
*Alessandro Campanelli**

Le pouvoir central dans l'élaboration du Pacte fédéral de 1815

Introduction

Dès 1802, constatant l'échec incontestable de la République helvétique qui dotait pour la seule fois de son histoire la Suisse d'une structure unitaire, Bonaparte¹ décide d'intervenir dans les affaires du pays et d'y apporter un nouvel acte constitutionnel. L'Acte de Médiation de 1803 qui en résulte lui redonne une organisation confédérale conforme à son passé, en y ajoutant des acquis de la Révolution tels que l'égalité entre territoires et individus. Il offre à la Suisse une période que l'on peut considérer comme paisible, mais implique un rapport de subordination de la Confédération à la France². Ainsi, dès la défaite de Napoléon à Leipzig les 18 et 19 octobre 1813³, l'Acte de Médiation est remis en question, et les Suisses doivent alors rédiger un nouveau pacte. Face aux événements

* Docteur en droit, chargé de cours suppléant au Département d'histoire du droit et des doctrines juridiques et politiques de l'Université de Genève.

1 Napoléon Bonaparte (1769-1821) est consul de la République française dès le 9 novembre 1799, puis sacré empereur à Paris le 2 décembre 1804 avant d'être défait en 1813-1814. Il décède à Sainte-Hélène en 1821. *Histoire universelle, De la Réforme à nos jours*, volume publié sous la direction de René GROSSSET et Émile G. LÉONARD. Paris, Gallimard, 1958, vol. 3, pp. 429 ; 443 ; 1821.

2 Sur ce point, voir DIERAUER, Johannes, *Histoire de la Confédération suisse*. Lausanne/Genève, Payot, 1918, vol. 5, 1^{re} partie, pp. 316 ss. ; MONNIER, Victor, *L'Acte de Médiation (1803) de Napoléon Bonaparte. Essai historique sur l'évolution du Corps Helvétique de l'Ancien Régime à la Suisse moderne*. [À paraître].

3 ANDREY, Georges, « La quête d'un État national (1798-1848) » in *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*. Lausanne, Payot, 1986, 2^e éd., p. 557 ; BOUVIER-BRON, Michelle, *La mission de Capodistrias en Suisse : (1813-1814)*. Corfou, Etaireía Keryraikón Spoudón, 1984, p. 24.

qui ont lieu en Europe⁴, la Diète confédérale choisit de rester neutre⁵ lors de sa réunion qui se tient du 15 au 26 novembre 1813 à Zurich.

L'élaboration du nouveau pacte devant faire suite à l'Acte de Médiation est caractérisée par de grands antagonismes entre les conservateurs, particulièrement menés par les patriciens bernois qui souhaitent revenir à une situation proche de celle de l'Ancien Régime⁶, et les progressistes, attachés à préserver les apports obtenus depuis la Révolution helvétique de 1798. À vrai dire, même si des commissions sont régulièrement nommées par la Diète pour rédiger un nouvel acte constitutionnel, ce sont d'abord des questions territoriales qui seront au cœur des débats. Les nouveaux cantons, tels que ceux de Vaud, du Tessin et d'Argovie, désirent désormais garder leur souveraineté acquise depuis 1803.

Ainsi, comme ce fut le cas à l'époque de la Médiation, les Suisses ne parviennent pas à s'entendre, et les choses ne progressent que grâce à une intervention étrangère. Cette fois, ce n'est pas la France qui se mêle de leurs affaires intérieures, mais les puissances victorieuses de Napoléon, et plus particulièrement l'Autriche et la Russie⁷. Dans ce contexte, pour résumer la situation, les Autrichiens, proches des Bernois, veulent leur restituer leurs anciens territoires devenus cantons souverains⁸. Metternich⁹ souhaite même substituer l'influence de la France par celle de

4 AUBERT, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*. Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, vol. 1, p. 14.

5 La Déclaration de neutralité (*Neutralitätserklärung*) est adoptée par la Diète le 18 novembre 1813. HILTY, Carl, « Eidgenössische Geschichten » in *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*. Berne, K. J. Wyss, 1886, pp. 317-319.

6 DIERAUER, *Histoire de la Confédération Suisse*, *op. cit.*, vol. 5, 2^e partie, p. 390.

7 RAPPARD, William E., *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*. Zurich, Éditions Polygraphiques, 1936, p. 96.

8 *Ibid.*, p. 105.

9 Klemens Wenzel de Metternich (1773-1859) est un homme politique autrichien. Ministre des affaires étrangères en 1809 puis chancelier en 1821, il est l'instigateur du passage des troupes alliées sur le territoire suisse en 1813 dans le but, qu'il n'atteindra pas, d'y faire germer un courant réactionnaire qui corresponde à ses idées. Il exerce également une forte influence dans la rédaction du Pacte fédéral de 1815 et est partisan d'une Suisse ayant un faible pouvoir central. Metternich intervient régu-

l'Autriche¹⁰. Les Russes, dont le tsar Alexandre I^{er}¹¹ est particulièrement attaché à la Suisse¹², soutiennent et obtiendront le maintien de la souveraineté des nouveaux cantons ainsi que du statut de neutralité de la Suisse¹³.

Dans cette recherche, nous allons dresser l'inventaire des différents projets qui ont précédé le Pacte fédéral de 1815, en nous attardant sur les mesures centralisatrices proposées, et en nous basant particulièrement sur la correspondance entretenue par les ministres des Alliés avec la Diète. Nous le verrons, la question territoriale occupe la part la plus importante des débats, et les progressistes y sacrifient la majorité des éléments centralisateurs au fil des projets pour faire reconnaître leur souveraineté auprès des conservateurs.

lièrement dans les affaires helvétiques jusqu'en 1848. *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse*, sous la dir. de Marcel GODET, Henri TÜRLER et Victor ATTINGER. Neuchâtel, Administration du Dictionnaire historique et biographique de la Suisse, 1928, vol. 4, p. 731 ; *Dictionnaire historique de la Suisse*. Hauterive, G. Attinger, 2011, vol. 8, p. 477.

- 10 BONJOUR, Edgar, *Histoire de la neutralité suisse : trois siècles de politique extérieure fédérale*, trad. de Blaise Briod d'après l'éd. orig. allemande, augm. d'un chapitre inédit. Neuchâtel, la Baconnière, 1949, p. 109.
- 11 Alexandre I^{er} (1777-1825) est empereur de Russie jusqu'à sa mort. Le vaudois Frédéric-César de La Harpe occupe, de 1783 à 1795, la fonction de précepteur auprès de sa famille. Durant cette période, il exerce auprès du tsar une certaine influence qui fait voir à ce dernier la Suisse d'un œil favorable. L'intervention d'Alexandre I^{er} en Suisse a joué un rôle important dans le maintien de la souveraineté des nouveaux cantons lors de l'élaboration du Pacte fédéral. *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse*, op. cit., vol. 1, p. 169. *Dictionnaire historique de la Suisse*, op. cit., vol. 7, pp. 485-486.
- 12 *Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814*, p. 49 ; RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 98.
- 13 BONJOUR, *Histoire de la neutralité suisse*, op. cit., p. 109 ; SCHULZ, Matthias, « La question suisse et les grandes puissances : la reconfiguration de l'espace helvétique dans une nouvelle architecture européenne » in Olivier MEUWLY (dir.), *Le Congrès de Vienne et le canton de Vaud : 1813-1815*. Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 2017, p. 38.

