

mißkennt auch die falsche Stellung nicht, welche herbeigeführt würde, wenn die Schweiz, in unzulässiger Anwendung früherer Verfassungen, berufen werden sollte, französische Provinzen zu verteidigen! Frankreich selbst muß eine andere Lösung vorziehen und es darf keinem Zweifel unterliegen, daß, nach reiflicher Erwägung der Interessen und des Rechtes von Europa, der Schweiz und seiner selbst, es die Hand dazu bieten werde, die Frage auf eine befriedigende Weise zu lösen.

ANNEXE.

NOTES

du **Ministre des Affaires étrangères de France** adressées aux représentants de l'Empereur près les Cours signataires de l'acte de Vienne.

Paris, le 7 Avril 1860.

Le gouvernement suisse, dans les divers documents émanés de lui au sujet de l'annexion de la Savoie à la France, s'appuie sur des arguments peu nombreux et qui peuvent se résumer brièvement. Il allègue un traité du XVI. siècle, en vertu duquel le droit d'aliénation de la Sardaigne serait limité au moins pour certaines parties du territoire savoisien. Il ajoute que le système de neutralisation appliqué au Chablais, au Faucigny et au Genevois en 1815 a été conçu et établi dans l'intérêt et au bénéfice de la neutralité helvétique, dont il serait aujourd'hui l'une des garanties essentielles.

Examinons aussi succinctement que possible chacune de ces affirmations:

Le traité de 1564, rappelé dans le Mémoire du gouvernement fédéral du mois de Novembre dernier comme un fait dont il ne cherchait encore à tirer aucune conclusion pratique, est devenu l'un des éléments essentiels de son argumentation. Il est cité en première ligne dans la protestation de M. le ministre de Suisse à Paris, du 15 Mars, ainsi que dans le message du 28, présenté par M. le président de la Confédération aux Conseils législatifs. L'insistance du gouvernement fédéral pouvait seule nous déterminer à le suivre sur ce terrain. A notre sens, en effet, l'acte qu'il invoque ici est complètement en dehors de la discussion.

Cet acte consiste en une sentence arbitrale rendue entre les autorités de Berae et le duc de Savoie par les onze Cantons médiateurs.



Les deux parties renoncent à aliéner au profit d'un tiers certains territoires adjugés à l'un et à l'autre par les arbitres, à savoir: pour Berne, le pays de Vaud; pour le duc de Savoie, le pays de Gex et certaines parties du Chablais et du Genevois. Ainsi, le duc de Savoie ne pouvait rien céder, dans ces provinces, qu'au Canton de Berne.

Nous ne rechercherons point si un pareil arrangement présentait quelques chances de durée, si les arbitres qui l'avaient suggéré, après de longs et infructueux efforts, s'étaient proposé autre chose que d'offrir un expédient propre à satisfaire la susceptibilité des seigneurs de Berne et du duc de Savoie, sans leur imposer des obligations bien sérieuses. Ce qui est certain, c'est que cette disposition de la sentence de 1564 demeura intacte quelques années à peine. Les clauses destinées à protéger le Canton de Vaud contre les excès de pouvoir du Canton de Berne, introduites dans cette convention, ont pu subsister jusqu'au moment même où ce pays a été définitivement affranchi de la domination bernoise: mais les clauses territoriales ont été violées et déchirées par le Canton de Berne comme par le duc de Savoie, très-peu de temps après la conclusion de cet arrangement. La Suisse elle-même ne s'en est prévaluë ni en 1601, quand la France a obtenu la cession du pays de Gex, l'un des territoires expressément nommés dans la sentence des onze Cantons, ni en 1792, quand nous avons pris possession de la Savoie, ni en 1796, quand la Sardaigne nous a transmis ses titres; ni, enfin, en 1814 et en 1815, dans les négociations dont cette province a été l'objet à deux reprises différentes, de même que le pays de Gex. Lorsque Genève, devenue un Canton de la Confédération helvétique, sollicitait la concession, d'abord d'une route, puis d'un territoire propres à assurer ses communications avec le reste de la Suisse par la rive occidentale du Léman, comment n'eût-elle pas invoqué le bénéfice du traité de 1564 pour obtenir le pays de Gex lui-même, si en effet les stipulations territoriales de ce traité n'eussent été tombées entièrement et depuis longtemps en désuétude?

