

Les restaurations et leurs limites : concevoir la Suisse en 1814-1815

Thomas Maissen

La défaite des armées napoléoniennes à Leipzig le 19 octobre 1813 est un signal qui annonce la chute inéluctable de l'Empire. Le 31 mars 1814, les troupes de la coalition victorieuse entrent dans Paris, ce qui entraîne l'abdication de Napoléon le 6 avril 1814. La monarchie des Bourbons est restaurée et la paix de Paris conclue le 30 mai 1814. Afin de consolider le gouvernement de Louis XVIII, les Alliés acceptent que la France conserve ses frontières acquises en 1792, plus étendues que celles de 1789. Cette concession n'empêche pas le nouveau régime d'être balayé par Napoléon lorsqu'il revient de l'île d'Elbe. Par ce coup d'éclat, ce dernier dérange les négociations que les Grandes Puissances européennes mènent à Vienne depuis le 1^{er} novembre 1814, à l'occasion d'un congrès qui se termine le 9 juin 1815, peu avant la défaite définitive de l'Empereur à Waterloo, le 18 juin. Après le rétablissement de la paix, les puissances

signent un second traité de Paris le 20 novembre 1815. Il est plus sévère envers la France que le premier traité de 1814. La France doit se contenter de ses frontières de 1790 : elle perd ainsi des territoires frontaliers au profit de la Prusse, des Pays-Bas, du Piémont-Sardaigne – et du canton de Genève.

Ces différents marchandages montrent déjà que l'image de *la* restauration n'est pas adéquate en général et encore moins pour le cas suisse – même si le connaisseur de l'époque que fut Reinhart Koselleck présente la Confédération, avec l'Espagne et les États pontificaux, comme un des rares exemples d'une « restauration pure et simple » en Europe¹. En effet, c'est *la* restauration qui domine encore dans les manuels d'histoire – pour peu qu'ils discutent cette période plutôt négligée par l'historiographie récente de la Suisse². Celle-ci souffre

1 BERGERON Louis, FURET François et KOSELLECK Reinhart, *L'Âge des révolutions européennes (1780-1848) (Histoire universelle, vol. 26)*, Paris/Montréal, Bordas, 1973, p. 176.

2 Pour l'état de la recherche, voir HERRMANN Irène, « Zwischen Angst und Hoffnung. Eine Nation entsteht (1798-1848) », in Georg KREIS (dir.), *Die Geschichte der Schweiz*, Bâle, Schwabe, 2014, p. 371-421, tout en montrant son caractère biphase, elle y parle également de « la » restauration, par exemple p. 372, 376. À l'exception de cet article, les années 1814-1815 sont peu étudiées dans l'historiographie récente, et le recours à des travaux plus anciens reste utile pour l'histoire événementielle. Voir par exemple OECHSLI Wilhelm, *Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Leipzig, S. Hirzel, 1913, t. II, p. 63-402 ; DIERAUER Johannes, *Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Gotha, Pertes, 1917, t. V ; MARTIN William, *Histoire de la Suisse. Essai sur la formation d'une confédération d'États*, Lausanne, Payot, 1966. BIAUDET Jean-Charles, « Der modernen Schweiz entgegen », in *Handbuch der Schweizer Geschichte*, t. II, p. 871-986 (avec bibliographie extensive), présente

encore souvent des jugements d'une historiographie nationale qui s'est focalisée sur l'indépendance et a donc regardé d'un mauvais œil, après les sacrifices du *Franzosenzeit* (1798-1813), la période qui a suivi, caractérisée par une certaine prédominance des puissances victorieuses de Napoléon. Le congrès de Vienne et la Sainte-Alliance symboliseraient leur tentative, couronnée de succès durant une décennie, de restaurer l'ordre légitime de l'Ancien Régime. Or, en 1815, on ne peut pas, et d'ailleurs on ne veut pas, rétablir le monde tel qu'il était en 1789. Si cette constatation vaut pour beaucoup de régions européennes, c'est davantage le cas en Suisse.

Il faut donc se demander dans quel domaine une restauration y est mise en œuvre avec succès et où, en revanche, la restauration ne représente qu'une solution faite de mieux, quand cette option n'est pas tout simplement écartée. Il faudra également remettre en question l'interprétation selon laquelle ce sont les puissances étrangères qui auraient contrecarré le chemin téléologique vers une union nationale et libérale de la Suisse. Les contestations sur la piste à suivre ont été marquées, à beaucoup d'aspects, par un conservatisme très typique de la Confédération. C'est pour désigner la multiplicité de ces champs qu'ici, à la différence de l'historiographie nationale traditionnelle, on parlera de « restaurations »

également « la » restauration, tandis que Georges ANDREY utilise ce terme, mais non pas pour structurer son récit, par ailleurs moins focalisé sur l'histoire constitutionnelle du pays qu'on ne le fait habituellement, dans « La quête d'un État national (1798-1848) », in *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 1986 p. 522.

au pluriel. Pour expliquer les caractères et les enjeux de celles-ci, un retour en arrière préalable est nécessaire.

La première restauration : l'Acte de Médiation de 1803

Tout comme les autres voisins de la France, la Suisse de l'époque napoléonienne a fait l'expérience de ruptures et d'agitations fondamentales. Elle a été révolutionnée en 1798, mais la République helvétique unie et indivisible ne perdit que jusqu'en 1803, année où Bonaparte impose à la Suisse sa médiation, après avoir réuni une *Consulta* de députés suisses à Paris³. Au début de 1802, le Premier

3

Pour l'histoire constitutionnelle, l'œuvre de référence est KOLZ Alfred, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Berne, Stämpfli, 2004, p. 143-153 (trad. fr. par Alain Perrinjacquet et Sylvie Colbois, en collaboration avec Alfred Dufour et Victor Monnier : *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 et Bruxelles, Stämpfli et Bruylant, 2006). Pour les sources et les Constitutions, on peut consulter : *id.*, *Quellen zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berne, Stämpfli, 1992. Pour la médiation, voir aussi GUILLON Édouard, *Napoléon et la Suisse, 1803-1815*, Paris, Plon ; Lausanne, Payot et Cie, 1910 ; MONNIER Victor, *Bonaparte et la Suisse. Travaux préparatoires de l'Acte de médiation (1803). Procès-verbal des assemblées générales des députés helvétiques et des opérations de la Commission nommée par le Premier Consul pour conférer avec eux*, Genève, Bâle, Helbing et Lichtenhahn, Slatkine, 2002 ; DUFOUR Alfred, HANISCH Till et MONNIER Victor (dir.), *Bonaparte, la Suisse et l'Europe. Actes du Colloque européen d'histoire constitutionnelle pour le bicentenaire de l'Acte de médiation (1803-2003)*, Bruxelles, Bruylant, 2003 ; CZOUZ-TORNARE Alain-Jacques (dir.), *Quand Napoléon Bonaparte recréa la*

consul a déjà réuni une *Consulta* de députés italiens, procédure qui a donné naissance à la République italienne. Ce nouvel État centralisé, qui réunit différents territoires historiques, a pour capitale Milan et pour Président Bonaparte. Aux Pays-Bas, la République batave, créée en 1795, a également été déchirée par l'antagonisme des fédéralistes et des centralistes. En septembre 1801, un coup d'État y établit la « régence d'État » et une nouvelle Constitution est promulguée, rédigée par des Néerlandais et modifiée par Bonaparte et son ambassadeur à La Haye. Le cas suisse n'est donc pas exceptionnel. Les troupes françaises quittent le pays après que les Constitutions issues de son Acte de Médiation ont été remises aux interlocuteurs suisses, le 19 février 1803. Selon les termes de l'Acte de Médiation, les cantons formés par la République helvétique (Waldstätten, Linth et Säntis) sont supprimés et les treize cantons de l'ancienne Confédération rétablis. Berne regagne son *Oberland* ; Uri, Schwyz, Nidwald et Obwald, Zoug, Glaris et Appenzell redeviennent des cantons autonomes. En outre, Bonaparte maintient les nouveaux cantons créés à la suite des changements révolutionnaires : Vaud, les Grisons et la Thurgovie conservent leurs frontières de 1798, tandis que Saint-Gall, l'Argovie et le Tessin obtiennent les limites qu'elles ont conservées jusqu'à aujourd'hui.