La Convention du 29 décembre 1813

Le 20 décembre 1813, pour des raisons stratégiques¹⁴, les troupes autrichiennes pénètrent en Suisse¹⁵. Le même jour, le Landammann Reinhard¹⁶ reçoit une déclaration du chevalier de Lebzelttern¹⁷ et du comte Capo d'Istria¹⁸, représentants de gouvernements alliés et envoyés en Suisse¹⁹, dans laquelle ils l'informent que les puissances alliées comptent libérer la Suisse de la tutelle napoléonienne sans pour autant s'immiscer dans ses affaires intérieures. Il est donc nécessaire que la Suisse rompe avec l'Acte de Médiation de 1803 qui la lie trop à la France. La neutralité suisse ne peut être reconnue que si la Confédération est libre de toute

14 Le passage par la Suisse sert, en simplifiant à l'extrême, un double but : d'une part, les bords du Rhin ne sont pas défendus par des troupes françaises, ce qui offre un avantage aux Alliés, et de l'autre, il serait imprudent de ne pas être prêt à se défendre des Suisses si ces derniers choisissent de rester unis à la France. RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 93.

15 BOUVIER-BRON, *La mission de Capodistrias en Suisse : (1813-1814)*, op. cit., p. 36; SCHULZ, « La question suisse et les grandes puissances », op. cit., p. 37.

16 Hans von Reinhard (1755-1835) est originaire de Zurich. De tendance patricienne, il s'oppose à l'État unitaire durant la République helvétique. Il devient membre de la Consulta qui se rend à Paris et signe l'Acte de Médiation de 1803 dont il vantera les mérites encore en 1813. Il est Landammann de la Suisse en 1807 et 1813, préside la Longue Diète de 1814-1815, puis représente la Suisse au Congrès de Vienne de 1815. *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse*, op. cit., vol. 5, p. 436; *Dictionnaire historique de la Suisse*, op. cit., vol. 10, pp. 318-319; RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., pp. 91-93.

17 Ludwig von Lebzelttern (1774-1854) est un diplomate autrichien né à Lisbonne alors que son père y est en mission. Il effectue divers mandats pour l'Autriche durant sa carrière, notamment en Suisse entre 1813 et 1815. *Dictionnaire historique de la Suisse*, op. cit., vol. 7, p. 598.

18 Jean Antoine de Capo d'Istria, ou Capodistrias (1775-1831) est un comte grec qui jouera durant toute sa vie un rôle prédominant dans la politique extérieure du tsar Alexandre I^{er}. Il est envoyé en Suisse le 11 novembre 1813 pour inciter les Suisses à prendre part à la guerre contre Napoléon, ou du moins, à autoriser les troupes alliées à passer à travers le territoire de la Confédération. Dès mars 1814, il devient ministre plénipotentiaire auprès de la Diète confédérale et s'acharne à réunir les Suisses divisés. Capo d'Istria intervient également de façon déterminante dans la défense des intérêts de la Suisse durant le Congrès de Vienne de 1815. *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse*, op. cit., vol. 2, p. 408; *Dictionnaire historique de la Suisse*, op. cit., vol. 3, pp. 22-23.

19 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., pp. 91-93.

influence extérieure, et les Alliés estiment que, dans la situation actuelle, elle « n'existe que de nom »²⁰. Berne profite de la confusion générée par l'entrée des forces alliées en Suisse pour élever des prétentions à l'encontre de ses anciens territoires sujets²¹, et réclame même des droits sur Vaud et l'Argovie dans une proclamation du 24 décembre²².

Le 27 décembre 1813, Reinhard convoque alors une réunion extraordinaire de la Diète à Zurich, à laquelle ne se présentent que douze cantons²³ et durant laquelle l'Acte de Médiation est déclaré caduc²⁴. Le 28 décembre 1813, une commission de quatre membres est chargée de rédiger un nouveau projet d'acte qui devient la Convention du 29 décembre 1813²⁵. Celle-ci sera le point de départ de la révision constitutionnelle opérée par le Pacte fédéral de 1815²⁶. Ce texte rompt officiellement avec l'Acte de Médiation dans son préambule. Il prévoit à ses art. 2 et 3 le maintien de l'égalité territoriale et la reconnaissance des nouveaux cantons de 1803. Hormis l'égalité intercantonale, ce court projet de cinq articles ne contient que peu de choses. On n'y trouve aucune disposition centralisatrice. Seule la compétence du Vorort de Zurich est maintenue en attendant que les « affaires générales de la Confédération auront pu être consolidées » (art. 4). Ce texte obtient progressivement l'appui de quatorze

20 *Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814*, p. 3; BOUVIER-BRON, *La mission de Capodistrias en Suisse : (1813-1814)*, op. cit., p. 36; RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., pp. 92-93.

21 *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, p. 167.

22 *Ibid.*

23 Zurich, Lucerne, Uri, Glaris, Zoug, Bâle, Schaffhouse, Appenzell, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie et Vaud; AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, op. cit., vol. 1, p. 16; MONNIER, VICTOR, *Le général, analyse juridique de la fonction du commandant en chef de l'armée fédérale suisse de 1798 à 1874*. Bâle et Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, 1990, p. 15; BOUVIER-BRON, *La mission de Capodistrias en Suisse : (1813-1814)*, op. cit., p. 48. RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 99.

24 AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, op. cit., vol. 1, p. 15.

25 Une traduction française de ce projet est effectuée par Rappard in RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., pp. 100-101.

26 *Ibid.*, p. 100.

cantons. Malgré son rejet par ceux, importants, de Berne, Fribourg ou Soleure, il sert de base pour toutes les délibérations jusqu'à l'acceptation du Pacte fédéral définitif²⁷.

Reinhard adresse le 29 décembre le projet à Lebzelttern²⁸ qui répond le jour même²⁹ : « *C'est aux Suisses à peser avec calme et maturité quels sont l'organisation et les rapports internes des cantons les mieux adaptés au bonheur de la nation et à l'ancien ordre des choses* ». Le courrier de Lebzelttern ne contient cependant pas d'informations permettant aux Suisses de comprendre si les Alliés se prononceront en faveur d'une Confédération de dix-neuf États souverains ou s'ils préféreraient un retour à la situation prévalant durant l'Ancien Régime³⁰. Rappelons qu'à ce moment-là les objectifs des Autrichiens et des Russes ne sont pas les mêmes vis-à-vis de la Suisse³¹. Capo d'Istria, dans un courrier du 29 décembre 1813, recommande aux empereurs d'Autriche et de Russie de respecter un principe important : « *ne pas s'immiscer dans les rapports intérieurs de la Suisse* »³². Le 4 janvier 1814, Reinhard informe les représentants des Alliés que la mission principale de la Diète sera désormais la mise sur pied d'une organisation fédérale³³.

