suivantes:

I. *Examen du projet de traité présenté par les plénipotentiaires des puissances médiatrices.*<sup>2</sup>

a) *Si l'on compare le projet de traité avec les instructions primitives*, délivrées par le Conseil fédéral le 21 janvier dernier<sup>3</sup> et qui peuvent être envisagées comme le but auquel devait chercher à aboutir la Suisse, on remarquera que les points qui ont été envisagés comme les plus importants ont, en général, reçu une solution conforme aux vœux de la Suisse.

Ainsi la clause relative au *titre* ne figurera pas dans le traité. Les réclamations concernant les *domaines de l'Etat* et les *quatre bourgeoisies* ont été écartées. Il en est de même des conditions mentionnées dans les instructions sous N<sup>os</sup> 7 et 8. Enfin, les points relatifs à l'admission de la Suisse dans les conférences et à la compétence de celles-ci ont été envisagés à Paris comme on l'avait demandé à Berne.

La disposition relative à la somme d'argent à payer au Roi de Prusse admise dans le projet de traité est la seule qui soit en opposition manifeste avec les instructions car les déclarations relatives aux capitaux et revenus des fondations ne s'écartent pas absolument de ce qui était prévu dans les instructions (art. 5, lett. c).

Les clauses du projet relatives aux frais résultant des événements de septembre, à la répartition des dépenses demeurant à la charge du canton de Neuchâtel et aux amnisties n'étaient en partie pas prévues dans les instructions du 21 janvier. Mais le Conseil fédéral ne les a point envisagées comme étant en opposition avec l'esprit de ses instructions. Lorsqu'il fut appelé à se prononcer sur les conditions de la Prusse, il a autorisé, en conséquence, son représentant à donner au protocole de la Conférence des déclarations qui admettaient en principe ces dernières clauses, quoique avec une rédaction différente et quelques modifications. (Voir la réponse du plénipotentiaire de la Confédération suisse aux 9 points formulés par la Prusse).<sup>4</sup>

La déclaration concernant les revenus des biens de l'Eglise n'était pas prévue dans les instructions du 21 janvier. Mais elle est conforme aussi à l'esprit qui a présidé à l'instruction sur les fondations pieuses et que le Conseil fédéral avait antérieurement déjà consenti à étendre aux biens des communes sous la forme d'une assurance qui n'aurait point figuré au traité.

b. *Si l'on compare d'autre part le projet de traité avec les conditions déposées par la Prusse* au protocole de la 3<sup>ème</sup> conférence, on se convaincra qu'il s'éloigne en plusieurs points de celles-ci.

Il importe ici de faire préalablement la remarque que les conditions prussiennes ont été formulées lorsque les instructions de la Suisse étaient dès longtemps connues, qu'elles ont été lentement élaborées après qu'on eût cherché préalablement à scruter l'opinion des plénipotentiaires, et lorsque le Roi de Prusse avait eu les moyens de s'enquérir des chances plus ou moins grandes qu'au-

2. *Adopté dans la séance du 20 avril (non reproduit).*

3. N<sup>o</sup> 269.

4. Cf. N<sup>o</sup> 278.

raient ses demandes et, par conséquent, de savoir celles qu'il devait abandonner ou soutenir.

Or, si on examine ce que sont devenues ces conditions, dans le cours de la négociation, on verra, d'abord, que les puissances ne se sont aucunement arrêtées au préambule qui portait que le Roi de Prusse *subordonnait la validité de sa renonciation au strict accomplissement des conditions qu'il avait formulées*. La conférence a non seulement modifié ces conditions, mais, conformément aux demandes de la Suisse, elle a fait figurer la renonciation dans l'acte même qui contient les conditions. Cet acte devient un traité dans lequel la Suisse est partie comme le Roi de Prusse. Il est reconnu que la fixation des conditions ne peut dépendre du bon plaisir de ce dernier.

L'art. 1 des conditions prussiennes concernant *le titre* a été retranché du traité.

