

L'intégration de la population du canton de Vaud sous la Médiation : héritages et ruptures par rapport à la période de la République helvétique

Autor(en): **Arlettaz, Silvia**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue historique vaudoise**

Band (Jahr): - **(2004)**

PDF erstellt am: **15.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-515286>

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.

L'INTÉGRATION DE LA POPULATION DU CANTON DE VAUD SOUS LA MÉDIATION

Héritages et ruptures par rapport à la période de la République helvétique

SILVIA ARLETTAZ

L'expérience de la République helvétique a été celle de la construction nationale — c'est-à-dire de l'édification de l'entité nationale — et de l'intégration des bourgeois et des différentes catégories de la population dans le nouveau système en vigueur ou en voie de constitution. La création de cet espace s'est opérée par un double processus d'inclusion et d'exclusion, fondé sur les principes de la liberté et de l'égalité mesurés dans leur application à l'aune des impératifs nationaux.¹ De fait, la genèse de la communauté nationale, en fondant notamment la République sur l'indigénat et l'égalité politique, s'est révélée un puissant facteur d'inclusion face aux anciens égoïsmes inhérents à des solidarités locales et protectionnistes. Dans le même temps, la société nationale s'est construite sur un certain nombre d'exclusions jugées nécessaires à la formation de l'unité. Opérée dans des contextes national et international très tendus, brusquement interrompue par la Médiation, la tentative d'élaborer une nouvelle société reste largement inachevée ; elle aura pourtant laissé un certain nombre de principes prendre racine.

L'Acte fédéral du 19 février 1803 marque un retour au fédéralisme qui rompt avec la vision d'une société politique et civile intégrée au niveau suisse, ce qui implique une restructuration des espaces et des institutions, sur les plans cantonal et communal. Le Premier Consul engage les Suisses à poursuivre dans la voie de la modernité : « [...] au lieu de prendre vos éléments dans vos anciennes chartes de privilèges, il faut les prendre dans la révolution et dans les droits du peuple [...] ».²

Pour les députés vaudois en charge de rédiger la nouvelle Constitution, il ne s'agit pas de faire table rase de l'expérience helvétique, mais de l'adapter à un ordre plus conservateur :

1 Cette problématique est développée dans la thèse de l'auteure *Citoyens et étrangers sous la République helvétique 1798-1803*, Genève, à paraître.

2 Notes de Pierre-Louis Røederer sur le discours du Premier consul, JOHANNES STRICKLER (éd.), *Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798-1803)*, Bern, 1903, vol. IX, n° 139, p. 884.

Nous avons travaillé pour un Pays intéressant par sa localité, et par les mœurs de ses habitants. Nous avons cherché à concilier, autant que nous l'avons pu, ses anciennes habitudes, avec le nouvel ordre de choses auquel il est appelé [...]. C'est pour ce peuple que nous avons projeté une Constitution ; nous avons cru qu'il était digne d'institutions libérales, nous avons cherché cependant les Tempéraments nécessaires pour qu'une sage liberté ne pût point dégénérer en Licence.³

Dans cet article, nous esquisserons quelques aspects de l'intégration de la population du canton de Vaud en essayant de mettre en évidence les héritages et les ruptures par rapport à la période de la République helvétique.

A. LES DROITS FONDAMENTAUX

L'énoncé de « principes fondamentaux » au titre premier des textes constitutionnels est abandonné dès 1801. Pour le Corps législatif, un tel rappel n'est plus nécessaire ; les « vrais principes de l'égalité et de la *liberté politique et civile* » sous-tendent l'édifice constitutionnel.⁴ Le retour au système fédératif engendre toutefois des préoccupations. Ainsi, en décembre 1802, Daniel-Alexandre Chavannes s'inquiète d'une réapparition des frontières qui isolent les cantons : « Verra-t-on désormais le Suisse d'un Canton traité dans un autre Canton, comme autrefois, plus défavorablement, et sous les rapports politiques, et sous les rapports commerciaux, qu'il ne le sera en France, en Angleterre, en Hollande et même en Espagne !⁵ ».

A ses yeux, une certaine unité est vitale à la conservation du nouveau régime :

Ne pourrait-on pas, sans blesser les droits que réclament impérieusement les langues, les religions, les mœurs, les intérêts et les opinions diverses, ramener cependant toutes les organisations cantonales à certains principes uniformes qui préviendraient ce trop grand isolement, et introduiraient une sorte d'harmonie dans notre corps politique, j'ajouterais moral et religieux ?⁶

Dans ses dispositions générales, l'Acte fédéral confirme la rupture opérée par la République helvétique avec un ordre social fondé sur les inégalités juridiques de l'Ancien Régime. En excluant tout statut d'exception pour les citoyens suisses,⁷ il assure une certaine continuité avec le régime de 1798 toutefois dominée par les souverainetés cantonales. De même, dans une vision libérale, il réaffirme trois libertés devant faciliter l'intégration socio-économique des Suisses, à savoir la faculté de transporter leur domicile dans un autre canton, d'y exercer librement leur industrie et

3 « Mémoire des Députés Vaudois sur leur projet de Constitution », cité par ÉMILE COUVREU, *Comment est née la Constitution vaudoise de 1803*, Lausanne, 1903, p. 79-81.

4 Directions du corps législatif aux Diètes cantonales, du 15 juillet 1801, JOHANNES STRICKLER (éd.), *Actensammlung*, op. cit., Bern, 1899, vol. VII, n° 57, p. 209.