27 *Ibid.*, p. 101.

28 Capo d'Istria étant absent jusqu'au 31 décembre 1813. BOUVIER-BRON, *La mission de Capodistrias en Suisse : (1813-1814)*, op. cit., p. 48.

29 *Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814*, p. 34.

30 L'Autriche a, à ce moment, une attitude double par rapport à la Suisse. Metternich avait peu avant envoyé le comte Friedrich Christian Ludwig von Senff von Pilsach (1774-1819) en Suisse pour qu'il incite les Bernois à renverser le gouvernement. Cette entreprise envenimera les relations entre les Suisses durant toute l'élaboration du Pacte fédéral. Sur ce point : RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., pp. 96-97 ; 102. *Dictionnaire historique de la Suisse*, op. cit., vol. 11, pp. 547-548.

31 Capo d'Istria écrit même le 8 janvier 1814 que « *L'Autriche avait et a toujours une arrière-pensée relativement aux affaires de la Suisse* ». BOUVIER-BRON, *La mission de Capodistrias en Suisse : (1813-1814)*, op. cit., p. 51.

32 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 102.

33 *Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814*, pp. 39-40.

Le projet de pacte du 4 février 1814³⁴

La Diète³⁵ se réunit à nouveau le 4 février 1814 à Zurich, mais tous les cantons ne s'y font pas représenter. À vrai dire, Berne, Soleure et Fribourg considèrent que seule une Diète des treize anciens cantons est légitime³⁶. Une commission de sept membres menée par Reinhard³⁷ est chargée le 2 janvier 1814 de rédiger un nouveau projet de pacte³⁸.

Les représentants des Alliés demandent à Reinhard, par courrier du 20 janvier 1814, de convaincre chaque canton, quelles que soient ses opinions, de se faire représenter à la Diète dans les huit jours³⁹. Reinhard n'y parvient pas, mais le texte leur est cependant soumis dans l'espoir que cette démarche les poussera à prendre part aux délibérations futures. Le 4 février 1814, la Commission dépose un projet de vingt-cinq articles⁴⁰ dont les Alliés demandent de manière confidentielle à prendre connaissance immédiatement⁴¹.

34 Le texte intégral de ce projet peut être consulté in KAISER, SIMON ; STRICKLER, JOHANNES, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart*. Berne, K. J. Wyss, 1901, pp. 154-161.

35 À partir de la Déclaration du 29 décembre, la Diète est également appelée « Assemblée fédérale » (*Bundesversammlung*). Nous avons choisi, dans le cadre de cette recherche, de maintenir le nom « Diète » pour des raisons de clarté. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, op. cit., vol. 1, p. 15.

36 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 107.

37 *Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814*, annexe A.

38 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 107.

39 *Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814*, p. 22.

40 *Ibid.*, annexe A. La version allemande du même texte reproduite in KAISER ; STRICKLER, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen*, op. cit., pp. 171-174 compte vingt-six articles. Cela s'explique par l'inclusion d'un nouvel art. 3 après consultation du rapport de la commission de la Diète.

41 *Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814*, p. 67 ; RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 101.

Le 6 février 1814, Lebzelttern et Capo d'Istria font parvenir à Reinhard leurs observations⁴². Ils souhaitent maintenir le Landammann et accorder, comme c'était le cas dans l'Acte de Médiation, une deuxième voix à la Diète aux cantons les plus peuplés. Tout en réaffirmant qu'ils n'admettent pas l'idée de la perte de souveraineté des nouveaux cantons, les deux ministres déclarent que le territoire de la Suisse pourrait être modifié une fois que la paix serait atteinte en Europe ; par conséquent, il sera nécessaire de convoquer une Diète extraordinaire afin de rectifier les limites de certains cantons auxquels les Alliés auront donné ou rendu d'anciens territoires.

Ainsi, ces derniers espèrent, en offrant à des cantons tels que celui de Berne l'espoir d'obtenir de nouveaux territoires ou d'en récupérer d'anciens, pouvoir rallier à ce projet ceux qui refusent de participer à la Diète, sans pour autant admettre que les nouveaux cantons perdent leur souveraineté⁴³. Ils rassurent même Reinhard en déclarant qu'« *il importe que les gens à prétentions outrées soient mis dans leur tort le plus complet. Ce n'est que par un excès de modération que les hommes bien pensans peuvent parvenir au but salutaire qui leur est proposé* »⁴⁴. La Diète, incapable de réunir tous les cantons, accueille docilement l'intervention des Alliés⁴⁵.

Le projet modéré du 4 février 1814, rédigé par David von Wyss⁴⁶, est soumis à tous les cantons le 10 février suivant⁴⁷, et tous sont invités à

42 *Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814*, pp. 68-69.

43 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 108.

44 *Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814*, pp. 67-68.

45 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 108.

46 David von Wyss (1763-1839) est un homme politique zurichois. De tendance conservatrice, il s'implique fortement dans l'élaboration du Pacte fédéral de 1815, notamment en présidant la Longue Diète de 1814. *Dictionnaire historique de la Suisse*, op. cit., vol. 13, p. 614 ; DIERAUER, *Histoire de la Confédération Suisse*, op. cit., vol. 5, 2^e partie, p. 391.

47 DIERAUER, *Histoire de la Confédération Suisse*, op. cit., vol. 5, 2^e partie, p. 391.

prendre part à une réunion fixée au 3 mars pour finaliser ce nouvel acte constitutionnel⁴⁸. Le même jour, Reinhard informe les Alliés qu'un projet a été préparé, mais sans la participation des cantons qui ont refusé de prendre part à la Diète⁴⁹.

Il s'agit d'un texte bien plus complet que la Convention du 29 décembre 1813. Il prévoit à son § 1 que les cantons reconnaissent réciproquement leur territoire et leur Constitution, tant contre l'extérieur que contre l'intervention des autres cantons. Cette disposition sera la source de nombreux désaccords, les cantons ayant refusé de prendre part à la Diète ne reconnaissant que treize cantons et non pas dix-neuf. Le § 2 prévoit les contingents de troupes en laissant une marge de modification qui ne peut toutefois, en aucun cas, avoir pour résultat de rétablir d'anciennes frontières.

