

*Le Ministre de Suisse à Paris, J. C. Kern,
au Président de la Confédération, E. Welti*

RP

Confidentielle

Paris, 25 avril 1872

Je me suis rendu avant-hier à Versailles, pour chercher à voir M. Thiers. Bien qu'indisposé et souffrant d'une légère bronchite, le Président de la République m'a reçu, et je dois le dire, son accueil a été très amical.

Je lui ai parlé de la *question des passeports*, en lui signalant le mécontentement général provoqué en Suisse par l'inégalité du traitement suivi à notre égard, depuis les nouvelles facilités accordées aux Belges et aux Anglais. Je me suis exprimé envers lui dans les mêmes termes que vis-à-vis de M. de Rémusat. Je puis donc m'en référer, sous le double point de vue de la sûreté publique et de la taxe, à mes rapports des 13¹, 16² et 20 Avril³, n^{os} 906, 944 et 987.

En ce qui concerne la police de Genève, et sur mon observation que le Gouvernement Français n'avait à aucune époque fait de cette question l'objet de démarches verbales ou écrites, M. Thiers m'a répondu: «Il est de fait qu'il y a une conspiration permanente des communards à Genève. Si nous n'avons pas demandé leur internement, c'est que nous avons quelques doutes au sujet des intentions du Conseil Fédéral, qui aurait pu ne pas nous accorder cette demande.»

Quant aux droits quasi-conventionnels assurés à la Suisse par la déclaration du 30 Juin 1864⁴, M. Thiers m'a répondu que «l'affaire s'arrangera très probablement et très prochainement, de manière à faire droit aux réclamations soulevées

1. *Non reproduit.*

2. *Cf. n° 406.*

3. *Non reproduit.*

4. *Déclaration relative aux passeports. Cf. RO VIII, p. 333.*



par la Suisse.» Je puis ajouter que M. Thiers s'est exprimé à cette occasion dans des termes plus affirmatifs que M. de Rémusat lui-même.

Il m'a paru du reste ressortir de mon entretien avec le Président de la République, que, lui aussi, n'était pas au courant de l'historique de la question des permis de séjour et des passeports. Ce motif, joint à la mise à l'ordre du jour de Samedi à l'Assemblée nationale d'une interpellation de M. le Comte Jaubert, m'a engagé à adresser à M. de Rémusat une note complète et détaillée des diverses phases par lesquelles cette affaire a passé, et des correspondances échangées à ce sujet entre les deux Gouvernements. J'ai tenu spécialement à ce que le Ministre des Affaires étrangères pût, dans sa réponse au Comte Jaubert, dont Vous connaissez les intentions peu bienveillantes à l'égard de la Suisse, se baser sur des communications écrites et officielles. J'ai l'honneur de Vous adresser ci-joint copie de cette note, basée sur Votre office du 19 Avril⁵ et sur les instructions antérieures du Conseil Fédéral.

La teneur de cette note m'engage à attirer Votre attention sur un point spécial. Il ne m'a pas paru utile de déclarer, *dès maintenant*, que la Suisse se contenterait éventuellement «de la suppression de la taxe, dans le cas où cette mesure viendrait à être décidée vis-à-vis *d'un autre état*.» Dans mon opinion, le Gouvernement Français ne manquerait pas, je le crains, de s'emparer de cette concession éventuelle. Le traitement inégal imposé actuellement aux Suisses, comparés aux Anglais ou aux Belges, n'en subsisterait pas moins, et c'est précisément cette inégalité qui provoque le plus de plaintes, parce qu'elle blesse dans une certaine mesure notre honneur national. L'obligation de prendre un passeport et de le faire viser par une autorité française resterait encore et occasionnerait de grandes pertes de temps. Enfin, s'il faut faire cette concession, nous pourrions toujours la faire plus tard. C'est cette dernière considération qui m'a surtout engagé à demander, pour le moment, l'application pure et simple à la Suisse de toutes les facilités accordées à la Grande-Bretagne et à la Belgique. Une concession aussi considérable, *faite dans le moment actuel*, me paraîtrait décidément *prématurée*, et cela d'autant plus, qu'après mes entretiens avec MM. Thiers et de Rémusat, j'ai bon espoir d'obtenir l'égalité de traitement en notre faveur.

Je remettrai demain personnellement à M. de Rémusat la note dont copie est jointe, en lui demandant d'accélérer autant que possible la solution de cette question.