On peut dire, il est vrai, que les députés de Genève, dans une note remise en Février 1815 à la députation suisse à Vienne, ont énoncé le désir que «le roi de Sardaigne fût lié à ne céder, ni échanger au une portion des provinces de Carouge, du Chablais et du Faucigny à nul autre Etat qu'à la Suisse.» Mais ce vœu, articulé sans référence au traité de 1564, ne paraît pas avoir été accueilli par la députation helvétique, et rien, que nous sachions, ne prouve qu'elle en ait fait l'objet d'une communication au congrès. Rien surtout n'atteste qu'une pareille prétention ait été discutée dans le sein du congrès lui-même, et, dans tous les cas, on peut affirmer avec certitude que, si elle a été produite, elle a été repoussée.

En présence de cet ensemble de preuves, nous pourrions nous abstenir de relever l'argument tiré de l'article 23 du traité de 1816 entre

la Sardaigne et la Suisse. En confirmant les dispositions des anciens traités, et particulièrement celui de 1754, les puissances contractantes n'ont pu évidemment avoir en vue la sentence arbitrale de 1564 entre le duc de Savoie et le Canton de Berne, mais les actes relatifs aux relations de voisinage entre Genève et la Sardaigne. Le traité de 1816 avait en effet pour objet spécial et immédiat de régler ces rapports; il n'y était fait mention de la Sardaigne qu'en raison du lien établi, comme nous le montrerons plus loin, entre les cessions territoriales faites à Genève et la neutralité de la partie septentrionale de la Savoie.

Toutes les autres stipulations de cet acte portent sur des questions de commerce, de transit, de propriété qui concernent exclusivement Genève, comme le traité de 1754 lui-même. Comment, d'ailleurs, prétendre qu'un acte aussi anormal et aussi étrange à tous égards que le traité de 1564 ait pu être remis en vigueur, après tant d'années, par voie indirecte et en quelque sorte par surprise, au moment même où les actes de 1815 créaient pour la Suisse et pour la Sardaigne une situation sans aucune analogie avec les circonstances dans lesquelles cet arbitrage avait été prononcé.

C'est donc dans les limites des actes de 1815 que la discussion se trouve circonscrite. La neutralisation de certains districts de la Savoie a-t-elle été demandée par la Suisse? a-t-elle été stipulée par les puissances à sa considération, comme une des garanties de sa neutralité? Là est toute la question, et, ou va le voir, les faits sont sur ce point également en désaccord manifeste avec les conclusions du gouvernement fédéral.

La Sardaigne désirait vivement mettre ses possessions sur le versant occidental des Alpes à l'abri de toute vicissitude. Ayant sa base et ses moyens d'action en Italie, elle eût trouvé un grand avantage à placer la Savoie toute entière sous la protection du système de neutralité promis par les puissances à la Suisse. Mais, après s'en être ouvert aux pléni-potentiaires des grandes cours à Vienne, le cabinet de Turin comprit promptement, d'une part, que la France ne pourrait souscrire à la neutralisation de toute la Savoie, et, de l'autre, que, pour obtenir l'assentiment de la Suisse à la neutralisation des parties de la Savoie susceptibles d'être rattachées à son système, il était nécessaire de lui accorder d'importantes concessions. Genève, en s'unissant à la Confédération helvétique, ne demandait pas seulement une voie de communication assurée avec Vaud, elle attachait le plus grand prix à désenclaver et arrondir son territoire du côté de la Savoie. Elle avait su intéresser les grandes puissances à ses démarches, et cette circonstance permit au cabinet de Turin de faire agréer son plan de neutralisation pour le Chablais et le Faucigny. Ce plan a revêtu la forme d'une proposition définitive dans la note remise, le 26 Mars 1815, par M. le comte de Saint-Marsan aux

plénipotentiaires d'Angleterre, d'Autriche, de Prusse et de Russie, au congrès de Vienne. Voici en quels termes s'exprimait le plénipotentiaire du Roi de Sardaigne :