5 « Des rapports entre cantons. Aux Sénateurs François de Barthélémy, Joseph Fouché, Pierre-Louis Rœderer et

Jean-Nicolas Des Meuniers », Daniel-Alexandre Chavannes, Vevey, 23 décembre 1802, cité par ÉMILE COUVREU, *Comment est née la Constitution*, op. cit., p. 104.

6 *Ibid.*

7 « Il n'y a plus en Suisse, ni pays sujets, ni privilèges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles » (Art. III, « Acte fédéral, du 19 février 1803 », *Bulletin*, op. cit., p. 533).

d'y acquérir les droits politiques conformément à la loi du canton.⁸ Les concepts d'égalité et de liberté restent toutefois sans grande substance et sans définition quant à leur portée réelle, notamment en ce qui concerne les droits et les devoirs liés à leur garantie.⁹

D'une manière générale, le retour au système fédératif marque les limites d'une intégration désormais pensée prioritairement comme cantonale. La première conséquence est de faire du peuple suisse un peuple de ressortissants cantonaux, dont l'existence est à nouveau fortement définie par le principe de l'origine. Dès lors, l'étranger n'est plus seulement le ressortissant d'un État étranger, mais également le Confédéré établi hors de son canton d'origine. A cela s'ajoutent encore des frontières au sein de la population cantonale qui se traduisent par des exclusions de nature diverse, en particulier en matière de participation aux affaires publiques. En revanche, l'abolition imposée par la France de la distinction entre commune d'habitants et bourgeoisie,¹⁰ ainsi que la gestion des biens de la commune et de la caisse des pauvres par la municipalité représentent un pas en faveur de l'intégration des citoyens vaudois.¹¹ Un certain nombre de communes vaudoises expriment leur reconnaissance au Premier Consul : « [...] il n'y aura plus en Suisse d'Oligarchies, d'Oligarques ni de privilégiés ; — les citoyens seront égaux en droit, — ils vous devront d'être ainsi réintégrés dans les droits de l'humanité. »¹²

La nouvelle constitution du canton de Vaud de 1803 ne comprend pas de déclaration des droits et ne mentionne de liberté que celle du culte et des communions.¹³ La liberté reste toutefois un principe fédérateur, mais intrinsèquement lié à un ordre légal.¹⁴ Respect de la loi et indépendance sont les fondements d'une liberté qui ne se confond plus guère avec les droits de l'homme. Comme ses prédécesseurs de l'Helvétique, l'élite politique cherche à concilier la liberté politique et civile avec l'ordre public. D'une manière générale, l'unité de la société politique et civile est pensée exclusivement en terme vaudois. En matière démocratique, il n'est plus

8 *Ibid.*, Art. IV.

9 Une certaine littérature, rédigée à l'occasion de la commémoration du Bicentenaire de l'Acte de Médiation, révèle parfois des confusions quant aux principes fondamentaux de l'Acte fédéral. Ainsi, ALAIN-JACQUES TORNARE, *Quand Fribourg était capitale de la Suisse – Als Freiburg die Hauptstadt de Schweiz war*, Fribourg, Bibliothèque cantonale et universitaire, 2003, considère que l'Acte de Médiation consacre notamment en théorie le principe de la « souveraineté populaire » (p. 30). Il lui attribue également la création d'un « indigénat suisse » (p. 25), alors que ce dernier a été créé par la République helvétique et qu'il a été supprimé par la Médiation.

10 DANIELE TOSATO-RIGO, *Portrait d'un père de la patrie. Le landamman Muret (1759-1847)*, Lausanne, 1988, p. 78-79; JACQUES HALDY, « Les communes vaudoises au XIX^e siècle », in CORINNE CHUARD et al. (éd.), *Vaud sous l'Acte de Médiation 1803-1813. La naissance d'un canton confédéré*, Lausanne, 2002, p. 157-160.

11 Les bourgeoisies sont perçues tantôt comme des

institutions qui entretiennent l'esprit de localité et qui rendent les citoyens étrangers, pour ne pas dire ennemis les uns des autres, ainsi pour Henri Monod (« Inconvénients des Bourgeoisies, réponse du Citoyen Monod aux Citoyens Municipaux et Régisseurs de Vevey », Paris, 19 janvier 1803, cité par ÉMILE COUVREU, *Comment est née la Constitution*, op. cit., p. 146-147), tantôt comme un lien qui distingue le citoyen du cosmopolite et lui indique où est sa patrie (« Projet d'organisation pour le Canton de Vaud, n° 4 », *ibid.*, p. 191-192).

12 « Adresse de 36 Communes du Canton de Vaud », Duveluz, sous-préfet du District de Moudon, *ibid.*, p. 72.

13 Art. XXV, « Constitution du canton de Vaud », *Bulletin*, op. cit., p. 524.

14 GÉRALD ARLETTAZ, « Quelle liberté pour quelle patrie? L'émergence de la pensée libérale dans le canton de Vaud (1798-1830) », in OLIVIER MEUWLY, BERNARD VOUTAT (éd.), *Les Constitutions vaudoises 1803-2003. Miroir des idées politiques*, Lausanne, 2003, p. 19-38.

question de « peuple souverain », la participation aux droits politiques est fortement restreinte, notamment par l'introduction du cens. Un discours dépréciatif est associé au peuple, souvent désigné sous le terme de populace. En matière civile, tout reste à faire ; le canton vit sous sept codes différents et le projet de Code civil, initié en 1805 s'enlise ; de même, c'est le code pénal helvétique qui sera encore en vigueur à la fin de la Restauration. Quant à la législation, elle s'inspire largement des dispositions mises en œuvre sous la République helvétique, en particulier dans le domaine de la surveillance des étrangers, du commerce ambulancier, du séjour et de l'établissement.