Je me permettrai, à l'occasion du présent rapport, de Vous remercier de la circulaire que Vous avez bien voulu m'adresser le 17 de ce mois⁶. J'ai la conviction que chacune de ces communications politiques et confidentielles sera d'une grande utilité, non seulement pour moi, mais encore pour les diverses Légations Suisses à l'Étranger. J'ai pris bonne note des questions sur lesquelles Vous voulez bien appeler mon attention, et j'aurai l'honneur de Vous faire part, lorsque les circonstances me mettront en mesure de le faire, des renseignements que j'aurai pu recueillir.

5. *Non reproduit*. Cf. E 1001 (E) q 1/95.

6. Cf. n° 407.

25 AVRIL 1872

639

ANNEXE

*Le Ministre de Suisse à Paris, J. C. Kern,
au Ministre français des Affaires étrangères, C. de Rémusat*

Copie

N

Paris, 23 avril 1872

J'ai eu l'honneur d'entretenir à diverses reprises Votre Excellence de l'abolition du régime des passeports entre la France et la Suisse. Si je me permets, sur l'ordre du Conseil Fédéral, de revenir aujourd'hui sur cette question, qui a fait l'objet d'un échange nombreux de correspondances entre nos deux Gouvernements, c'est afin de mettre Votre Excellence en mesure de fournir éventuellement à l'Assemblée nationale des renseignements historiques précis et détaillés à l'occasion de l'interpellation annoncée par Monsieur le Comte Jaubert, et mise à l'ordre du jour de Samedi prochain, 27 Avril.

Le régime des passeports présente deux côtés bien distincts: son maintien peut être réclamé dans l'intérêt de la sûreté générale de la France, comme aussi des considérations administratives ou fiscales ont été invoquées pour en expliquer la conservation.

Au point de vue de la sûreté, le Conseil Fédéral me charge de rappeler que depuis la dernière insurrection de Paris, le Gouvernement Français ne lui a fait parvenir aucune réclamation verbale ou écrite contre l'attitude des autorités suisses ou la police du canton de Genève en particulier. Mon Gouvernement ajoute que si le cabinet de Versailles croit avoir à se plaindre de quelques faits spéciaux, le Conseil Fédéral doit insister pour que ces faits soient portés à sa connaissance, afin qu'il ait l'occasion d'en vérifier l'exactitude. Au cas où il résulterait de cette enquête que la police se fait à Genève d'une manière défectueuse et nuisible à la France, le Conseil Fédéral prendrait de lui-même les mesures nécessaires, sans que le Gouvernement Français se vît obligé de punir le pays tout entier.

Le second point de vue, auquel la question des passeports doit être examinée, est le côté administratif et fiscal.

Dans un récent entretien, Votre Excellence a rappelé la connexité qui existait entre la taxe des passeports établis en France au préjudice de mes compatriotes, et le régime des permis de séjour tel qu'il existait en Suisse.

Votre Excellence me permettra de rappeler ici que cette partie de la question a fait l'objet d'un sérieux examen, lors des négociations qui ont précédé la signature du traité de commerce franco-suisse du 30 Juin 1864. Je me bornerai à indiquer les procès-verbaux des 1^{ère}, 14^{ème}, 15^{ème}, 17^{ème}, 19^{ème}, 21^{ème} et 28^{ème} conférences⁷. Leur lecture suffira pour convaincre Votre Excellence de la volonté des parties contractantes, d'établir une connexité étroite entre l'abolition de la taxe des passeports en France et la réduction au profit des classes ouvrières, de la taxe des permis de séjour prélevée dans certains cantons suisses. Ces négociations ont abouti à la déclaration signée par les plénipotentiaires des deux pays, en même temps que les traités du 30 Juin 1864, annexée à ce traité.

A côté de ces négociations, une correspondance suivie s'engageait entre les deux Gouvernements, et je crois devoir indiquer ci-dessous la date des principales lettres reçues ou expédiées à ce sujet par le Département Français des Affaires Etrangères.

Le 24 Mars 1861⁸, une tentative fut faite par mon Gouvernement pour obtenir la suppression en faveur de la Suisse du régime des passeports. Monsieur Thouvenel me répondit le 25 Avril⁹ de la même année par un refus longuement motivé.

