Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerische Geschichte = Revue d'histoire suisse
Band: 27 (1947)
Heft: 4

Artikel: Le Sonderbund était-il incompatible avec le pacte fédéral de 1815?
Autor: Paschoud, Marc
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-76488

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Le Sonderbund était-il incompatible avec le pacte fédéral de 1815?

Par *Marc Paschoud*

Introduction

Le Sonderbund, la Ligue séparée, tel est le nom que l'histoire a donné à l'alliance conclue à Lucerne le 10 décembre 1845 par quelques cantons catholiques et conservateurs. En se liant par un pacte particulier, ces Etats entendaient s'opposer à toute limitation de leur souveraineté cantonale et prévoir des mesures communes contre les corps-francs qui s'organisaient alors sur le territoire de certains cantons libéraux.

Dès que l'existence de cette Ligue séparée fut connue, la question de savoir si elle était compatible avec le pacte fédéral de 1815 divisa l'opinion publique. De part et d'autre, les passions politiques et religieuses empêchaient un examen objectif du problème. Les deux points de vue furent défendus à la Diète; une majorité s'y forma non sans peine et trancha officiellement la question en déclarant le Sonderbund préjudiciable au pacte fédéral. La minorité refusant de se soumettre, la majorité imposa la décision de la Diète par la force et fit dissoudre la Ligue séparée mise hors la loi dès que les armes lui eurent donné la victoire.

Cependant, une fois que la Suisse eut retrouvé la paix intérieure, la question de la compatibilité du Sonderbund avec le pacte fédéral se posa à nouveau, et l'antagonisme entre libéraux et conservateurs, attisé par le Kulturkampf, se manifesta encore violemment au cours de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle.

De nos jours, avec un recul d'un siècle, le Sonderbund n'est pas encore jugé impartialement. Les manuels scolaires d'histoire sont pour une bonne part responsables de ce manque d'objectivité. Cela n'est pas pour nous étonner, car ils représentent l'opinion officielle des cantons dont les autorités ne peuvent guère renoncer à justifier la politique de leurs prédécesseurs.

Si, après beaucoup d'autres, nous abordons la question, notre propos est d'étudier, avant tout, l'aspect juridique du problème; nous ne prendrons en considération les événements qui précédèrent 1847 et les actes des partis adverses que lorsque les textes constitutionnels à appliquer nous y contraindront.

Nous étudierons d'abord l'une des deux bases essentielles de notre travail, le pacte de 1815, en nous attachant particulièrement aux articles concernant les alliances intercantonales. Pour bien saisir le sens que les constituants de 1815 ont voulu donner au pacte dont ils ont doté la Confédération, et pour mieux comprendre les dispositions de cette charte, il nous faudra exposer les controverses auxquelles sa rédaction donna lieu.

Dans un second chapitre, nous mentionnerons brièvement les causes historiques du Sonderbund, reproduirons le texte de cette alliance et nous familiariserons avec les thèses de ses défenseurs et de ses adversaires. Nous rappelerons en outre un des aspects les moins connus du Sonderbund en montrant combien étroits étaient les rapports que les chefs lucernois entretenaient avec l'étranger et tout particulièrement avec l'Autriche.

Enfin, dans un troisième chapitre, nous en viendrons à l'objet même de cette étude en indiquant notre point de vue personnel que nous chercherons à fonder sur la seule interprétation du pacte de 1815.

Chapitre I. Le pacte fédéral de 1815

§ 1. Généralités.

Dès après la chute de Napoléon et de l'Acte de Médiation, son œuvre, c'est à dire après la bataille de Leipzig (octobre 1813), une conférence de quatorze cantons, réunie à Zurich, consacra cet état de fait par le Concordat du 29 décembre 1813. Ce Concordat constatait que l'Acte de Médiation ne saurait survivre aux événements qui venaient de se dérouler à l'étranger et en Suisse, et que le lien entre les Etats confédérés devait être maintenu et affermi; cette Diète nomma une commission qui élabora un projet de pacte fédéral, lequel fut achevé le 4 février 1814; essentiellement fédéraliste, ce projet était loin de ren-

contrer une approbation unanime. Berne, qui ne songeait guère à renoncer à ses anciennes possessions, rappela même sa délégation de Zurich. Néanmoins, après une intervention des puissances alliées, les délégués cantonaux se trouvèrent tous réunis à Zurich le 6 avril 1814; cette assemblée constituante siéga jusqu'au 31 août 1815; elle est entrée dans l'histoire sous le nom de Longue Diète.

Dès le 6 avril, la Diète nomma une commission diplomatique de sept membres à la demande des représentants des puissances étrangères en Suisse; ces derniers désiraient être en relation directe avec un organe restreint qui pût les orienter sur les travaux de la Diète. Pendant toute la durée de la Longue Diète, cette commission diplomatique joua un rôle primordial: lorsque des divergences de vue se manifestaient ou que de nouvelles solutions étaient proposées, c'est à elle que les articles étaient renvoyés pour être modifiés. A la Diète proprement dite, les délégués cantonaux examinaient les articles du projet l'un après l'autre en exposant longuement le point de vue des autorités du canton qu'ils représentaient; leurs opinions étaient souvent fort éloignées les unes des autres, et de nombreux amendements au projet de février furent proposés au cours des délibérations.

Tenant compte des objections faites au projet initial, la commission diplomatique en présenta un second au mois de mai 1814. Discuté en Diète du 14 au 28 mai, ce dernier fut soumis aux cantons. Pour la plupart, ceux-ci n'acceptèrent le second projet qu'avec des réserves, et la discussion se ralluma une troisième fois à la Diète en date du 18 juillet. Profitant de cette indécision, Lucerne présenta en date du 8 août un projet de pacte fédéral élaboré séparément par les cantons conservateurs dans l'intention évidente d'empêcher l'adoption d'un pacte centralisateur. Le vote final fut alors différé pour permettre aux députés cantonaux de s'entendre.

Toutefois, les représentants des puissances alliées en Suisse ayant déclaré par une note du 13 août 1814 que ces puissances ne toléreraient pas de guerre civile en Suisse, les événements se précipitèrent. Les questions territoriales qui opposaient les cantons créés par la Révolution à leurs anciens maîtres furent momentanément réservées par une convention du 16 août, et l'union sembla se

réaliser autour du troisième projet de la Diète. Toutefois, lors du vote qui eut lieu le 8 septembre, treize cantons et deux demi-cantons seulement se déclarèrent en faveur du pacte. Une majorité était ainsi obtenue, mais non pas l'unanimité nécessaire à la conclusion d'une charte liant vingt-deux Etats souverains et indépendants.

A Vienne, pendant ce temps, le projet était soumis à un comité spécial chargé de s'occuper des affaires suisses. La neutralité perpétuelle garantie par toutes les puissances fut promise à la Confédération pour le cas où elle se donnerait sans tarder une charte fondamentale. Encouragés par cet engagement, et incapables de résister à la forte pression exercée par les Etats réunis à Vienne, les députés à la Diète adoptèrent finalement le pacte fédéral en date du 7 août 1815, après une année de tergiversations. Seul, Nidwald s'y opposa; à sa demande, il fut admis dans le pacte quelques jours plus tard.

Le seul organe central prévu était la Diète, institution reprise de l'ancien régime. Les mandataires cantonaux y votaient selon les instructions impératives dont ils étaient munis; chaque canton disposait d'une voix conformément à l'art. 8; les voix des demi-cantons ne comptaient que si les deux moitiés du même canton votaient dans le même sens; bien souvent, leurs opinions étaient différentes, et leurs voix se neutralisaient. Sur un nombre total de vingt-deux cantons entiers, la majorité absolue requise était de douze voix.

C'est de cette Diète que l'historien bernois Anton von Tillier a pu dire pour en caractériser la faiblesse: «Les vingt-deux couleurs des huissiers cantonaux symbolisaient extérieurement l'esprit de cette assemblée fédérale; elle était beaucoup moins un conseil suprême du peuple suisse qu'une assemblée diplomatique des plénipotentiaires de vingt-deux gouvernements indépendants au sein de laquelle peu ou rien de ce qui était dans l'intérêt du peuple suisse ne se réalisait et où les décisions les plus nécessaires n'étaient obtenues qu'après de longues hésitations et au prix d'efforts inouïs» [1].

[1] Anton von Tillier, *Geschichte der Eidgenossenschaft während der sogeheißenen Restauration*, vol. III, Berne et Zurich, 1848, p. 285.

Le retour au passé n'était cependant pas complet: les anciens territoires sujets, pomme de discorde intercantonale, formaient de nouveaux cantons indépendants de leurs anciens maîtres. Reconnue par les grandes puissances réunies à Vienne comme Etat souverain perpétuellement neutre, la Suisse allait enfin connaître quelques années de tranquillité.

§ 2. Texte des articles que le Sonderbund était susceptible de violer[2].

Art. 1er.

Les XXII cantons souverains de la Suisse (suit leur énumération) se réunissent, par le présent pacte fédéral, pour leur sûreté commune, pour la conservation de leur liberté et de leur indépendance contre toute attaque de la part de l'étranger, ainsi que pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans l'intérieur. Ils se garantissent réciproquement leurs constitutions telles qu'elles auront été statuées par l'Autorité suprême de chaque canton, conformément aux principes du pacte fédéral. Ils se garantissent de même réciproquement leur territoire.

Art. 4.

En cas de danger extérieur ou intérieur, chaque Canton a le droit d'avertir ses co-états de se tenir prêts à lui fournir l'assistance fédérale.

Des troubles venant à éclater dans l'intérieur d'un Canton, le gouvernement peut appeler d'autres cantons à son secours, en ayant soin toutefois d'en informer aussitôt le Directoire fédéral (Vorort). Si le danger continue, la Diète, sur la demande du gouvernement, prendra les déterminations ultérieures.

Dans le cas d'un danger subit, provenant du dehors, le Canton menacé peut requérir le secours d'autres Cantons; mais il en donnera immédiatement connaissance au Directoire fédéral (Vorort). Celui-ci doit alors convoquer la Diète, à laquelle il appartient de faire toutes les dispositions que la sûreté de la Confédération exige.

[2] Texte français d'après C. Hilty, *Les constitutions fédérales de la Confédération suisse,* Neuchâtel, 1891, p. 423.

Le Canton ou les Cantons requis ont l'obligation de prêter secours au Canton requérant ...

Art. 6 [3].

Les Cantons ne peuvent former entre eux de liaisons préjudiciables au pacte fédéral, ni aux droits des autres Cantons.

Art. 8.

...

La Diète déclare la guerre et conclut la paix. Elle seule fait des alliances avec des puissances étrangères; mais, pour ces décisions importantes, les trois-quarts des voix sont nécessaires. Dans toutes les autres affaires, qui sont remises à la Diète par le présent pacte fédéral, la majorité absolue décide...

La Diète prend toutes les mesures nécessaires pour la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse...

Art. 12.

L'existence des couvents et chapitres et la conservation de leurs propriétés, en tant que cela dépend des gouvernements des Cantons, sont garanties. Ces biens sont sujets aux impôts et contributions publiques, comme toute autre propriété particulière.

§ 3. Modification subies par l'art. 4.

Il convient d'examiner maintenant de plus près la genèse de ceux des articles du pacte qui subirent des modifications intéressantes dans les différents projets dont nous avons parlé, ou qui

---

[3] Le terme « Bund » figurant dans le texte allemand de l'art. 6 (Es dürfen keine dem allgemeinen Bunde oder den Rechten der Kantone nachteilige Verbindungen abgeschlossen werden) ne peut être rendu fidèlement en français, car «Bund» a aussi bien le sens de «pacte», de traité proprement dit, que celui de «Confédération», objet et résultat du pacte. Le texte français choisi par Hilty traduit «Bund» par «Pacte fédéral», et nous avons repris cette version. Toutefois, pour donner à l'art. 6 son sens exact qui résulte du texte allemand original, il convient de prendre le terme de «Pacte fédéral» dans son sens large; dans notre texte, ces deux mots désignent beaucoup plus l'ensemble des cantons liés par le Pacte fédéral, soit la Confédération, que le pacte proprement dit, la charte signée par les cantons.

donnèrent lieu à des controverses susceptibles de nous éclairer sur le sens exact qu'il faut leur donner[1].

Le texte initial de l'art. 4 différait sensiblement de celui que nous venons de citer. Il énonçait déjà le principe que chaque canton menacé pourrait requérir l'assistance de ses Etats confédérés, mais l'obligation pour les cantons requis de porter secours n'était pas encore expressément formulée. Ce projet disposait en outre que, en cas de danger continu, il incombait à la Diète de prendre des mesures spéciales; une requête formelle du gouvernement intéressé n'était toutefois pas exigée. Le contenu et la rédaction de cet article furent jugés insuffisants de sorte qu'il fut renvoyé pour modification à la commission diplomatique de la Diète.

Dans le second projet, de mai 1814, le texte se rapprochait de sa rédaction définitive; l'obligation des cantons requis de porter secours au canton requérant était cette fois expressément mentionnée. Cependant, la Diète avait encore un droit absolu d'intervention en cas de désordres prolongés à l'intérieur d'un canton.