L'art. 5 a vu son chiffre de 2 millions réduit à 1 million. De plus la clause portant que le paiement de la somme incomberait *à la Confédération*, à la décharge du canton, a été retranchée ainsi que celle qui faisait du paiement *un équivalent des revenus de la principauté pour le passé et pour l'avenir*.

L'art. 6 concernant les biens de l'Eglise demandait leur séparation du domaine de l'Etat et leur remise en mains d'une commission spéciale, où l'Eglise aurait une juste représentation. Cette demande, très fortement combattue par la Suisse, a été écartée. Il est seulement dit au projet que les revenus des biens de l'Eglise ne pourront être détournés de leur destination primitive.

L'art. 7 mêlait confusément les fondations privées, les hospices bourgeois et communaux, les chambres de charité, les capitaux et rentes de l'Eglise et de la Compagnie des pasteurs, ajoutant que l'Etat ne pourrait en devenir ni le propriétaire ni l'administrateur. Cet article, rendu obscur comme à dessein, était susceptible de recevoir par l'interprétation une portée considérable. Absolument inadmissible dans cette teneur, il a été entièrement transformé et réduit à la déclaration que les capitaux et revenus des fondations pieuses et la fortune léguée par le Baron de Pury à la Bourgeoisie de Neuchâtel seront respectés, maintenus et ne pourront être détournés de leur but.

L'art. 9 a été purement et simplement retranché.

Les art. 2, 3, 4, et 8 admis par la Suisse en principe ont été rédigés d'une manière plus claire et plus simple.

Ainsi formulées au dernier moment, les prétentions du Roi de Prusse ont encore été modifiées d'une manière essentielle.

*c. Voyons maintenant quelle est la valeur du projet d'arrangement examiné en lui-même.*

Le préambule ne donne lieu à aucune observation essentielle. Il admet comme dans le protocole de la 1<sup>ère</sup> conférence que la situation internationale de Neuchâtel est inconciliable avec la paix générale, que le Roi de Prusse, Prince de Neuchâtel et Comte de Valangin, doit faire un sacrifice à l'intérêt de l'Europe et la Suisse est invitée à prendre part aux négociations, tandis que dans celles qui ont précédé le protocole de 1852, elle n'avait été ni invitée ni entendue.

Les art. 1 et 2 consacrent la renonciation du Roi de Prusse et en conséquence l'affranchissement de l'Etat de Neuchâtel et le principe de son entière indépendance. La rédaction de ces articles laisse peut-être à désirer au point de vue de la Suisse, mais le Département ne croit pas qu'on puisse faire découler de la forme

qui a été adoptée aucune conséquence pratique et il n'attache pas à son observation une importance exagérée.

L'art. 3 met à la charge de la Confédération les frais résultant des événements de septembre 1856. Ces frais sont ceux de la mise sur pied, ceux de l'occupation militaire du canton et ceux de la procédure. Mais cet article oblige-t-il la Confédération à prendre aussi à sa charge les frais particuliers occasionnés au canton de Neuchâtel par les événements de septembre? On peut le contester. On n'a en effet jamais douté que ces frais ne dussent incomber au canton de Neuchâtel. Ils lui appartiennent de plein droit. L'article ne semble donc devoir concerner que ceux qui auraient pu être mis à la charge du canton ou des insurgés et il statue que la Confédération ne pourra pas s'en exonérer. Telle eût été vraisemblablement la résolution spontanée des autorités fédérales. On peut donc dire de l'article qu'il serait inutile si son inspiration primitive n'avait pas été une pensée de défiance. Au reste il importe peu que la Confédération supporte les frais particuliers à Neuchâtel vu qu'elle pourra prendre le fait en considération dans une équitable répartition de la somme mentionnée à l'art. 6.