Le 23 Avril 1862¹⁰, j'annonçais à M. Thouvenel que le Conseil Fédéral, par arrêté du 16 du même mois, renonçait à exiger la présentation d'un passeport pour entrer et voyager en Suisse, et le 1^{er}

7. Cf. E 2200 Paris 1/61.

8. Cf. E 2200 Paris 1/59.

9. Cf. E 2200 Paris 1/59.

10. Cf. E 2200 Paris 1/59.

Mai, M. le Ministre des Affaires Etrangères me donnait acte de cette décision¹¹, en rappelant du reste les considérations développées dans sa lettre du 25 Avril 1861. Le 16 Juillet de la même année, je crus devoir répondre¹² en détail aux objections soulevées par le Gouvernement Impérial, en rappelant que le Conseil Fédéral avait aboli en faveur des Français la formalité du passeport et du visa.

Pendant les négociations du traité de commerce, la question des passeports resta en suspens. Les deux Gouvernements arriv[èrent] à se mettre d'accord sur les termes de la déclaration pré-rappelée du 30 Juin 1864, qui devient désormais la base acceptée par les deux Hautes Parties contractantes.

A partir de ce moment, les correspondances suivantes furent échangées:

- 1) Lettre de ma Légation à M. Drouyn de Lhuys, le 28 Juin 1866¹³.
- 2) Réponse du Département des Affaires Etrangères, du 13 Juillet 1866¹⁴.
- 3) Lettre de ma Légation à M. le Marquis de Moustier, le 15 Décembre 1867¹⁵.

L'examen de ces documents fait ressortir un certain nombre de faits sur lesquels je crois pouvoir attirer l'attention de Votre Excellence.

En Suisse, chaque commune ou Bourgeoisie possède une fortune propre, dont les revenus sont en partie destinés à subvenir aux dépenses d'intérêt public, placées par la loi dans le domaine de l'autorité locale. Tous les Bourgeois de la Commune sont «propriétaires» de cette fortune; le sacrifice qu'ils font, en consacrant aux dépenses d'utilité publique une partie de leurs revenus, constitue un avantage dont tous les habitants de la commune sont appelés à bénéficier. En échange, l'autorité locale exige des non-bourgeois une taxe modique connue sous le nom de *permis de séjour*. Cette taxe est payée par les non-bourgeois sans distinction. Elle est payée par le citoyen du même canton, s'il ne réside pas sur le territoire de la commune dont il est bourgeois. Elle est payée par le Suisse d'un autre canton; elle est payée enfin par les étrangers à la Suisse. Aux termes de l'article 41, chiffre 5 de la Constitution fédérale, les communes «ne peuvent imposer aux habitants établis sur leur territoire et appartenant à d'autres cantons une taxe de permis de séjour plus forte qu'aux habitants appartenant à d'autres communes de leur propre canton.»

Pour prendre un exemple, la Bourgeoisie de la ville de Berne ne peut imposer aux Genevois résidant à Berne une taxe de permis de séjour plus considérable qu'aux citoyens du canton de Berne résidant dans cette ville, mais n'y possédant pas la qualité de bourgeois de la ville de Berne.

En élargissant le cercle, les Français résidant en Suisse ont le droit d'exiger, à teneur de l'article 1^{er} du traité d'établissement du 30 Juin 1864¹⁶, d'être traités dans chaque canton en Suisse sur le même pied et de la même manière que le sont, ou pourront l'être à l'avenir, les citoyens des autres cantons.

En matière de permis de séjour, et pour continuer l'exemple ci-dessus, un Français résidant à Berne ne pourra être tenu de payer une taxe plus considérable qu'un citoyen du canton de Berne, non-bourgeois de la ville de Berne, mais y résidant. Pour le Français, comme pour tout autre citoyen suisse qui ne serait pas bourgeois de Berne, cette taxe est la contre-prestation des charges que les «bourgeois» de Berne s'imposent en consacrant une partie de la fortune de la ville, fortune dont ils sont les «propriétaires», à des dépenses d'intérêt public dont tous les habitants bénéficient. Il en serait de même dans toute autre commune et sur toute l'étendue du territoire de la Confédération.

L'état de choses consacré par le jeu séculaire du régime communal en Suisse, par la Constitution fédérale et par le traité d'établissement de 1864 entre la Suisse et la France, repose donc, non pas sur un traitement inégal, mais sur le principe de l'égalité la plus entière. Tout individu non-bourgeois, qu'il soit citoyen du canton, qu'il appartienne à un autre canton de la Suisse, ou qu'il soit Français, paie à l'autorité locale exactement la même taxe pour permis de séjour. D'après le recensement fédéral du 10 Décembre 1860, sur 2 510 494 citoyens suisses, près de la moitié, soit 1 036 483 ne résident pas dans la commune dont ils sont bourgeois, et paient par conséquent la taxe des permis de séjour.