Chaque canton ne dispose en principe que d'une voix à la Diète, mais la possibilité que celle des grands cantons compte double n'est pas exclue (§ 12). Le projet envisage les deux possibilités. Le § 13 précise que les décisions y sont prises à la majorité absolue, sauf pour les déclarations de guerre et la signature de traités de paix (§ 14), ainsi que la conclusion de nouvelles alliances (§ 15), pour lesquelles une majorité des trois quarts est requise. À son § 6, le texte prévoit un recours à l'arbitrage en cas de conflit entre cantons sur des questions territoriales, mais le § 7 précise à ce sujet qu'il ne peut plus exister de rapports de sujétion « *incompatibles avec les droits d'un peuple libre* ».

48 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 109.

49 *Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814*, pp. 40-41.

Le § 22⁵⁰ fait mention d'un Conseil fédéral (*Eidgenössische Bundesräthe*) nommé par la Diète chargé de trancher dans les affaires particulièrement complexes. Il s'agit donc d'un organe extraordinaire, compétent dans certaines circonstances pour prendre des décisions sans instructions préalables. Une prérogative similaire permettait, sous l'Acte de Médiation (art. 36), aux députés de la Diète de se constituer en syndicat votant sans instructions pour résoudre des différends entre cantons dans les cas qui n'ont pu être résolus par arbitrage.

Dans l'ensemble, l'intervention des Alliés sur cet acte constitutionnel est faible. Cependant, les Confédérés reçoivent d'Autriche et de Russie des informations contradictoires qui contribuent à envenimer leur situation. D'un côté, les Autrichiens assurent à Berne qu'ils récupéreront au moins l'Argovie et, de l'autre, le tsar promet aux Vaudois qu'ils garderont la souveraineté acquise lors de l'Acte de Médiation⁵¹. La Diète se conclut le 11 février sans l'adoption du texte.

Le 14 février 1814, les Alliés écrivent à Reinhard pour l'informer une fois de plus qu'ils ne souhaitent reconnaître que la Confédération composée de dix-neuf États. Si Berne, Fribourg et Soleure refusent d'envisager toute coopération, ils répondront seuls des « *suites dangereuses pour le bien-être de la Confédération qui pourront en résulter* »⁵². Malgré cet avertissement, ces trois cantons ne se ravisent pas et en gagnent même cinq autres à leur cause⁵³. Des treize cantons de l'ancienne Confédération, huit⁵⁴ refusent de se faire représenter à la Diète de Zurich et, de plus,

50 Art. 22 : « *Les affaires fédérales qui exigent, soit une délibération plus approfondie, soit des dispositions préparatoires, seront communiquées par le Président de la Confédération à l'autorité que le gouvernement du Canton directeur aura désignée à cet effet. Dans les cas d'une haute importance on appellera aussi aux délibérations des Conseillers fédéraux, dont la Diète se réserve la nomination* ».

51 DIERAUER, *Histoire de la Confédération Suisse*, op. cit., vol. 5, 2^e partie, p. 391.

52 *Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814*, pp. 42.

53 DIERAUER, *Histoire de la Confédération Suisse*, op. cit., vol. 5, 2^e partie, p. 392.

54 Berne, Lucerne, Fribourg, Soleure, Uri, Schwyz, Unterwald et Zoug.

convoquent une Diète séparée prévue le 17 mars 1814⁵⁵. Alors que les Alliés pressent les Confédérés de trouver sans leur intervention une solution qui pourrait leur convenir, ces derniers, fortement divisés, semblent à ce moment plus proches d'une guerre civile que d'une quelconque entente⁵⁶.

Le projet du 6 avril 1814

À partir du 2 mars 1814, l'attitude des Alliés face à la Suisse devient plus sérieuse⁵⁷. Le 12 mars 1814, Rengger⁵⁸, désireux de maintenir la souveraineté de l'Argovie, se rend à Chaumont à la rencontre des Alliés et leur demande de bien vouloir offrir leur médiation, ce qu'ils acceptent⁵⁹. Capod'Istria et Lebzeltern, ainsi que le baron Chambrier d'Oleyres⁶⁰, sont accrédités auprès de la Diète comme ministres plénipotentiaires⁶¹, et re-

55 DIERAUER, *Histoire de la Confédération Suisse*, op. cit., vol. 5, 2^e partie, p. 392.

56 *Ibid.*, p. 393.

57 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 110.

58 Albrecht Rengger (1764-1835) naît dans le canton d'Argovie. Il obtient le titre de docteur en médecine en 1788. Nommé le 30 janvier 1798 au Grand Conseil bernois élargi, il devient président de la Cour suprême helvétique le 20 mai 1798, puis ministre de l'Intérieur le 2 juin de la même année. Il se rend à Paris le 10 janvier 1801 avec le nouveau projet de constitution unitaire et en revient avec la Constitution dite de Malmaison qu'il défend. Landammann de la Suisse en 1802, puis ministre du 17 avril 1802 jusqu'à la fin de la République helvétique, Rengger représente l'Argovie au Congrès de Vienne de 1814. *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse*, op. cit., vol. 5, p. 442; *Dictionnaire historique de la Suisse*, op. cit., vol. 10, pp. 340-341; LA HARPE, Frédéric-César de, *Notice nécrologique d'Albert Rengger, citoyen des cantons d'Argovie et de Vaud, Ministre de l'intérieur de la République helvétique, adressée à la Société helvétique d'utilité publique, réunie à Zurich, au mois d'août 1836*. Lausanne, Imprimerie des Frères Blanchard, 1836, pp. 1-39.

59 MARTIN, William, *La Suisse et l'Europe : 1813-1814*. Lausanne; Genève, Payot, 1931, p. 212.

60 Jean-Pierre de Chambrier d'Oleyres (1753-1822) naît à Neuchâtel. Il devient ministre plénipotentiaire de Prusse en Suisse de 1805 à 1814. Il œuvre également, dès la fin de 1813, pour le retour de Neuchâtel sous souveraineté prussienne. Il participe ensuite, en tant que ministre de Prusse auprès de la Diète, à l'entrée de Neuchâtel dans la Confédération. *Dictionnaire historique de la Suisse*, op. cit., vol. 4, p. 145.

61 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 110.

çoivent des instructions précises sur le rôle qu'ils doivent jouer dans l'élaboration d'un nouveau pacte fédéral⁶². La participation des Alliés devient désormais directe et ceux-ci énoncent un certain nombre de conditions au terme desquelles ils reconnaîtront la nouvelle constitution suisse. Les trois ministres ont ainsi pour ordre de ne reconnaître cette dernière que si elle repose sur des principes libéraux, et si les cantons parviennent à s'entendre sur les questions qui les divisent. Ils sont de plus autorisés à intervenir directement si les divergences intercantionales subsistent. Dans une telle situation, ils ont même le pouvoir de nommer une délégation chargée de préparer la nouvelle constitution, l'investir provisoirement du pouvoir exécutif et faire entrer en vigueur ce texte préparé selon les instructions des Alliés⁶³. Le 6 avril 1814 débute à Zurich, sous la pression des Alliés⁶⁴, une Diète extraordinaire appelée « la Longue Diète »⁶⁵, et qui dure jusqu'au 31 août 1815. Les cantons de Berne, Fribourg et Soleure la considèrent comme illégale et ne s'y rendent qu'à la demande des ministres alliés⁶⁶. La Diète nomme rapidement une commission⁶⁷ chargée de préparer le nouveau pacte. Cette commission est composée de sept membres représentant trois tendances bien distinctes en Suisse⁶⁸.