Suisse. La genèse et la mise en œuvre de l'Acte de médiation : aspects des relations franco-suissees autour de 1803, Paris, Société des études robespierristes, coll. « Études révolutionnaires », n° 7, 2005 ; TURCHETTI Mario (dir.), *La Suisse de la médiation dans l'Europe napoléonienne (1803-1814)*, Fribourg, Academic Press, coll. « Religion – politique – société en Suisse », vol. 36, 2005.

À la fois restaurateur et fondateur, l'Acte de Médiation qui concerne la Suisse peut être comparé au *Reichsdeputationshauptschluss* – le recès de la Diète d'Empire –, qui règle la situation de l'Allemagne à la suite du traité de Lunéville (1803). Le Rhin y est définitivement établi comme frontière entre la France et l'Empire, et tous les territoires situés sur sa rive gauche sont cédés à la France, y compris le Fricktal (ancienne possession des Habsbourg). Les compensations accordées aux grands États, à savoir la Prusse, l'Autriche, la Bavière, Bade et le Wurtemberg, modifient le Saint Empire romain germanique de façon révolutionnaire. À cette occasion, on assiste à la suppression des principautés ecclésiastiques, tandis que 45 villes impériales, sur 51, perdent leur indépendance. L'annexion des territoires de la rive gauche du Rhin entraîne la dissolution de trois électors, ceux de Cologne, de Trèves et du Palatinat. En 1806, François II renonce à son titre d'empereur romain germanique (après s'être proclamé empereur d'Autriche déjà en 1804) ; le Saint Empire romain germanique cesse d'exister.

Contrairement à ce qui s'est passé en Allemagne, la Confédération suisse conserve, voire regagne, en 1803, sa structure médiévale. L'ancienne Diète est rétablie et le parlement helvétique supprimé. Il existe un gouvernement central dirigé par le *Landammann de la Suisse*, mais son autorité est faible. Les cantons retrouvent en grande partie leurs Constitutions d'avant 1798, à condition de respecter l'égalité civile garantie dans l'article 3 : « Il n'y a plus en Suisse ni pays sujets, ni privilèges de lieux, de

naissance, de personnes ou de familles⁴. » Les droits civiques dépendent désormais des cantons et non plus de la « Confédération suisse », qui est le titre officiel de cet État. Ce dernier ne garantit d'ailleurs que quelques libertés économiques, notamment la liberté d'établissement et de commerce entre les cantons. Les cantons ruraux rétablissent leur *Landsgemeinde*, à laquelle prennent part les citoyens uniquement (à l'exclusion des *Hintersassen* ou « habitants » sans droits de bourgeoisie). Dans le canton des Grisons, la souveraineté réside à nouveau dans les juridictions qui gouvernent le canton au moyen de référendums dans lesquels la majorité des communes décide. Les cantons urbains introduisent le cens, qui permet aux bourgeois des capitales de dominer la campagne, bien que celle-ci soit plus peuplée. Souvent, ce sont à nouveau les vieilles familles patriciennes qui dominent les grands et petits conseils ; ces derniers gouvernant pratiquement sans entraves en l'absence d'une véritable séparation des pouvoirs.

En résumé, l'Acte de Médiation combine restauration et innovation d'une façon très caractéristique pour la Suisse. C'est une force étrangère, la France de Napoléon, qui octroie une Constitution au pays et lui donne une structure plus rationnelle que les Confédérés n'auraient jamais été en mesure de fixer eux-mêmes. Mais le Premier consul le fait avec un respect certain pour les traditions, permettant ainsi aux Suisses fédéralistes et conservateurs d'accepter certaines innovations, dans

4

Kölz Alfred, *Quellen zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 177.

un temps de crise et de guerre. Cependant, leur consentement n'est que provisoire : les événements de la fin 1813 le prouvent. À la suite de la défaite de Napoléon, une centaine de milliers de soldats alliés franchissent le Rhin à Bâle et traversent le territoire suisse.

La deuxième restauration : la structure intérieure de la Confédération

À peine un détachement autrichien a-t-il atteint Berne, que les patriciens y reconquièrent le pouvoir et proclament ouvertement, le 24 décembre 1813, qu'ils veulent récupérer la souveraineté sur leurs anciens territoires de Vaud et d'Argovie. Dix membres de l'ancienne Confédération se réunissent à Zurich le 28 décembre, en l'absence des Bernois. Ils suppriment, d'un côté, la constitution de la Médiation ; toutefois, ils invitent les nouveaux cantons de 1798-1803 à se joindre à eux dans une nouvelle ligue. Leur position est donc plutôt pragmatique, mais Berne n'entend pas s'associer à cette politique de relative ouverture. C'est aussi le cas des patriciens de Soleure, Fribourg et Lucerne, qui reprennent le pouvoir dans leurs cantons. La réaction gagne également les *Landsgemeinden* de la Suisse centrale, qui gardent les plus mauvais souvenirs de la domination française. Uri réclame la Léventine aux Tessinois, Schwytz la région de Gaster et Uznach aux Saint-Gallois. Une autre partie des territoires de Saint-Gall est parallèlement réclamée par Pankraz Vorster, le dernier prince-abbé, qui a déjà tenté une restauration éphémère de sa seigneurie territoriale en 1799, avec le soutien de l'Autriche. En outre, les

Grisons souhaitent quitter la Confédération et regagner leur souveraineté. Même la petite république de Gersau, au bord du lac des Quatre-cantons et au pied du Rigi, se déclare indépendante, ce qu'elle a été avant 1798. Elle le restera en effet jusqu'au 22 juillet 1817 : elle sera alors incluse dans le canton voisin de Schwytz⁵.

Au début de 1814, une opposition majeure se dessine au sein de la Confédération. D'un côté, la diète zurichoise réunit avec Zurich les autres villes corporatives de Bâle et de Schaffhouse, ainsi que Glaris et Appenzell, qui sont tous prêts à accueillir les nouveaux cantons ; les huit anciens cantons restants, tous patriciens ou ruraux, s'y refusent et se retranchent dans une diète particulière à Lucerne. Ceux-ci ont en effet davantage à perdre, en superficie, revenus et offices, si les anciens sujets maintiennent leur indépendance. Or, les cinq nouveaux cantons d'Argovie, Thurgovie, Saint-Gall, Tessin et Vaud, sont prêts à se défendre *manu militari* : la guerre civile paraît imminente. Les deux groupes courtisent les puissances qui donnent des signaux multiples. Si le ministre autrichien Metternich soutient plutôt les réactionnaires, le tsar Alexandre I^{er} appuie les modérés. Il a autrefois été l'élève de Frédéric César de La Harpe, pionnier de l'État central en Suisse et partisan farouche de l'indépendance de sa patrie vaudoise. Fidèle à son ancien précepteur, Alexandre restera toujours prêt à défendre le pays de

5

KUMIN Beat (dir.), *Politische Freiheit und republikanische Kultur im alten Europa. Historische Essays zum Gedenkjahr « Gersau 2014 »*, Gersau, Bezirkskanzlei, 2015.

Vaud⁶. Au sein de la coalition, le tsar soutient donc avec détermination la cause des nouveaux cantons. Ce sont justement les puissances de la réaction, victorieuses de Napoléon, qui ordonnent, par un ultimatum aux *ultras* de la Suisse, que ces derniers renoncent à leurs plans réactionnaires et à leur diète particulière. Le grand perdant est Berne – même si la coalition, pour ne pas trop déstabiliser le canton le plus important de Suisse, lui promet en compensation la principauté ecclésiastique de l'ancien évêque de Bâle. Au printemps 1814 encore, une majorité du Grand Conseil bernois s'oppose à ce cadeau empoisonné : la possession de ce territoire francophone et majoritairement catholique ne serait pas compatible avec l'esprit et la tradition de Berne (« *Denkart und Tradition*⁷ »).