11. Cf. E 2200 Paris 1/59.

12. Cf. E 2200 Paris 1/59.

13. *Non reproduite*. Cf. E 2200 Paris 1/069.

14. *Non retrouvée*.

15. *Non retrouvée*.

16. Cf. RO VIII, p. 301.

Ces taxes varient suivant les cantons, et des plaintes étaient, avant 1864, parvenues au Gouvernement Français contre le prix élevé des permis de séjour à Genève et à Neuchâtel. Le Conseil Fédéral n'était, aux termes de la Constitution, pas compétent pour obliger les autorités cantonales à diminuer ces taxes. Il avait la seule mission de veiller à ce que l'égalité fut observée entre les Français et les Suisses établis ailleurs que dans leur commune d'origine. Mon Gouvernement a néanmoins promis de chercher à user de son influence auprès des Gouvernements cantonaux pour obtenir des réductions sérieuses en matière de permis de séjour, et c'est avec la loyale intention d'user de tous les moyens moraux mis à sa disposition qu'il a signé la déclaration du 30 Juin 1864. En échange, et si le Conseil Fédéral réussissait, le Gouvernement Français s'engageait à appliquer à la Suisse, en matière de passeports, les règles adoptées par lui à l'égard de l'Angleterre et de la Belgique.

Le Conseil Fédéral croit avoir réussi dans cette mission, et cela précisément dans les cantons où résident le plus grand nombre de Français. A Genève, où habitent, en y comprenant les Savoyards, plus de 25 000 Français, la taxe des permis de séjour pour personnes mariées a été réduite de 11 fr. 50 par an, à 1 fr. 50. A Neuchâtel, où résident environ 5 000 Français, le coût des permis de séjour a été abaissé de 1 fr. 50 à 1 fr. par an. Ces concessions ont été faites non pas seulement au profit des classes ouvrières, comme l'avait demandé le Gouvernement Français, mais en faveur de tous les Français sans distinction. La perte qui en résulte pour les finances du canton de Genève s'élève annuellement, pour les Français seuls, à plus de 40 000 fr. Il a néanmoins consenti à faire ce sacrifice pour assurer à tous les Suisses le bénéfice de l'abolition de la taxe sur les passeports à l'entrée en France. Les deux tiers des Français résidant en Suisse habitent les cantons de Neuchâtel et de Genève; aussi M. Drouyn de Lhuys, lorsque je lui eus fait part, le 28 Juin 1866, du texte des lois votées dans ces deux cantons, s'est-il empressé de me répondre le 13 Juillet suivant, que le Conseil Fédéral avait pleinement satisfait aux conditions stipulées dans la déclaration du 30 Juin 1864. Je me permettrai de citer textuellement les passages suivants de cette réponse:

«...Ces communications et ces observations m'ont permis de reconnaître que les dispositions législatives récemment votées, par le Grand Conseil du canton de Genève notamment, *répondent entièrement* aux vues du Gouvernement de l'Empereur et aux espérances que lui avait fait concevoir la haute intervention du Conseil Fédéral. J'ai donc la satisfaction de vous annoncer, Monsieur, que les citoyens suisses vont être immédiatement admis à jouir des améliorations apportées par un récent décret au régime des passeports. Ces améliorations consistent dans la suppression des taxes prélevées pour la délivrance ou le visa des titres de voyage.... Ce traitement de réciprocité ayant été assuré aux voyageurs Français en Suisse par l'abolition générale du régime des passeports, et d'un autre côté, *les conditions stipulées par la déclaration du 30 Juin 1864 se trouvant remplies par suite des dispositions législatives récemment votées dans les cantons limitrophes*, le bénéfice du décret précité a pu être étendu aux citoyens suisses, et des instructions dans ce sens viennent d'être adressées à l'Ambassade de l'Empereur à Berne et aux agents consulaires de France.»