62 MARTIN, *La Suisse et l'Europe : 1813-1814*, op. cit., pp. 213-215.

63 *Ibid.*

64 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 112.

65 *Dictionnaire historique de la Suisse*, op. cit., vol. 4, p. 45.

66 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 112.

67 À vrai dire, les Alliés, dans un courrier daté du 5 avril 1814, avaient demandé la création de cette commission provisoire qui serait chargée également des relations avec les puissances alliées. La composition de la commission leur est communiquée le 12 avril suivant. *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, pp. 20; 22.

68 Ainsi, la commission est composée de Mülinen de Berne, Reding de Schwyz et Rütiman de Lucerne, issus de cantons souhaitant regagner leurs anciens territoires sujets. Reinhard de Zurich, Wieland de Bâle et Heer de Glaris représentent les anciens cantons à tendance démocratique. Finalement, le vaudois Monod vient de l'un des nouveaux cantons désirant maintenir leur souveraineté. *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, p. 22; RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 113.

Le nouveau pacte fédéral⁶⁹ proposé par la commission ne fait pas l'unanimité au sein de la Diète. Cette dernière, consciente que ce projet risque de se heurter au rejet des cantons, décide de soumettre le texte à une deuxième lecture ultérieure⁷⁰. Le 21 avril 1814, les Alliés font parvenir à la Diète un mémoire dans lequel ils énoncent une série de principes sur lesquels la Suisse « *paraît devoir se reconstituer* »⁷¹. Une fois de plus, ils expliquent que les dix-neuf cantons doivent maintenir leur souveraineté et rester unis, mais que la solidité du lien fédéral ne peut pas venir d'un pouvoir central fort⁷². C'est une Diète qu'il faut maintenir et ne pas s'inspirer du modèle américain. Son pouvoir devrait être limité à trois objets uniquement : la tranquillité intérieure de l'État, la défense et le maintien de la neutralité, et les relations extérieures avec les puissances européennes.

Sur la tranquillité intérieure, les Alliés affirment qu'elle ne peut passer que par la reconnaissance réciproque des constitutions de chacun des cantons. Le nouveau pacte fédéral doit confier à la Diète la faculté de les garantir. Sur la défense et le maintien de la neutralité, les Alliés souhaitent que la Suisse se dote d'une armée forte, capable de défendre au besoin ses frontières⁷³. Pour assurer une défense efficace, il faut selon eux établir un Conseil permanent ayant des fonds disponibles en tout temps. La Suisse doit pouvoir affirmer et défendre sa neutralité. « *La Diète devrait conséquemment être munie de tous les pouvoirs nécessaires à l'organisation de cette force militaire et de tous les moyens propres à la faire agir au premier*

69 Le texte intégral de ce projet peut être consulté in *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, annexe G.

70 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 113.

71 *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, annexe F.

72 *Ibid.*, p. 2.

73 La demande des Alliés sur ce point n'est pas complètement désintéressée. Si les Suisses peuvent occuper militairement certains territoires conquis qui leur sont destinés, les Alliés peuvent consacrer leurs forces à combattre Napoléon qui n'a pas encore abdiqué. MARTIN, *La Suisse et l'Europe : 1813-1814*, op. cit., p. 274.

moment »⁷⁴. Finalement, en ce qui concerne les relations extérieures, les Alliés expliquent simplement que la Suisse doit rester neutre.

Ils ne désirent ainsi pas mettre en place un pouvoir central fort en Suisse. Une Diète qui se réunit annuellement ou de manière extraordinaire lorsque les circonstances l'exigent peut amplement suffire. En revanche, en cas de conflit armé, la Diète doit céder sa place à un Conseil fédéral de cinq membres qu'elle aura nommés : « *S'agit-il d'armer les frontières de la Suisse, d'entamer des négociations, de renforcer les rapports politiques de l'État avec des puissances étrangères, alors le régime fédéral doit être actif, fort, soutenu, prolongé* »⁷⁵. Ce Conseil fédéral de guerre devrait même être compétent, si la rédaction de certaines constitutions cantonales ne parvenait à aboutir, pour nommer une commission d'arbitres chargés de trouver remède à cette situation⁷⁶.

Il s'agit là de nouveautés importantes que les Alliés souhaitent apporter en Suisse. Jamais, de son histoire confédérale, celle-ci n'a accordé de pouvoir aussi grand à l'un de ses organes centraux. Sous l'Ancien Régime, le Défensional de Baden de 1668⁷⁷ prévoyait à la tête de son armée (art. 16) un Conseil de guerre constitué de deux représentants par canton, l'un civil et l'autre militaire⁷⁸. Mais cet organe prenait ses décisions

74 *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, annexe F, p. 3.

75 *Ibid.*

76 Ces idées novatrices ont été inspirées aux ministres des puissances alliées par un projet de constitution que Rengger leur avait soumis le 25 mars 1814. RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 113.

77 Il y aura, entre 1668 et 1678, une dizaine de versions différentes de ce défensional dont le contenu ne change que peu. HILTY, Carl, *Les constitutions fédérales de la Confédération helvétique*. Neuchâtel, Imprimerie Attinger Frères, 1881, p. 308 ; HILTY, Carl, « Eidgenössische Politik, Gesetzgebung und politische Litteratur, 1889. II ; Das eidgenössische Militärstrafrecht » in *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*. Berne, K. J. Wyss, 1889, pp. 748-749.

78 HILTY, *Les constitutions fédérales de la Confédération helvétique*, op. cit., p. 308 ; RAPPARD, William E., *Cinq siècles de sécurité collective (1291-1798) : les expériences de la Suisse sous le régime des pactes de secours mutuel*. Paris/Genève, Sirey/Georg, 1945, p. 422.

de manière collégiale, à l'instar de la Diète confédérale⁷⁹, se rapprochant plus d'une coopération intercantonale que d'un transfert de pouvoir à une autorité centrale, avec pour différence notable que les décisions du Conseil de guerre s'appliquent directement aux cantons, sans que ces derniers n'aient à les ratifier⁸⁰. Bonaparte, sous l'Acte de Médiation de 1803, confiait à la Diète le pouvoir de nommer un général à la tête des troupes (art. 34), mais ne prévoyait pas d'organe permanent. La Diète chercha à en mettre un sur pied, mais la France ne voulait pas d'une armée forte en Suisse, ce qui arrangeait les cantons craignant de perdre une partie de leur souveraineté dans le domaine militaire⁸¹. Insatisfaits de l'avancement de la Diète, les ministres alliés lui demandent le 30 avril 1814 d'accélérer l'élaboration du nouveau pacte⁸².