Au cours du troisième débat sur le pacte, en juillet et août 1814, le député de Soleure déclara que son gouvernement ne pouvait accepter le texte: «Si le danger continue, la Diète prendra les déterminations ultérieures» que s'il était complété par les mots «sur la demande du gouvernement». Diverses délégations, celle de Vaud notamment, exprimèrent leur désapprobation et soulignèrent que le maintien de l'ordre et de la tranquillité n'était pas seulement l'affaire des cantons, mais aussi celle de l'ensemble de la Confédération. Néanmoins, la modification suggérée par Soleure fut en fin de compte agréée et insérée dans le texte définitif de l'art. 4.

On peut se demander quels étaient les Etats confédérés que le canton menacé pouvait appeler à son secours. Il ressort des délibé-

---

[1] Cf. *Abschied der am 6. April 1814 zu Zürich versammelten und am 31. August 1815 daselbst geschlossenen ausserordentlichen Tagsatzung*, 2 vol., publiés par la Chancellerie fédérale, *Kommissionsberichte und Beilagen zum Protokoll der ausserordentlichen Tagsatzung*, Band II, 6. April bis 8. August 1814 (Recueil consulté aux archives fédérales), et W. Fetscherin, *Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzung aus den Jahren 1814—1848*, 2 vol., Berne 1874—1876.

rations que le choix du gouvernement requérant était absolument libre, car une proposition tendant à spécifier dans le texte du pacte que cette aide devait être demandée aux cantons voisins ne fut pas acceptée.

§ 4. Modification subies par l'art. 6.

La première teneur des dispositions qui formèrent finalement l'art. 6 envisageait l'interdiction de tout recours aux armes dans l'éventualité de différends intercantonaux et subordonnait les alliances entre cantons au contrôle de la Diète. Certains cantons, Uri et Lucerne notamment, demandèrent que toute alliance intercantonale fût formellement interdite, comme l'avait déjà prévu l'Acte de Médiation à son art. 10. Berne et Soleure s'opposèrent vivement à cette proposition; ils affirmèrent que les anciennes alliances non contraires au pacte nouveau devaient rester en vigueur, et même qu'il devait être possible, à l'avenir, de conclure d'autres alliances semblables. Le litige fut soumis à la commission diplomatique.

Il n'est pas sans intérêt de le souligner: ce furent précisément les cantons qui devaient plus tard former une alliance séparée qui insistèrent en vain en 1814 pour que toute alliance intercantonale fût expressément interdite, alors que Berne et Soleure, par leur intervention, provoquèrent un art. 6 équivoque et rendirent possible la formation du Sonderbund. Cependant, la démarche de ces deux cantons s'explique aisément si l'on songe qu'en 1815, les conservateurs étaient en nette majorité dans notre pays; seuls les quelques cantons acquis partiellement aux idées nouvelles pouvaient tirer parti d'une alliance intercantonale pour s'unir contre la majorité; à l'époque du Sonderbund en revanche, les rôles étaient renversés, et c'était la minorité catholique qui cherchait, par une alliance intercantonale, à s'unir contre la majorité libérale-radicale de plus en plus menaçante.

Dans le second projet de mai 1814, l'art. 6, qui portait alors le chiffre 9, contenait premièrement une disposition générale interdisant les alliances intercantonales préjudiciables au pacte fédéral ou aux droits des autres cantons, c'est à dire le principe qui fut

adopté définitivement dans le pacte de 1815. Cependant, cet article était alors complété par une clause spéciale déclarant que les traités intercantonaux en vue d'une aide mutuelle armée étaient incompatibles avec le pacte fédéral, donc absolument interdits.

Cette solution fut abondamment critiquée au cours du troisième débat d'août 1814. La députation de Soleure, soutenue par celle de Fribourg, demanda que des traités mutuels d'aide armée fussent autorisés à condition qu'ils ne portent pas préjudice à la Confédération et proposa même de laisser purement et simplement tomber la disposition en question. L'entente sur ce point s'avéra difficile et différentes conférences particulières eurent lieu. En fin de compte, on accéda au désir de Soleure et de Fribourg: on laissa tomber l'interdiction des traités intercantonaux en vue d'une aide mutuelle armée pour ne maintenir dans l'art. 6 définitif du pacte fédéral de 1815 que le principe général interdisant les alliances intercantonales préjudiciables au pacte fédéral ou aux droits des autres cantons.

Dans une confédération d'Etats, tout objet qui n'est pas formellement interdit ou réservé à l'autorité centrale par le pacte unissant les différents Etats est abandonné à la compétence de chacun d'eux. Ce principe, appliqué au pacte fédéral, nous indique quelle était la volonté des constituants de 1815; il ressort nettement de leurs délibérations que les traités par lesquels certains cantons se promettaient mutuellement une aide armée ne seraient pas contraires au pacte d'une manière absolue, mais seulement dans la mesure où ils seraient préjudiciables au pacte fédéral ou aux droits des autres cantons.

Chapitre II. Le Sonderbund

§ 1. Les causes du Sonderbund.

La conclusion d'une alliance particulière par les cantons conservateurs est en quelque sorte la conséquence logique et la consécration formelle du conflit qui, depuis 1815, opposa de plus en plus nettement l'aristocratie conservatrice soucieuse de maintenir ses privilèges aux libéraux héritiers des idées de liberté et

d'égalité proclamées en 1789. Cet antagonisme, essentiellement politique à l'origine, glissa graduellement sur le terrain religieux, tout en s'accentuant.

Effectivement, le Concordat des Sept du 17 mars 1832, première manifestation de la discorde qui régnait entre Confédérés et première alliance intercantonale séparée, avait encore un caractère purement politique: il groupait sept cantons régénérés qui se garantissaient mutuellement leurs constitutions. De même, le Sarnerbund, conclu le 16 octobre de la même année par quatre cantons conservateurs, était en somme une manœuvre politique dont le but essentiel, sinon avoué, était d'enrayer la révision du pacte fédéral dont il était question depuis 1830, date à laquelle un mouvement de démocratisation des institutions s'était manifesté dans plusieurs cantons libéraux à la suite de la Révolution de Juillet.

La suppression des couvents argoviens, manifestement contraire à l'art. 12 du pacte [5], eut pour effet d'élargir sensiblement le fossé qui séparait conservateurs et libéraux et de déplacer le centre de gravité du conflit; dorénavant, l'élément religieux domine, la passion s'empare des esprits, et des mesures qui semblent prises à la hâte se multiplient de part et d'autre: c'est d'abord l'appel des jésuites à Lucerne, inattaquable en droit, mais hautement inopportun à cette époque; c'est l'organisation de bandes armées libérales dont le but est d'attaquer le territoire lucernois.

Alarmés par ces événements, et malgré l'échec retentissant des corps francs, les cantons primitifs cherchèrent à s'unir plus étroitement. Des pourparlers réguliers, mais laborieux, succédèrent à un premier échange de vues qui remonte au 25 janvier 1841 [6]; même entre conservateurs, l'entente s'avéra difficile; une atmosphère de guerre civile règnait déjà en Suisse lorsque le Sonderbund fut formellement conclu à Lucerne en date du 10 décembre 1845.

---

[5] Cf. Ed. His, *Geschichte des schweizerischen Staatsrechts*, vol. II, Bâle 1929, p. 117.

[6] Voir le récit détaillé de ces pourparlers dans Wilhelm Oechsli, *Die Anfänge des Sonderbunds nach österreichischen Gesandtschaftsberichten*, Zurich 1914.

L'existence de cette Ligue séparée fut gardée secrète par les autorités des cantons contractants. Bien que la question de l'adhésion de Zoug au Sonderbund ait été discutée devant les représentants du peuple de ce canton, en date du 13 mars 1846, l'attention ne fut véritablement attirée sur le Sonderbund que par les débats dont celui-ci fut l'objet au Grand Conseil de Fribourg en juin 1846.

§ 2. Le texte du Sonderbund [7]).

Art. 1.

Les cantons de Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald (le haut et le bas), Zoug, Fribourg et Valais prennent, pour le cas où l'un ou plusieurs d'entre eux seraient attaqués, et en vue de défendre leurs droits de souveraineté et leurs droits territoriaux, l'engagement de repousser l'attaque en commun et par tous les moyens à leur disposition, conformément au pacte du 7 août 1815 et aux anciennes alliances.

Art. 2.

Les cantons s'entendront sur la manière la plus convenable de se tenir mutuellement au courant de tous les événements. Au moment où un canton obtient l'avis certain qu'une attaque doit avoir lieu, ou qu'elle a déjà eu lieu, il doit être envisagé comme requis conformément au pacte, et obligé de mettre sur pied le nombre de troupes nécessaires selon les circonstances, sans attendre la réquisition officielle du canton respectif.

Art. 3.

Un conseil de guerre, composé d'un délégué de chacun des Etats prénommés, avec des pouvoirs généraux aussi étendus que possible de la part des gouvernements, est chargé de la direction supérieure de la guerre. En cas de menace ou d'existence d'une attaque, il se réunit.

---

[7] Texte français cité d'après Pierre Esseiva, *Fribourg, la Suisse et le Sonderbund,* Fribourg 1882, p. 26.

Art. 4.

Le conseil de guerre, avec les pouvoirs qui lui sont conférés, doit, en cas de besoin, prendre les mesures nécessaires pour la défense des cantons respectifs. Si le danger n'est pas pressant, il en conférera avec les gouvernements de ces cantons.

Art. 5.

Pour ce qui est du paiement des frais occasionnés par de semblables levées de troupes, il est admis, comme règle, que le canton requérant doit acquitter les frais de la levée des troupes demandées. Sont toutefois réservés les cas où il y a des raisons particulières d'admettre une répartition spéciale. Les autres frais qui, dans l'intérêt commun, sont résultés pour l'un ou pour l'autre des cantons, sont supportés par tous les cantons prénommés d'après l'échelle d'argent fédérale.

§ 3. Le Sonderbund devant la Diète.

Dès que le canton directeur Zurich eut vent de l'existence du Sonderbund, il demanda des précisions à Lucerne en réservant d'emblée «les droits de la Confédération mis en danger». C'est alors que Lucerne remit le texte de l'alliance à tous les cantons en l'accompagnant d'une note qui relevait son caractère «purement défensif et conforme aux dispositions du pacte fédéral».

Les différentes questions que soulevait l'existence du Sonderbund furent examinées par la Diète dès le 31 août 1846; les débats durèrent cinq jours et furent très nourris. Lorsque les députés eurent largement exposé le point de vue de leurs gouvernements, l'assemblée passa au vote. La majorité absolue requise était de douze voix (art. 8 du pacte); dix cantons et deux demi-cantons votèrent pour la dissolution du Sonderbund et adoptèrent une déclaration rendant ses membres responsables de l'exécution de cette décision; deux voix manquaient pour que la majorité nécessaire soit acquise. Deux cantons, Neuchâtel et St. Gall, et deux demi-cantons, Appenzell Rhodes-Intérieures et Bâle-Ville, prirent l'affaire *ad referendum*, tandis que Genève réservait sa décision définitive.

Les cantons hostiles au Sonderbund désiraient arriver à leurs

fins et obtinrent que la discussion fût reprise à la Diète ordinaire de 1847; celle-ci eut lieu du 19 au 22 juillet. Les instructions des délégués cantonaux étaient les mêmes, et aucun nouvel argument ne fut avancé. Néanmoins, la minorité annonça qu'elle ne reconnaîtrait pas une éventuelle décision de la majorité.

Ces pourparlers infructueux se seraient éternisés si un renversement de la majorité ne s'était pas produit dans deux cantons, Genève et St. Gall; les nouvelles autorités modifièrent les instructions de leurs délégués à la Diète, ce qui permit aux adversaires du Sonderbund d'obtenir un vote majoritaire contre l'alliance séparée; sa dissolution fut effectivement décidée par douze voix et deux demi-voix en date du 22 juillet 1847, à Berne. Une proposition conciliatrice de Bâle-Ville tendant à garantir aux cantons catholiques une protection suffisante contre de futures attaques moyennant dissolution spontanée du Sonderbund n'eut pas l'heur de plaire à la majorité.

Pour donner un aperçu clair et objectif des deux thèses qui s'affrontèrent au sein de la Diète, nous ne saurions mieux faire que de résumer les deux meilleurs discours qui y furent prononcés, ceux du libéral Johann Conrad Kern, député de Thurgovie, un des futurs rédacteurs de la constitution de 1848, qui devint président du Tribunal fédéral, et celui de l'avoyer Bernard Meyer, de Lucerne, un magistrat qui ne joua plus aucun rôle dans notre pays après 1848, mais qui occupa d'importantes fonctions à la cour de Vienne [8].

Jean Conrad Kern attaque le Sonderbund.