B. LES DROITS DE CITOYEN

La République helvétique a imposé la souveraineté du peuple ; la démocratie instaurée en 1803 confère le « pouvoir souverain » non plus au peuple lui-même, mais au Grand Conseil.¹⁵ L'élargissement de la démocratie directe ne fait pas partie du programme politique de 1803 :

[...] si le principe de la souveraineté du peuple veut en effet que les offices publics ne soient conférés qu'à des citoyens agréables à ce peuple — d'un autre côté tout ce qui tend à multiplier l'exercice de son pouvoir tend aussi à troubler sa tranquillité et son véritable bonheur. [...] ce même peuple ne contient point une masse de lumières suffisantes pour que ses opérations politiques ne soient pas à chaque instant influencées par les hommes qui s'intéressent le moins au bien général et à la chose publique.¹⁶

Henri Monod exprime ses craintes de voir les extrêmes siéger au Grand Conseil : « [...] cette grande latitude qu'elle [la Constitution] donne au Peuple d'exprimer son vœu dans les choix qu'elle aura à faire, très bonne chez un Peuple simple et dans des temps ordinaires, n'est-elle point quelque danger dans un moment d'effervescence et de passions ? »¹⁷

Le nouvel État vaudois place désormais ses espoirs en une oligarchie de propriétaires dont l'appétit et l'intérêt à gérer la chose publique est mesurée à l'aune du cens.¹⁸ Ci-devant bourgeois d'une commune du canton ou ayant acquis un droit de copropriété aux biens de la bourgeoisie, ils formeraient une classe de citoyens actifs à la « réputation pure » et aux « sentiments libéraux », capables d'offrir « une garantie immense » de leur « attachement à l'ordre ».¹⁹ Les propriétaires aspirent au retour de la « Concorde et de la Tranquillité, qui seules avec les principes de Religion et de Moralité » peuvent faire le « bonheur de la commune Patrie ».²⁰ En outre, « les Non-Propriétaires ne concourent en aucune manière à la formation de l'opinion parmi nous, soit

15 « Constitution du canton de Vaud », *Bulletin*, *op. cit.*, p. 519.

16 « Projet d'organisation pour le canton de Vaud, n° 4 », cité par ÉMILE COUVREU, *Comment est née la Constitution*, *op. cit.*, p. 190.

17 « Des élections ; des cantons directeurs », Henri Monod, Paris, 17 janvier 1803, *ibid.*, p. 122.

18 Art. XX, « Constitution du canton de Vaud », *Bulletin*, *op. cit.*, p. 516, p. 521 et p. 523.

19 « Pétition de 538 Propriétaires vaudois au Général Bonaparte », Lausanne, 16 septembre 1802, cité par ÉMILE COUVREU, *Comment est née la Constitution*, *op. cit.*, p. 64.

20 *Ibid.*

en raison de leur petit nombre, soit en raison de la nullité attachée à cet état. Les Propriétaires seuls créent l'opinion publique. Elle se combine avec le plus ou le moins de fortune. »²¹

Le primat du cens ne va pas sans susciter des oppositions, ainsi celle de Daniel-Alexandre Chavannes qui demande de la prudence au canton : « [...] si d'un côté il doit repousser la démocratie absolue, de l'autre il ne doit pas oublier qu'un système qui accorderait trop à la richesse tendrait nécessairement à introduire dans son sein une sorte d'aristocratie qui y étoufferait bientôt toute liberté ».²²

De fait, en 1812, le gouvernement reconnaîtra que par manque de propriété, un « très grand nombre d'honnêtes artisans » et de « manœuvriers souvent très intéressants » ont été privés du droit de vote.²³ Enfin, d'autres voix, s'inspirant de la législation française mais aussi de propositions formulées sous la République helvétique,²⁴ entendront encore exclure des Assemblées du Peuple et « [...] de la qualité de citoyens prenant part aux affaires publiques [...] les Domestiques servant la personne. La Classe des hommes sur qui une influence étrangère est facile à exercer [...]. »²⁵

Non sans opposition, la Constitution garantit l'élection directe.²⁶ Toutefois, afin de mettre en place et de maintenir les « tempéraments nécessaires » à la construction du canton, elle sanctionne le principe de l'élection à vie pour certains membres du Grand Conseil.²⁷ David-Frédéric Monneron estime qu'il s'agit d'une « [...] disposition d'une nécessité indispensable partout où

21 « Du mode d'élection », Jean-Jacques Cart, Paris, 3 janvier 1803, *ibid.*, p. 107.

22 « Des rapports entre cantons. Aux Sénateurs François de Barthélémy, Joseph Fouché, Pierre-Louis Roederer et Jean-Nicolas Des Meuniers », Daniel-Alexandre Chavannes, Vevey, 23 décembre 1802, *ibid.*, p. 105. Le Premier Consul n'est pas un partisan absolu du critère de propriété. S'exprimant à propos des petits cantons : « C'est une idée de gauche de la politique moderne, d'exiger des conditions de propriétés [...] » (« Notes prises à la séance tenue par le Premier Consul, le samedi 9 pluviôse aux Tuileries [29 janvier 1803] », cité par VICTOR MONNIER, *Bonaparte et la Suisse : travaux préparatoires de l'Acte de Médiation (1803) : procès-verbal des assemblées générales des députés helvétiques et des opérations de la Commission nommée par le Premier Consul pour conférer avec eux*, Genève, Bâle, 2002, p. 114).