La seconde lecture du projet de la commission par la Diète débute le 10 mai 1814 et se poursuit jusqu'au 28 du même mois⁸³. Ce texte est composé de quarante-cinq articles, mais ne diffère pas grandement dans son contenu du projet de février⁸⁴. La souveraineté des dix-neuf cantons est maintenue à l'art. 1. La Diète est à nouveau l'organe central de la Confédération (art. 15) et est notamment compétente pour la levée des troupes⁸⁵, ainsi que la nomination du général (art. 16). Elle est composée d'un représentant de chacun des cantons qui votent sur instruction (art. 24).

79 OECHSLI, Wilhelm, « *Les cantons suisses et le Valais* » in *Annales valaisannes*. Lausanne, t. 2, année 3, 1919, n° 5-7, p. 175 ; RAPPARD, *Cinq siècles de sécurité collective (1291-1798)*, op. cit., p. 429.

80 RAPPARD, *Cinq siècles de sécurité collective (1291-1798)*, op. cit., p. 423.

81 MONNIER, *Le général*, op. cit., pp. 20-21.

82 *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, p. 273.

83 Le texte intégral de ce projet peut être consulté in *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, annexe K. Les changements opérés entre les deux projets sont mis en exergue in KAISER ; STRICKLER, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen*, op. cit., pp. 162-171.

84 MONNIER, *Le général*, op. cit., p. 36.

85 Le texte du 6 avril mentionnait en plus que la Diète est compétente pour le déroulement de l'inspection des troupes.

Le projet fait mention à son art. 36⁸⁶ d'un Conseil fédéral de sept membres (*Eidgenössische Rath*) qui peut être constitué dans des circonstances exceptionnelles. Selon l'art. 37⁸⁷, la composition du Conseil fédéral se fait sur la division des cantons en six groupes pouvant chacun nommer un représentant, la septième place étant réservée à un membre

86 Art. 36 : « Bei ausserordentlichen Umständen und wenn die Tagsatzung nicht fortdauernd versammelt bleiben kann, wird die Besorgung der Bundesangelegenheiten einem Rath von eidgenössischen Repräsentanten übertragen.

Der Fall ist vorhanden :

- a) wenn die Schweiz in einen Krieg verwickelt wird ;
- b) wenn ein auswärtiger Krieg ihre Neutralität bedroht ;
- c) wenn die Grenzen der Schweiz besetzt werden müssen ;
- d) wenn innere Unruhen den Bundesverein gefährden ;
- e) oder wenn endlich wichtige Angelegenheiten der Eidgenossenschaft mit auswärtigen Staaten zu erörtern sind.

Die Tagsatzung entscheidet, ob der eidgenössische Rath zusammenberufen werden soll ; sie bestimmt die Dauer seiner Amtsverwaltung und ertheilt demselben die erforderlichen Instruktionen.

*Mit der Eröffnung der gewöhnlichen oder einer ausserordentlichen Tagsatzung hören in jedem Fall seine Verrichtungen auf, und er legt über seine Geschäftsverwaltung Rechenschaft ab ». Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815, vol. 1, annexe K, p. 5. KAISER ; STRICKLER, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen*, op. cit., p. 169.*

87 Art. 37 : « Der eidgenössische Rath besteht aus sieben Repräsentanten oder Mitgliedern ; der Vorort Zürich hat in demselben stets ein Mitglied, das den Vorsitz führt.

Für die Wahl der übrigen sechs Mitglieder sind die Kantone in folgende sechs Klassen getheilt :

- 1) Bern, Luzern ;
- 2) Uri, Schwyz, Unterwalden ;
- 3) Glarus, Zug, Appenzell. Schaffhausen ;
- 4) Freiburg, Basel, Solothurn ;
- 5) Graubünden, St. Gallen, Aargau ;
- 6) Waadt, Thurgau, Tessin.

*Die mit der Schweiz zu vereinigenden Kantone werden obigen Klassen beigelegt ; die alljährliche Kehrordnung der Kantone einer Klasse wird bestimmt werden, wenn diese Vereinigung neuer Kantone festgesetzt sein wird ». Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815, vol. 1, annexe K, p. 5. KAISER ; STRICKLER, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen*, op. cit., pp. 169-170.*

du canton directeur, Zurich, qui le préside. Il ne s'agit encore une fois pas d'un organe permanent.

À la deuxième lecture du projet, l'entente entre les cantons ne s'améliore toujours pas. La députation du canton de Berne fait même insérer au protocole de la Diète une réserve de ses droits sur les pays qui lui ont été retirés en 1798 lors de la création de la République helvétique, chose contre laquelle les représentants de Vaud et d'Argovie protestent fortement et formellement⁸⁸.

Le même jour, les Alliés exaspérés informent les Suisses que leur incapacité à s'entendre ne semble pas pouvoir être réglée rapidement. Les ministres plénipotentiaires envoyés à la Diète ne peuvent ainsi pas éternellement se satisfaire d'un rôle de spectateurs d'une « *délibération interminable* », et se verront contraints de participer encore plus activement⁸⁹. Ils ajoutent à leur déclaration une série d'observations sur le projet de pacte fédéral.

En premier lieu, toujours dans l'objectif de voir la Suisse capable de défendre ses frontières (art. 16-18), ils désirent que le pacte prévoie un « *Conseil d'administration militaire permanent* ». En ce qui concerne les attributions de la Diète (art. 24), les ministres des Alliés considèrent que les représentants cantonaux ne devraient pas nécessairement être liés par des instructions pour les questions qui relèvent de la compétence de la Diète selon le texte du pacte. Finalement, quant au Conseil fédéral (art. 37), ils déclarent que cet organe extraordinaire doit être constitué dans le

88 *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, p. 83.

89 « *Après avoir épuisé tous les moyens de conciliation et employé un temps considérable à cet effet, on ne saurait plus admettre de nouvelles divergences dans les opinions, ni des délais ultérieurs pour les accorder, sans reconnaître en même temps qu'il est de toute impossibilité de parvenir à un résultat satisfaisant par la seule voie des insinuations amicales* ». *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, annexe H; BOUVIER-BRON, *La mission de Capodistrias en Suisse : (1813-1814)*, op. cit., pp. 363-365.

but de représenter les intérêts de la Confédération plutôt que de « *concilier les égards dus à chaque canton* »⁹⁰. Cette dernière déclaration démontre la lassitude des Alliés face aux débats des Suisses sur les questions cantonales.

Les représentants russe, prussien et autrichien des Alliés adressent le 20 mai 1814 à la Diète une nouvelle note confidentielle sur le contenu du pacte⁹¹. Ils y expliquent de manière ferme et non équivoque que, tant que le premier article de ce pacte, qui reconnaît la souveraineté des dix-neuf cantons, n'est pas respecté dans tout le pays, la Suisse ne sera pas reconnue par les puissances alliées. Ils enjoignent également aux Suisses de mettre sur pied un projet d'organisation militaire solide qui permettrait la défense de la neutralité helvétique⁹².