L'art. 4 concerne la répartition des dépenses dans le canton de Neuchâtel. Comme le système d'impôt en vigueur dans ce canton est l'impôt proportionnel, il est entièrement satisfait à l'article, si ces dépenses sont couvertes au moyen des revenus ordinaires de l'Etat. S'il est au contraire établi dans ce but un impôt particulier, cet impôt devra être proportionnel. Mais quant à l'avenir, l'article n'apporte aucune restriction quelconque aux droits du législateur.

L'art. 5 introduit des amnisties et le principe qu'il consacre n'a pas rencontré de contradicteurs. Quant à la question de savoir qui est compétent pour accorder l'amnistie des réfractaires et des déserteurs, le Département n'hésite pas à admettre la compétence de la Confédération. Il se fonde sur l'art. 74 de la Constitution fédérale, qui met dans la compétence fédérale, N° 6, *les déclarations de guerre et la conclusion de la paix*, et au N° 7 *l'amnistie et l'exercice du droit de grâce*.<sup>5</sup> L'art. 433 de la Loi fédérale sur la justice pénale pour les troupes fédérales<sup>6</sup> ne suffit pas à établir le contraire.

L'art. 6 oblige la Confédération à payer au Roi de Prusse une somme de 1 million de francs. L'article ne contient aucun motif. Il paraît au Département que la *Confédération* est mentionnée ici comme partie au traité et qu'elle n'est pas privée de la faculté de fixer plus tard une répartition entre elle et le canton de Neuchâtel. Cela résulte d'ailleurs et des explications données par le représentant de la Suisse et des retranchements apportés à la rédaction prussienne. Sous ces différents points de vue, on doit reconnaître que l'article qui a même évité l'emploi du mot *indemnité* est conçu aussi simplement que possible.

La Suisse s'était constamment opposée au paiement d'une somme d'argent à dater du 16 janvier<sup>7</sup>, qui a introduit une modification essentielle dans la situation. Les déclarations données dans les négociations qui ont précédé le 16 janvier autorisaient à penser que cette condition serait écartée. Elle est de nature à produire

5. RO I, p. 22—24.

6. *La grâce ou la réhabilitation des individus condamnés par des tribunaux militaires cantonaux émane des cantons. Loi du 27 août 1851, RO II, p. 598—734.*

7. *Date de l'arrêté fédéral publié en annexe au N° 269.*

une fâcheuse impression dans le public, non pas à cause du sacrifice matériel, mais à cause de la signification qu'on prête fréquemment à une pareille condition. Aussi le Département regrette qu'elle n'ait pas pu être retranchée du projet d'arrangement, tout en déclarant qu'il ne saurait y voir ni une reconnaissance des droits du Roi de Prusse, ni une humiliation pour la Suisse, et que c'est là une de ces clauses qui, une fois exécutées, n'ont plus d'effet à déployer dans l'avenir.

L'art. 7 concernant les revenus des biens de l'Eglise n'implique, moyennant le maintien de l'organisation ecclésiastique telle qu'elle existe actuellement dans le canton de Neuchâtel, de fait aucune restriction, car l'Etat subvenant aux frais du culte et y consacrant une somme triple de celle à laquelle se montent les revenus des biens de l'Eglise, il est fort indifférent qu'il donne ou ne donne pas à ces revenus une autre destination. Mais il résulterait de l'article une restriction pour le cas d'une séparation de l'Eglise et de l'Etat, dans le sens que l'Etat serait obligé de consacrer à l'entretien de l'Eglise une somme équivalente aux revenus des anciens biens de cette institution.