« Le soussigné, ministre d'Etat, etc. etc., a rendu compte à son auguste maître du désir des hautes puissances alliées qu'il fut fait quelques concessions territoriales au Canton de Genève du côté de la Savoie et lui a soumis le projet qui avait été formé à ce sujet. S. M., toujours empressée de témoigner à ses hauts et puissants alliés sa reconnaissance et son désir de leur être agréable, a surmonté sa répugnance bien naturelle à se séparer de bons, anciens et fidèles sujets, et a autorisé le soussigné à consentir à une cession de territoire en faveur du Canton de Genève telle qu'elle est proposée par le protocole ci-joint et aux conditions ci-après :

« 1^o Que les provinces du Chablais et du Faucigny et tout le territoire au nord d'Ugine appartenant à S. M. fassent partie de la neutralité de la Suisse garantie par toutes les puissances, c'est-à-dire que toutes les fois que les puissances voisines de la Suisse se trouveront en état d'hostilité ouverte ou imminente, les troupes de S. M. le roi de Sardaigne qui pourraient se trouver dans ces provinces se retireront et pourront à cet effet passer par le Valais, si cela devient nécessaire ; qu'aucune autre troupe armée d'aucune puissance ne pourra y stationner ni les traverser, sauf celle que la Confédération suisse jugerait à propos d'y placer ; bien entendu que cet état de chose ne gêne en rien l'administration de ces provinces, où les agents civils de S. M. le roi pourront aussi employer la garde municipale pour le maintien de l'ordre. »

Cette note fut agréée, le 29 Mars 1815, par les plénipotentiaires des puissances signataires du traité de Paris, et elle est devenue, en ce qui concerne les rapports de la Sardaigne avec la Suisse, la base de tous les actes ultérieurs, notamment de l'acte de cession fait par S. M. le roi de Sardaigne du 20 Mai 1815, du traité du même jour entre la Sardaigne d'une part, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie de l'autre ; enfin des articles 91 et 92 de l'acte général de Vienne du 9 Juin de la même année.

Il est irréfragablement établi par cette pièce que la neutralisation de la Savoie a été réclamée par la Sardaigne et obtenue à titre onéreux. La Confédération suisse y a consenti au prix des concessions territoriales accordées par le gouvernement sarde au Canton de Genève.

La Suisse le comprenait ainsi elle-même, comme l'attestent les instructions du plénipotentiaire envoyé par le roi à Turin en Décembre 1815 pour s'entendre avec le cabinet sarde sur la remise du territoire. Le roi, bien loin de considérer la neutralité de la partie septentrionale de la Savoie comme une faveur faite à la Suisse, s'attachait surtout à :

limiter les obligations qu'il savait en découler pour lui, et qui s'étaient étendues par suite de l'extension même du territoire neutralisé en vertu des nouveaux actes des puissances du mois de Novembre 1815. Ces instructions ont été citées par le gouvernement fédéral dans son mémoire du mois de Novembre dernier. « Dans plusieurs notes connues de M. Pictet (le plénipotentiaire suisse), disait le directeur fédéral, le comte de Verax a cherché à établir en thèse que la neutralité des provinces de la Savoie était parfaitement identique avec la neutralité de la Suisse, ou, en d'autres termes, que la Confédération avait relativement à celles-là les mêmes obligations que relativement à celle-ci. Il insiste auprès du directeur fédéral et de la Diète pour la reconnaissance de ce principe. La Suisse est loin d'élever des objections contre la neutralisation des provinces de la Savoie désignées dans le protocole de Paris du 3 Novembre. Elle reconnaît tout l'effet des déclarations des cinq grandes puissances à leur égard et par là même l'assimilation du territoire situé au nord du parallèle d'Ugine jusqu'au Rhône avec ce qui a été convenu à Vienne pour le Chablais et le Faucigny. Mais elle reconnaît cet état de choses comme un bienfait donc ces provinces doivent jouir, non comme une obligation qui lui soit imposée de les occuper et de les défendre. « En résumé, la Suisse soutenait » que des arrangements quelconques sur les effets de la neutralisation et les développements de ce principe devaient suivre et non précéder la remise des territoires cédés.