23 *L'Histoire vaudoise*, in *Encyclopédie illustrée du pays de Vaud*, vol. 4, Lausanne, 1973, p. 171.

24 Notamment de Philippe Secretan qui ne comprenait pas pourquoi l'on n'avait pas « exclu des assemblées primaires les domestiques attachés au service de la personne ou du ménage, les gens qui sont à la charge d'une bourse publique, ceux qui ne fournissent aucune contribution pour les dépenses publiques » (Secretan à La Harpe, Lausanne, 5 avril 1798, in JEAN CHARLES BIAUDET, MARIE-CLAUDE JEQUIER (éd.), *Correspondance de Frédéric-César de La Harpe sous la République*

helvétique, Neuchâtel, 1985, t. II, p. 245. Voir GÉRALD ARLETTAZ, « Quelle liberté pour quelle patrie ? », *op. cit.*

25 « Mémoire des Députés Vaudois sur leur Projet de Constitution », cité par ÉMILE COUVREU, *Comment est née la Constitution*, *op. cit.*, p. 81.

26 Insérée dans le projet soumis au Premier Consul, l'élection indirecte — avec la succession de deux chambres électorales pour les premières places — est abandonnée sous l'influence du projet thurgovien, plus démocratique, et qui sert de base au texte final. La Constitution de 1803 garantit l'élection directe de soixante-deux députés sur cent quatre-vingt par les cercles ; les autres députés sont tirés au sort parmi des candidats également nommés par les assemblées de cercle (art. XIV, « Constitution du canton de Vaud », *Bulletin*, *op. cit.*, p. 521-522). Ce choix satisfait le Premier Consul : « Dans les corps électoraux, les cabales excluent l'homme de mérite. La nomination directe donne de meilleur choix. C'est l'expérience de la France. » (« Notes prises à la séance tenue par le premier consul, le samedi 9 pluviôse aux Tuileries [29 janvier 1803] », cité par VICTOR MONNIER, *Bonaparte et la Suisse*, *op. cit.*, p. 120).

27 Art. XV « Les membres du Grand Conseil de la seconde et de la troisième nomination n'appartiennent à aucun cercle. Ceux de la seconde nomination sont à vie, s'ils ont été dans la même année, présentés par quinze cercles. Ceux de la troisième sont également à vie, si trente cercles les ont présentés dans la même année. » (« Constitution du canton de Vaud », *Bulletin*, *op. cit.*, p. 522).

l'on sentira le prix de la sûreté et de l'ordre, et où l'on voudra de la dignité dans les magistrats, de la stabilité et de la sagesse dans les mesures du gouvernement ».²⁸

Le pouvoir va rester concentré entre les mains d'une oligarchie de députés. Les événements de 1802 écartent les partisans de l'ancien régime, qui n'obtiennent que cinq sièges dans le nouveau Grand Conseil.²⁹ Des hommes modérés de l'Helvétique sont nommés aux charges les plus importantes, tels Henri Monod, Jules Muret et Auguste Pidou³⁰. C'est la « démocratie gouvernée par les meilleurs », farouchement défendue par Henri Monod. Le canton se caractérise par « le passé révolutionnaire de ses institutions et de son personnel politique ».³¹ Dans ce contexte, quels seront les acteurs de la construction du nouveau canton ? Ce seront essentiellement les Vaudois avec une participation contrôlée et restrictive des étrangers au canton et à la Confédération.

C. LA RECONNAISSANCE DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

Les libertés de circulation des personnes et d'établissement, étroitement liées à la liberté d'exercer une activité professionnelle et rémunérée, figurent au nombre des droits particulièrement sensibles. Elles sont analysées à l'aune des bénéfiques, des risques et des coûts potentiels liés au séjour de nouveaux habitants. De fait, l'autorisation d'établissement est associée à la reconnaissance d'un certain nombre de droits qui garantissent à l'étranger admis à résidence une première intégration socio-économique.

1. L'ÉTABLISSEMENT

Sous la République helvétique, après une première loi modérément libérale rapidement contestée, les conditions d'établissement sont durcies pour des raisons d'ordre sécuritaire — contrôler les mouvements des étrangers — et socio-économiques afin d'éloigner les étrangers sans reconnaissance sociale, sans qualification professionnelle et susceptibles de tomber à la charge publique. La loi sur l'établissement des étrangers, du 24 novembre 1800,³² soumet la résidence à autorisation au terme d'une procédure administrative lourde, organisée autour de la preuve de l'origine ou du dépôt d'une caution et de la surveillance de l'étranger ; elle contrôle strictement les changements de domicile ainsi que le renouvellement des permis et des certificats

28 David-Frédéric Monneron, « Quelques vues pour servir à la Constitution du Canton de Vaud, n° 2 », cité par ÉMILE COUVREU, *Comment est née la Constitution*, op. cit., p. 166-167. David-Frédéric Monneron (1756-1837), pasteur à Gingins puis à Lonay, doyen de la classe de Morges. Auteur de plusieurs brochures sur des questions religieuses et politiques.