L'art. 6 du pacte. Dans le droit contractuel ordinaire, lorsque plusieurs parties sont liées par un contrat, certaines d'entre elles ne peuvent pas en conclure un autre dont l'objet ou le but seraient contraires au contenu du premier contrat. Ce principe fondamental garde toute sa valeur lorsque les parties contractantes ne sont pas de simples particuliers, mais des Etats. Ceci est spécialement vrai

---

[8] Ces deux discours sont reproduits in extenso par Siegwart-Müller dans son livre, *Der Sieg der Gewalt über das Recht,* Altdorf 1866. Discours de Kern, p. 124—148. Discours de Meyer, p. 148—189.

pour une confédération d'Etats; on attache même une telle importance à ce point qu'il fait souvent l'objet d'une clause spéciale dans la charte qui est à la base de cette confédération, clause qui interdit la conclusion postérieure de pactes contraires au premier. Il en est ainsi notamment de la constitution des Etats Unis et de l'acte fédéral allemand de 1815; ce dernier dispose que les membres de la Confédération allemande peuvent conclure des alliances de tout genre, mais qu'ils s'engagent à ne pas se lier par des traités qui seraient dirigés contre la sécurité de la Confédération ou des Etats particuliers.

Une dispositin analogue figurait aussi dans les anciennes alliances suisses, ainsi que dans le pacte du 7 décembre 1332 par lequel Lucerne adhéra à la Confédération des trois cantons; on y lit en effet à l'art. 7: «Aucune partie contractante ne peut s'allier par promesse ou serment spécial contre qui que ce soit à l'extérieur ou à l'intérieur sans que les Confédérés le sachent et le veuillent». Le même principe se retrouve à l'art. 10 de l'Acte de Médiation qui dispose catégoriquement que «toute alliance d'un canton avec un autre ou avec une puissance étrangère est interdite».

Le pacte de 1815 n'échappe pas à cette règle, mais manque de précision sur ce point: son article 6 n'interdit pas purement et simplement les alliances contraires au pacte, mais «les liaisons préjudiciables au pacte fédéral ou aux droits des autres cantons». Cet article ne se contente pas de la formule précise de l'Acte de Médiation, il va apparemment plus loin. En effet, une alliance séparée de certains Etats membres sera le plus souvent aussi bien contraire que préjudiciable au pacte fédéral; néanmoins, on peut concevoir des alliances dont aucune disposition ne serait contraire aux termes mêmes du pacte, mais dont on pourrait cependant dire avec certitude qu'elles poursuivent un but incompatible avec celui qui est à la base de la Confédération. De telles alliances non contraires, mais préjudiciables au pacte fédéral sont précisément celles que vise l'art. 6 de la charte de 1815 dont le rayon d'action est ainsi plus étendu que celui de l'art. 10 de l'Acte de Médiation.

Après ces remarques d'ordre général, l'orateur attaqua le Sonderbund sur certains points déterminés.

Compétence fédérale et compétence cantonale. Par la conclusion d'une alliance générale, les cantons suisses ont implicitement renoncé à la conclusion de pactes spéciaux, et les cantons catholiques ne peuvent se disculper en prétendant que l'objet de leur alliance est identique à celui du pacte fédéral, car la garantie de l'intégrité territoriale et de la souveraineté des cantons relève exclusivement de la compétence fédérale.

Le rappel des anciennes alliances. L'évocation des anciennes alliances par l'art. 1er du Sonderbund est inadmissible, car du temps de ces dernières, il n'y avait pas d'autorité centrale; au surplus, leur caractère était purement défensif. Le pacte fédéral est entré en vigueur à la place des alliances supprimées en 1798, et l'on ne peut invoquer celles-ci sans mettre en doute la validité de celui-là. Cette première disposition de l'Alliance séparée viole donc le pacte fédéral qui ne peut reconnaître à certains cantons des compétences qui sont les siennes propres.

L'intervention sans réquisition. L'art. 2 du Sonderbund qui autorise l'intervention d'un canton dans les affaires d'un autre canton sans réquisition de la part de ce dernier viole l'art. 4 du pacte fédéral qui exige une réquisition formelle. Seule la Diète peut intervenir directement en application de l'art. 8 du pacte lorsque son but est de sauvegarder la souveraineté cantonale. Même l'acte de Médiation, au caractère infiniment plus centralisateur, ne se contentait pas de l'existence d'une menace d'attaque pour justifier une intervention cantonale [9]. Sur ce point, le Sonderbund est contraire au pacte qui ne peut tolérer que certains de ses membres se forgent un système d'intervention opposé à celui qu'il organise lui-même. C'est une dangereuse théorie que celle de Lucerne d'après laquelle un simple événement suffit à motiver une intervention, c'est-à-dire équivaut à une réquisition tacite; l'événement ne peut être que le prétexte de la réquisition, et non la réquisition elle-même. Il est singulier que les cantons de la Suisse centrale, si jaloux de leur souveraineté, aient consenti à donner à d'autres cantons le droit d'intervenir à main armée dans leurs propres affaires sans faire usage des droits que leur donne l'art. 4

---

[9] Acte de Médiation, art. 20, cf. Hilty, *op. cit.*, p. 420.

du pacte fédéral. Enfin, bien que la notion même de l'intervention ait déjà fait l'objet de nombreux débats en Diète, jamais personne n'a renoncé à exiger une réquisition d'intervention.

Le conseil de guerre. En créant un conseil de guerre muni de pleins pouvoirs, les cantons contractants empiètent sur les compétences de la Diète à laquelle l'art. 8 du pacte donne le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité extérieure et intérieure de la Confédération. L'autorité fédérale ne peut en aucun cas tolérer une autorité militaire cantonale sans perdre tout prestige.

Les corps francs. L'état d'insécurité créé par la formation des corps francs ne peut être allégué pour motiver la conclusion du Sonderbund, car les origines de cette alliance sont antérieures aux expéditions des libéraux en terre lucernoise. Du reste, à la demande de Lucerne, la Diète a pris toutes les précautions nécessaires pour empêcher de nouvelles invasions de ces bandes armées; même si les mesures envisagées n'étaient pas respectées, les victimes n'en seraient pas moins tenues de se conformer aux exigences du pacte, car une violation unilatérale d'un contrat n'autorise nullement les autres parties contractantes à suivre cet exemple. Toute autre théorie mènerait inmanquablement à la dissolution complète de lien qui unit les Etats confédérés.

Le Concordat des Sept était-il un précédent? A la différence du Sonderbund, cette première alliance intercantonale se soumettait au pacte de 1815 même en cas de conflit; elle ne justifie donc nullement l'Alliance séparée. Du reste, le Concordat est en fait dissous depuis que deux de ses membres influents, Zurich et Lucerne, s'en sont retirés. Avec le Sarnerbund qui le suivit, ce concordat fut une manifestation regrettable de l'esprit tendant à placer les intérêts des cantons au dessus de ceux de la Confédération, mais ni l'un ni l'autre de ces pactes spéciaux ne menaçait la sécurité intérieure de la Suisse autant que le Sonderbund puisque ce dernier envisage même des mesures militaires et tend à scinder la Confédération en deux camps hostiles.

Caractère défensif et temporaire du Sonderbund. Rien ne donne aux autres cantons la garantie que le Sonderbund a un caractère strictement défensif, ils peuvent raisonnablement craindre

que la minorité ait recours aux armes pour défendre sa notion dangereusement étendue de la souveraineté cantonale et même pour s'opposer à toute décision de la majorité; cette théorie est en opposition flagrante avec l'art. 8 du pacte.

Il importe aussi fort peu que le Sonderbund soit limité dans le temps et que ses promoteurs certifient qu'il sera dissous dès que les attaques contre la souveraineté cantonale ne se reproduiront plus. Si la Ligue séparée est en elle-même incompatible avec le pacte fédéral, elle l'est dès sa conclusion et indépendamment de son caractère temporaire.

En guise de conclusion, Kern affirme que la Diète ne peut tolérer le Sonderbund dont l'existence menace l'unité de la Suisse.

Bernard Meyer défend le Sonderbund.

L'art. 6 du pacte fédéral. Le pacte de 1815 n'interdit pas absolument les concordats intercantonaux; il se borne à exiger qu'ils ne soient préjudiciables ni au pacte fédéral, ni aux droits des autres cantons. A ces deux conditions, toute alliance intercantonale, qu'elle soit de nature politique, économique ou militaire, est compatible avec le pacte parce qu'il résulte des délibérations auxquelles l'art. 6 donna lieu en 1814 qu'une entr'aide cantonale même armée n'est pas incompatible avec le pacte. Faisant allusion à l'art. 6 in fine, au sujet des droits des cantons, l'orateur constate que si ces derniers sont en état d'empêcher qu'un Etat confédéré soit attaqué de leur territoire, ils ne sont nullement menacés par les mesures qu'envisage le Sonderbund dont le seul but est de parer à ces attaques illicites. L'une des deux causes d'interdictions envisagées par l'art. 6 n'est donc pas remplie; qu'en est-il de l'autre? Pour montrer que le Sonderbund n'est pas préjudiciable au pacte fédéral, Meyer réfute les accusations lancées par les adversaires de la Ligue séparée.

Compétence fédérale et compétence cantonale. Le but fondamental du pacte fédéral, qui est aussi à la base du Sonderbund, est la protection contre tout ennemi de l'ordre et de la tranquillité à l'intérieur comme à l'extérieur: deux buts identiques ne peuvent être opposés. Il est erroné de croire que le pacte, à son art. 8,

donne à la seule Diète la compétence de veiller à la sécurité de la Confédération, car l'art. 4 du pacte constitue une disposition spéciale qui doit être préférée à la disposition générale de l'art. 8: les cantons ont donc le droit de réprimer des troubles à l'intérieur de leur territoire et de prendre à cet effet des mesures spéciales adaptées aux circonstances.

Le rappel des anciennes alliances. Ce rappel ne peut guère être critiqué, car la commission qui rédigea en 1814 l'art. 4 du pacte fédéral le désigna également comme une disposition des anciennes alliances qu'il était salutaire de reprendre. Affirmer que les cantons contractants tiennent ainsi à raviver le souvenir de la Ligue Borromée et à fonder une ligue catholique dirigée contre le protestantisme, c'est déformer entièrement le but poursuivi par les Etats signataires. Du reste, Lucerne attache si peu d'importance à la mention de ces anciennes alliances que son gouvernement se déclare prêt à écarter cette disposition du texte du Sonderbund.

L'intervention sans réquisition. L'art. 4 du pacte donne à chaque canton menacé de dangers à l'extérieur ou à l'intérieur la possibilité de solliciter l'aide d'autres cantons; la Diète ne doit intervenir que sur la demande expresse du canton requérant. Mais le pacte est muet en ce qui concerne les modalités de cette entr'aide cantonale; les cantons sont donc entièrement libres à cet égard. Si le Sonderbund ne répète pas expressément la clause du pacte fédéral obligeant les cantons d'annoncer toute intervention à la Diète, c'est parce qu'il réserve le pacte fédéral en entier; il ne peut faire figurer dans son texte toutes les dispositions de ce dernier. A ce propos, l'orateur déclare que son gouvernement l'a chargé de déclarer solennellement à la Diète que Lucerne ne se soustraira jamais à cette obligation découlant du pacte fédéral.

Il est aisé de montrer que l'art. 3 du Sonderbund n'est pas contraire à l'art. 4 du pacte. La charte fédérale manquant de clarté, les cantons catholiques se sont bornés à définir plus exactement la notion d'intervention en convenant entre eux qu'un simple fait déterminé, en l'occurence une attaque imminente ou effective d'un canton contre un autre, constituerait précisément la réquisition réclamée par le pacte fédéral; rien dans l'art. 4 ne s'oppose à une convention de ce genre; son utilité est évidente,

car le secours demandé peut être si urgent que toute hésitation en compromettrait l'efficacité.

Le conseil de guerre. Les événements d'Argovie, au cours desquels les troupes zurichoises, bâloises et bernoises appelées à l'aide furent placées sous commandement argovien, prouvent qu'un commandement militaire cantonal n'est pas contraire au pacte. A cette occasion, la Diète précisa que les cantons pouvaient avoir recours à des troupes levées et commandées par l'autorité centrale, mais qu'ils n'y étaient nullement tenus. Le conseil de guerre, autorité purement militaire et non politique, rentre sans aucun doute dans les attributions de cantons indépendants; il n'est pas supérieur aux gouvernements des Etats membres, et les pleins pouvoirs qui lui sont reconnus concernent uniquement la conduite d'opérations militaires. Les cantons de la Suisse centrale sont infiniment trop jaloux de leur souveraineté cantonale pour se soumettre à une autorité qui aurait les pouvoirs étendus que les cantons libéraux attribuent au conseil de guerre. Celui-ci a précisément été créé parce que les cantons contractants ne veulent pas consentir à placer leurs troupes sous le commandement unique d'un canton comme le firent Zurich, Bâle-Campagne et Berne en 1841; chaque membre de l'alliance veut prendre part aux décisions du conseil de guerre.

Caractère défensif et temporaire du Sonderbund. Par la suite, Meyer passe longuement en revue les événements de 1844 et 1845 et insiste sur le fait que l'insécurité des relations intercantonales justifie les dispositions prises par les 7 cantons, lesquelles ne sont aucunement préjudiciables au Pacte fédéral.

§ 4. La décision.