Quant à la déclaration de l'art. 8 portant que les capitaux et revenus des fondations pieuses, des institutions privées d'utilité publique, ainsi que la fortune léguée par le Baron Pury à la *bourgeoisie* de Neuchâtel seront respectés et ne pourront être détournés de leur but, il y a d'abord ici une restriction dans le sens que cet article empêcherait l'Etat de Neuchâtel de s'emparer de ces capitaux ou de ces revenus, si ce pouvait jamais être son intention. Mais il ne paraît pas au Département qu'il y ait une restriction du point de vue de l'administration communale. Il ne voit rien dans l'art. 8 qui gênât l'Etat de Neuchâtel dans les changements qu'il voudrait apporter dans l'organisation et l'administration des bourgeoisies et communes. Il n'en importe pas moins de remarquer que cette disposition ne répond pas à ce que le Conseil fédéral avait demandé. Il s'était prononcé en faveur d'une déclaration mais désirait qu'elle ne fit point partie du traité et il avait réclamé avec insistance l'insertion d'une clause portant que cette déclaration ne pourrait jamais donner lieu à l'intervention d'un Etat étranger. Il est à regretter que les plénipotentiaires n'aient pas consenti à cette demande, car l'on ne peut se dissimuler que ces articles 7 et 8, permettant un appel aux puissances signataires du traité, ne puissent servir de prétexte à des tentatives d'immixtion ou au moins à des réclamations de la part des mécontents.

Cependant la possibilité de cet appel en cas de violation du traité ne saurait être entendue dans le sens que la juridiction des tribunaux du canton soit restreinte en matière d'interprétation des actes de fondation des institutions pies. Cette interprétation appartient aux tribunaux du canton. Si l'on avait des raisons de soutenir que le prononcé des tribunaux est en opposition avec le traité les réclamations devraient s'adresser à l'autorité fédérale, chargée de veiller à l'exécution des traités internationaux. Ce n'est qu'après cela qu'on peut supposer une action des puissances signataires du traité, mais une action collective et nullement une intervention isolée de l'une ou l'autre d'entre elles.

Tels sont les différents articles du projet de traité. Ce projet ne fait pas mention de la conservation du titre. Un protocole particulier constatera l'adhésion des plénipotentiaires à ce que le Roi de Prusse continue à porter le titre de Prince de Neuchâtel, suivant l'une ou l'autre des deux formes qui sont remises à son choix.

Quelle que soit la forme qui soit acceptée, il reste acquis que le traité ne consacra-

cre pas la reconnaissance du titre et que la Suisse demeure en dehors de la reconnaissance des 4 puissances, laquelle ne saurait déployer d'effets vis-à-vis d'elle. Si c'est la seconde forme qui est admise, la conservation du titre serait l'effet d'une réserve de la part du Roi, suivie d'une autre réserve de la part de la Suisse: il n'y a pas non plus ici de reconnaissance, mais cependant une adhésion tacite, avec une clause préservatrice qui paraît suffisante. Ainsi, on peut admettre que la solution de la question du titre a eu lieu d'une manière qui n'implique pas de dangers pour l'avenir.

Le projet de traité dans son ensemble consacre la reconnaissance de l'indépendance de Neuchâtel et il ne contient pas de conditions qui constituent des atteintes essentielles à cette indépendance ou qui soient incompatibles avec l'honneur et la dignité du canton ou de la Confédération.

Les art. 3, 4 et 5 renferment des dispositions qui ne peuvent être que d'un effet temporaire.

Les dispositions des art. 7 et 8 sont les seules qui aient un caractère permanent. Elles constituent des restrictions mais dans des hypothèses peu probables et qui ne se présenteront peut-être jamais.

Il reste toujours deux points d'une solution regrettable, c'est ce qui concerne la somme à payer au Roi de Prusse et l'interprétation donnée aux déclarations des art. 7 et 8 vis-à-vis des puissances.

## II. *Y a-t-il lieu d'autoriser la signature du traité?*

Ce serait une erreur de supposer qu'après l'arrêté du 16 janvier on dût obtenir la reconnaissance de l'indépendance de Neuchâtel sans aucune condition quelconque. Tel n'est pas le sens des déclarations officielles qui ont été faites à la Suisse au nom des puissances; ce n'est pas non plus le sens des communications officieuses qui ont été faites aux Conseils. On devait donc s'attendre à négocier, mais on pouvait s'attendre à le faire avec la confiance d'obtenir l'entière indépendance de Neuchâtel. Tel n'est pas à tous égards le résultat auquel on est parvenu.