29 GÉRALD ARLETTAZ, *Libéralisme et Société dans le Canton de Vaud 1814-1845*, Lausanne, 1980, p. 119.

30 Cf. première partie CORINNE CHUARD et al. (éd.), *Vaud sous l'Acte de Médiation 1803-1813*, op. cit., les articles

consacrés aux acteurs de la Médiation, p. 25-96.

31 GÉRALD ARLETTAZ, *Libéralisme et Société*, op. cit., p. 127.

32 « Loi sur l'établissement des étrangers en Helvétie, du 24 novembre 1800 », *Bulletin des lois et décrets du Conseil législatif de la République helvétique*, V, p. 124-130. Voir également l'« Arrêté sur l'établissement des étrangers en Helvétie, du 2 janvier 1801 », *Bulletin*, op. cit., 2^e cahier, p. 68-70.

d'origine. La Constitution de la République helvétique de 1802, puis l'Acte fédéral de 1803 reconnaissent la liberté d'établissement pour les citoyens suisses, dans le respect des lois cantonales.

Dans le canton de Vaud, les dispositions de la loi helvétique de 1800 restent appliquées, avec quelques modifications notamment sur l'enregistrement des étrangers, jusqu'en 1811.³³ En particulier, le 27 janvier 1804, un arrêté régularise l'octroi et le renouvellement des permis d'établissement des étrangers. Une fois l'an, en décembre, les municipalités sont chargées de réunir tous les permis d'étrangers établis et de les envoyer au Petit Conseil avec « un tableau dans lequel seront inscrits les dits étrangers et les observations de la municipalité sur la conduite et les circonstances actuelles de chacun d'eux ».³⁴

La première loi spécifique sur l'établissement des étrangers est adoptée le 1^{er} juin 1811.³⁵ Développée en 67 articles, elle comprend également des mesures relatives à l'intégration civile des « étrangers », soumises à autorisation spéciale du Petit Conseil, notamment en matière de mariage, d'acquisition d'immeubles, de constitution d'hypothèques et de cessions de créances hypothécaires. Sous le terme « étranger » sont désignés d'une part les ressortissants d'États étrangers et, d'autre part, les Confédérés. La loi reconnaît toutefois aux Confédérés et aux Français³⁶ qui satisfont aux conditions un statut privilégié ; le permis ne pourra leur être refusé.³⁷

Sélective, la politique d'accueil du canton de Vaud introduit deux types de permis selon le critère de la durée : le permis de séjour à court terme,³⁸ octroyé par la municipalité, et les permis de séjour annuel et d'établissement décennal relevant de la compétence du Petit Conseil.³⁹ S'appuyant sur l'expérience de la République helvétique, la loi de 1811 fait une large place au contrôle de l'étranger ; il s'agit non seulement de savoir d'où vient l'étranger, mais surtout s'il sera toujours reçu, lui et sa famille, dans son pays d'origine. Le défaut de papiers peut être compensé par un dépôt en numéraire ou la caution de deux citoyens agréés par la municipalité de la commune. Cette alternative ne concerne toutefois que les étrangers fortunés ou déjà intégrés. Contrôler pour éviter de secourir ; ces mesures visent à protéger les finances des communes et de l'État en cas d'indigence.

Admis à résidence, l'étranger reste sous la haute surveillance du Département de justice et police chargé de viser et de renouveler les permis d'établissement ainsi que de la municipalité de

33 Voir notamment « Arrêté, note des étrangers à fournir par les aubergistes, du 30 juillet 1803 », *Recueil des lois, décrets et autres actes du gouvernement du canton de Vaud et des actes de la Diète helvétique qui concernent ce canton*, I, 1803, Lausanne, p. 311-312 ; ainsi que « Arrêté, octroi et renouvellement des permis d'établissement des étrangers, du 27 janvier 1804 », *ibid.*, II, p. 16-17.

34 « Arrêté sur l'octroi et le renouvellement des permis d'établissement des étrangers, du 27 janvier 1804 », *ibid.*, II, p. 16-17.

35 Art. 38 à 40, « Loi sur l'établissement des étrangers, du 1^{er} juin 1811 », *ibid.*, VIII, 1811, p. 136-137.

36 Avec le traité d'alliance du 19 août 1798, puis celui du 27 septembre 1803, la France assure à ses ressortissants les libertés d'établissement, de commerce et d'industrie.

37 Art. 4, *ibid.*, p. 125-126.

38 Art. 16 à 28, *ibid.*, p. 129 à 133.

39 Art. premier à 15, *ibid.*, p. 124-129.

la commune de domicile productrice d'actes de mœurs. En outre, afin d'éviter l'accroissement des apatrides, l'étranger est tenu tous les dix ans de faire renouveler son certificat d'origine. Enfin, les changements de domicile d'une commune à l'autre sont soumis à autorisation du Petit Conseil. Pour les voyageurs et les touristes, les dispositions en matière de séjour à court terme sont allégées.