Suscité par des pressions étrangères, un congrès de tous les cantons suisses se réunit le 6 avril 1814 à Zurich : cette « longue diète » siègera jusqu'en août 1815. Les désaccords entre Confédérés persistent, notamment au sujet de la forme de leur alliance. Les cantons patriciens sont les plus rétifs au changement ; Berne s'obstine à vouloir récupérer au moins l'Argovie. À défaut, elle exige d'être dédommée pour la perte de ses anciens droits de souveraineté (*imperium*) et de propriété (*dominium*). Faute d'un accord entre Confédérés, les puissances envisagent d'occuper le pays et de le démembrer. Il est

6 Voir le chapitre de Marie-Pierre Rey dans le présent ouvrage, p.117.

7 Cité par KÖLZ Alfred, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 181.

même question de créer un royaume d'Helvétie, dont le grand-duc de Bade pourrait devenir le souverain. On pourrait aussi inclure la Suisse dans la Confédération germanique nouvellement créée, et dominée par Vienne et Berlin.

Malgré cela, la Suisse sera la seule république d'Ancien Régime qui survit à l'époque napoléonienne, à la différence de sœurs plus nobles, telles que Venise, Gênes ou les Provinces-Unies des Pays-Bas. Elle ne le doit pas à son propre mérite. Les puissances qui souhaitent établir un équilibre durable en Europe veulent un État tampon entre la France et l'Autriche qui soit assez fort pour protéger ses propres frontières, mais assez faible pour n'en menacer aucune autre. Ce danger pourrait se profiler si le souverain de Bade contrôlait à lui seul tous les accès de l'Allemagne vers l'Italie.

La Suisse profite donc de quelques atouts dans le contexte international, même si les désaccords entre cantons ne cessent d'étonner les observateurs étrangers. « De temps en temps arrivaient des notes des ministres, qui, espérant nous piquer d'honneur, vantaient un patriotisme qu'ils voyaient bien que nous n'avions pas, et des lumières que nous laissions sous le boisseau. Ils finissaient d'ailleurs avec une délicatesse vraiment digne d'éloges par nous indiquer la route que, pour notre bien, il était à souhaiter que nous suivissions. On n'y avait aucun égard⁸. » Face à l'obstination

8

MONOD HENRI, *Mémoires du Landamman Monod pour servir à l'histoire de la Suisse en 1815*, Berne, Selbstverlag der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz, coll. « Quellen zur schweizer Geschichte », 1975, t. II, p. 242.

des anciens cantons, le délégué et futur Landammann vaudois Henri Monod note le mécontentement non seulement des puissances, mais aussi des Confédérés les plus récents. Lui-même propose une union plus étroite avec un centre politique qui soit assez fort pour défendre les intérêts du pays face aux dangers extérieurs : « Plus d'une fois nous cherchâmes à ramener aux vues du plus grand bien de tous, plus d'une fois nous cherchâmes à y exciter par quelque beau trait de l'histoire suisse ; celui de Nicolas de Flüe et de la Diète de Stans ne fut pas oublié. Le dirons-nous, nous n'excitâmes par là que le sourire du dédain, et nous, auxquels on reprochait d'être étrangers à cette histoire, nous eûmes l'air de la citer à des étrangers⁹ ! »

Le Pacte fédéral auquel les cantons se résignent le 9 septembre 1814 prévoit une Diète avec un délégué par canton, et qui vote sur instruction. Les décisions se prennent à la majorité. C'est un progrès en efficacité car avant 1798, on ne réglait ainsi que les questions concernant les bailliages communs. Cependant, les compétences de la Diète restent très limitées et résident surtout dans le domaine militaire, car il faut justement que cette ligue défensive soit capable de protéger non seulement la Suisse, mais aussi ses voisins, contre une possible agression qu'on envisagera toujours venant du côté français. C'est la Diète qui, par une majorité des trois quarts, déclare la guerre et conclut la paix, les deux attributs décisifs de la souveraineté en politique étrangère. Sont exactement précisés les contingents de

troupes et d'argent de chaque canton en cas de mobilisation, « dans la proportion de deux soldats sur cent âmes¹⁰ ». Ces dispositions permettront dans les années à venir d'établir les structures d'une armée nationale, comprenant un état-major et des colonels fédéraux : ce sera l'œuvre d'officiers comme Guillaume Henri Dufour. Si le Pacte permet l'organisation militaire, il manque pourtant de chef au niveau national. Ni le directoire ni la fonction de Landammann de la Suisse, qui ont caractérisé les Constitutions précédentes, ne sont maintenus. Le *Vorort*, à savoir le statut du canton directeur, revient à tour de rôle à Zurich, Berne et Lucerne, mais se limite à une préséance formelle. La seule institution nationale issue de l'Acte de Médiation à être maintenue est la chancellerie (qui existe toujours). Cette Confédération n'est donc pas un État national, comme ce sera le cas en 1848, mais une alliance de cantons souverains et alliés. Ce sont eux, et non pas la Suisse en tant que telle, qui se garantissent réciproquement leurs territoires et leurs Constitutions (§ 1) ; et il n'y a pas de règles communes qui imposeraient par exemple des principes libéraux de droits civiques. La seule exception en est l'article 7, qui entend mettre fin aux querelles récentes en disposant qu'« il n'existe plus en Suisse de pays sujets, [et que] de même aussi la jouissance des droits politiques ne peut jamais, dans un canton, être un privilège exclusif en faveur d'une classe de citoyens¹¹ ».

10 KOLZ Alfred, *Quellen zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 193.

11 *Ibid.*, p. 198.

D'une façon générale, le Pacte fédéral n'aborde que peu de domaines. C'est un instrument de droit international, un accord entre des sujets souverains. Pour cette raison, et à la différence d'une Constitution moderne, aucune procédure ne règle la révision du pacte. Tous les signataires sans exception doivent se mettre d'accord pour en changer les termes. C'est pourquoi, quand on voudra créer un État fédéral, une révolution sera nécessaire, et se manifesterà sous la forme de la guerre civile dite du « Sonderbund », pour surmonter la résistance des cantons conservateurs et pour imposer la Constitution de 1848, en abandonnant le principe d'unanimité implicite dans le Pacte de 1815.

Par ailleurs, ce dernier contient deux autres articles qui seront cruciaux dans la crise des années 1840. Les conservateurs, catholiques dans leur majorité, réclameront une intervention de la Diète contre le canton d'Argovie qui aura violé, en 1841, l'article 12 du Pacte garantissant l'existence des couvents. Cette spécification imposée par les cantons catholiques est une réaction aux sécularisations de l'époque révolutionnaire. Quant à leurs adversaires libéraux, ils recourront en 1845 à l'article 6 du Pacte, qui fixe que « les cantons ne peuvent former entre eux de liaisons préjudiciables au Pacte fédéral, ni aux droits des autres cantons¹² ». Ce texte légitimera la mobilisation des troupes de la majorité libérale qui vaincront, dans la guerre du Sonderbund en automne 1847, la ligue de sept cantons catholiques-conservateurs menés par Lucerne. Le Pacte

12

Ibid., p. 197.

lui-même, dans l'article 5, ne prévoit que des procédures d'arbitrage pour les conflits internes.

