La Suisse a-t-elle violé les traités de 1815?

Autor(en): **Martin, William**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): **- (1928)**

Heft 7

PDF erstellt am: **29.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-759697

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

La Suisse a-t-elle violé les Traités de 1815?

par William Martin

Récemment, le Vicaire Général, représentant à Genève l'Evêque de Lausanne et Genève, a adressé au Conseil d'Etat une pétition qui a fait grand bruit dans toute la Suisse. Le Conseil national s'en est occupé et M. Motta a condamné cette initiative dans les termes les plus nets.

Dans sa lettre au Conseil d'Etat, Mgr. Petite se basait sur le rapport de M. Victor Bérard au Sénat français. M. Bérard a exprimé l'opinion que les traités de 1815 ne lient plus la France, parce qu'ils ont été violés en premier lieu par la Suisse, en deux occasions. Ils ont été violés, dit-il, lorsque la Confédération a placé des douanes à la frontière en 1849. Ils l'ont été à nouveau lorsque l'Etat de Genève a unilatéralement supprimé les privilèges dont jouissaient, de par les traités, les citoyens catholiques réunis au Canton de Genève en 1815. Relevant cette affirmation, Mgr. Petite déclare que si les catholiques genevois étaient interrogés par la Cour Internationale de Justice, ils seraient obligés de déclarer qu'en effet, les traités ont été violés à leur détriment, puisque les catholiques n'ont pas encore été remis en possession des immeubles arrachés contre tout droit aux congrégations religieuses en 1876.

Notre but n'est pas d'entrer ici en polémique avec le Vicaire Général. Les catholiques genevois ont eux-mêmes senti ce qu'avait de déplaisant le marchandage qu'il a proposé au Conseil d'Etat. Ils ont repoussé avec indignation la supposition que, citoyens suisses et patriotes, ils puissent chercher dans l'affaire des zones des avantages unilatéraux. Couvert en public, le Vicaire Général a été vigoureusement désavoué dans le particulier par un grand nombre de ses fidèles et de ses prêtres. Sa situation morale est devenue très difficile et un changement au Vicariat se produira probablement dès que les polémiques provoquées par cette affaire se seront apaisées. Il n'y aurait donc rien à gagner à les prolonger.

D'ailleurs, il se trouve que le marché proposé par le Vicaire Général au Conseil d'Etat est inopérant et repose sur une supposition fausse. Mgr. Petite a cru que la Cour internationale de Justice ferait une enquête sur les faits allégués par M. Bérard et qu'en particulier, elle entendrait le témoignage des catholiques de Genève. Il n'en est rien. La Cour se prononcera uniquement sur les mémoires de droit qui lui seront

soumis. En outre, si elle faisait une enquête, le témoignage des catholiques de Genève ne pourrait pas être pertinent. De deux choses l'une, en effet; ou bien les traités ont été violés ou ils ne l'ont pas été. S'ils l'ont été, il importerait peu que l'on réparât aujourd'hui le tort commis, la violation resterait un fait et n'en porterait pas moins ses conséquences juridiques.

*

La question qui nous intéresse est de voir si les traités ont été vraiment violés et dans quelle mesure. On a allégué trois cas différents dans lesquels les traités internationaux auraient été déchirés. Le premier cas concerne l'établissement des douanes à la frontière par la Confédération en 1849. Cette affaire, qui est sans relation avec la question catholique, ne nous intéresse ici qu'indirectement. Disons simplement que cette soi-disant violation des traités n'existe pas. On est parti de l'idée que Pictet de Rochemont avait obtenu le recul des douanes en 1815 en invoquant le fait que la Suisse ne possédait pas de son côté de douanes à la frontière. Cette supposition est historiquement fausse. On l'a faite parce que, avec le temps, on avait oublié les circonstances réelles dans lesquelles ont été élaborés les traités de 1815; on avait fini par s'étonner du fait qu'ils ne comportent pas de réciprocité en faveur de la France. Répétons ici, une fois de plus, que cette absence de réciprocité s'explique par les circonstances dans lesquelles ont été élaborés ces actes.

Les zones ont été créées à la charge de la France et de la Sardaigne pour compenser le fait qu'un territoire promis et donné plusieurs fois à Genève lui eût été finalement retiré. La contre-partie de l'existence des zones, c'est la possession du territoire et il n'en existe pas d'autre. On n'a jamais songé à imposer à la Suisse une réciprocité économique qui eût été dépourvue de motifs. Le but des zones franches a été de permettre le ravitaillement de la ville et d'empêcher que celle-ci pût être affamée par les pays voisins par une simple fermeture de frontières. Aucun risque de ce genre n'existait pour les campagnes françaises et savoyardes, auxquelles on n'a pas songé à accorder un privilège.