La Diète envoie tout de même le projet de pacte aux cantons le 28 mai, et fixe une nouvelle réunion au 11 juillet, mais cette dernière sera annulée⁹³. Le 30 mai a lieu la signature de la Paix de Paris⁹⁴. Lors de ce congrès, même si aucun ministre n'est présent pour représenter les intérêts de la Suisse, les frontières de ce pays y sont discutées. De plus, une clause secrète concerne particulièrement la Confédération, car elle affirme le pouvoir des ministres alliés dans la réorganisation du pays⁹⁵. Les patriciens bernois espèrent que la défaite de la France et la signature de la Paix de Paris pousseront la Russie à se retirer, laissant davantage de place aux Autrichiens, favorables aux souhaits des anciens cantons⁹⁶. La rédaction d'un nouveau pacte s'en trouve ralentie.

90 *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, annexe H, p. 2.

91 *Ibid.*, vol. 1, annexe J.

92 *Ibid.*, p. 4.

93 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., pp. 118-119.

94 MARTIN, *La Suisse et l'Europe : 1813-1814*, op. cit., p. 330 ; RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 117.

95 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 118.

96 *Ibid.*

Une nouvelle réunion de la Diète a finalement lieu le 19 juillet⁹⁷. Le projet qui leur avait été soumis le 28 mai n'est soutenu que par huit cantons et demi. Ainsi, une nouvelle commission est nommée le 18 juillet⁹⁸. Elle propose une série de modifications sans que cela n'ait de réel impact avant d'enfin reconnaître, le 28 juillet, qu'aucun texte ne pourra réunir les Suisses tant que la question territoriale qui les divise n'est pas résolue⁹⁹. La commission œuvre ainsi dans le but de trouver un accord, mais Reinhard se voit contraint, le 8 août, de constater à nouveau l'échec des négociations¹⁰⁰.

Le projet de Lucerne du 8 août 1814

Le 8 août 1814, le délégué de Lucerne propose un nouveau projet de dix articles¹⁰¹ au nom des anciens cantons, et dont l'entrée en vigueur est subordonnée à l'adoption d'une convention d'arbitrage particulière, portant sur les questions territoriales¹⁰². Une telle convention a déjà été proposée par Berne lors de la réunion de la Diète du 1^{er} août 1814 et Vaud, Saint-Gall et l'Argovie la rejetèrent. Il est impossible pour les nouveaux cantons de concevoir que la question de leur souveraineté puisse être soumise à un arbitrage dont l'issue serait impérative¹⁰³. Le projet lucernois, à la différence des précédents qui étaient de tendance modérée, obtient la faveur des anciens cantons fortement en faveur d'un retour à une situation analogue à celle que la Suisse connaissait durant l'Ancien Régime. Il confirme donc à son article premier que le pacte est conclu

97 *Ibid.*, p. 119.

98 La composition de cette commission ainsi que les propositions figurent in *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, annexe L.

99 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 120.

100 *Ibid.*

101 Le texte intégral de ce projet peut être consulté in KAISER ; STRICKLER, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen*, op. cit., pp. 171-174.

102 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 120.

103 *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, p. 155.

entre dix-neuf cantons souverains, mais que les questions territoriales demeurent soumises à la résolution adoptée le 1^{er} août 1814¹⁰⁴.

En ce qui concerne les organes centraux, ce texte prévoit à son art. 4 *in fine*¹⁰⁵ la possibilité pour la Diète de nommer une commission provisoire chargée de questions fédérales spécifiques lorsque la Diète n'est pas réunie. Il s'agit d'un reste de l'idée d'un Conseil fédéral. La Diète est compétente pour nommer le général (art. 4) et le texte prévoit, comme les précédents, la levée de troupes et leur financement. Ces trois derniers éléments figuraient déjà dans l'Acte de Médiation.

C'est encore une fois la question territoriale qui est au cœur des débats ; les positions n'ont guère évolué depuis la rupture de l'Acte de Médiation et les puissances alliées interviennent sur ce point. Les prétentions émises par certains cantons, principalement Berne, viennent « *distraire les esprits et confondre les objets* »¹⁰⁶. « *Aucun canton, quel qu'il soit, ne saurait par lui-même fixer l'attention des grands États de l'Europe ; ce n'est et ce ne peut être que sous la figure d'un corps fédératif, que la Suisse entière les intéresse* »¹⁰⁷. Leur courrier du 13 août 1814 est très clair : les Suisses, libérés d'un joug pesant, consacrent les premiers instants de leur indépendance à se diviser. Un tel état de fait n'est pas acceptable. Les ministres des Alliés demandent à la Diète de se racheter « *par un redoublement de zèle et de loyauté dans l'achèvement du Pacte fédéral tout le temps perdu* ». Ils menacent de plus

104 Art. 1 : « *Die XIX souveränen Kantone der Schweiz [...] vereinigen sich durch den gegenwärtigen Bund zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte und zur Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern. Sie gewähreleisten sich gegenseitig ihre Verfassungen und ihr Gebiet, so wie dasselbe theils dermalen besteht, theils in Bezug auf die angesprochenen Landestheile nach dem Beschluss von 1. August 1814 auf dem schiedsrichterlichen Pfade wird ausgemittelt und bestimmt werden* ». KAISER ; STRICKLER, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen*, op. cit., p. 171.

105 Art. 4 *in fine* : « *Die Tagsatzung hat die Befugnis, bei wichtigen Umständen und wenn sie nicht fortdauernd versammelt bleiben kann, eine Kommission zu Besorgung besonderer Bundesgeschäfte zu ernennen [...]* ». *Ibid.*, p. 173.

106 *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 1, pp. 156-157.

107 *Ibid.*

de rompre leurs relations avec la Diète¹⁰⁸. Ce courrier aura un impact important. Craignant de perdre le soutien et la bienveillance des Alliés, la Diète prépare un projet de quinze articles le 16 août et l'envoie aux gouvernements cantonaux pour approbation¹⁰⁹.

Dans un courrier du 10 septembre 1814, Reinhard remercie les Alliés de leur intervention et les informe que la Diète, réunie deux jours plus tôt pour accepter le nouveau pacte fédéral, s'est, à la majorité, « constituée en Confédération » le 9 septembre¹¹⁰. Ce texte est imparfait et sa compréhension est parfois difficile¹¹¹, mais il est progressivement accepté par la majorité des cantons en raison de la crainte d'abandon de la part des Alliés¹¹². Vaud, Saint-Gall et le Tessin font dépendre leur adhésion du renoncement à des revendications territoriales envers eux¹¹³. Le texte adopté par la Diète le 8 septembre 1814 ressemble grandement au Pacte fédéral¹¹⁴ approuvé par les Alliés¹¹⁵, et entre en vigueur le 7 août 1815¹¹⁶. La différence principale que l'on y trouve est que la Confédération réunira

108 KÖLZ, Alfred, *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne : ses fondements idéologiques et son évolution institutionnelle dans le contexte européen, de la fin de l'Ancien Régime à 1848*. Berne/Bruxelles, Stämpfli/Bruylant, 2006, p. 196.