Trois jours après avoir déclaré que le Pacte fédéral est la loi fondamentale du pays, les dix-neuf cantons réunis, treize de l'ancienne Confédération et six de l'époque napoléonienne, accueillent le 12 septembre 1814 trois nouveaux membres dans leur ligue : Neuchâtel, le Valais et Genève. Ce sont tous des alliés de longue date notamment de Berne, qui, avec Lucerne, Soleure et Fribourg, a conclu un pacte de combourgeoisie avec Neuchâtel en 1308, a signé des traités d'alliance avec le Valais en 1466 et 1500, et, en 1526, est entré en combourgeoisie avec Genève. Ceci est la base politique et bientôt aussi confessionnelle d'une alliance dans laquelle la Zurich réformée remplace en 1584 la Fribourg catholique comme troisième partenaire. Pendant l'époque napoléonienne, ces trois anciens alliés sont soumis à l'influence française, plus encore que ne l'est la Confédération elle-même. Neuchâtel est une principauté que son prince souverain, le roi de Prusse, a dû céder au maréchal Louis-Alexandre Berthier, un officier de Napoléon ; il ne la reconquiert qu'en 1814. À cette date, Neuchâtel est « cantonné », tout en gardant sa Constitution monarchique et son prince étranger, Frédéric Guillaume III. Quant au Valais, Napoléon s'y est surtout intéressé à cause du col du Simplon qui lui permettait le passage de ses troupes vers l'Italie. C'est pour cette raison qu'il a d'abord laissé le Valais indépendant, avant de l'annexer en 1810 sous le nom de département du Simplon. Genève a également formé, à partir de 1798 et jusqu'à la fin de 1813, un département, celui du Léman, qui

comprenait le pays de Gex et une partie de la Savoie. Le 30 décembre 1813, la restauration gagne la petite République. Entre l'indépendance d'Ancien Régime et un nouveau rattachement à la France, Genève finit par choisir le cantonnement avec la Suisse. Pour le réaliser, un couloir vers le canton de Vaud s'impose, ce que confirment les agitations internes et externes lors de l'avancée des troupes napoléoniennes en 1814. Les cantons catholiques se méfient pourtant toujours de la ville de Calvin et y voient un berceau des idées libérales et révolutionnaires qui ont agité Genève depuis un siècle. Même les villes protestantes, toujours jalouses les unes des autres, rechignent à accueillir une ville de 22 000 habitants, deux fois la taille de Bâle, qui était jusqu'alors la plus grande ville de la Confédération. Ils sont donc d'accord d'accueillir Genève dans la Confédération, mais souhaitent qu'elle ne soit pas trop agrandie de territoires catholiques. En outre, les Zurichoïses se concentrent sur la Suisse orientale et ne désirent pas un renforcement des régions occidentales toujours proches de Berne. Ce sont donc les Grandes Puissances européennes qui imposent l'adhésion de Genève à la Confédération par leur décision du 26 mai 1814. Le lendemain encore, l'ambassadeur genevois Pictet de Rochemont rencontre trois envoyés de la Diète, ceux de Schwytz, Berne et Vaud, qui viennent d'arriver à Paris et ignorent encore cette décision. Tous trois lui communiquent que Genève ne doit pas espérer le cantonnement¹³. La Diète ne l'accepte

13

Pictet de Rochemont reste le témoin le plus important pour les affaires suisses. Voir *Genève et les traités de 1815. Correspondance diplomatique de Pictet de Rochemont et*

donc que pour se conformer aux volontés exprimées par toutes les puissances. Ainsi, il est peu surprenant que seuls 14 des 19 cantons se prononcent en faveur de l'intégration des nouveaux cantons le 12 septembre 1814, en dépit de l'insistance des ministres étrangers. La pression de ces derniers est considérée comme une coercition, surtout parmi les catholiques de la Suisse centrale. Uri et Zoug ne veulent accueillir que leurs coreligionnaires du Valais ; Obwald ne prévoit que l'ancien statut d'allié pour tous les trois candidats ; et avec le Tessin, absorbé par des mouvements révolutionnaires, Schwytz et Nidwald sont complètement absents de la Diète car ils renouvellent leur alliance de 1315 ; de fait, ils refusent le Pacte fédéral « zurichois », et *a fortiori*, son élargissement¹⁴.

En somme, on observe que la longue Diète, loin de rétablir l'ancienne Confédération, qui est pourtant âprement défendue par les réactionnaires, finit par accepter la structure napoléonienne de la Suisse et le cadeau des trois anciens alliés que la coalition anti-napoléonienne lui offre pour renforcer sa position face à la France. Cela implique que les Suisses, bon gré mal gré, renoncent à l'inégalité la plus typique de leur ancien régime, les

de François d'Ivernois : Paris, Vienne, Turin, 1814-1816, éd. par Cramer Lucien, Genève et Paris, Kündig, 1914, vol. 1, p. 123-124 pour cette anecdote. Pour l'état de la recherche, voir l'article récent de PICTET François, « Un ami de la Suisse, l'archiduc Jean d'Autriche, d'après sa correspondance avec Charles Pictet de Rochemont », *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, vol. 62, 2002, p. 474-491.

14

OECHSLI Wilhelm, *Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert*, *op. cit.*, p. 173-174.

bailliages communs et les sujets gouvernés et exploités conjointement. Pour le reste, le Pacte fédéral signifie la restauration de la souveraineté quasi inconditionnelle des cantons suisses selon le modèle d'avant 1798 : il défait presque complètement les maigres institutions communes qui ont survécu en 1803. Le Pacte contient pourtant deux articles qui permettront de gérer et de résoudre le conflit du Sonderbund au niveau national. Ironiquement donc, ce traité international qui est censé protéger les souverainetés cantonales renferme, à l'insu de tous, les outils légaux qui y mettront fin en 1847-1848.

La troisième restauration : la Suisse dans le système international

Le 7 août 1815, les délégués à la Diète prêtent leur serment définitif au Pacte fédéral dans le Grossmünster de Zurich. Seul manque le demi-canton de Nidwald. Le souvenir des massacres de 1798 est encore très vivace ; il entraîne une opposition à toute union nationale, même peu contraignante. Nidwald souhaite s'en tenir au renouvellement de l'alliance de Brunnen conclue en 1315 avec Uri et Schwytz ! Nidwald paiera son obstination par une intervention pacifique des troupes de la Diète et par la perte de la vallée d'Engelberg qui, restée fidèle à la Confédération, passera au demi-canton d'Obwald auquel elle appartient toujours aujourd'hui.

Le fait que la cérémonie du serment se soit tenue presque un an après que les mêmes cantons se sont résignés, souvent à contrecœur, à accepter le Pacte, montre clairement que ce n'est pas une nouvelle constitution

qu'ils se donnent eux-mêmes, mais qu'il s'agit d'une solution au problème suisse qui prend place dans un cadre européen. Car avant de signer le Pacte, il faut attendre les décisions prises d'abord lors des négociations autour de la paix de Paris et surtout au congrès de Vienne. Dans ce cadre, la Suisse n'est pas au premier plan. Tout ce qu'on attend d'elle, c'est qu'elle garde bien sa frontière occidentale face à la France, ce qui nécessite une limite défendable dans le Jura. Comparées aux problèmes posés par la Saxe, la Pologne ou les Pays-Bas, les questions territoriales et constitutionnelles du pays entier sont d'une envergure plutôt réduite, et cela pas seulement du point de vue des puissances. La grande majorité des responsables suisses réfléchit uniquement selon des critères cantonaux. La longue diète, qui est déchirée par des luttes autour de délimitations intérieures, n'envoie même pas de délégué à Paris et néglige complètement les offres de la coalition qui, en avril 1814, invite deux fois les Suisses à occuper certaines zones frontalières qu'elle leur réserve, dont Genève et la Valtelline, afin de rationaliser et arrondir modestement leur territoire national. Lors des négociations de Paris, Charles Pictet de Rochemont est seul à représenter, outre sa patrie genevoise, les cantons suisses, même ceux qui ne le souhaitent pas. Il obtient l'accord des puissances pour que Genève, avec Neuchâtel et le Valais, soit intégré à la Confédération ; mais il réclame en vain la cession d'une partie du pays de Gex, en vue d'une continuité territoriale entre la ville et le territoire vaudois. Non seulement Talleyrand refuse de céder un pouce d'un territoire qui a été français avant 1789, mais beaucoup de

Genevois se demandent si la ville a intérêt à s'agrandir par l'ajout de territoires catholiques.