Autre caractéristique, la loi de 1811 édicte des dispositions spécifiques pour la « classe des ouvriers », à savoir les « gens de métier, artisans et manouvriers étrangers », ⁴⁰ ainsi que pour les enfants d'étrangers non établis.⁴¹ L'étranger qui souhaite séjourner avec prise d'emploi doit faire viser son passeport ou son livret de voyage par le Juge de Paix du Cercle et le déposer entre les mains du Syndic de la municipalité de la Commune où il se propose de séjourner. Le livret de voyage porte la mention de chaque maître chez lequel l'étranger a travaillé : « Au moyen de cet acte le porteur pourra séjourner dans la Commune sans ultérieure permission, tant qu'il ne donnera pas lieu à des plaintes fondées, qu'il ne fera aucune entreprise ou établissement pour son propre compte et qu'il demeurera au service salarié d'un ressortissant du Canton ou d'un étranger légalement domicilié. »⁴²

2. LA LIBERTÉ DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Sous la République helvétique, les options nationales en matière de travail sont envisagées à la fois sur des bases protectionnistes et sur des bases libérales permettant d'associer l'ensemble des forces vives au développement du pays. Il s'agit essentiellement de permettre à chaque individu de pouvoir exercer sans entraves l'activité qui répond à ses choix et à ses aptitudes. La loi n'intervient que pour protéger la société contre des activités nuisibles ou dangereuses. Cette option se heurte à une forte résistance des professions installées de longue date, anciennement protégées et qui s'unissent pour défendre leurs métiers contre la concurrence de nouveaux venus, Helvétiens ou étrangers. De fait, malgré la loi sur l'abolition des jurandes et maîtrises, du 19 octobre 1798,⁴³ de nombreuses restrictions subsistent. En ce qui concerne les étrangers, dans la mesure où ils sont au bénéfice de l'établissement, ils sont assimilés aux citoyens helvétiens.

Le commerce ambulancier fait l'objet d'une surveillance particulière envisagée comme essentielle pour l'économie, la sécurité et la morale de l'État. Le colporteur apparaît comme un concurrent, comme un commerçant malhonnête qui abuse le client sur la qualité de la marchandise, voire comme un voleur. Les élites gouvernantes considèrent le colportage sous l'angle d'une menace pour la sécurité du pays. Elles y voient l'instrument de la propagation d'idées séditionnaires. L'hostilité

⁴⁰ Art. 29 à 37, *ibid.*, p. 134-136.

⁴¹ Art. 38 à 40, *ibid.*, p. 136-137.

⁴² Art. 32, *ibid.*, p. 135.

⁴³ « Loi sur l'abolition des jurandes et maîtrises, du 19 octobre 1798 », *Bulletin des lois et décrets du Corps législatif de la République helvétique avec les arrêtés et proclamations du Directoire exécutif de la République helvétique*, II, p. 31-32.

à l'égard des colporteurs étrangers, Juifs en particulier,⁴⁴ d'abord désignés comme les principaux responsables de tous les méfaits du commerce itinérant, s'est rapidement reportée sur les ambulants indigènes.

Sous la Médiation, d'une manière générale, les libertés de commerce et d'industrie reculent au profit d'un retour aux anciennes restrictions.⁴⁵ En ce qui concerne la législation vaudoise, elle s'inspire pour l'essentiel des lois de la République helvétique.⁴⁶ C'est le cas en particulier pour le commerce ambulancier comme l'attestent les dispositions de l'arrêté du 14 juillet 1803⁴⁷ et de la loi du 22 octobre 1805⁴⁸ en matière d'obligation de la patente, de la stricte réglementation des conditions de vente et pour le colportage de maison à maison, dont l'interdiction est reconduite en 1805. Les autorités vaudoises se montrent très attentives au séjour avec prise d'emploi. L'étranger est placé sous surveillance, contrôlé dans ses changements d'emploi et interdit d'exercer une activité indépendante. L'ouvrier étranger qui ne ferait que parcourir le pays, sans exercer sa profession, est réputé vagabond et traité comme tel.⁴⁹ En outre, il ne sera plus accordé de passeports ordinaires aux personnes exerçant un métier, mais il leur sera délivré des livrets de voyage qui réuniront les qualités de passeport.⁵⁰ C'est une nouvelle forme d'« identité objectivée ».⁵¹

3. LE CONTRÔLE DE LA MOBILITÉ

Pour assurer le maintien de la sécurité intérieure et extérieure de l'Helvétie, la République helvétique a développé une politique sécuritaire très dure, avec un arsenal de mesures policières, au niveau civil, politique, militaire et pénal. Il s'agissait de soumettre à surveillance l'ensemble du corps national, en particulier dans le domaine de la circulation des personnes et des idées. Dans ce domaine également, la politique et les pratiques de la République helvétique pour contrôler les populations flottantes sont largement reconduites. Entre 1803 et 1806, outre les dispositions relatives aux marchands ambulants, trois mesures sécuritaires sont adoptées pour réglementer la mobilité des personnes. En juin 1803, le Grand Conseil adopte des mesures coercitives à l'encontre des vagabonds et des gens sans aveu. Au terme de la loi du 1^{er} juin, ceux-ci sont définis comme « tous les individus qui parcourent le pays sans avoir de domicile fixe, ou de séjour connu,

44 Voir notamment aux Archives fédérales suisses les dossiers B 1091-1121.

45 Selon Édouard His, les restrictions à la liberté de commerce et d'industrie seraient moins importantes dans le canton de Vaud. Cette affirmation mérite une étude (ÉDUARD HIS, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, t. I: *Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1798 bis 1813*, Basel, 1920, p. 521).

46 Sur la République helvétique, voir la thèse de l'auteure ainsi que GERALD ARLETTAZ, « Libre-échange et protectionnisme. Questions aux archives de la République helvétique », *Études et Sources*, 7(1981), p. 7-76.