Le Gouvernement sarde, au contraire, fidèle à l'esprit de toute cette négociation, voulait, avant de remettre les territoires au prix desquels il avait obtenu la neutralisation être assuré que la Suisse entendrait ses engagements à ce sujet comme les actes des puissances les avaient définis; et le cabinet de Turin ne céda, en effet, qu'après avoir amené la Suisse à accepter, sans aucune distinction comme sans réserve, les dispositions énoncées relativement à la neutralité de la Savoie, soit dans le traité de Paris du 20 Novembre 1815, soit dans les actes du congrès de Vienne. Cette clause fait partie du traité de 1816, par lequel le roi de Sardaigne remet définitivement au Canton de Genève les territoires indiquées comme la compensation pour la Suisse des obligations que la neutralité de la Savoie lui impose. On ne saurait donc, à aucun titre, sans intervertir entièrement les rôles, soutenir que cette neutralité a été positivement réclamée par la Suisse comme une garantie de sa propre sécurité.

Le gouvernement fédéral, dont nous avons ici l'aveu spontané, cite un peu plus loin, dans le même document, deux notes verbales présentées à la députation suisse au congrès de Vienne par la délégation genevoise, et d'où il résulterait que les autorités de Genève voyaient, dès le mois de Février 1815, un avantage pour le canton dans le système de neutralité proposé pour la Savoie; mais ces notes attestent avec non moins

d'évidence que, dans l'opinion de Genève, l'avantage était beaucoup plus grand encore pour la Sardaigne. «Il serait naturel, ajoutait la délégation genevoise, que cet avantage fût acheté par la cession d'une petite portion de territoire de cinq à six mille habitants dont Genève a besoin pour lier entre elle les parcelles de son domaine en Savoie.» Ici encore, les pièces alléguées par le gouvernement fédéral confirment notre manière de voir.

Il voudrait, à la vérité, tirer de la date de ces deux dernières pièces, qui ont précédé d'un mois la note de M. de Saint-Marsan rapportée ci-dessus, la preuve de l'initiative de la Suisse, au moins à l'égard de l'idée de la neutralisation de la Savoie: mais, outre que les deux notes de la délégation genevoise démontrent seulement que Genève jugeait bon de concéder la neutralisation de la Savoie pour obtenir des concessions territoriales et non pas que la députation suisse à qui elles étaient adressées ait réellement fait une démarche en ce sens auprès du congrès, cette combinaison, l'on ne saurait en douter, remonte à une époque bien antérieure. M. de Saint-Marsan, comme l'attestent les extraits de sa correspondance publiée à Turin, en entretenait les puissances dès le mois d'Octobre 1814, et, en plaçant à la date des deux notes des délégués de Genève, c'est-à-dire au mois de Février 1815, l'ouverture de négociations qui ont abouti à la note du plénipotentiaire sarde du 26 Mars suivant, le gouvernement fédéral nous autorise à penser que la Suisse n'aurait pas été mise dans le secret des premiers pourparlers des plénipotentiaires et que l'arrangement était déjà arrêté en principe dans l'esprit des grandes cours lorsqu'elle en a eu connaissance. Cet arrangement, à vrai dire, n'a été que la consécration d'un vœu très-ancien de la cour de Turin, et il serait facile de prouver, s'il devenait nécessaire d'entrer à ce sujet dans de plus grands développements, que les souverains de la Sardaigne ont plusieurs fois tenté d'obtenir la reconnaissance de la neutralité de la Savoie toute entière.