Pictet de Rochemont a mentionné dans certains documents et dans des conversations le fait que la Confédération ne possédait pas de douanes et que les droits prélevés à la frontière par le canton de Genève étaient très faibles; mais cet argument n'a pas joué un rôle central dans la négociation et il n'a fait l'objet de la part de la Suisse d'aucun engagement international quelconque. Des engagements de ce genre, qui limitent la souveraineté, ne peuvent se supposer. Il faut donc renoncer

à parler de la soidisant violation des traités, commise par la Confédération en 1849.

*

Le cas du culte catholique est plus grave. C'est là-dessus que porte le seul argument sérieux relatif à une violation des traités internationaux par la Suisse.

On sait que le traité de Turin avait créé, en faveur des citoyens catholiques transférés par la Sardaigne au canton de Genève, un régime de faveur leur garantissant le maintien de leur culte et de certains privilèges. Ces dispositions étaient nécessitées en 1815 par le caractère strictement protestant de la République et Canton de Genève. Elles furent respectées aussi longtemps que la situation de l'Eglise protestante demeura prépondérante dans l'Etat et quelque peu au delà.

Après l'adoption de la constitution de 1847, les dispositions des traités relatives au culte apparurent surannées non seulement aux protestants, mais à la majorité des catholiques. Plusieurs propositions furent faites tendant à abroger les dispositions des traités, mais on recula longtemps devant un acte qui avait, au point de vue juridique, un caractère révolutionnaire. En 1868, cependant, à l'occasion de l'adoption d'une loi sur l'Hospice général, qui réglait l'organisation de la bienfaisance publique, la mention des traités fut supprimée dans la constitution et certaines de leurs dispositions furent abrogées par la loi. Celle-ci fut soumise au peuple de Genève et acceptée à une grande majorité. En particulier les députés catholiques et leurs électeurs affirmèrent à plusieurs reprises que les catholiques se sentaient désormais des Genevois comme les autres, qu'ils ne voulaient plus d'une protection étrangère et qu'ils y renonçaient de leur plein gré.

Ces faits posent plusieurs questions. Les catholiques avaient-ils le droit de renoncer au bénéfice des traités? Y ont-ils renoncé valablement? Si les traités ont été violés dans les clauses relatives au culte catholique, quelle peut être la conséquence de cette violation pour les autres dispositions des mêmes traités. Il résulte d'une étude juridique que nous avons faite jadis[1]) et que nous croyons encore pertinente que les catholiques de Genève n'ayant pas été partie aux traités, mais en étant seulement les bénéficiaires, n'avaient pas le droit d'y renoncer. S'ils l'avaient eu, ce droit aurait eu un caractère individuel et le peuple de Genève tout entier consulté par voie de référendum n'avait pas qualité pour

[1]) *La situation du Catholicisme à Genève, 1815—1907*, par William Martin chez Payot à Lausanne.

prononcer cette renonciation au nom des catholiques. La majorité des catholiques eux-mêmes, qui ont voté la loi, ne pouvaient lier par leur vote une minorité qui la rejetait. Il nous semble, dans ces conditions, que la renonciation des catholiques aux bénéfices des traités n'a pas eu un caractère valide.

Seules les parties contractantes à un traité peuvent renoncer aux privilèges qui en découlent ou abroger certaines de ses dispositions. Les parties contractantes aux traités de 1815 étaient la France et la Sardaigne et en ce qui concerne le seul traité de Turin, Genève et la Suisse. Ce sont donc la France et la Sardaigne qui auraient eu le droit de modifier, d'accord avec la Suisse, les clauses des traités et elles ne l'ont pas fait.

Les catholiques de Genève et le peuple genevois tout entier ont bien pu abroger les clauses des traités dans la législation intérieure, ils n'ont pas modifié par là les droits que les traités ont conféré tant à la France qu'à la Sardaigne. Leur acte étant en violation d'un traité est nul et non avenu aux yeux du droit international.

Qu'est-ce à dire? Est-il exact que par la loi sur l'Hospice général du 26 août 1868, Genève et la Suisse ont, de leurs propres mains, ébranlé tout l'édifice des traités?

Il est certain qu'en droit international, toute clause d'un traité est censée avoir été contractée en vue des autres clauses du même traité. Il ne suffit pas de dire que les dispositions relatives aux questions catholiques sont sans relation organique avec les zones franches pour pouvoir en déduire qu'on a pu supprimer les unes sans ébranler en même temps les autres. Dans une négociation, les deux parties sont toujours supposées se faire des concessions en raison d'autres concessions qu'elles ont reçues et l'on peut parfaitement admettre que la Sardaigne n'aurait pas accordé la zone douanière si elle n'avait obtenu en faveur de ses ex-sujets catholiques des garanties cultuelles suffisantes. Nous inclinons donc à penser que l'acte de 1868 n'est pas resté sans répercussion sur la situation des traités en général.