À Vienne, la Diète est représentée pour discuter des questions territoriales, mais on ne sera guère surpris d'apprendre que la délégation manque de cohérence¹⁵. Tout d'abord, les trois délégués officiels à Vienne, le Zurichois Hans von Reinhard, le patricien fribourgeois Jean de Montenach et le Bâlois Johann Heinrich Wieland, sont souvent en désaccord. Montenach veut par exemple tenir Genève à l'écart de la Confédération. Le Vaudois Henri Monod donne un jugement pertinent sur Reinhard et Montenach : « On choisit donc pour représenter au Congrès une république, la seule qui échappât, pour y représenter une nation simple et pauvre, deux des hommes les plus bouffis qu'il y eût en Suisse, et pour y tenir la balance entre les partis qui divisaient leur pays, deux des hommes les plus pétris des préjugés de l'ancienne aristocratie¹⁶. » Selon Monod, Jean Capo d'Istria, représentant du tsar en Suisse, aurait partagé son avis sur Reinhard : « Il le dit incapable d'un tel travail. Il le trouve borné, hésitant et mû par de petites vues toutes relatives à Zurich¹⁷. » Ces traits caractérisent tous les

15 Pour ce qui suit et notamment pour les personnalités des envoyés, voir JOST Hans-Ulrich, « Das Schweizer Imbrogljo », in Thomas JUST, Wolfgang MADERTHANER et Helene MAIMANN (dir.), *Der Wiener Kongress. Die Erfindung Europas*, Vienne, Carl Gerold's Sohn Verlag, 2014, p. 374-391.

16 MONOD Henri, *Mémoires du Landamman Monod pour servir à l'histoire de la Suisse en 1815*, op. cit., p. 282.

17 *Genève et les traités de 1815. Correspondance diplomatique de Pictet de Rochemont*, op. cit., p. 193 (Pictet de Rochemont à Albert Turrettini, 30 octobre 1814).

délégués officiels suisses et expliquent le mépris qu'ils rencontrent auprès des ministres européens.

Comme si cela ne suffisait pas, les autres cantons envoient une quinzaine de délégués particuliers, désignés pour défendre leurs positions divergentes. Parmi eux, seuls brillent les Genevois Pictet de Rochemont, Francis d'Ivernois et Jean-Gabriel Eynard. Le plus désintéressé est le philosophe libéral lucernois Paul Ignaz Vital Troxler qui se trouve à Vienne pour des raisons privées, mais s'engage sans trop de succès dans les débats contre les cantons aristocratiques et publie deux traités sur la façon de reconstituer la base originale de la Confédération sans intervention extérieure : *Die Weise, wie die schweizerische Eidgenossenschaft ohne neu Einmischung von außen durch sich selbst in ihrer wahren Grundlage wieder hergestellt werden könnte* (1814) et *Ueber die Schweiz. Von einem schweizerischen Vaterlandsfreund* (1815¹⁸).

Les cantons aristocratiques cherchent l'appui non seulement de Metternich, mais aussi de Talleyrand, et sont donc peu enclins à le contrarier au sujet de la frontière avec la France. Quant à l'Autriche, non seulement elle se méfie de la France, mais elle veut aussi affaiblir le Piémont-Sardaigne, le voisin de la Lombardie habsbourgeoise. Ce fait joue en faveur de la Suisse. Ainsi, les communes savoyardes proches de Genève deviennent

18

TROXLER Ignaz P., *Politische Schriften in Auswahl*, Berne, Stuttgart, Francke, 1989, t. I, p. 419-427 et 428-444 ; à propos de ces tracts, voir l'introduction de l'ouvrage, en particulier p. 25-30 ; FURRER Daniel, *Ignaz Paul Vital Troxler (1780-1866). Der Mann mit Eigenschaften*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung Verlag, 2011, p. 156-176.

un enjeu dans les négociations où le tsar, en allié loyal, continue à appuyer le canton de Vaud et par conséquent les nouveaux cantons plus libéraux.

Ces intérêts contradictoires occupent la commission en charge des affaires suisses. Présidée par l'Autrichien Johann Philipp Nepomuk von Wessenberg, elle est en outre composée de Stratford Canning et Charles William Stewart pour la Grande-Bretagne, de Wilhelm von Humboldt, le fameux réformateur du système universitaire en Prusse, et du Français Emmerich Joseph de Dalberg, ainsi que des représentants de la Russie, à savoir le Prussien baron vom Stein et le Corfiote Capo d'Istria. La commission prend sa décision la plus importante le 10 décembre 1814 et confirme ce que les souverains ont déjà exprimé au mois de mars à Chaumont : la Confédération sera préservée, les prétentions des anciens cantons sont rejetées et les frontières établies par l'Acte de Médiation acceptées. Cela signifie entre autres que le Fricktal, cédé par l'Autriche à la France à Lunéville, puis remis par le Premier consul à la Confédération fin 1802, demeure définitivement suisse. Avec les autres puissances victorieuses, l'Autriche de Metternich préfère donc clairement la solution territoriale de Napoléon à un retour à l'Ancien Régime que plusieurs cantons suisses réclament. Même les Autrichiens font fi des avis bernois qui, pour affaiblir puis récupérer l'Argovie, les ont incités à réclamer le Fricktal.

Le 20 mars 1815, la commission viennoise fixe sa position sur les affaires de la Confédération suisse. Cette déclaration sera intégrée à l'acte final du congrès de Vienne (art. 74 à 85 et 91-92) et garantira l'intégrité des

vingt-deux cantons, rejetant ainsi une fois pour toutes les prétentions des anciens cantons. Dans d'autres matières aussi, les « puissances appelées à intervenir dans l'arrangement des affaires de la Suisse¹⁹ » imposent leurs solutions territoriales face aux délégués confédérés qui ont défendu leurs intérêts cantonaux dans une cacophonie manifeste, mais qui ne se sont guère intéressés aux territoires limitrophes que la coalition leur a proposé d'occuper conjointement en 1814. Désormais, les anciennes possessions de la principauté épiscopale de Bâle, comprenant la ville de Bienne, sont attribuées au canton de Berne, sans le Birseck et Pfeffingen qui échoit à Bâle, tandis que le condominium de Lignières, un village protestant, est définitivement rattaché à Neuchâtel. Par une décision peu claire et contestée jusqu'au traité de 1862 avec la France, Vaud obtient la vallée des Dappes, ancien territoire bernois, mais pas la vallée adjacente des Rousses. Les Grisons intègrent l'enclave autrichienne de Rhäzuns, mais doivent renoncer à leurs anciens bailliages communs de la Valteline, Chiavenna et Bormio, perdus déjà en 1797. À Vienne, l'Autriche avance la possibilité que ces territoires adhèrent soit à la Confédération comme canton autonome, soit aux Grisons comme quatrième ligue. Mais des deux côtés, on se montre peu disposé à intégrer une nombreuse population italophone et catholique qu'il faudrait traiter sur un pied d'égalité. Les trois bailliages sont ainsi définitivement attribués au royaume lombard-vénitien.

19

SCHWEIZER Paul, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Frauenfeld, Huber Verlag, 1895, p. 554.