47 « Arrêté sur les colporteurs et marchands ambulants, du

14 juillet 1803 », *Recueil des lois, décrets et autres actes du gouvernement du canton de Vaud*, I, p. 281-284.

48 « Loi sur les colporteurs, merciers ou marchands ambulants, du 22 octobre 1805 » et son « Arrêté d'exécution, du 1^{er} novembre 1805 », *ibid.*, III, p. 223-225; p. 230-233. Voir également « Arrêté sur les colporteurs et marchands ambulants, du 14 juillet 1803 », *ibid.*, I, p. 281-284.

49 Art. 35, « Loi sur l'établissement des étrangers, du 1^{er} juin 1811 », *ibid.*, VIII, p. 135.

50 Art. 36, *ibid.*, p. 136.

51 GÉRARD NOIRIEL, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Paris, 1991, p. 69.

et qui ne pourraient pas justifier de leurs raisons de voyager ». ⁵² Afin de lutter contre l'escroquerie, un arrêté soumet les quêtes à autorisation du petit Conseil. ⁵³ Ces mesures sont renforcées en avril 1804 par des mesures de police des étrangers. Il s'agit d'empêcher l'entrée dans le canton d'étrangers sans passeport et de permettre leur expulsion. Les citoyens qui donneraient asile ou emploieraient des étrangers sans papiers seront amendés et responsables pour les personnes accueillies. Les Confédérés sont dispensés de l'obligation du passeport, mais devront « justifier par d'autres titres valables et authentiques, de leur vocation et origine ». ⁵⁴

4. L'INTÉGRATION CIVILE

En matière d'intégration civile, le non aboutissement du projet de code civil a donné lieu sous la République helvétique à un certain nombre de lois particulières. ⁵⁵ Ces réformes ont notamment été le fruit des travaux de juristes éminents appartenant à l'aile vaudoise du parti des patriotes — tels Louis Secretan, Jules Muret, Jean-Jacques Cart, Henri Vincent Carrard, André-Urbain de La Fléchère et François-Louis Bourgeois. ⁵⁶ La loi vaudoise sur l'établissement des étrangers de 1811 comprend également des mesures relatives à l'intégration civile des « étrangers », notamment en matière de mariage, d'acquisition d'immeubles, de constitution d'hypothèques et de cessions de créances hypothécaires. Ces libertés sont soumises à l'autorisation spéciale du Petit Conseil.

Quant à la délicate question de l'assistance, elle reste le privilège des bourgeois. Les nouveaux citoyens sont tenus d'acquérir une copropriété des biens de la bourgeoisie de leur domicile. Ce paiement leur garantit les secours assurés aux bourgeois de la commune. Pour les autres, le problème reste crucial : et aux pasteurs de souligner, outre les méfaits de la corruption des mœurs, « la quantité d'artisans et de gens désœuvrés qui se sont jetés dans nos villes depuis quelques années et sollicitent des assistances en mettant pour ainsi dire le pied dans notre Canton ». ⁵⁷

D. L'INTÉGRATION PAR LA NATURALISATION

Pour l'étranger, devenir citoyen du canton de Vaud représente le seul moyen de jouir de l'égalité des droits. La législation vaudoise va largement s'inspirer du modèle helvétique. Sous la République helvétique, la naturalisation est moins envisagée comme un instrument d'intégration que

52 Art. 1, « Loi sur les vagabonds et gens sans aveu, du 1^{er} juin 1803 », *Recueil des lois, décrets et autres actes du gouvernement du canton de Vaud, op. cit.*, I, p. 97.

53 *Ibid.*, p. 97-99; « Arrêté du 9 juin 1803 sur les quêtes non patentés, ou munis de fausses patentes, du 9 juin 1803 », *ibid.*, p. 156-157.

54 « Arrêté sur les mesures de police à l'égard des étrangers et des gens sans aveu, du 28 avril 1804 », *ibid.*, II, p. 53-54.

55 Nous renvoyons ici à notre thèse à paraître, cf. note 1.

56 HANS STAHELIN, *Die Civilgesetzgebung der Helvetik*, Bern, 1931, p. 378.

57 « De l'assistance des pauvres », les Pasteurs Commissaires des 5 Classes du Canton de Vaud, Lausanne, 14 décembre 1802, cité par ÉMILE COUVREU, *Comment est née la Constitution, op. cit.*, p. 98.

comme un moyen de protection de la communauté nationale, qui sera renforcé par le poids des communes dans le processus décisionnel. La loi du 10 août 1801 sur l'octroi du droit de cité helvétique,⁵⁸ qui fait règle jusqu'en 1804, a institutionnalisé un tournant dans la politique de naturalisation des étrangers. Bien qu'elle ait abaissé les conditions de séjour à dix ans,⁵⁹ elle a mis fin à un projet modérément libéral d'intégration en institutionnalisant une pratique sélective motivée par des intérêts essentiellement économiques. Les nouveaux citoyens devaient « être utiles à l'État, soit par leur fortune, soit par leur industrie ». ⁶⁰ Il s'agissait en outre d'éviter que les étrangers naturalisés ne tombent, à court ou à long terme, à la charge des communes ou de l'État.⁶¹ En particulier, l'octroi du droit de cité a été subordonné à la réception dans une bourgeoisie.