Mais il faut remarquer à ce propos deux choses. Tout d'abord, les traités sont toujours conclus sous la réserve implicite *Rebus sic stantibus*. Il est incontestable qu'en 1868, les circonstances s'étaient modifiées de façon assez profonde pour que les traités de 1815 eussent perdu leur raison d'être et leur pleine valeur obligatoire. C'est une clause dont il ne doit être fait usage qu'avec une grande prudence, mais on ne peut nier que les Genevois aient eu au moins l'excuse de la bonne foi, en ne se considérant pas comme liés éternellement à des dispositions surannées.

Les clauses de protection de la minorité catholique avaient été nécessaires à un moment où cette minorité pouvait se sentir menacée, mais elle n'avait pas pour but d'arrêter à tout jamais l'évolution du droit public interne de la Confédération suisse. Cela est si vrai que ni la Sardaigne, en 1868, ni la France, n'ont protesté contre les lois genevoises, ni cherché à exercer en aucune manière leur droit de protection sur les catholiques genevois.

On peut d'ailleurs se demander si la France a hérité des droits que conférait à la Sardaigne le traité de Turin. C'est un point très douteux. La Sardaigne a transmis à la France, en 1860 toutes les servitudes et droits internationaux qu'elle possédait en Savoie et qui avaient un caractère réel, c'est-à-dire territorial; mais elle n'a pas pu transmettre à la France ses droits de protection sur des citoyens genevois qui avaient cessé d'être sardes en 1815. Le roi de Sardaigne était demeuré protecteur de ses anciens sujets à titre personnel. C'était un lien entre lui et eux et non point un lien entre le territoire savoyard et les communes réunies au canton de Genève. La Sardaigne, et l'Italie qui lui a succédé dans toutes ses obligations internationales, ont seules, à notre avis, le droit d'invoquer une violation des traités commise par Genève en 1868. Ce droit n'appartient pas à la France. Au surplus, s'il lui appartient, on pourra sans doute prétendre qu'elle en a laissé périmer l'exercice par une carence de soixante ans.

La loi de 1868 n'était qu'une violation théorique et en quelque sorte potentielle des traités. Sur aucun point elle n'empirait la situation matérielle des catholiques genevois. Elle l'améliorait même à certains égards. Ce n'est qu'à partir de 1873 qu'on a pu se rendre compte de la gravité de l'abrogation des traités, lorsque l'Etat de Genève, sous divers prétextes, a supprimé le budget du culte catholique romain et est entré en conflit avec la hiérarchie de l'Eglise. C'est l'une des violations des traités commises alors que le Vicaire Général a invoquée dans sa lettre au Conseil d'Etat.

Le traité de Turin ne parlait pas expressément du régime des congrégations, mais il avait maintenu d'une façon générale le régime du culte existant au moment de sa conclusion.

Au cours de la période du *Kulturkampf*, les congrégations catholiques furent l'objet d'un grand nombre d'attaques de la part des milieux radicaux. Le 2 juin 1875, M. Héridier demanda au Grand Conseil de retirer toutes les autorisations et de placer sous l'administration provisoire de l'Etat les biens des corporations dissoutes. Les autorisations précédem-

ment accordées à diverses congrégations furent retirées par deux arrêtés législatifs, du 23 août et du 1er septembre 1875. Le 25 septembre 1876, une loi réunit au domaine de l'Etat « tous les biens meubles et immeubles que les corporations supprimées possédaient dans le canton à la date du 2 juin 1875 ». L'article 2 prévoyait que ces biens « resteraient affectés à leur destination de charité et de bienfaisance et à l'instruction publique ».

Cette loi fut appliquée sans procès à un immeuble, celui que les sœurs de charité avaient acquis à Carouge, en vertu de la loi sur les fondations. L'Etat seul peut donner la vie aux fondations; lorsqu'il la leur retire, leurs biens sont sans maîtres et font retour à l'Etat. Par une conséquence paradoxale, ce fut donc la seule congrégation dont la situation légale fût tout à fait régulière, qui se vit privée en premier lieu de ses biens, tandis que les autres furent en mesure de conduire de longs procès.

Les congrégations possédaient des biens qui, pour la plupart, leur avaient été légués par les curés des paroisses ou qui avaient été achetés avec l'argent des fidèles. Mais la situation légale de ces congrégations n'étant pas tout à fait régulière, elles n'avaient pas le droit de posséder par elles-mêmes des immeubles; aussi ceux-ci avaient-ils été inscrits au nom de telle ou telle personne interposée, généralement des membres de la communauté.