La même chose vaut pour Campione, même si ce village au bord du lac de Lugano est enclavé dans le canton du Tessin. L'ancienne ville impériale de Constance, qui s'est également trouvée sur la liste des convoitises, revient désormais au grand-duché de Bade et non à la Thurgovie, qui constitue pourtant l'arrière-pays de la ville sur la rive gauche du Rhin. De même, Schaffhouse doit accepter le maintien sur son territoire d'enclaves badoises, à savoir Büssingen, Gailingen et Jestetten. Les cantons d'Argovie, Vaud, Tessin et Saint-Gall doivent dédommager leurs anciens souverains pour la perte de leurs droits seigneuriaux²⁰. Le prince-abbé de Saint-Gall, Pankraz Vorster, et le prince-évêque de Bâle, François Xavier de Neveu, obtiennent une pension en compensation de leur souveraineté perdue. Neveu a souhaité que sa principauté soit admise dans la Confédération et qu'elle y forme, comme Neuchâtel, un canton, celui du Jura, sous domination princière. Force est de constater que ces deux prélats n'obtiennent même pas l'accès aux acteurs principaux à Vienne²¹. Même Metternich, bon catholique conservateur, a accepté les sécularisations de Napoléon, dont l'Autriche a également profité, ainsi que l'attribution de

20 KÖLZ Alfred, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, *op. cit.*, p. 181.

21 BÜHRER Peter, « Die Frage der geistlichen Fürstentümer St. Gallen und Basel auf dem Wiener Kongress, 1814-1815 », *Rorschacher Neujahrsblatt*, vol. 86, 1996, p. 21-34. Pour l'évêché de Bâle, voir JORIO Marco, *Der Untergang des Fürstbistums Basel (1792-1815). Der Kampf der beiden letzten Fürstbischöfe Joseph Sigismund von Roggenbach und Franz Xaver von Neveu gegen die Säkularisation*, Fribourg, Paulusdruckerei, 1981 (*Zeitschrift für schweizerische Kirchengeschichte*, vol. 75, 1981), p. 180-191.

sujets catholiques aux cantons protestants de Berne et Bâle. Comme dans le cas du Fricktal, il n'est donc pas question de restaurer les anachronismes du Saint Empire romain germanique, et la Confédération obtient, avec la partie septentrionale, impériale et puis française de la principauté épiscopale de Bâle (le futur canton de Jura), des possessions qui ne lui ont jamais appartenu auparavant.

Un problème similaire se pose autour de Genève. Lors des premières négociations de Paris et à Vienne encore, la ville se voit refuser le « désétrangement » (Capo d'Istria), donc un lien terrestre direct avec le canton de Vaud. Le traité de Paris du 30 mai 1814 contient la disposition suivante : « Dans le département du Léman, les frontières entre le territoire français, le pays de Vaud et les différentes portions du territoire de la république de Genève (qui fera partie de la Suisse), restent les mêmes qu'elles étaient avant l'incorporation de Genève à la France²². » C'est la seule décision territoriale concernant la Suisse qui sera reconsidérée au congrès tenu à Paris en automne 1815, après la seconde abdication de Napoléon. Le duc Armand de Richelieu a remplacé l'intransigeant Talleyrand comme ministre des Affaires étrangères. Pour Pictet de Rochemont qui continue de représenter Genève, mais maintenant aussi officiellement la Suisse, Richelieu est plus facile à gérer. La

22

Friedens-Tractat der hohen verbündeten Mächte mit Frankreich geschlossen zu Paris den 30. Mai 1814 (traité de paix), Weimar 1814, p. 5, art. 3 et 7 ; voir BIAUDET Jean-Charles, « Le traité de Paris du 30 mai 1814 et la question du Pays de Gex », *Schweizerische Zeitung für Geschichte*, vol. 2, 1952, p. 71-98.

Confédération obtient trois millions de francs d'indemnité pour avoir envoyé des troupes en Franche-Comté en juillet 1815 : campagne peu glorieuse contre Napoléon qui à cette date a déjà abdiqué. Le deuxième traité de Paris stipule en outre que la forteresse de Huningue sera rasée ; elle menaçait Bâle depuis le temps de Louis XIV et a bombardé la ville en 1814 encore. La France doit de plus céder à Genève plusieurs de ses anciennes possessions : Versoix, Collex-Bossy, le Grand-Saconnex, Pregny, Vernier et Meyrin. Toujours est-il que Genève n'obtient pas le pays de Gex, qui devient une zone franche douanière.

Dans le traité de Turin qui fait suite aux décisions du congrès de Vienne, le Piémont-Sardaigne cédera à Genève le 16 mars 1816 vingt communes qui permettent au canton d'arrondir son territoire et d'établir une continuité territoriale entre la ville et ses anciennes possessions de Jussy et de Gy. Les habitants de ces communes sont de confession catholique. Les traités de Paris, Vienne et Turin leur accordent l'égalité civile et politique et protègent leur liberté religieuse. On rappellera que la crainte d'une trop grande population catholique dans le canton a amené les conservateurs genevois autour de Joseph Des Arts à refuser un grand canton qui s'étendrait sur l'ensemble du bassin genevois et correspondrait au concept de frontières naturelles, dont l'idée a été soutenue par Capo d'Istria, par le comte Ferdinand de Bubna (commandant des troupes autrichiennes dans la région) et par Pictet de Rochemont lui-même. Les « Communes réunies » – selon l'expression consacrée – comportent finalement 49,3 km² et 3 343 habitants pour

les territoires de provenance française et 108,8 km² et 12 700 habitants pour les villages savoyards²³. La Savoie du Nord, à savoir le Chablais et le Faucigny, que le Piémont-Sardaigne ne pourrait que difficilement défendre contre la France, est incluse à Vienne dans la neutralité de la Suisse qui doit en assumer la défense militaire. La Suisse obtient ainsi le droit d'intervention en Savoie du Nord en temps de guerre, une intervention qu'elle considère comme facultative, tandis que la Sardaigne la réclame comme obligatoire et automatique²⁴. La décision du congrès de Vienne est précisée à Turin par la définition de la ligne allant d'Ugine au lac du Bourget qui délimite cette zone neutre qu'il ne faut pas confondre avec la zone franche entourant la ville au Sud²⁵.

23 GUICHONNET Paul, article « Communes réunies », *Dictionnaire historique de la Suisse* (www.hls-dhs-dss.ch/f/home).

24 WAEBER Paul, *La Formation du canton de Genève 1814-1816*, Genève, chez l'auteur, 1974 ; GUICHONNET Paul, WAEBER Paul (dir.), *Genève et les Communes réunies. La création du canton de Genève (1814-1816)*, Genève, 1991 ; STEPCZYNSKI Marian (dir.), *Genève et la Suisse, un mariage d'amour et de raison*, Genève, Bourse de Genève, 1992 ; on ne trouve qu'un résumé des événements dans MIÈGE Gérard, *Genève et la Suisse. Au temps des révolutions*, Genève, 2010, p. 177-187.

25 GUICHONNET Paul, « La Savoie du Nord et la Suisse. L'instauration de la neutralisation et des zones franches (1814-1816). L'action de Pictet de Rochemont : succès et désillusions », *L'Histoire en Savoie* (Société savoisiennne d'histoire et d'archéologie), 2001, vol. 2, p. 25-42 ; voir aussi les contributions d'Alfred DUFOUR et de Victor MONNIER dans les actes édités par eux : *La Savoie, ses relations avec Genève et la Suisse*, actes des journées d'étude à l'occasion du 150^e anniversaire de l'annexion de la Savoie à la France organisées à Genève, les 4 et 5 novembre 2010, *op. cit.*, p. 61-69 et p. 71-77.

La réputation actuelle de Pictet de Rochemont n'est pas due à la neutralisation de la Savoie du Nord – quel qu'en ait été l'intérêt pour sa ville d'origine –, mais bien plutôt à la reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse²⁶. La faiblesse militaire et politique durement ressentie pendant l'époque révolutionnaire et napoléonienne pousse pratiquement les Suisses à rechercher un cadre de droit international pour leur indépendance et leur neutralité. En conséquence, le 15 septembre 1814, la Diète demande à ses délégués à Paris d'obtenir la reconnaissance de la neutralité « qui est depuis toujours la base principale de la politique suisse, maintenue pendant trois siècles et dont les événements des derniers seize ans ont suffisamment prouvé le besoin indispensable²⁷ ». En réalité, la Confédération n'a pas vraiment été neutre à l'époque de Napoléon, pas plus qu'elle ne le sera pendant les Cent-Jours.