Comme ils l'avaient laissé entendre à plusieurs reprises, les cantons membres du Sonderbund refusèrent de se soumettre à la décision de la Diète et activèrent les préparatifs militaires. De son côté, la Diète tenta un dernier effort de conciliation en envoyant dans les sept cantons conservateurs des commissaires avec mission d'engager instamment les autorités et le peuple à se retirer de l'alliance séparée. En vain.

Le 29 octobre, les délégués catholiques quittèrent la Diète, et le 4 novembre, celle-ci décida d'avoir recours aux armes pour imposer le respect de sa décision. Une note comminatoire des puissances européennes, retardée savamment par la diplomatie britannique, parvint à Berne alors que les partisans du Sonderbund avaient déjà cessé toute résistance.

§ 5. Les rapports de Lucerne avec l'Autriche et la France, et l'aide étrangère.

Cet aspect international du Sonderbund est moins connu, et il vaut la peine de s'y arrêter, d'autant plus qu'à nos yeux, c'est par sa liaison étroite avec l'Autriche que l'alliance catholique mettait avant tout l'existence de la Confédération en danger.

Le partisan le plus passionné de la résistance conservatrice et catholique aux idées nouvelles était le Lucernois Siegwart-Müller; originaire de la Forêt-Noire, il avait fait ses premières armes dans le parti radical, pour le quitter à l'âge de 38 ans et se lancer corps et âme dans la politique conservatrice. Parmi tous ses correligionnaires politiques, il était celui qui professait les idées les plus révolutionnaires: n'allait-il pas jusqu'à envisager une séparation complète des Etats catholiques et la formation d'une Confédération particulière? Homme énergique et sans scrupules, il avait un extraordinaire don de persuasion.

Dès l'été 1843, Siegwart-Müller chercha à démontrer au conseiller de légation Eugène de Philippsberg, chargé d'affaires d'Autriche, combien la situation des cantons catholiques était précaire; il laissa même tomber le mot dangereux d'intervention pour le cas où les couvents argoviens ne seraient pas tous rétablis. La question de la sécession fut également soulevée, mais lorsque les cantons signataires furent pressentis, ceux de Zoug, de Fribourg et du Valais s'opposèrent à cette solution en raison de leur situation géographique excentrique; au surplus, les radicaux eurent vent de la chose et firent savoir qu'ils s'opposeraient vigoureusement à toute tentative de ce genre. Le seul résultat tangible de ces premières négociations fut l'envoi à Lucerne d'un sergent hongrois comme instructeur d'équitation; les officiers suisses de l'armée

autrichienne furent autorisés à se mettre à la disposition des cantons du Sonderbund.

Siegwart requérait l'avis de la Cour de Vienne dans toutes les décisions importantes que prenait Lucerne. Citons à titre d'exemple les négociations qui se déroulèrent entre Lucerne et Metternich dans le but de trouver pour les troupes catholiques un commandant en chef autrichien. Vienne délégua le prince de Schwarzenberg en mission spéciale en Suisse. Cependant, la candidature de ce dernier fut finalement abandonnée en faveur de celle d'un Suisse pour ne pas heurter le sentiment national très aigu des représentants des sept cantons catholiques au conseil de guerre, leur autorité particulière supérieure. C'est sur ces entrefaites qu'eut lieu la désignation du général de Salis-Soglio au poste de commandant en chef des troupes du Sonderbund. Le rôle joué par Vienne à cette occasion est fort subtil, car Metternich voulait d'une part s'abstenir de tout geste qui pût être considéré comme une intervention directe dans les affaires suisses, et d'autre part, il lui importait que la conduite des troupes catholiques fût confiée à une homme sûr et à un bon stratège.

Le bouillant chef des conservateurs ne se contentait pas de demander des conseils, il en donnait à son tour. En octobre 1846 en effet, il écrivit à Metternich une lettre dans laquelle il insistait sur la situation minoritaire des conservateurs à la Diète et proposait à Vienne de chercher à influencer la politique grisonne et tessinoise dans un sens qui serait favorable en même temps au Sonderbund et à la cause autrichienne. C'est après réception de cet avis que Metternich envoya Philippsberg à Milan avec des instructions auxquelles la suggestion de Siegwart n'était pas étrangère. La Lombardie devint dès ce moment le poste d'observation autrichien pour les affaires suisses.

Il ne faut cependant pas oublier que l'action de Siegwart-Müller auprès du cabinet autrichien ne constituait qu'un accessoire dans le jeu serré et complexe de la diplomatie de Metternich. Si ce dernier voyait avec déplaisir les progrès des radicaux en Suisse, il était opposé à toute intervention. En effet, malgré les intérêts apparemment identiques de l'Autriche et de la France et la collaboration qui semblait devoir en résulter, le chancelier d'Etat autri-

chien se méfiait de Paris qui n'était à ses yeux que le centre de l'activité révolutionnaire sur le continent. Metternich était persuadé qu'une intervention en Suisse déclancherait la guerre en Europe. Winkler cite à ce sujet un document du plus haut intérêt, un rapport établi d'un commun accord par les chefs militaires et politiques autrichiens en Lombardie et adressé au chancelier d'Etat [10]; cette pièce examinait la situation de l'Autriche dans l'éventualité d'une invasion française en Suisse; elle soulignait combien la frontière franco-suisse était mieux fortifiée que celle entre la Suisse d'une part, l'Allemagne et l'Autriche d'autre part.

Cet antagonisme latent entre les deux grandes puissances continentales est la raison fondamentale qui explique pourquoi le Sonderbund ne fut jamais soutenu efficacement par les puissances voisines et dut se contenter de livraisons d'armes et de munition ainsi que de quelques prêts.

C'est le 7 avril 1845 que Siegwart-Müller formula pour la première fois une vague demande de secours dans une lettre à Philippsberg. Pendant l'été de cette même année, soit le 26 juillet, au cours d'un entretien avec le chargé d'affaires autrichien, Siegwart brossa un tableau fort sombre de la situation et demanda un prêt de 400 000 francs suisses, à 2 % au plus, ainsi que des armes. Cette dernière prétention fut refusée d'emblée; l'argument de Vienne était que les cantons catholiques ne pouvaient abandonner le terrain du droit et que l'Autriche se compromettrait par la livraison d'armes. En revanche, Metternich donna son assentiment à un prêt, mais le ministre autrichien des finances et du commerce, Kubeck, refusa net; la double tentative de Siegwart avorta donc complètement. Le professeur lucernois Kopp, envoyé en mission à Vienne, ne fut pas plus heureux.

La première aide effective accordée par l'étranger au Sonderbund vint spontanément d'un autre côté. Au nom de Louis-Philippe, l'ambassadeur de France, le comte Pontois, offrit des armes à Siegwart-Müller en mars 1846, et cela à un prix fort avantageux; effectivement, la France se montra moins scrupuleuse que l'Autriche et livra deux mille fusils.

[10] Arnold Winkler, *Die österreichische Politik und der Sonderbund*, *Anzeiger für schweizerische Geschichte*, 1919, p. 300 et 306.

Enfin, un espoir sérieux surgit du côté de l'Autriche. Le prince de Schwarzenberg, dont il était alors question pour assumer le commandement en chef des troupes du Sonderbund, séjourna en Suisse en septembre 1846; de retour à Vienne, il rédigea un rapport dans lequel il insistait sur le manque de matériel dont souffraient les Suisses et proposait d'y remédier par l'envoi d'une somme d'argent sous la forme d'un don ou d'un prêt sans intérêts de 100 000 florins. Cette fois, Metternich, rendu prudent par son premier échec, fit diligence et parvint à obtenir la somme nécessaire pour un prêt sans intérêts. Malgré le précédent français, Metternich tenait au secret; il prit à cet effet diverses mesures, effectua le versement de la somme en monnaie étrangère et par acomptes. Il poussa la prudence encore plus loin: dans la lettre qui accompagnait la somme, lettre adressée au nouveau ministre autrichien à Zurich, le baron Kaiserfeld, successeur de Philippsberg envoyé à Milan, le chancelier d'Etat donnait comme instruction à son représentant en Suisse de rendre Siegwart-Müller attentif à divers points. Il écrivait entr'autres[11]: « Comme par le passé, les cantons jouiront à l'avenir de notre bienveillance agissante tant qu'ils resteront consciencieusement dans les limites du droit, ainsi qu'ils ont su le faire fidèlement jusqu'à l'heure actuelle. Ils abandonneraient néanmoins ce terrain du droit s'ils passaient de leur attitude actuelle purement défensive à une politique agressive et provocante».

Cependant, la somme arrivée d'Autriche ne suffisait pas. Siegwart sacrifia un demi-million que Lucerne détenait au nom de la caisse fédérale. Une demande auprès du tzar resta sans effet; celui-ci répondit que «cette manière de secours secrets en argent me répugne, et n'est pas dans mon système, dans mes principes»[12].

Pour ce qui est des armes, il convient de mentionner un envoi de 2000 fusils en provenance du Piémont. Plus tard, à la demande instante de Lucerne, un envoi de deux à trois mille fusils fut enfin accordé par l'empereur d'Autriche en juin 1847; le matériel arriva

---

[11] Arnold Winkler, *Österreichs materielle Hilfe für den Sonderbund, Anzeiger für schweizerische Geschichte,* 1920, p. 206.

[12] Alfred Stern, *Geschichte Europas von 1815 bis 1871,* vol. VI, Berlin 1894—1924, p. 497.

à destination sans encombres, mais la munition correspondante fut retenu par le Tessin qui, soutenu par la Diète, refusa absolument de la livrer aux destinataires. Plus les opérations militaires semblaient imminentes, plus les demandes lucernoises se faisaient pressantes. La lutte battait déjà son plein lorsque le conseil de guerre s'adressa au vice-roi du royaume de Lombardo-Vénétie, l'archiduc Rainer, en lui demandant une somme d'argent afin de continuer la résistance. L'archiduc ne voulut pas avoir sur la conscience la chute du Sonderbund et envoya 50 000 francs français qui arrivèrent pourtant trop tard; le messager porteur de la somme rencontra à Brigue Siegwart-Müller en fuite pour l'étranger. En définitive, le montant fut employé à secourir les fugitifs provenant des cantons vaincus.

Chapitre III. Le Sonderbund était-il incompatible avec le pacte fédéral de 1815?

Nous connaissons maintenant les textes fondamentaux sur lesquels doit reposer tout jugement concernant le Sonderbund; nous avons également exposé les thèses des adversaires et des partisans de l'Alliance séparée. Il est temps d'aborder l'objet même de cette étude en donnant une réponse dûment motivée à la question que nous avons entrepris d'éclaircir.

Après avoir examiné pour débuter deux questions d'ordre général qui ne sont pas directement en rapport avec l'art. 6 du pacte et le texte de l'Alliance séparée, mais qui n'en sont pas moins étroitement liées à notre sujet, nous analyserons en détail l'art. 6. Cette étude nous amènera à distinguer entre les termes de «contraire», de «préjudiciable» et d'«incompatible», trois expressions qui sont susceptibles de caractériser le rapport existant entre le Sonderbund et le pacte fédéral, et qui guideront de ce fait nos recherches. Cet examen nous permettra de pénétrer le sens de l'art. 6 et de donner une conclusion à notre travail.

§ 1. Les précédents du Sonderbund.

Ces précédents sont, on le sait, au nombre de deux, le Concordat des Sept et le Sarnerbund. Après l'avoir mentionné, nous

pouvons faire abstraction de ce dernier qui a été dissous par la Diète sans que les cantons signataires s'y opposassent sérieusement; son caractère était du reste différent de celui du Sonderbund puisqu'il ne contenait aucune clause d'ordre militaire. En revanche, il convient de rechercher si le Concordat des Sept, dirigé plus ou moins ouvertement contre des cantons confédérés, était susceptible de justifier l'action des cantons signataires du Sonderbund. Dans ce but, il est nécessaire d'examiner incidemment si ce concordat violait le pacte. Les arguments développés à cette occasion pourront être repris par la suite au sujet du Sonderbund.

Garantie des constitutions par la Confédération. En 1832, de nombreuses voix s'élevèrent, notamment dans les cantons catholiques qui devaient plus tard conclure le Sonderbund, pour affirmer que le Concordat des Sept violait l'art. 1er du pacte fédéral dont le texte réservait à la Confédération la garantie des constitutions cantonales. Or cet art. 1er nous apprend que les cantons «se garantissent réciproquement leurs constitutions conformément aux principes du pacte fédéral». Le terme de «garantie réciproque» signifie sans aucun doute que chaque canton garantit la constitution de chacun des autres cantons confédérés en échange d'une garantie identique de sa propre constitution de la part de ces autres cantons. Il n'était donc nullement question d'une garantie de la Confédération, laquelle n'aurait du reste pu se charger de cette mission et la rendre effective sans la collaboration des cantons qui la composent[13].