La loi vaudoise sur la naturalisation, adoptée le 28 mai 1804⁶² et modifiée le 26 mai 1810,⁶³ n'est guère qu'une adaptation des procédures et des conditions, avec un durcissement par le biais de l'introduction de l'exigence de la propriété. L'élément nouveau significatif réside dans l'assimilation des citoyens suisses d'un autre canton à des étrangers, même si les premiers bénéficient de conditions plus favorables.⁶⁴ Pour les Suisses, la durée de domicile est abaissée de cinq à deux ans et le seuil de la propriété réduit de moitié, soit à 8000 francs. L'octroi de la naturalisation en récompense de services importants rendus au canton ou en raison de « lumières distinguées » reste réservé. La naturalisation est conférée par décret du Grand Conseil, sur proposition du Petit Conseil. Le décret ne prend toutefois effet que lorsque l'étranger apporte la preuve d'acquisition d'une bourgeoisie dans le canton,⁶⁵ « suffisante pour l'entretien, en cas de besoins, de lui et des siens ». ⁶⁶ Le naturalisé est tenu de verser entre vingt et cent francs à l'Hospice cantonal. En 1810, la somme est fortement augmentée pour atteindre une fourchette de 200 à 400 francs.⁶⁷

Sous la République helvétique, l'évolution du droit de cité est le reflet d'une société nationale qui n'a ni le besoin ni le dessein politique d'accroître le nombre de ses citoyens. Qu'en est-il du canton de Vaud pendant la Médiation ? Une étude sur les naturalisations de Suisses d'autres cantons et de ressortissants étrangers reste à faire.

58 « Loi révoquant la Loi du 8 janvier 1801, et fixant le mode au moyen duquel des étrangers peuvent devenir citoyens Helvétiques, du 10 août 1801 », *Bulletin des lois et décrets du Conseil législatif de la République helvétique*, op. cit., V, p. 499-502.

59 *Ibid.*, p. 500.

60 Art. 2, *ibid.*

61 Conseil exécutif au Grand Conseil, 9 juin 1801, JOHANNES STRICKLER (éd.), *Actensammlung*, op. cit., VII, n° 81, p. 371.

62 « Loi sur la naturalisation des Étrangers, du 28 mai 1804 », *Recueil des lois, décrets et autres actes du gouvernement du canton de Vaud*, op. cit., II, p. 72-77.

63 « Loi sur la naturalisation, du 26 mai 1810 », *ibid.*, VII, p. 35-41.

64 Art. VIII à X, *ibid.*, II, 1804, p. 75-77; art. VIII, *ibid.*, VII, 1810, p. 40.

65 La loi du 23 mai 1806 régleme le mode d'acquisition des bourgeoisies, *ibid.*, IV, p. 55-58. Elle garantit explicitement que « le citoyen du Canton ou l'Étranger naturalisé admis à la bourgeoisie d'une Commune, jouit, sans aucune exception, des mêmes droits et prérogatives que tout autre Bourgeois » (art. 5, *ibid.*, p. 57).

66 Art. 4, *ibid.*, II, p. 74. « Aucune lettre de bourgeoisie ne pourra être accordée à un étranger qui n'aurait pas été naturalisé [...] » (art. V, *ibid.*).

67 Art. VI, *ibid.*, VII, p. 39.

RIASSUNTO: L'integrazione della popolazione del Canton Vaud durante il periodo della Mediazione. Eredità e rotture rispetto al periodo della Repubblica elvetica

L'Atto federale del 1803 segna un ritorno al federalismo che non corrisponde più alla visione di una società politica e civile integrata sul piano svizzero, ciò che implica una ristrutturazione degli spazi e delle istituzioni, a livello sia cantonale sia comunale. La sfida consiste nel conciliare le antiche consuetudini con il nuovo ordine. Conformemente alle nuove aspirazioni, si tratta di prevenire ogni velleità controrivoluzionaria e di allontanare i partigiani dell'«ancien régime» dagli affari politici. In linea di massima, il cantone sarà caratterizzato dal «passato rivoluzionario delle sue istituzioni e del suo personale politico».

L'intento di questo contributo è di cercare di mettere in evidenza le continuità e le rotture fra il periodo della Repubblica elvetica e quello della Mediazione, mediante lo studio del processo d'integrazione dei cittadini vodesi e dei «forestieri» nel nuovo Stato sovrano.

Dopo una riflessione sul posto accordato ai diritti dell'uomo nell'Atto di Mediazione e nella Costituzione vodese, lo studio si focalizza dapprima sulle concezioni costitutive del nuovo Stato. In seguito cerca di definire i concetti di cittadini vodesi, cittadini svizzeri e forestieri in rapporto con i loro rispettivi statuti. Se per i cittadini vodesi appare centrale la definizione del diritto di cittadinanza, in relazione con il ruolo delle «borghesie», per i «forestieri», fondamentale si riveleranno invece il controllo esercitato su di essi, nonché la legislazione sul soggiorno e lo stabilimento, sull'esercizio di un commercio e di una professione e sulla naturalizzazione.

Lo studio qui presentato si sforza anche di mettere in evidenza il rapporto fra i concetti di «cittadini svizzeri» e di «forestieri». Così, la legge vodese sullo stabilimento dei forestieri, del 1° giugno 1811 e la legislazione sulla naturalizzazione sono esempi dei limiti dello «spazio svizzero» e dell'integrazione civile degli svizzeri.

Traduzione: Anne Baudraz