Au vu de ces tergiversations, il est donc décisif que les puissances reconnaissent leur propre intérêt dans la neutralité suisse. Les Autrichiens ne s'opposent pas à cette protection de leur flanc occidental par un État tampon. La Grande-Bretagne favorise tout ce qui

26 Pour ce qui suit, voir SCHWEIZER Paul, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, op. cit., p. 550-620 ; BONJOUR Edgar, *Geschichte der schweizerischen Neutralität, Vier Jahrhunderte Eidgenössischer Aussenpolitik*, Bâle, Helbing et Lichtenhahn, 1970, t. I, p. 211-224.

27 *Amtliche Sammlung der neuern eidgenössischen Abschiede*, 1814-1815, vol. 2, annexe litt. A, p. 1 et ss. ; cité par WIDMER Paul, *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie. Von Charles Pictet de Rochemont bis Edouard Brunner*, 2^e éd., Zurich, Neue Züricher Zeitung, 2014, p. 52.

stabilise l'équilibre continental, et en particulier l'établissement d'un cordon sanitaire constitué de puissances moyennes allant des Pays-Bas à la Sardaigne, deux monarchies dont le pouvoir est renforcé. Quant au tsar, il a gardé sa sympathie pour les Suisses, d'autant plus qu'il retrouve La Harpe à Vienne. Talleyrand pour sa part est favorable à la neutralité suisse, qui protège la France d'une éventuelle attaque en Franche-Comté, région qui ne dispose pas d'une protection comparable à ce que représentent les Alpes ou le Rhin. Il est intéressant de noter la continuité des réflexions stratégiques de Talleyrand, qui a écrit en 1803, alors qu'il était ministre des Relations extérieures : « Ainsi, la tranquillité de l'Helvétie est un avantage commun à l'Europe entière. Ainsi, son organisation sage et calme, sous la sauvegarde de la France, se trouve liée aux grands intérêts de la paix générale ; et, par là, il entre dans les devoirs du gouvernement de la République de s'en occuper, et, dans un de ses plus chers intérêts, de l'accomplir²⁸. »

Cette idée de l'intérêt européen s'impose. Canning et Capo d'Istria vont jusqu'à proposer à Pictet de Rochemont qu'il rédige personnellement le brouillon de l'article portant sur la neutralité suisse. Il est symptomatique que le 20 mars 1815 les puissances promettent de reconnaître et de garantir la neutralité perpétuelle de la Suisse « dans ses nouvelles frontières », pour autant qu'elle les ait acceptées et que les Suisses mettent fin à leurs

28

Cité par GUILLON Édouard, *Napoléon et la Suisse 1803-1815*, Paris/Lausanne, Payot, 1910, p. 99.

dissensions internes²⁹. Pour une fois, ils se montrent dociles et la Diète répond le 27 mai aux « augustes souverains » qu'elle les remercie d'avoir aplani « les différends qui s'étaient élevés entre les cantons ». En outre, la Diète leur exprime sa « gratitude éternelle » pour avoir promis « de reconnaître et de garantir la neutralité perpétuelle que l'intérêt général de l'Europe réclame en faveur du Corps helvétique³⁰ ».

Or, quelques semaines plus tard, la Suisse elle-même agit ouvertement contre la neutralité : non seulement elle laisse passer sur son territoire les troupes de la coalition en guerre contre Napoléon, mais elle s'engage aussi à leurs côtés dans l'expédition de Franche-Comté déjà mentionnée. Si elle s'y associe aux Alliés, c'est conformément à la volonté des aristocrates, mais probablement contre l'avis de la majorité de la population suisse. La reconnaissance définitive de sa neutralité sera néanmoins entérinée le 20 novembre à Paris. « Les puissances signataires de la déclaration du 20 mars reconnaissent authentiquement, par le présent acte, que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère, sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière³¹. » « La reconnaissance et [...] la garantie de la neutralité perpétuelle »

29 SCHWEIZER Paul, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, op. cit., p. 554-555

30 *Offizielle Sammlung der das Schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke*, Zurich, Orell & Füssli, 1820, p. 71-72.

31 SCHWEIZER Paul, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, op. cit., p. 593-594.

signifient-elles que les puissances garantissent l'inviolabilité du territoire suisse, ou s'appliquent-elles aussi au principe même de neutralité ? La deuxième interprétation implique que la neutralité est une concession, et non pas une position choisie librement par un État souverain. C'est un débat sophistiqué car plusieurs instructions de la Diète parlent elles-mêmes d'une « garantie de la neutralité » de la part des puissances, et Pictet lui-même utilise parfois cette formule³². Dans la situation de 1815, il est clair que la coalition des vainqueurs assigne un rôle mineur à cette ligue de petits États qui se sont compromis aux côtés de Napoléon. La neutralité est une concession accordée par des puissances étrangères, les Suisses ne pouvant espérer rien de mieux.

Ce qui est intéressant, pour résumer cette partie, est le fait que les puissances qui ont battu Napoléon suivent la piste dictée par ce dernier en 1803 afin de moderniser la structure fédérale de la Suisse. Par contre, alors que la Corse a augmenté la dépendance traditionnelle de la Confédération vis-à-vis de la France, le congrès de Vienne renforce la frontière entre ces deux pays : tous les gains territoriaux se situent à l'ouest de la Suisse, tandis que les autres ambitions (Valtelline, Constance, etc.) restent vaines. Les puissances déçoivent également les illusions réactionnaires des anciens cantons et Metternich est prêt à renoncer aux anciens droits de la maison de Habsbourg sur le Fricktal et aux prétentions des princes ecclésiastiques, afin de stabiliser une

32

WIDMER Paul, *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie*, op. cit., p. 93.

Confédération dont les pires ennemis ne résident pas à l'extérieur, mais à l'intérieur du pays.

La quatrième restauration : les Constitutions cantonales

En matière intérieure, les cantons demeurent libres de se doter d'une Constitution de restauration³³. C'est ce que fait l'aristocratie de Berne et presque au même niveau que Lucerne, Fribourg et Soleure qui retournent ouvertement aux Constitutions paternalistes d'Ancien Régime. Elles rétablissent une Église d'État ; toutefois, la liberté individuelle de faire du commerce est garantie. Si les habitants de la campagne, pour autant qu'ils payent le cens, peuvent être électeurs, la capitale est toutefois largement surreprésentée au Grand Conseil. Peu importe, car le pouvoir exécutif domine de toute façon et agit aussi comme législateur. Le Grand Conseil et *a fortiori* le Petit Conseil cooptent leurs membres à vie parmi les familles traditionnelles qui sont admises au gouvernement. Il n'y a pas de séparation des pouvoirs, les membres du Petit Conseil étant également juges en appel.

Les villes corporatives de Zurich, Bâle et Schaffhouse adoptent des Constitutions similaires, mais prévoient un cens plus modéré et réglementent davantage l'exercice du pouvoir par les Conseils³⁴. À Uri, Schwyz, Obwald

33 Pour ce qui suit, voir KÖLZ Alfred, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 186-203.

34 Pour Zurich : MÜLLER Matthias, *Gesellschaftlicher Wandel und Rechtsordnung. Die Zürcher Restauration (1814-1831) und die Entstehung des bürgerlichen Staates*, Zurich,

et Nidwald, Glaris, Zoug et dans les deux Appenzell, la *Landsgemeinde* traditionnelle est souveraine. Mais c'est le gouvernement qui gère les affaires pendant l'année et qui propose les sujets et les prises de position à la *Landsgemeinde*. Les habitants des anciens territoires sujets comme Ausserschwyz ou Urseren sont marginalisés, ce qui est aussi le cas dans le Valais, où les germanophones se remettent à dominer les anciens sujets de la majorité francophone. Aux Grisons, le rôle des juridictions (*Gerichtsgemeinden*) est à nouveau renforcé ; la Constitution, assez égalitaire, accorde le droit de vote aux citoyens à partir de 17 ans.