Il n'était pas rare que certains cantons refusent pour des raisons d'ordre politique d'accorder leur garantie à la constitution de cantons confédérés; d'autre part, la notion même de cette garantie était fort discutée, ainsi que le prouvent les fréquentes délibérations que la Diète consacra sans succès à cet art. 1er pour en préciser la rédaction et le sens. Cette garantie «conformément aux principes du pacte fédéral», pouvait donc à juste titre apparaître comme illusoire, et l'on comprend aisément que les cantons régénérés aient estimé qu'il était nécessaire de préciser la notion de garantie par un concordat intercantonal.

---

[13]) His (*op. cit.* page 162) est également de cet avis.

Mesures militaires. De même que plus tard le Sonderbund, le Concordat des Sept envisageait à son art. 5 des mesures d'ordre militaire[14]. His affirme que cette disposition était incompatible avec le pacte fédéral et affirme que celui-ci réservait le droit d'intervention à la Diète[15]. Or, selon nous, l'art. 4 du pacte ne donnait aucunement ce droit à la Diète; une clause dans ce sens, prévue par le projet de l'art. 4, avait été écartée par la suite, ce qui prouve à l'évidence que les cantons n'entendaient pas accorder ce droit à l'autorité fédérale. Le pacte se bornait à prévoir que les cantons pouvaient, sur réquisition, se porter aide moyennant un avertissement au Vorort; le Concordat des Sept ne disposait rien d'autre et ne faisait que confirmer le pacte en envisageant un cas précis, la violation d'une constitution cantonale, où l'aide d'un canton confédéré pourrait être requise. Contrairement à His, nous ne voyons donc dans l'art. 5 du Concordat des Sept aucune violation du pacte fédéral.

L'art. 6 du pacte fédéral. Enfin, le Concordat des Sept a été considéré comme contraire à l'art. 6 du pacte qui interdisait les alliances intercantonales «préjudiciables au pacte fédéral ou aux droits des autres cantons». Cette disposition du pacte pose une pure question d'appréciation: le terme «préjudiciable» pris pour lui-même n'a aucun sens absolu; il rend nécessaire une interprétation. Or, cette dernière ne pouvait appartenir qu'à la Diète qui, selon l'art. 8 du pacte, devait veiller à la sûreté intérieure de la Confédération. En outre, dans l'art. 14 du pacte, elle s'était réservé le droit d'examiner le contenu des concordats intercantonaux et de déclarer s'ils étaient compatibles avec le pacte. Bien qu'elle se soit occupé du Concordat des Sept, la Diète ne prit aucune décision à son sujet et n'en prononça pas la dissolution. Ce dernier ne s'opposait donc nullement au pacte fédéral auquel la Diète ne l'a pas déclaré préjudiciable. L'opportunité politique du Concordat

---

[14] Texte de cet article: «Par la garantie de leurs constitutions qu'ils se donnent, les cantons concordants reconnaissent qu'ils prennent entre eux l'obligation de se protéger réciproquement et même de se prêter, sauf avis préalable au directoire fédéral, mutuelle assistance à main armée, pour la conservation de l'ordre, de la paix et de leurs constitutions».

[15] His, *op. cit* page 164.

des Sept peut sincèrement être mise en doute, mais la rédaction intentionellement très lâche du pacte fédéral ne permet pas de porter en droit un jugement condamnatoire.

En conclusion, nous devons donc admettre que le Concordat des Sept était compatible avec le pacte fédéral et que de ce fait il constituait un précédent que les partisans du Sonderbund pouvaient invoquer avec raison pour justifier leur propre alliance. En effet, les principaux griefs qui furent faits au Sonderbund avaient déjà été soulevés lors de la conclusion du Concordat des Sept sans que la Diète ait cependant jugé nécessaire de le déclarer préjudiciable à la Confédération et de le dissoudre.

Il semble néanmoins surprenant que les cantons qui, en 1832, considéraient le Concordat des Sept comme étant opposé au pacte invoquent quinze ans plus tard ce même concordat pour justifier leur Sonderbund. Il y a cent ans comme aujourd'hui, la politique ne redoutait aucune contradiction. D'autre part, refuser au Concordat des Sept le caractère de précédent du fait qu'il avait pratiquement cessé d'exister est un raisonnement inconséquent. Le Concordat avait été conclu en 1832, sous l'empire du même pacte fédéral, et s'il ne lui était pas préjudiciable à cette époque, il ne pouvait pas l'être en 1847. La tolérance de la Diète pouvait légitimement être pour les défenseurs du Sonderbund une preuve que leur propre alliance intercantonale était conciliable avec les exigences du pacte fédéral. Lorsque les attaques contre la Suisse centrale auraient cessé, le Sonderbund aurait lui aussi cessé d'exister s'il n'avait pas été dissous par les armes.

§ 2. La légalité de la décision d'adhésion au Sonderbund.

La décision d'adhérer au Sonderbund a-t-elle été prise légalement dans les divers cantons signataires? Cette question aurait pu se poser si les habitants des cantons catholiques n'avaient pas marché comme un seul homme derrière leurs gouvernements respectifs; elle n'a été discutée ni dans les cantons, ni devant l'autorité fédérale, mais elle aurait pu l'être, et c'est pourquoi nous la mentionnons ici. Pour faire cet examen, remontons dans le temps à l'époque où les cantons catholiques négociaient leur alliance séparée.

Dans les cantons de Lucerne et du Valais, ni le peuple ni les autorités législatives ne furent consultés, mais le gouvernement pouvait se fonder sur des pleins-pouvoirs qui lui avaient été octroyés régulièrement. A Zoug, l'alliance séparée fut approuvée par les représentants du peuple en date du 13 mars 1846. Enfin, à partir du 9 juin 1846, le Grand Conseil de Fribourg discuta longuement de l'adhésion du canton au Sonderbund; il y consentit finalement malgré la forte opposition des députés de Morat et des environs. Dans ces quatre cantons, la décision fut donc prise régulièrement; ce sont les membres les plus importants de l'alliance.

En revanche, dans les petits cantons de la Suisse centrale, les landsgemeinden ne furent pas convoquées, et la décision des divers gouvernements d'adhérer au Sonderbund ne fut pas sanctionnée formellement par une consultation populaire; mais ces gouvernements avaient sans aucun doute l'approbation tacite de l'opinion publique farouchement décidée à sauvegarder la souveraineté cantonale.

§ 3. L'art. 6 du pacte et les questions qu'il soulève.

Section I. Exégèse de l'art. 6 du pacte fédéral. Nous avons constaté plus haut que cet art. 6 interdisait non pas les alliances intercantonales contraires au pacte, mais «les liaisons préjudiciables au pacte fédéral ou aux droits des autres cantons». Cette rédaction confuse soulève certains problèmes qu'il convient d'examiner maintenant. Les deux expressions de «contraire» et de «préjudiciable» vont nous occuper assez longuement; il en sera de même d'une autre, celle de «incompatible», qui figure dans notre titre. Précisons donc le sens de ces notions voisines et pourtant différentes.

«Contraire au pacte» signifie opposé, non conforme au pacte; il fallait qu'une alliance spéciale contrevînt à la lettre, aux termes mêmes du pacte pour qu'elle lui fût contraire.

En revanche, «préjudiciable» ou «qui cause un tort, un préjudice au pacte fédéral» fait intervenir l'idée d'un dommage; était «préjudiciable au pacte fédéral» une alliance qui nuisait à la Confédération, qui mettait en péril l'indépendance ou la sécurité du pays.

Enfin, «incompatible» se dit de deux pactes, de deux fonctions, de deux éventualités qui ne peuvent coexister simultanément. Cette dernière expression est la plus absolue des trois, elle est voisine de «impossible». «Incompatible» est aussi une notion plus abstraite que les deux autres; ce terme ne désigne pas une qualité réelle, apparente, perceptible par les sens, mais une qualité pure qui constitue le résultat d'un examen, d'une comparaison préalable. Si nous appliquons cette dernière remarque au pacte de 1815, nous constatons qu'il fallait préalablement qu'une alliance préjudiciable au pacte fédéral existât pour que l'incompatibilité, la qualité pure, puisse être réalisée. Toute alliance devait donc être qualifiée, son rapport concret avec le pacte devait être établi; en second lieu, et d'après le résultat de cette opération préalable, la qualification définitive, absolue et abstraite pouvait être prononcée.

L'art. 6 du pacte interdisait les «alliances préjudiciables au pacte fédéral»; il ne soufflait mot des alliances «contraires au pacte». Cette lacune nous montre combien la rédaction définitive de l'art. 6 était défectueuse et même dangereuse. Si l'expression de «contraire» ne donnait pas satisfaction aux constituants de 1815, ils auraient été bien inspirés, pour éviter toute équivoque et mieux préciser leurs intentions, de faire figurer dans le texte de cet article aussi bien le terme de «préjudiciable» que celui de «contraire» [16].

Pour éclaircir cette disposition ambigüe, nous aurions aimé connaître l'opinion des membres de la commission diplomatique qui préparait le texte des articles soumis aux délibérations de la Longue Diète; en effet, c'est cette commission qui introduisit le terme de «préjudiciable» dans le texte de l'art. 6 entre les réunions de la Diète d'avril et de mai 1814. Malheureusement, nos recherches à la Bibliothèque nationale et aux Archives fédérales sont restées infructueuses. La commission diplomatique ne

---

[16] Les deux expressions en question figurent l'une à côté de l'autre dans l'art. 536 de notre code des obligations au sujet de la responsabilité des associés de la société simple: «Aucun associé ne peut faire pour son compte personnel des affaires qui seraient contraires ou préjudiciables au but de la société».

publiait aucun compte-rendu de ses délibérations, et aucun des rapports que nous avons eu entre les mains n'effleure la question constitutionnelle.

Dans son discours à la Diète, le député thurgovien Kern estime que le but de la rédaction nouvelle de l'art. 6 est de viser non seulement les alliances expressément contraires au pacte, mais aussi celles dont il est impossible de démontrer qu'elles sont en opposition formelle avec le pacte, dont on peut néanmoins dire avec certitude qu'elles sont préjudiciables à la Confédération [17]. Pour Kern, l'art. 6 ne fait donc pas nécessairement dépendre l'incompatibilité d'alliances intercantonales avec le pacte fédéral de considérations juridiques, mais simplement d'une question d'opportunité, d'une question de fait. Le terme « préjudiciable » a donc pour but d'étendre le champ d'application de l'art. 6, car il a une capacité, un contenu plus grand que le terme de « contraire ». L'auteur estime ainsi que cet article vise implicitement, sans toutefois les nommer expressément, les alliances intercantonales « contraires » au pacte.

Cette déduction de Kern lui permet, dans la suite de sa péroraison, de se borner à démontrer qu'il y avait à son avis opposition formelle entre le texte du pacte fédéral d'une part et celui du Sonderbund d'autre part. Ayant ainsi commencé par faire une distinction nécessaire entre les alliances préjudiciables et les alliances contraires au pacte fédéral, il néglige d'en tirer les conséquences dans la suite de son argumentation. Autrement dit, ayant démontré que, à son sens, les différents articles du Sonderbund étaient contraires au pacte fédéral, il estime prouver en même temps que cette alliance était préjudiciable au pacte fédéral et tombait sous le coup de l'art. 6. Or, à notre avis, il résulte tout au plus de son raisonnement que la Ligue catholique était contraire au pacte, mais en aucun cas qu'elle était préjudiciable à la Confédération. En effet, une opposition de forme entre les deux alliances ne constituait encore nullement un préjudice causé à la Confédération. Pour établir si cette dernière éventualité était en fait réalisée, la situation politique devait être prise en considération. La réponse à la

[17] Cf. ci-dessus p. 469.

question soulevée par l'art. 6 devait dépendre d'une appréciation objective des faits, d'une appréciation généralement reconnue et non personnelle à un observateur, aussi qualifié et impartial fût-il.

Si Kern peut renoncer à démontrer que le Sonderbund est préjudiciable *stricto sensu* à la Confédération, c'est grâce à l'interprétation extensive de l'art. 6 qu'il fait sienne. Bien que cette interprétation nous paraisse la plus plausible, et qu'il nous semblerait étonnant que les constituants de 1815 n'eussent pas voulu frapper implicitement les alliances contraires au pacte, nous ne saurions rien affirmer sur ce point, étant donné le peu de détails que nous avons sur les travaux de la commission diplomatique et l'esprit de très large tolérance qui est à la base de la charte de 1815. Sans nous opposer formellement à la voie suivie par Kern, nous préférons ne pas admettre d'emblée qu'une alliance contraire au pacte était *ipso facto* préjudiciable à la Confédération; cette dernière question doit à notre avis être traitée séparément et examinée pour elle-même.

Les distinctions que nous venons de faire nous livrent le plan de notre dernier chapitre. Nous recherchons en premier lieu si le Sonderbund était contraire au pacte, ainsi que le fit Kern, puis s'il était préjudiciable au pacte fédéral, donc à la Confédération. Suivant le résultat de cette investigation, nous trancherons affirmativement ou négativement la question de l'incompatibilité du Sonderbund avec le pacte fédéral.

Section II. Le Sonderbund était-il contraire au pacte fédéral?