Le 18 avril 1876, le Tribunal fédéral déclarait inconstitutionnelle l'énumération des biens contenue dans la loi d'expropriation. « Le législateur, disait l'arrêt, a commis un empiétement sur le domaine judiciaire dès le moment où de sa seule autorité contre la teneur de titres authentiques et malgré une position de fait, corroborée par des inscriptions cadastrales, il a déclaré biens de corporations des immeubles détenus par les recourants. » Mais l'arrêt réservait à l'Etat la faculté de se faire envoyer en possession par les tribunaux.

L'Etat introduisit sa revendication et le Tribunal fédéral rendit son arrêt définitif le 21 octobre 1882. Il prononçait la nullité des titres notariés des propriétaires apparents des immeubles de congrégations et admettait que ceux-ci n'avaient personnellement aucun droit à la propriété des immeubles en litige.

L'arrêt du Tribunal fédéral avait pour effet d'annuler les titres de propriété antérieurs, mais non de rendre l'Etat propriétaire. L'Etat fut seulement chargé de l'administration provisoire des biens, en attendant que les vrais propriétaires eussent fait reconnaître leurs droits par les tribunaux.

C'est ainsi que, depuis 1882, les immeubles en question sont restés entre les mains de l'Etat, qui les administre, mais ne peut en disposer. On sait que la loi de 1876 avait précisé que ces biens resteraient affectés à leur destination de charité et de bienfaisance et à l'instruction publique. Mais depuis l'arrêt de 1882, l'Etat s'est fort peu soucié de l'intention des donateurs. L'un des bâtiments des congrégations est devenu le siège du bureau de la salubrité publique, un autre, après avoir été un orphelinat, est un hangar de pompes à incendie, un autre encore sert d'entrepôt à une fabrique de chapeaux, etc.

La situation juridique est donc tout à fait claire. L'Etat n'est pas propriétaire de ces biens et ne le sera jamais, car un élément manquera toujours pour la prescription, la possession de bonne foi.

Dans ces conditions, si demain un ayant droit se présentait devant les tribunaux, il pourrait revendiquer la propriété, à condition d'être en mesure d'établir qu'il est bien l'héritier du dernier propriétaire ayant possédé régulièrement avant les congrégations. C'est cette preuve qui est extrêmement difficile à faire et c'est pourquoi l'on ne voit pas de fin à la situation actuelle.

Il ne suffit pas de déclarer que la situation est illégale. Tout le monde est d'accord sur ce point; l'Etat n'est pas propriétaire. Mais comme on ne sait pas qui est propriétaire et comme l'arrêt du Tribunal fédéral de 1882 a créé une situation ne permettant pas de le reconnaître, on ne voit pas à qui ces biens pourraient être remis légalement.

Lorsque, en 1907, l'Eglise a été séparée de l'Etat à Genève, on a cru que les catholiques considéraient cette séparation comme une satisfaction suffisante, mettant fin à tous les litiges antérieurs, nés du Kulturkampf. Aussi a-t-on été très surpris lorsque le Vicaire Général est venu dire, officiellement, que cet apaisement ne s'appliquait pas aux biens des anciennes congrégations.

On peut comprendre, à la rigueur, son point de vue. La Séparation a liquidé des litiges provenant de la suppression unilatérale et violente du budget des cultes au détriment des seuls catholiques romains. La question des immeubles des congrégations n'a rien à voir avec cette suppression du budget des cultes et l'on peut admettre qu'elle n'a pas été liquidée par elle. Si les catholiques dans une période de calme politique proposaient à l'Etat une transaction définitive, libérant par exemple une partie des immeubles de toute servitude, à condition qu'on leur remît l'un ou l'autre, un semblable marché aurait pu être envisagé. Il serait très difficile de lui trouver une base juridique, mais l'Etat

pourrait sans doute en créer une par la loi. Nous connaissons en tout cas beaucoup de protestants qui ne se fussent pas indignés d'une revendication de ce genre, dont l'équité serait évidente.

Mais c'est là une question purement intérieure, qui ne regarde que l'Etat de Genève et ses citoyens. Il est inadmissible de vouloir la transformer en une question internationale et se servir des difficultés actuelles de la Suisse avec la France pour imposer à la collectivité une solution favorable à des intérêts particuliers. Nous sommes personnellement partisans d'un règlement équitable de cette affaire, mais il est impossible de laisser dire qu'elle ait une relation quelconque avec l'affaire des zones.

C'est en 1868 que les traités ont été abrogés par les dispositions constitutionnelles genevoises et les actes de 1876 n'ont été qu'une conséquence indirecte de cette première atteinte aux traités internationaux. C'est donc uniquement sur la portée juridique de la loi de 1868 que la discussion doit rouler. Elle sera certainement élucidée devant la Cour internationale de Justice, et la Confédération n'a pas besoin dans ce débat de l'aide supplémentaire du Vicaire Général de Genève.

La question est assez compliquée pour qu'on la traite en toute sérénité et sans y mêler des polémiques irritantes.