Quant aux nouveaux cantons, qui n'ont pas à subir le poids des Constitutions d'Ancien Régime, ils conservent l'héritage de l'Acte de Médiation, qui s'inspire de l'individualisme français des Lumières et des concepts du code civil, repris notamment en Suisse romande³⁵. Dans leurs institutions judiciaires, des juristes professionnels jouent un rôle plus important que dans les autres cantons. Un cens et des procédures d'élection indirecte ingénieuses limitent par contre l'influence des simples citoyens, et le pouvoir exécutif du Petit Conseil reste partout prédominant, même si, à la différence des autres cantons, les offices publics sont d'une durée déterminée. Les capitales dominant également, mais leur élite

Schulthess, 2004 (*Zürcher Studien zur Rechtsgeschichte*, vol. 54).

35 DUNAND Jean-Philippe, *Le Géant et les nains. Le code Napoléon comme modèle des codes civils des cantons suisses romands* (27 octobre 2005), in *Forum Historiae Iuris*, www.forhistiur.de/fr/2005-10-dunand/?l=fr

récente et relativement libérale n'oublie pas son ancien statut de sujet. L'Argovie et Saint-Gall décrètent qu'il n'y a pas de privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles³⁶. La Constitution tessinoise, dont seulement la septième version est adoptée à contrecœur (la Diète et les Autrichiens ayant d'abord refusé des articles jugés trop démocratiques), proclame la souveraineté populaire, l'égalité des droits et la liberté de commerce. Comme l'Argovie, la Thurgovie et Saint-Gall sont des cantons biconfessionnels : ils accordent des droits collectifs aux groupes religieux et reconnaissent aux individus une certaine liberté de conscience. Des solutions analogues sont prévues pour Genève et Neuchâtel, mais pas pour les anciens cantons pourtant biconfessionnels que sont Glaris, les Grisons et désormais Berne. Neuchâtel garantit également quelques droits libéraux en économie et en justice, même si le roi de Prusse y garde une position très forte³⁷. Avec son gouverneur, il domine les notables du Conseil d'État de Neuchâtel. Seul le canton de Genève concède la liberté de presse et, étant désormais un canton biconfessionnel, des libertés religieuses. La Constitution genevoise reste dans la tradition non de la médiation, mais des longs débats

36 Pour Saint-Gall et notamment les traditions démocratiques, voir WICKLI Bruno, *Politische Kultur und die "reine Demokratie": Verfassungskämpfe und ländliche Volksbewegungen im Kanton St. Gallen 1814/15 und 1830/31*, Saint-Gall, Verlag Staatsarchiv und Stiftsarchiv, 2006.

37 GUGGER Rudolf, « La charte constitutionnelle de 1814 "résultat naturel, ouvrage du temps et de l'expérience" : Neuchâtel entre la Prusse et la Suisse, 1814-1848 », *Revue historique neuchâteloise*, vol. 5, a. 6, 2002, p. 229-247.

constitutionnels préévolutionnaires et révolutionnaires. Elle garantit l'égalité de droit et certaines libertés publiques. Certes, le cens limite le nombre des électeurs, le pouvoir exécutif est fort et il reste dans les mains du patriciat protestant. Mais il est prévu de soumettre d'éventuelles révisions de la Constitution – relativement détaillée – à un référendum obligatoire. Le fait même que la Constitution puisse être révisée, par une majorité des deux tiers, est une exception rare parmi les cantons³⁸.

Pour résumer, il faut souligner le fait même que les cantons sont obligés de se doter de Constitutions et qu'ils le font, même si c'est parfois à contrecœur. C'est là une différence importante, si l'on compare les cantons suisses par exemple à l'Autriche et à la Prusse. La constitutionnalité forme une base pour des débats parlementaires dans lesquels des principes affirmés lors des deux décennies précédentes vont inévitablement refaire surface, aussi bien les libertés individuelles que la souveraineté du peuple. La Constitution républicaine favorise la diversité des opinions parmi les élites des cantons, qui n'ont pas au-dessus d'elles une autorité souveraine comme c'est le cas dans les monarchies voisines. Si en 1815, les Constitutions et plus encore la réalité gouvernementale deviennent réactionnaires dans les cantons suisses, elles ne sauraient empêcher complètement l'existence de débats publics dans ces réseaux étroitement interconnectés.

38

Pour la suite, voir HERRMANN Irène, « Un pavé dans l'urne : démocratisation et révolutions à Genève 1814-1846 », *Bulletin de la Société d'histoire et d'archéologie de Genève*, vol. 29, 1999, p. 29-43.

Conclusion

Par « restauration » on entend normalement la volonté de rétablir la situation d'avant 1789, en insistant sur la légitimité historique et le principe dynastique. Metternich est représentatif de ce mouvement. On n'est donc pas surpris de lire, dans une histoire récente de la politique étrangère suisse, que Frédéric César de La Harpe est exalté comme l'opposé du ministre autrichien parce que le Vaudois défend les nouveaux cantons : « La Harpe a su empêcher que les anciens rapports de subordination entre seigneurs et sujets soient restaurés, conformément aux intentions de Metternich³⁹. » Or, le rôle de Metternich dans la situation suisse est beaucoup plus nuancé que cette nouvelle version de l'historiographie nationale suisse selon laquelle le mal viendrait d'autrui et le bien serait le fait des Confédérés – pour autant qu'ils soient vertueux comme Pictet de Rochemont. N'oublions pas que celui qui a créé le concept de « restauration » à cette époque est un Bernois : Karl Ludwig von Haller, qui justifie les inégalités sociales et politiques de l'Ancien Régime dans sa *Restauration der Staatswissenschaft* (1816-1834⁴⁰). Von Haller n'est pas une exception. Il exprime le programme des *ultras*

39 WIDMER Paul, *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie*, *op. cit.*, p. 54, notre traduction.

40 ROGGEN Ronald, « *Restauration* » – *Kampfruf und Schimpfwort. Eine Kommunikationsanalyse zum Hauptwerk des Staatstheoretikers Karl Ludwig von Haller (1768-1854)*, Fribourg, Universitätsverlag, coll. « Religion – Politik – Gesellschaft in der Schweiz », 1999, t. XXIV.

suisses, qui rêvent d'une alliance informelle de républiques aristocratiques et souveraines.

On ne saurait assez souligner le fait qu'en 1814-1815, ce sont les monarchies étrangères, notamment le tsar, qui empêchent les réactionnaires suisses d'imposer leur programme, bien que ceux-ci aient contrôlé temporairement une majorité de cantons et notamment ceux, plus forts, de l'ancienne Confédération. Ces mêmes puissances étrangères ont donné aux Suisses une structure territoriale et fédérale qui n'a plus changé depuis, à l'exception du canton de Jura – cadeau du congrès de Vienne à la Suisse, mais établi en canton seulement en 1979. La structure républicaine et difficilement contrôlable de 1815 porte les germes de la régénération des années trente et de l'État fédéral de 1848. Et ces Suisses de 1815 ont accepté souvent malgré eux ces autres cadeaux des puissances européennes : le Valais, la principauté de Neuchâtel et la république de Genève. Même si, au moment des restaurations possibles, les membres de l'ancienne Confédération ont souhaité le retour au régime en vigueur avant 1798, voire – dans le cas de Schwytz et de Nidwald – au pacte de 1315, le congrès de Vienne a posé les fondements d'une Suisse pacifiée dans une Europe pacifique, en retenant les leçons les plus importantes de l'époque révolutionnaire. Sur cette base, les dynamiques divergentes et contradictoires de 22 petits pays permettront les révolutions libérales qui auront lieu au niveau cantonal en 1830-1831 puis au niveau national en 1847-1848.