La question traitée dans cette section semble de prime abord être en dehors de notre sujet puisque l'art. 6 parle exclusivement d'alliances «préjudiciables au pacte fédéral». Si nous l'abordons, c'est pour la raison suivante: la plupart des discours prononcés en Diète au cours des débats sur le Sonderbund, et les meilleurs, cherchent à prouver qu'il y avait ou qu'il n'y avait pas opposition formelle entre le texte du pacte d'une part et celui du Sonderbund d'autre part; ils ne s'en tiennent donc pas au texte de l'art. 6. Les quelques morceaux oratoires qui examinent la question d'un éventuel préjudice causé à la Confédération sont trop partiaux pour que nous les retenions ici. Ainsi, c'est pour avoir l'occasion de donner

notre avis au sujet des principaux arguments de Kern et de Meyer que nous rechercherons à notre tour, et en marge de l'art. 6 proprement dit, si le Sonderbund était réellement contraire au pacte fédéral.

Examinons donc les principaux griefs qui furent faits à l'Alliance séparée et recherchons si les cantons contractants ont outrepassé les limites que le pacte de 1815 imposait à leur souveraineté.

Compétence fédérale et compétence cantonale. Nous avons traité cette question au sujet du Concordat des Sept en précisant que le même développement vaudrait pour le Sonderbund [18]. Ce qui a été dit alors à propos de la garantie des constitutions des cantons par la Confédération s'applique ici à la garantie du territoire des cantons. Nous réfutons ainsi l'affirmation de Kern que les conservateurs ne pouvaient pas conclure un pacte spécial dans un but qui était déjà celui du pacte fédéral.

L'art. 1er du Sonderbund et le rappel des anciennes alliances. L'évocation des anciennes alliances suisses par l'art. 1er du Sonderbund heurta violemment la susceptibilité des libéraux et des radicaux qui oubliaient toutes les anciennes alliances vénérables pour ne voir dans ce rappel qu'une allusion à la Ligue Borromée. Ce grief nous semble sans fondement, car la charte de 1815 n'avait pas formellement abrogé ou répudié ces actes respectables comme elle l'avait fait de certains concordats intercantonaux contraires à la nouvelle formule adoptée en 1815. Au demeurant, le pacte lui-même était expressément réservé par le Sonderbund.

Mentionner les anciennes alliances suisses était en général un acte de pur patriotisme sans intentions particulières; il n'aurait dû offusquer personne. Lorsque les représentants des cantons décidèrent, le 29 septembre 1813, de conclure un nouveau pacte, ils adoptèrent une résolution où l'on peut lire: «Les cantons contractants se promettent conseil, soutien et entr'aide dans l'esprit des anciennes alliances et des rapports heureux existant depuis des siècles entre les confédérés». Dans le même ordre d'idées, la commission chargée de l'élaboration de l'art. 4 du pacte déclara dans son rapport qu'elle reprenait dans ce texte une disposition inspirée

---

[18] Voir page 480 ci-dessus.

des anciennes alliances. Quoiqu'il en soit, l'importance de cette question est minime; c'est pourquoi les autorités lucernoises déclarèrent par l'entremise de leur représentant à la Diète qu'elles étaient prêtes à écarter cette disposition si contestée du texte du Sonderbund.

L'intervention sans réquisition. Un des principaux arguments des adversaires de la Ligue séparée consistait à reprocher aux cantons catholiques d'avoir prévu l'intervention d'un canton sur le territoire d'un autre sans demande formelle de la part du canton requérant et d'avoir négligé d'exiger expressément dans le texte de leur alliance que le Vorort soit averti.

Sur ces deux points, les déclarations faites par Meyer dans son discours à la Diète sont pertinentes; tout en exigeant une réquisition d'intervention, le pacte n'en prescrivait pas la forme, et les cantons contractants, maîtres de leur souveraineté, avaient naturellement la faculté de la réduire sur un point et de convenir entre eux qu'une attaque du territoire de l'un d'eux équivaudrait à une requête formelle; il était loisible aux cantons catholiques de décider qu'un simple fait suffirait à déclancher le mécanisme de l'intervention; cette solution est fort compréhensible en cas d'attaque par surprise lorsqu'il faut agir rapidement. Quant au fait que le Sonderbund ne mentionnait pas expressément la nécessité d'avertir le Vorort, il s'explique si l'on songe que le pacte de 1815 était réservé en entier et qu'il n'était de ce fait pas nécessaire de reprendre individuellement chacune de ses dispositions. En définitive, les adversaires du Sonderbund renoncèrent à faire état de cette omission après que Lucerne eut déclaré que les cantons signataires entendaient se soumettre strictement à cette obligation.

Le conseil de guerre. L'art. 8 du pacte disposait que la Diète avait la latitude de prendre toutes les mesures nécessaires pour le maintien de la sécurité intérieure et extérieure de la Confédération; d'autre part, il prévoyait l'intervention cantonale, ce qui impliquait nécessairement pour les cantons le droit d'envisager des mesures d'ordre militaire. Au demeurant, il ressort des débats auxquels l'art. 6 du pacte donna lieu en 1815 que les traités intercantonaux en vue d'une aide mutuelle armée n'étaient pas absolument contraires au pacte, mais seulement dans la mesure où ils

étaient « préjudiciables au pacte fédéral ou aux droits des autres cantons » ; de tels traités pouvaient donc être conclus par les cantons sans qu'on les accusât d'emblée de violer le pacte [19].

De nombreuses critiques se sont élevées contre ces mesures militaires cantonales; elles insistaient surtout sur le fait que le canton qui disposait de ses troupes ne pouvait plus les engager au service de la Confédération; cet argument ne démontre rien, sinon que la Diète devait dans ce cas chercher de l'aide dans des cantons non directement mêlés aux troubles qu'il s'agissait de réprimer; il tombe sous le sens que les cantons requis ne pouvaient accomplir leur devoir sans disposer de leurs troupes et les soustraire momentanément à la Confédération. Du reste, ces deux interventions, différentes au point de vue du droit, se couvraient en fait et poursuivaient le même but, le maintien de l'ordre.

Le pacte ne contenait aucune précision quant au commandement de ces contingents de troupes cantonales; on cite de nombreux précédents où ils furent subordonnés à un commandement cantonal. En 1841, les troupes bernoises et bâloises pénétrèrent dans le Freiamt sous commandement argovien, ce qui ne laissa pas d'inquiéter Zurich; la Diète aborda la question le 5 avril, mais les libéraux s'opposèrent à toute modification dans le commandement de ces troupes. Lors des troubles valaisans de 1844, troubles provoqués par les agissements de la Jeune Suisse, il y eut aussi un commandement cantonal auquel personne ne s'opposa.

Il est certain que pour nos conceptions actuelles, la reconnaissance de pouvoirs militaires aux cantons nous paraît audacieuse, mais le pacte de 1815 n'excluait cette éventualité ni dans sa lettre, ni dans son esprit. Pour s'en persuader, il convient de se rappeler que cette charte était placée sous le signe de la souveraineté cantonale absolue là où une disposition expresse en faveur de l'organe central, la Diète, ne la restreignait pas. Les efforts tendant à limiter cette souveraineté cantonale en l'adaptant aux exigences d'une époque nouvelle étaient sans doute justifiés, mais ne pouvaient être imposés aux conservateurs qui se retranchaient derrière le texte du pacte de 1815.

*

[19] Cf. ci-dessus p. 463.

Si, pour conclure cette section, nous passons en revue les points sur lesquels le Sonderbund fut le plus âprement attaqué, nous constatons que les différentes dispositions de l'Alliance séparée, dont les termes avaient été judicieusement choisis et pesés, ne violaient pas formellement le pacte de 1815 par leur texte. C'est pourquoi nous estimons que le Sonderbund, en tant qu'alliance intercantonale, n'était dans son essence nullement contraire au pacte fédéral. Souvenons-nous que le but essentiel de ce dernier était la sauvegarde de la souveraineté cantonale, et qu'il laissait aux cantons toute compétence non expressément réservée à l'autorité centrale, la Diète.

Ainsi donc, si le pacte avait, dans son texte, interdit purement et simplement les alliances intercantonales contraires au pacte, nous pourrions conclure ici et affirmer que le Sonderbund n'était pas incompatible avec la charte de 1815; la question qui figure en tête de ces lignes serait ainsi résolue, résolue par la négative.

Cependant, le terme de «préjudiciable» figurant à l'art. 6 du pacte exige que nous poursuivions notre étude.

Section III. Le Sonderbund était-il préjudiciable au pacte fédéral? Entrons maintenant dans le vif de notre sujet et cherchons à donner une réponse décisive à la question soulevée par l'art. 6 du pacte fédéral. Nous faisons abstraction de propos délibéré de la fin de cet art. 6 qui interdit les liaisons «préjudiciables aux droits des autres cantons». Nous estimons en effet que, au cas où cette dernière hypothèse se trouverait réalisée, c'est-à-dire au cas où les droits des autres cantons seraient lésés, un préjudice serait causé par là même à la Confédération, et la liaison tomberait déjà sous le coup de la première interdiction formulée par l'art. 6. Nous ramenons donc à une seule les deux éventualités envisagées par cet article.

L'étude que nous abordons maintenant a été faite il y a cent ans par la Diète qui trancha la question affirmativement. Notre but à nous est de rechercher si la décision prise par l'autorité suprême de la Confédération de 1847 était fondée ou non, si elle était justifiée en fait. Soulever cette question, c'est en quelque sorte se mettre à la place de la Diète avec un recul de cent ans,

apprécier à nouveau la situation politique d'alors et porter un jugement personnel sur le préjudice réel ou imaginaire que le Sonderbund constituait pour la Confédération. Toutes proportions gardées, nous jouons à peu près le rôle d'une seconde instance devant laquelle serait portée la question résolue en premier ressort par la Diète; après avoir examiné le dossier et entendu plaider les parties dans les chapitres précédents il nous reste à examiner si le premier jugement était fondé et s'il y a lieu de le confirmer ou de le critiquer.

Dans cette recherche, notre point de vue ne peut plus être strictement juridique; il ne nous est plus possible de nous fonder sur des raisonnements abstraits, ni sur des textes précis; il s'agit de prendre en considération, dans son ensemble, la situation politique de la Suisse de 1847 et d'examiner si l'alliance séparée des cantons catholiques était de nature à porter préjudice à la Confédération.

A cet effet, nous pourrions multiplier à volonté les considérations accessoires dans le genre de celles qui ont occupé la Diète pendant des sessions entières. Nous renonçons à étudier l'un après l'autre les points de détail pour vouer toute notre attention à deux questions qui nous semblent essentielles et déterminantes lorsqu'il s'agit de rechercher si le Sonderbund causait oui ou non un préjudice à la Confédération: premièrement, l'Alliance séparée avait-elle réellement un but exclusivement défensif, et d'autre part les rapports entre les chefs conservateurs et l'étranger n'ont-ils pas dépassé les limites de ce qui était admissible dans une confédération d'Etats? Le nœud du problème nous semble dépendre avant tout de ces deux points qu'il s'agit d'élucider et à propos desquels le Sonderbund pouvait être préjudiciable à la Confédération sans violer formellement aucune disposition du pacte fédéral. Leur importance est telle que l'examen des innombrables questions de détail devient, nous semble-t-il, inutile; ces derniers ne sauraient en effet modifier l'opinion qui se dégagera de l'étude que nous allons aborder.

a) Le caractère purement défensif du Sonderbund. Les hommes d'Etat qui élaborèrent l'Alliance séparée catholique et ceux qui occupaient des charges officielles dans le camp conservateur ne

perdaient pas une occasion de rappeler le caractère strictement défensif du Sonderbund. Cette assurance donnée si souvent s'ancra si profondément dans les idées que l'on ne tarda pas à parler simplement de la «Schutzvereinigung», de l'alliance défensive. Ne perdons cependant pas de vue que cette appellation conventionnelle se base sur le texte écrit dont les termes furent pesés avec minutie afin de ne pas contrevenir au pacte fédéral, de l'avis même de Siegwart-Müller [20]. Le caractère réel de l'alliance conservatrice répondait-il bien à ce nom d'«Alliance défensive»?

Certainement que pour la masse de la population des cantons primitifs et pour ceux des chefs conservateurs dont le sens des réalités n'était pas obnubilé par la passion partisane ou des visées politiques, l'alliance catholique ne pouvait être qu'une mesure de défense contre les machinations souvent hardies de la majorité libérale.

En revanche, il est moins sûr que les quelques extrémistes influents dont l'opinion faisait règle à Lucerne aient eu sur ce point des idées aussi modérées. En particulier, et quoiqu'il ait écrit dans ses mémoires, il est indéniable que Siegwart-Müller songea parfois à faire prendre à son parti l'initiative des opérations. Ce politicien peu scrupuleux avait même envisagé, en cas de victoire des troupes conservatrices, une nouvelle répartition territoriale de la Suisse afin d'obtenir un nombre égal de cantons catholiques et protestants [21]. Bien qu'inavouée, l'idée d'opérations offensives doit donc certainement avoir traversé l'esprit de certains chefs conservateurs. Cela est si vrai que même Metternich jugea nécessaire de prêcher la prudence à Siegwart, bien que cette admonestation fût inspirée au chancelier d'Etat autrichien moins par l'intérêt qu'il portait à la Suisse que par la crainte de voir notre pays devenir le théâtre de troubles qui auraient pu déchaîner la révolution latente dans certaines parties de l'Empire austro-hongrois.