Quant à la marche des négociations, quoique empreinte d'une grande lenteur, elle n'a été signalée par aucune fâcheuse circonstance. L'admission de la Suisse a été prononcée sans difficulté. La conférence s'est abstenue d'aborder toute question relative à la Suisse, en dehors de celle qui devait être résolue et elle n'est pas sortie de son rôle de médiation. Le résultat auquel elle est arrivée ne satisfait pas entièrement la Suisse. Lorsqu'en janvier l'élargissement des prisonniers fut prononcé, nul ne songeait qu'il pût être question d'une prestation pécuniaire et cela eu égard à des déclarations fréquemment données, portant même que le Roi de Prusse ne songeait pas et ne pouvait songer à soulever une question d'argent. Il est d'autres points encore qu'on eût cru susceptibles d'une solution plus favorable.

Néanmoins et quoique le projet présenté par la conférence ne soit qu'une proposition d'arrangement et n'ait aucun caractère obligatoire, le Département ne croit pouvoir conseiller de le rejeter.

Et d'abord quant aux clauses du projet, quelques-unes sont assurément regrettables, mais il ne faut pas, préoccupé exclusivement de cette considération, oublier que le principal est obtenu et que le principal ne doit pas être sacrifié à quelque chose de plus secondaire.

Espèrerait-on peut-être par une continuation des négociations, obtenir quel-

ques modifications du projet dans un sens plus favorable à la Suisse? Mais ce serait une erreur, car il a fallu de la part de quelques-uns des plénipotentiaires beaucoup d'efforts pour arriver à ce terme et il résulte du rapport fait par le représentant de la Suisse que c'est la dernière limite à laquelle il soit possible d'atteindre.

Voudrait-on peut-être en repoussant le projet, courir les chances du status quo? Mais il se présenterait dans des circonstances beaucoup plus défavorables que depuis 1848 et il ne paraît pas au Département qu'il y ait dans le projet de traité des dispositions propres à justifier une aussi grave détermination. Ce serait le cas de prendre un pareil parti quand le projet contiendrait des articles absolument inacceptables, soit au point de vue de l'indépendance de Neuchâtel, soit au point de vue de l'honneur et de la dignité du canton et de la Confédération, mais ce n'est point le cas.

Par contre, l'intérêt du canton de Neuchâtel, ce canton agité depuis si longtemps jusque dans ses couches les plus profondes, réclame une solution.

L'intérêt de la Suisse la réclame également, tant au point de vue de sa situation intérieure qu'à celui de ses relations internationales.

Or cette solution est maintenant possible que la Prusse accepte ou n'accepte pas le projet d'arrangement et il paraît au Département qu'elle est honorable, quoiqu'elle laisse à désirer en plusieurs points.

Le moment est opportun contrairement au calcul des instigateurs des événements de septembre, et le Département pense qu'il ne saurait convenir à la Suisse de le laisser échapper, car les mêmes circonstances pourraient bien ne pas se présenter, de si tôt, avec une chance égale de solution.

Le Département s'en réfère d'ailleurs au rapport verbal qui a été fait par le représentant de la Suisse aux conférences.

### III. *Manière de procéder*

On pourrait soulever la question de savoir s'il ne conviendrait pas de convoquer déjà actuellement l'Assemblée fédérale, afin de lui soumettre la question intacte et sans que les Chambres se trouvent en présence d'une décision préalable du Conseil fédéral.