Les négociations dont il s'agit s'étaient nouées et se poursuivaient entre les puissances, et des intérêts plus importants pour la Suisse furent réglés de même. D'après le rapport du comité institué pour les affaires de la Suisse, dans le congrès, l'unique moyen de pacifier le pays, qui semblait alors à la veille d'une guerre civile, était de prononcer irrévocablement sur les questions qui le divisaient. Le comité réclamait pour les puissances le droit de proposer à la Suisse, comme condition expresse des avantages qu'elles étaient disposées à lui accorder, l'acceptation d'une transaction finale, et telle est la marche qui fut adoptée.

Si les plénipotentiaires des grandes cours se sont crus autorisés à procéder de la sorte quand il s'agissait de la constitution territoriale de la Suisse et de son pacte même, à plus forte raison devaient-ils se réserver de décider de tout ce qui touchait à sa neutralité.

Qu'est-ce, en effet, que la neutralité permanente d'un pays, sinon une question essentiellement générale par sa nature? et en quoi consiste-t-elle, si ce n'est dans l'engagement même des autres puissances de s'interdire tout acte de guerre envers ce pays? La neutralité ne se constitue point par elle-même. Il ne suffirait point à un Etat de se proclamer perpétuellement neutre pour avoir des droits à être considéré comme tel. L'assentiment des autres Etats au système politique desquels il se rattache directement ou indirectement est indispensable pour lui conférer ce privilège. Ainsi, à tous les titres, les puissances qui avaient voix délibérative au congrès de Vienne se trouvaient appelées à concier les bases de la neutralité helvétique, et la Suisse n'est intervenue dans les négociations que pour entendre et accepter les conditions auxquelles elle lui était garantie. De même aussi les puissances ont déterminé entre elles les conditions de la neutralité de la Savoie, et l'ont fait dans des vues qui ne se rapportaient pas originairement aux intérêts de la Suisse. Toute neutralité s'appuie sur des considérations d'ordre européen, et il n'appartient qu'aux puissances qui l'ont constituée d'apprécier les raisons qu'il peut y avoir de la maintenir, de la modifier ou d'y mettre un terme, et la Suisse, à qui la sauvegarde de la neutralité de la Savoie a été imposée comme une obligation en compensation des avantages consentis en faveur du Canton de Genève, n'a pas figuré comme partie principale dans les résolutions du congrès de Vienne.

La France, qui succède aux droits territoriaux de la Sardaigne en vertu d'un transfert régulier, s'est conformée à l'esprit des traités en offrant elle-même de se concerter avec les puissances représentées au congrès de 1815 sur les clauses relatives à la neutralisation, et le soin qu'elle a mis quand les principes ne lui en faisaient pas une loi, à déclarer qu'elle s'entendrait aussi avec la Confédération helvétique, établit de la façon la plus évidente qu'elle accepte, en ce qui la concerne, la complète exécution de l'article 92 de l'acte général de Vienne. Il n'y a rien de plus à exiger du gouvernement de l'empereur, et admettre que, le cas échéant où cette disposition deviendrait applicable, il aurait le dessein de s'y soustraire, ce serait prétendre qu'il ne respecterait pas davantage la neutralité de la Suisse, dont le territoire, accessible à la France comme à l'Allemagne par une quantité de points importants de ses frontières, n'est couvert contre toute atteinte que par l'autorité d'un droit supérieur placé sous la protection de l'Europe et fondé sur l'intérêt mutuel des Etats limitrophes.

(sig.) THOUVENEL.

Paris, 16 avril 1860.

Nous avons examiné au point de vue du droit les prétentions de la Suisse dans l'affaire de la Savoie, et nous avons établi combien peu elles sont fondées sous ce rapport. Le gouvernement fédéral est-il da-