En conclusion, nous pouvons dire qu'officiellement et formellement, le Sonderbund était effectivement une alliance pure-

---

[20] Siegwart-Müller, *op. cit.* p. 101.

[21] Note de Siegwart-Müller à Kaiserfeld du 24 juillet 1847.

ment défensive, mais que fort probablement certains meneurs du jeu lucernois ont songé à des opérations offensives en cas de développement favorable de la situation. L'état-major lucernois étudia des plans de campagne dirigés contre les cantons voisins. Nous ne pouvons donc prouver pertinemment des visées agressives de la part des conservateurs, et si nous nous en tenons aux opérations militaires qui furent effectivement entreprises par les troupes catholiques, nous devons reconnaître qu'elles ne dépassèrent pas le cadre d'opérations défensives; cependant, nous ne saurions exclure d'emblée toute tendance agressive du Sonderbund et nous fier absolument aux textes écrits et aux paroles rassurantes des orateurs conservateurs [22].

b) Les rapports entre les chefs lucernois et l'étranger. Avant d'aborder cette question dont l'importance est à nos yeux primordiale, soulignons que nous l'étudions avec un recul d'un siècle; grâce aux recherches fructueuses d'éminents historiens, nous pensons spécialement à Wilhelm Oechsli et à Arnold Winkler, de précieux renseignements enfouis dans les archives viennoises ont été portés à la connaissance du public; nous avons abondamment puisé à cette source dans notre partie historique. L'idée approximativement exacte que nous pouvons nous faire aujourd'hui des événements de 1847 et des dessous de la politique lucernoise nous permet de fonder notre jugement sur des faits que la Diète ne connaissait pas, qu'elle ne pouvait même pas soupçonner. Nous nous devions de mentionner cette inégalité d'information.

Lorsque nous examinons les rapports des cantons suisses de 1847 avec les puissances étrangères, il convient de ne pas oublier que les cantons étaient des Etats souverains qui n'avaient pas confié à une autorité centrale le soin absolu des relations de la Confédération avec l'étranger, comme cela fut fait en 1848. Les représentants des puissances exerçaient leur activité pour toute la Suisse auprès du gouvernement du canton directeur qui fonctionnait en guise d'exécutif fédéral; néanmoins, les cantons avaient

---

[22] Dierauer, *Histoire de la Confédération suisse,* vol. V/2, Lausanne 1919, p. 841, est du même avis; il cite une dépêche de l'ambassadeur d'Angleterre, Morier, datée du 19 février 1846, qui qualifie le Sonderbund d'«alliance offensive et défensive».

la possibilité d'entrer directement en relation avec l'étranger sans passer par l'autorité centrale, la Diète, et ceci dans tous les domaines, à moins que le pacte fédéral ne s'y opposât formellement, comme il le faisait pour les capitulations militaires. Des rapports entre un canton en particulier et une puissance étrangère étaient donc parfaitement licites sous l'empire du pacte fédéral de 1815; la situation de Neuchâtel, principauté prussienne et canton suisse à la fois, est symptomatique à cet égard. Cette liberté très étendue n'était limitée que par quelques dispositions du pacte fédéral dont le but était de sauvegarder l'intégrité territoriale de la Suisse et de faire régner l'ordre à l'intérieur du pays.

Nous pouvons donc affirmer que, selon le droit suisse de cette époque, les relations entre un canton et une puissance étrangère n'étaient pas absolument interdites, mais seulement dans la mesure où elles causaient un préjudice à la Confédération.

Ce même problème doit être examiné du point de vue de la situation internationale de la Suisse en 1847; il a donné lieu à de longues controverses.

Siegwart-Müller, qui nous donne dans ses mémoires des indications fragmentaires et très subjectives sur les négociations qu'il entretint avec les représentants des puissances européennes, mérite de retenir notre attention lorsqu'il parle de l'attitude qu'il estimait devoir être celle de l'étranger à l'égard du Sonderbund en particulier et de la Suisse en général. Lorsqu'il se demande si certains membres de la Confédération étaient en droit de provoquer l'intervention d'une puissance européenne, qu'il s'agisse d'une médiation, d'un arbitrage, d'un soutien moral ou même d'une intervention armée, il n'hésite pas à répondre affirmativement en défendant longuement son point de vue [23].

A son avis, la Suisse n'avait été reconnue comme Etat indépendant en 1814 et 1815 que grâce à son engagement de rester perpétuellement neutre, et en acceptant que cette situation particulière soit garantie par les grandes puissances européennes. En avançant des arguments pertinents qui sont encore valables aujourd'hui, Siegwart démontre la nécessité de la neutralité suisse,

---

[23] Siegwart-Müller, *op. cit.* p. 916 923.

mais il étend étrangement cette notion en admettant que la sauvegarde de la neutralité impliquait le maintien de l'organisation intérieure suisse telle qu'elle était en 1814/15 lorsque la garantie alliée avait été accordée. Poursuivant son raisonnement, notre auteur estime que chaque canton était donc autorisé à invoquer l'aide de l'étranger lorsque d'autres Etats confédérés tentaient de modifier la structure intérieure de la Confédération.

Ce point de vue est pour le moins hardi. L'on peut objecter d'emblée qu'une expérience séculaire a prouvé que la neutralité suisse s'accordait aussi bien avec la forme de l'Etat fédératif qu'avec celle de la Confédération d'Etats. Mais ceci, Siegwart ne pouvait évidemment pas le savoir.

L'argumentation de notre auteur est fondée sur le fait que la Diète adhéra à une déclaration des puissances réunies à Vienne où il était dit: «L'intégrité des XIX (plus tard XXII) cantons, tels qu'ils existaient en corps politique à l'époque de la convention du 20 décembre 1813, est reconnue pour base du système helvétique». A nos yeux, ce premier article de la déclaration alliée n'excluait pas d'emblée une modification de la structure intérieure de la Confédération. En effet, lors de la publication de cette déclaration, soit le 20 mars 1815, le pacte fédéral, qui est daté du 7 août 1815, n'était pas encore formellement conclu, et les puissances ne pouvaient pas encore savoir quelle serait exactement la forme que les cantons suisses donneraient à leur union. Les alliés entendaient simplement garantir une Suisse où les cantons seraient les fondements de l'Etat; ce qu'ils voulaient empêcher, c'était un Etat unitaire aux idées avancées. De là à dire avec Siegwart que les puissances avaient garanti la forme intérieure de la Suisse et étaient fondées à intervenir si cette structure n'était pas maintenue, il y a un pas que nous nous refusons à franchir.

D'ailleurs, ce n'est pas le politicien lucernois qui a créé la théorie qu'il défend dans ses mémoires et par laquelle il cherche à justifier le droit des grandes puissances d'intervenir dans les affaires intérieures de la Suisse. Dès 1815, Metternich avait probablement fait le même raisonnement. Il l'exprima pour la première fois sans ambages dans une note du 23 octobre 1831 remise au président de la Diète par l'ambassadeur autrichien dans notre

pays, le comte Louis de Bombelles. Ce document exprime nettement le point de vue que l'Autriche ne pouvait reconnaître la neutralité suisse que ce pays l'attitude de si répondait aux traites de 1815. Le chancelier autrichien entendait ainsi désapprouver catécoriquement les efforts des cantons libéraux tendant à aboutir à un resserrement du lieu fédéral. Il précisa sa pensée dans un mémoire du 5 juin 1832 en affirmant que les puissances ne pourraient pas reconnaître à un nouvel Etat issu de modifications constitutionnelles les droits accordés à la Confédération en 1815 ni maintenir en sa faveur la neutralité alors garantie à la Suisse [24].

Contrairement à l'opinion du chef lucernois et à la théorie du puissant voisin de la Confédération, nous pensons que les actes passés entre la Suisse et l'étranger en 1815 n'autorisaient pas certains cantons à invoquer l'aide de l'étranger à la seule fin d'éviter tout changement dans la structure interne de la Suisse, et qu'ils ne donnaient pas non plus aux puissances un droit d'intervention spontanée. Du reste, il avait été expressément convenu à Paris en 1815 que les puissances s'interdiraient toute ingérence dans les affaires suisses. Mieux encore, du fait que les cantons suisses étaient souverains et que le pacte de 1815 n'excluait pas sa propre révision, ils pouvaient, à l'unanimité il est vrai, modifier le lien qui les unissait sans que cet acte de politique intérieure autorisât l'étranger à intervenir, même sur réquisition d'un ou de plusieurs cantons.

Le point de vue que nous défendons fut formulé avec netteté dans la réponse de Jonas Furrer à la dernière note alliée du printemps 1848. Il y affirmait que la Suisse, consciente de son histoire et de ses intérêts, ne songeait pas à renoncer à sa structure fédéraliste, mais qu'elle devait néanmoins se réserver le droit inhérent à chaque Etat de se constituer librement; il revendiquait pour la Suisse le droit de décider par elle-même si les changements au pacte fédéral devaient être approuvés par l'unanimité des Etats ou si une certaine majorité suffisait. Très habilement, la note de Furrer mentionne le fait que Metternich lui-même avait

---

[24] Dierauer, *op. cit.* p. 670.

parfois professé cette théorie; elle fait par là allusion à des dépêches du 14 et du 19 mai 1845 et du 24 décembre 1847 envoyées à la Diète par le chargé d'affaires suisse en Autriche, Effinger[25].

Nous avons ainsi précisé quels pouvaient à notre sens être les rapports entre un canton suisse et une puissance étrangère; nous estimons qu'aucun membre de la Confédération ne pouvait invoquer l'intervention de l'étranger et qu'aucune puissance étrangère ne pouvait s'arroger le droit d'intervenir spontanément et de s'immiscer dans les affaires intérieures de la Suisse. Il nous reste à examiner les relations de Lucerne avec l'Autriche à la lumière du résultat de nos recherches.

Lorsque nous considérons l'intensité et même l'intimité des rapports de Lucerne avec l'Autriche, tels qu'ils nous apparaissent aujourd'hui, nous devons admettre que les chefs du Sonderbund s'étaient engagés trop étroitement avec les milieux viennois pour que leur attitude puisse être tolérée par le pacte fédéral. Mais d'autre part, nous constatons que la prudence des puissances dans les affaires suisses ne correspondait nullement aux efforts que déployaient les Lucernois afin d'obtenir une intervention ou du moins une aide armée de la part de l'étranger. L'Autriche ne se hasardait qu'avec grande retenue sur le terrain glissant de la politique suisse. La seule aide effective parvenue an Sonderbund, le prêt autrichien de 100 000 florins et les quelques milliers de fusils français ou piémontais, correspondait fort peu à l'ampleur des intrigues nouées par Lucerne avec les principales puissances conservatrices de l'Europe. Quoiqu'il en soit, pour juger le préjudice que le Sonderbund pouvait causer à la Confédération, nous pensons devoir nous en tenir aux actes de ses chefs et non au résultat fort peu compromettant qu'ils eurent en réalité.

En conclusion, nous estimons que les négociations suivies, engagées par Lucerne avec l'étranger étaient non seulement contraires à l'esprit du pacte de 1815, mais qu'elles constituaient une sérieuse atteinte à la sécurité de la Confédération. Si ailleurs, nous n'avons pas pu prouver que le Sonderbund était une alliance offensive, nous affirmons ici qu'en raison de leurs rapports étroits

---

[25] Dierauer, *op. cit.* p. 921.

avec l'étranger, les chefs conservateurs s'étaient engagés dans une voie dangereuse et que leur alliance particulière était en fait gravement préjudiciable à notre pays.

*

L'examen des deux questions que nous nous sommes posées et la réponse que nous leur avons donnée nous permettent de porter maintenant un jugement quant au fondement de la décision de la Diète du 22 juillet 1847.

Nous basant sur les faits historiques précis qui ont été révélés peu à peu au cours des cent ans qui nous séparent du Sonderbund, considérant que les cantons libéraux pouvaient raisonnablement craindre que l'alliance défensive catholique prît une fois ou l'autre un caractère agressif, et tenant compte de l'étendue des relations que Lucerne entretint avec des puissances étrangères et tout particulièrement avec l'Autriche, nous estimons que le Sonderbund, tel que le concevaient ses chefs les plus influents, était en réalité gravement préjudiciable à la Confédération. Renseignés comme nous le sommes à l'heure actuelle, il nous paraît impossible de nier l'opportunité de la décision de la Diète, décision qui était évidemment conforme aux intérêts supérieurs de notre pays.

La certitude avec laquelle nous prononçons ce jugement diminuerait cependant singulièrement si nous devions nous reporter cent ans en arrière et essayions de juger sur la base des seuls faits connus alors des députés à la Diète. La crainte que l'alliance catholique dégénérât en un pacte agressif, crainte qui hantait les discours des orateurs libéraux et radicaux, ne reposait en 1847 comme aujourd'hui sur aucun fondement certain. Bien plus, les événements déterminants pour nous, l'ampleur des relations de Lucerne avec l'étranger, étaient en grande partie ignorés des adversaires du Sonderbund. Le prêt autrichien ainsi que les caisses de munition confisquées par le canton du Tessin étaient-elles une preuve suffisante permettant de prétendre que l'alliance catholique était préjudiciable à la Confédération et devait être dissoute? Nous hésitons à l'affirmer péremptoirement.