Le Département pense sur ce point que si le Conseil fédéral trouvait non acceptable les propositions faites aux parties par la Conférence et qu'il prît une décision négative, il conviendrait de convoquer l'Assemblée fédérale, afin qu'elle pût, si elle le jugeait à propos, autoriser la signature du traité. Cette convocation se justifierait entièrement par l'importance de la question et les graves conséquences qu'entraînerait incontestablement un rejet du projet. Mais si le Conseil fédéral pense que les propositions sont acceptables, le Département estime qu'une convocation de l'Assemblée n'est pas nécessaire dans ce moment. Il pense plutôt que le Conseil fédéral doit se prononcer préalablement et autoriser la signature du traité par l'Envoyé extraordinaire.

Cette manière de procéder aura d'abord pour effet de ne point procurer de la part de la Suisse de retards dans une affaire qui en a subi déjà de considérables après que la Suisse s'est montrée si impatiente de voir activer la solution.

Elle est plus conforme à la position assignée au Conseil fédéral par la constitution et à l'initiative qui doit appartenir à tout gouvernement dans les affaires politiques.

C'est ainsi d'ailleurs que le Conseil fédéral procède dans la négociation de tous les traités, c-à-d. qu'il ne soumet à la ratification de l'Assemblée fédérale que des traités achevés et signés.

Or il importe de remarquer que dans l'état actuel de la question il n'y a pas de projet entièrement définitif. La conférence va se réunir de nouveau, et quoique ce soit peu probable, il serait possible cependant que le projet subît des modifications, ce qui fait que l'Assemblée fédérale n'aurait point une base sûre pour asseoir sa décision et qu'elle devrait peut-être se prononcer une seconde fois.

Il paraît aussi au Département qu'il est plus digne que l'Assemblée fédérale ne se lie pas dans un moment où le Roi de Prusse ne s'est pas encore prononcé et lorsqu'il demandera peut-être des changements au projet ou que même il le repoussera.

L'Assemblée fédérale conservera sa pleine liberté de rejeter ou d'accepter et elle a elle-même prescrit cette manière de procéder par l'art. 3 de l'arrêté du 16 janvier, ainsi conçu: «L'arrangement *définitif* de l'affaire de Neuchâtel devra être soumis à l'Assemblée fédérale.»

Il va sans dire que l'autorisation de signer ne serait donnée au plénipotentiaire suisse que sous réserve de la ratification de l'Assemblée fédérale, ainsi que sous la réserve du maintien du projet sans ultérieures modifications.

Il va donc sans dire que le plénipotentiaire suisse ne déclarerait son adhésion qu'autant que l'autre partie ne demanderait pas de modifications; dans ce cas, il ne ferait aucun usage de l'autorisation qui lui est accordée, mais il entrerait en discussion et demanderait aussi, de son côté, des changements dans le sens de ses instructions primitives.

#### IV. Propositions

Le Département propose en conséquence:

1° D'autoriser le plénipotentiaire suisse à apposer sa signature au projet de traité élaboré par les plénipotentiaires des puissances médiatrices et figurant comme annexe C au protocole de la 7<sup>e</sup> conférence, ainsi qu'au protocole final des conférences sauf un protocole spécial sur la question du titre dans l'hypothèse de la 1<sup>ère</sup> alternative.

Toutefois il ne signera que sous réserve de la ratification de l'Assemblée fédérale et du maintien du projet dans la teneur qu'il avait lorsqu'il a été soumis au Conseil.

2° Eventuellement et pour le cas où l'autre partie demanderait des modifications et où il s'élèverait une discussion sur l'une ou l'autre des dispositions du projet, il ne fera pas usage de l'autorisation accordée sous N° 1, mais il entrera en discussion, réclamera aussi des modifications dans le sens de ses instructions et référera. Si la Prusse demandait l'insertion de réserves ou de protestations, il les combattrait, et en cas de besoin, il leur opposerait d'autres réserves ou protestations dans le sens de ses instructions.<sup>8</sup>

---

8. Ces propositions ont été adoptées par le Conseil fédéral dans sa séance du 27 avril 1857 (E 1004 1/29, n° 1568). Le traité sera signé à Paris le 26 mai 1857 et ratifié par les Chambres fédérales le 8 juin (RO V, p. 505).