Tel est l'état de la question. De l'avis du Département des Affaires Etrangères lui-même, la Suisse a rempli les conditions auxquelles le Gouvernement Français avait consenti à *lui appliquer «en matière de passeports, les règles précédemment adoptées à l'égard de l'Angleterre et de la Belgique.»*

Le Gouvernement de la République ayant jugé nécessaire de rétablir, pendant l'insurrection de Paris, le régime des passeports et la perception de la taxe vis-à-vis de tous les Gouvernements étrangers, le Conseil Fédéral ne pouvait se plaindre d'un traitement appliqué sans distinction aux divers Etats limitrophes de la France. Aujourd'hui, par contre, la formalité du passeport et la taxe de chancellerie ont été supprimées vis-à-vis de l'Angleterre et de la Belgique, et la situation se trouve replacée exactement sur les bases antérieures. Les Gouvernements cantonaux se voient obligés de faire face d'une autre manière au déficit considérable résultant pour leurs finances de la réduction de la taxe des permis de séjour. La lettre pré-rappelée de M. Drouyn de Lhuys conserve toute son actualité, et le Conseil Fédéral se croit autorisé à insister pour que l'assimilation de la Suisse à la Belgique et à la Grande-Bretagne, en matière de passeports, ne subisse pas de nouveaux retards.

A l'occasion d'une discussion précédente, M. le Comte Jaubert a du reste émis au sein de l'Assemblée nationale l'opinion qu'il serait peut-être opportun d'établir en France une taxe analogue aux permis de séjour usités en Suisse.

Je n'ai pas à examiner les difficultés que l'introduction de ce nouvel impôt pourrait amener vis-à-

vis d'autres Gouvernements étrangers. Envers mes compatriotes, je n'hésite pas à le déclarer incompatible avec l'article 3 du traité d'établissement du 30 Juin 1864. D'après cet article, les Suisses doivent être traités en France, en ce qui concerne les personnes et les propriétés, sur le même pied et de la même manière que le sont ou pourront l'être à l'avenir les Français. Pour que les conditions requises par le traité fussent observées, tout en percevant des Suisses résidant en France une taxe pour permis de séjour, il faudrait d'abord que le système des bourgeoisies, dont les membres sont propriétaires d'une fortune consacrée en tout ou en partie à subvenir aux charges publiques, existât en France comme en Suisse; il faudrait ensuite que cette taxe fût exigée aussi de *tous les Français qui ne résident pas dans leur commune d'origine*. L'introduction d'un impôt de ce genre nécessiterait la réorganisation, sur des bases entièrement nouvelles, du régime municipal de la France, et du système admis en matière d'établissement.

Votre Excellence n'ignore pas, du reste, que les impôts sont en moyenne beaucoup moins lourds en Suisse que dans la plupart des Grands Etats voisins. D'après les dernières statistiques, chaque tête d'habitant paie en moyenne dans la Confédération une somme annuelle de 10 francs pour toutes les contributions, tandis qu'en France, cette moyenne s'élevait, il y a quelques années, à 50 francs par tête au moins. Si je me suis permis cette observation, c'est uniquement pour faire ressortir que les Français résidant en Suisse sont non seulement traités sur le même pied que les Suisses séjournant hors de leur commune d'origine, mais encore paient en moyenne des contributions notablement moins élevées que s'ils étaient restés en France.

En résumé, je crois pouvoir exprimer avec confiance au nom du Conseil Fédéral, l'espoir que les Suisses ne tarderont pas à être assimilés, en matière de passeports, aux Anglais et aux Belges. Cette mesure paraît d'autant plus naturelle à mon Gouvernement qu'il suffirait aujourd'hui, au lieu d'entrer en France par la frontière Suisse, d'y pénétrer par la Belgique ou l'Angleterre pour se soustraire à la formalité du passeport.

Si cependant le Gouvernement Français croyait devoir, dans l'intérêt de la sûreté publique, remplacer vis-à-vis des états limitrophes le régime des passeports par l'inscription des noms des voyageurs ou par la présentation d'une pièce quelconque établissant l'identité de la personne, le Conseil Fédéral n'aurait pas d'objections à soulever.

Votre Excellence voudra bien m'excuser d'avoir développé aussi longuement les considérations qui militent en faveur de la demande du Conseil Fédéral. Si je me suis permis de le faire, c'est dans la conviction sincère que l'inégalité du traitement suivi à l'égard de mes compatriotes, comparés aux Belges ou aux Anglais, provoque un vif mécontentement dans les diverses parties de la Confédération. D'après les informations qui me parviennent, soit du Conseil Fédéral, soit de sources privées parfaitement sûres, la suppression de cette inégalité contribuerait d'une manière notable à l'affermissement des bonnes relations que les deux Gouvernements ont toujours tenu à maintenir entre deux peuples amis, et unis par une multitude de liens.