109 RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 122.

110 *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 2, pp. 13-14.

111 KÖLZ, *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne*, op. cit., p. 200.

112 *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und die 31. August 1815*, vol. 2, pp. 86-95.

113 *Ibid.*, vol. 2, pp. 97-99.

114 Le texte intégral de cette constitution est reproduit in *Quellenbuch zur neueren Schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, éd. par Alfred Kölz. Berne, Stämpfli, 1992, pp. 193-203.

115 Le 16 janvier 1815, lors du Congrès de Vienne qui s'occupe de la réorganisation des frontières européennes, un comité du Congrès chargé d'étudier le texte déclare à son sujet qu'il est imparfait, mais qu'il est préférable de le faire adopter tel quel plutôt que de relancer d'interminables discussions. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, op. cit., vol. 1, p. 16; MONNIER, *Le général*, op. cit., p. 37; RAPPARD, *L'individu et l'État dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, op. cit., p. 123.

116 Sur les raisons, de nature territoriale, qui expliquent l'attente entre l'adoption du projet et l'entrée en vigueur du Pacte fédéral, voir AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, op. cit., vol. 1, pp. 16-17.

vingt-deux cantons au lieu de dix-neuf lors de l'adoption du texte définitif¹¹⁷.

Le Pacte fédéral adopté par la Confédération ne contient pas de nombreuses dispositions centralisatrices, mais l'existence de territoires sujets est désormais proscrite (§ 7). La Diète à laquelle les représentants des cantons votent sur instruction est maintenue (§ 8), ainsi qu'un canton directeur dont les attributions sont, selon le texte, les mêmes que durant l'Ancien Régime (§ 10). Le texte ne prévoit pas de Landammann. Les décisions de la Diète sont en général prises à la majorité absolue. Dans les cas particulièrement importants, comme les déclarations de guerre, les conclusions de paix ou la conclusion d'alliances avec des puissances étrangères, trois quarts des voix sont nécessaires (§ 8).

Un seul organe permanent existe : le chancelier de la Confédération¹¹⁸. L'idée d'un Conseil fédéral, que le projet de Lucerne avait abandonnée¹¹⁹, est cependant partiellement réinstaurée. En effet, le Pacte prévoit à son § 9 un organe central extraordinaire analogue à celui qui était envisagé dans le projet du 10 mai 1814 à son art. 37. Ainsi, pour des objets de haute importance, la Diète peut confier certains pouvoirs au canton directeur, et dans des situations extraordinaires, sept représentants de la Confédération (*eidgenössischen Repräsentanten*) peuvent être nommés pour une courte durée. Cependant, les circonstances extraordinaires auxquelles ce paragraphe fait référence ne sont pas énumérées.

Dans le domaine militaire, les progrès centralisateurs figurant dans les projets de mai puis d'août 1814 trouvent place au sein du nouveau

117 Le 20 mars 1815, une commission *ad hoc* du Congrès de Vienne prévoit, entre autres, le rattachement de Genève, de Neuchâtel et du Valais à la Suisse. Les Alliés feront dépendre leur reconnaissance, ainsi que la garantie de la neutralité helvétique, de l'acceptation par les Suisses des résolutions prises le 20 mars. KÖLZ, *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne*, *op. cit.*, p. 200.

118 AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, *op. cit.*, vol. 1, p. 18.

119 *Ibid.*, vol. 1, p. 16.

Pacte¹²⁰. La Confédération se dote ainsi d'un système central efficace pour les questions qui concernent sa défense. La Diète peut non seulement nommer le général, mais aussi les membres de l'état-major ainsi que les colonels fédéraux (§ 8)¹²¹. Elle effectue également, d'entente avec les cantons, l'inspection de la formation, de l'armement ainsi que de l'équipement du contingent militaire. L'armée confédérale constitue l'élément sur lequel les Suisses se sont le mieux entendus lors de l'élaboration du Pacte de 1815.

Conclusion

Dans l'ensemble, les divers projets ayant précédé le Pacte fédéral de 1815 diffèrent relativement peu. Cela peut s'expliquer par l'acharnement avec lequel les conservateurs, et plus particulièrement ceux de Berne, ont manifesté le désir de récupérer les territoires qui leur étaient anciennement soumis. Les nouveaux cantons ont ainsi dû renoncer à toute démarche centralisatrice, espérant avant tout obtenir la reconnaissance de leur souveraineté¹²².

Les débats sur la question territoriale ne pouvant aboutir, les Alliés se sont vus contraints d'intervenir auprès des Suisses, d'abord amicalement, puis de manière plus autoritaire lorsque la lenteur des Confédérés leur a fait perdre patience. Leur objectif était cependant de faire de la Suisse un pays militairement fort, capable de défendre ses frontières. La centralisation des organes dans les autres domaines ne les intéressait guère tant que les Suisses parvenaient à se maintenir en paix. Sur ce point, l'attitude des Alliés ne se distingue pas de celle de Bonaparte en 1803.

120 À l'exception de la notion de l'art. 16 al. 2 du projet de mai qui prévoyait la possibilité de rappeler le général ainsi que les membres de l'état-major en cas de crise. MONNIER, *Le général*, op. cit., p. 38.

121 *Ibid.*

122 AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, op. cit., vol. 1, pp. 15-16.

Dans le domaine militaire, le Pacte fédéral est un succès, même s'il ne prévoit pas de Conseil de guerre permanent. Son § 8 permet certes à la Diète de nommer les généraux et autres hauts officiers, mais envisage de plus un état-major et une inspection de la formation, de l'armement et du contingent. En outre, les compétences centrales en matière militaire seront encore étendues avec l'adoption du Règlement militaire général pour la Confédération suisse du 20 juillet 1817¹²³. Ces mesures, bien supérieures à celles que l'on trouvait dans l'Acte de Médiation, dotent la Confédération d'une organisation efficace qui lui permettra de vaincre en 1847 l'alliance du Sonderbund, qui n'aura pas de général à sa tête, mais un Conseil de guerre archaïque, calqué sur les institutions de l'Ancien Régime.

Ainsi, le Pacte fédéral n'aurait pas pu entrer en vigueur sans l'implication de puissances étrangères. Les Suisses, trop divisés, ne trouvent d'entente que lorsqu'ils y sont contraints.

123 *Règlement militaire général pour la Confédération suisse de 1817*, édition officielle avouée par la Commission militaire fédérale. Zurich, Imprimerie de Gessner, 1819, 120 p.