Du reste, le jugement porté par la Diète n'était pas le résultat d'une appréciation impartiale des faits. Chaque délégué cantonal

dont la voix contribuait à former l'opinion globale de la Diète recevait des instructions précises de son gouvernement. Or les gouvernements cantonaux ne prenaient pas position en se fondant sur une étude neutre et désintéressée de la situation; l'instruction de chaque délégué cantonal dépendait exclusivement de la majorité politique au pouvoir dans cet Etat, et il semble inutile de souligner que les positions des partis étaient prises d'avance. Il ne faut donc pas se leurrer quant à la valeur intrinsèque de la décision de la Diète: elle n'était que le résultat du vote des représentants des divers cantons souverains qui ne considéraient l'intérêt de la Confédération qu'à travers leurs préoccupations locales, doctrinaires et partisanes.

Section IV. Le Sonderbund était-il incompatible avec le pacte fédéral? Ayant défini le caractère de l'Alliance séparée, nous sommes maintenant en mesure de conclure et de qualifier le Sonderbund en nous basant sur le pacte fédéral de 1815.

En ce qui concerne notre étude proprement dite, dont l'intérêt est simplement historique et académique, la conclusion s'impose fort simplement. Nous avons démontré que le Sonderbund était dans son essence gravement préjudiciable à la Confédération en raison des rapports très étroits que les chefs lucernois entretinrent avec l'étranger. Cette conviction étant acquise, il ne nous reste qu'à appliquer purement et simplement l'art. 6 du pacte; nous constatatons que le Sonderbund était précisément une de ces alliances « préjudiciables au pacte fédéral » visée par cet article. Nous sommes ainsi en mesure d'affirmer que *le Sonderbund était effectivement incompatible avec le pacte fédéral.*

Cependant, ce premier résultat est encore incomplet, car notre jugement personnel est postérieur de cent ans aux événements qu'il vise. Nous ne voulons pas simplement affirmer abstraitement que le Sonderbund était incompatible avec le pacte; nous devons tenir compte que nous sommes en face d'un événement historique, et que l'Alliance séparée a été jugée officiellement il y a un siècle. Jusqu'à maintenant, nous avons étudié le fond de la question et sommes arrivés aux mêmes conclusions que la Diète, à vrai dire par une voie quelque peu différente.

Examinons brièvement le fondement purement formel de la sentence de la Diète et recherchons si la haute assemblée fédérale était effectivement compétente pour trancher le litige qui opposait les sept cantons signataires du Sonderbund aux autres membres de la Confédération. Des contestations s'élevèrent au sein même de la Diète à ce sujet.

Nous avons vu que le problème posé par l'existence du Sonderbund ne pouvait pas être résolu simplement par l'application d'un texte puisque l'art. 6 du pacte rendait nécessaire une appréciation. Tandis que le raisonnement juridique est de telle nature que, par la logique et le bien-fondé de ses déductions, il peut être irréfutable et s'imposer aux esprits les plus prévenus, l'appréciation d'une situation de fait dépend en grande partie de la personnalité et de l'opinion politique de celui qui est appelé à se prononcer. L'art. 6 laissait ainsi une marge considérable aux interprétations fort différentes que les diverses conceptions du rôle de la Confédération permettaient de défendre. Les conservateurs et les libéraux, qui avaient à ce sujet des opinions diamétralement opposées, pouvaient les uns et les autres prétendre de bonne foi être en accord avec la charte fédérale qui ne précisait nullement ce qu'elle entendait par une liaison préjudiciable au pacte fédéral. Comment résoudre ce dilemme?

La question devait être tranchée officiellement par une instance supérieure aux partis et aux cantons, une instance dont le verdict fût indiscutable. Quelle était l'autorité habile à résoudre le problème que soulevait l'application de l'art. 6 du pacte?

Cette instance ne pouvait être que la Diète. En effet, l'art. 8 du pacte disposait que la Diète «prend toutes les mesures nécessaires pour la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse». Or, même si l'on s'en tient à son caractère exclusivement défensif, le Sonderbund poursuivait un but que l'on pouvait estimer susceptible de menacer la sûreté intérieure de la Suisse. C'est donc à l'autorité fédérale qu'il appartenait de juger le Sonderbund. Sa compétence peut aussi être fondée sur le droit de contrôle qu'elle exerçait sur les concordats cantonaux en vertu de l'art. 14 du pacte. On peut même dire que les cantons catholiques ont implicitement

reconnu la compétence de la Diète en acceptant de défendre leur alliance devant elle.

Une autre question qui donna lieu à des contestations est celle du nombre de voix nécessaires pour la Diète puisse prendre une décision valable au sujet du Sonderbund.

A cette époque, la Suisse formait une Confédération d'Etats, c'est-à-dire une union de plusieurs Etats souverains liés étroitement dans un but commun par un pacte fédéral. Par cet acte admis à l'unanimité, les Etats contractants aliénaient certaines parcelles de leur souveraineté intérieure et extérieure et les confiaient à l'autorité centrale de la Confédération. De même que la création du lien confédéral avait exigé l'unanimité des Etats contractants, la modification du pacte ne pouvait être envisagée que moyennant l'assentiment de tous les membres. Cette nécessité paralysait certainement le développement de la Confédération, mais était inattaquable en droit. L'impossibilité d'obtenir l'unanimité lors des tentatives de révision du pacte dès 1832 illustre ce fait à l'évidence [26].

Lorsqu'il ne s'agissait ni de la conclusion, ni de la modification du pacte, l'unanimité n'était pas de rigueur. En effet, l'art. 8 du pacte précisait que la Diète décidait à la majorité absolue dans toutes les affaires qui lui étaient remises; exceptionnellement, la majorité des trois quarts était exigée lorsqu'il s'agissait de conclure le paix, de déclarer la guerre ou de conclure des alliances avec des puissances étrangères.

La question posée par l'existence du Sonderbund était sans aucun doute une question touchant à l'application du pacte, donc expressément réservée à la Diète et n'exigeant que la majorité absolue. Les défenseurs du Sonderbund prétendirent que la décision de la Diète était une déclaration de guerre et nécessitait la majorité des trois quarts; cette objection ne résiste pas à l'exa-

---

[26] On peut douter de la base juridique de la constitution de 1848 qui ne fut adoptée en Diète que par 13½ cantons; la transformation de la Suisse en un Etat fédératif (malgré le maintien du nom officiel de Confédération suisse) a cependant été légitimée par un siècle d'existence et par la votation populaire du 1er septembre 1848 (169 743 électeurs votèrent pour, 17 899 contre; 15½ cantons acceptant).

men, car il est évident que le pacte n'entendait parler que des guerres avec l'étranger; pour le pacte, une guerre intestine, une guerre civile, était inconcevable, et il envisageait de nombreuses mesures pour parer à une telle éventualité. Malgré le nom courant de «guerre du Sonderbund», il ne faut pas voir dans les mesures de répression décidées par la Diète une guerre proprement dite, mais seulement une mesure de politique intérieure ayant pour but de sauvegarder la sécurité intérieure de la Confédération selon l'art. 8 du pacte; elle pouvait donc être prise valablement à la majorité absolue.

L'histoire nous enseigne que ce n'est pas sans peine que la Diète parvint à prendre une décision à la majorité absolue; les douze voix nécessaires ne furent réunies que le 22 juillet 1847; l'organe central de la Confédération déclara alors le Sonderbund préjudiciable au pacte fédéral et exigea sa dissolution. Par cette décision de l'autorité fédérale compétente prise à la majorité absolue requise par le pacte fédéral, le Sonderbund, qui était en fait préjudiciable à la Confédération, était officiellement déclaré préjudiciable au pacte fédéral. Dès lors, il tombait irrémédiablement sous le coup de l'art. 6 du pacte et devait être considéré par chacun comme incompatible avec la charte fondamentale de la Confédération.

Les cantons catholiques, qui étaient dans leur bon droit en restant fidèles à leur alliance séparée tant que son caractère de liaison préjudiciable à la Confédération n'avait pas été officiellement reconnu par la Diète, auraient dû se soumettre au verdict de cette dernière dès le 22 juillet 1847 et dissoudre le Sonderbund. En refusant d'obtempérer aux injonctions de l'autorité fédérale, ils se plaçaient dans une situation contraire au droit et s'exposaient à des mesures pleinement justifiées de la part des autres cantons qui voulaient faire respecter la décision de la Diète.

Ainsi l'emporta la cause pour laquelle Kern avait lutté depuis des années, depuis qu'il s'était écrié à la Diète: «Une alliance séparée qui, d'après les propres aveux de ses membres, a pour but d'opposer une résistance concertée aux décisions éventuelles de la majorité légale des cantons, qui organise formellement cette résistance et prend à cet effet des dispositions militaires, qui place

d'avance sous la direction d'un conseil de guerre particulier les contingents d'autres cantons à l'encontre des autorités fédérales et de leurs décisions éventuelles, l'autorité suprême de la Confédération ne peut la laisser subsister sans abdiquer elle-même [27].

Conclusion

Les différents éléments de notre démonstration sont quelque peu disséminés dans notre dernier chapitre. En guise de conclusion, résumons notre raisonnement en supposant démontrées les affirmations que nous formulons.

Le Sonderbund, alliance en cinq articles conclue par sept cantons catholiques, n'était pas formellement contraire au pacte fédéral, car son texte ne violait aucune disposition expresse de la charte fédérale.

L'art. 6 du pacte interdisait les liaisons intercantonales « préjudiciables au pacte fédéral » ; il rendait donc nécessaire l'appréciation de la situation, appréciation soumise dans son essence aux solutions les plus diverses.

Une instance compétente devait donc résoudre la question soulevée par l'art. 6. L'art. 8 du pacte désignait la Diète comme autorité compétente pour veiller à la sûreté intérieure de la Confédération; c'est donc à elle qu'il incombait de déclarer si oui ou non le Sonderbund était préjudiciable au pacte fédéral. Chargée d'appliquer une disposition du pacte placée en sa compétence, la Diète pouvait prendre une décision valable à la majorité absolue puisqu'il ne s'agissait pas d'un des cas où la majorité qualifiée des trois quarts était requise.

La sentence rendue par la Diète était-elle justifiée en fait? L'ampleur des relations entre Lucerne et l'Autriche et les intrigues nouées par Siegwart-Müller, telles qu'elles nous apparaissent aujourd'hui, ne nous permettent pas de douter que la décision de la Diète était en fait justifiée: le Sonderbund était effectivement une alliance intercantonale dont l'existence mettait en danger

[27] Dierauer, *op. cit.* p. 870/871.

l'existence de notre pays, et de ce fait, il était nécessairement préjudiciable à la Confédération.

Néanmoins, en 1847, la Diète ne connaissait pas les rapports qui s'étaient établis entre Lucerne et l'Autriche; elle pouvait tout au plus les soupçonner en raison de rumeurs persistantes qui ne cessaient de courir. A notre avis, la décision du 22 juillet 1847, basée sur les seuls renseignements dont la Diète disposait à l'époque, ne manque pas d'une certaine hardiesse. Est-ce par sagesse politique, par intuition, ou simplement en raison du hasard du vote des délégués cantonaux, que la Diète prit une décision manifestement conforme aux intérêts de la Confédération et correspondant bien à un état de fait dont elle ignorait cependant certains éléments essentiels? Il est délicat de se prononcer: les trois hypothèses contiennent, croyons-nous, une part de vérité. Au demeurant, il est très difficile de se faire à l'heure actuelle une idée exacte de ce qui avait transpiré de la politique lucernoise, et de déceler dans quelle mesure les députés libéraux à la Diète pouvaient séparer le grain de l'ivraie, les accusations fondées des renseignements tendancieux et souvent calomnieux.

Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons affirmer catégoriquement le bien-fondé de la décision de la Diète à l'époque où elle fut prise, car elle reposait moins sur des faits pertinemment prouvés que sur des indices, dont certains étaient, nous en convenons, fort sérieux.

En revanche, à l'heure actuelle, la solution adoptée par la Diète nous apparaît comme entièrement justifiée.

En résumé, et si nous nous plaçons aussi bien au point de vue formel qu'à celui du fond, nous pouvons dire que, avant la décision de la Diète datée du 22 juillet 1847, le Sonderbund, bien que préjudiciable en fait à la Confédération, ne pouvait être considéré comme incompatible avec le pacte fédéral en raison de la question d'appréciation soulevée par l'art. 6.

En revanche, dès que la Diète eut prononcé son verdict, verdict pleinement justifié en fait, mais reposant sur un fondement douteux à l'époque, le Sonderbund, déclaré préjudiciable au pacte fédéral, tombait dès lors sous le coup de l'art. 6 et devenait irrémédiablement incompatible avec le pacte fédéral.