

## Rapport

de la

Commission du Conseil national concernant le recours du  
Conseil exécutif du Canton de Berne au sujet de  
l'expulsion des prêtres catholiques du Jura.

(Du 24 juin 1875.)

---

Monsieur le Président et Messieurs,

Dans votre séance du 16 de ce mois, vous avez chargé votre Commission d'examiner le recours du haut Etat de Berne, daté du 10 juin et dirigé contre l'arrêté du Conseil fédéral du 31 mars dernier, relatif aux questions jurassiennes, qui vous sont amplement connues, et de vous soumettre des propositions sur cette matière.

En s'acquittant de cette tâche, la Commission estime avant tout devoir exposer en détail tout l'historique de la question, en tenant compte de tous les faits importants. On a distribué à tous les membres de ce Conseil, il y a quelques jours, un dossier imprimé d'actes relatifs aux recours du Jura-bernois contre l'expulsion des prêtres catholiques; dans cette collection on trouve réuni, avec les détails les plus circonstanciés, tout ce qui est de nature à mettre en lumière les faits qui se sont passés. En nous référant à cet exposé imprimé, il nous suffira de donner un aperçu succinct de la marche assez intéressante qu'a suivie toute l'affaire dans les 18 mois qui viennent de s'écouler.

Le 30 janvier 1874, le Conseil exécutif de Berne, en vertu des pleins pouvoirs qui lui avaient été accordés le 14 du même

mois par le Grand Conseil, publia un décret qui constitue le point de départ du recours soumis à l'heure qu'il est à vos délibérations. Partant de la conviction que la tranquillité et l'ordre publics dans le Jura ne pourraient pas être rétablis tant que les ecclésiastiques révoqués par la Cour d'appel et de cassation en septembre 1873, et qui s'étaient mis en conflit avec les autorités de l'Etat par leur protestation datée de février 1873, séjourneraient dans le pays, ce décret a interdit à ces ecclésiastiques « jusqu'à nouvel ordre » le séjour dans les districts de Courtelary, de Delémont, des Franches-Montagnes, de Laufen, de Moutier, de Porrentruy et de Bienne. Les individus frappés par cette mesure devaient quitter le lieu de leur séjour dans le terme de deux jours; on réservait simplement le cas dans lequel ils donneraient, dans ce délai, la déclaration expresse qu'ils voulaient se soumettre aux ordonnances de l'Etat, aux lois et aux règlements des autorités civiles.

Pour autant que les actes que nous avons eu à notre disposition nous ont fourni des renseignements à ce sujet, aucun des prêtres dont il est question n'a consenti à signer une déclaration de soumission de ce genre; tous, au nombre de 97, ont préféré obtempérer à l'ordre d'expulsion et chercher un séjour provisoire dans les districts français voisins de notre territoire. D'autre part, ils interjetèrent immédiatement recours à l'Assemblée fédérale, en se fondant en partie sur la circonstance que le décret violait la liberté d'établissement garantie par la Constitution cantonale et par la Constitution fédérale, en partie aussi sur le fait que, par l'expulsion de tous les prêtres catholiques-romains, la population se trouvait en fait privée de la liberté de l'exercice du culte, garantie également par la Constitution fédérale.

Appelé à donner son avis sur ce recours, le Gouvernement de Berne agita en premier lieu la question de savoir si la Confédération avait, en principe, le droit de s'immiscer dans cette affaire; il alléguait que, d'après l'art. 44, alinéa 2, de la Constitution fédérale de 1848, compétence était accordée, à titre égal, aux Cantons et à la Confédération de prendre des mesures pour le maintien de la paix entre les confessions, et que cette disposition devait être interprétée, dans sa signification la plus naturelle, en ce sens que la Confédération serait compétente lorsqu'il s'agirait d'affaires internationales ou intercantonales, et qu'en revanche les Cantons seraient souverains d'une manière absolue dans tous les cas où il s'agirait d'une affaire ne dépassant pas les limites cantonales. Toutefois, pour le cas où cette interprétation ne serait pas admise, on devrait décréter que les « mesures nécessaires » réservées à l'alinéa 2 de l'art. 44 pouvaient permettre, dans des circonstances données, des dispositions portant un caractère exceptionnel, tel que celui qui est

renfermé dans le décret incriminé, et même l'expulsion du Canton. « Peut-être, dit le document que nous citons, pourrait-on poser la question de savoir si les garanties de cet ordre posées par la Constitution, par exemple celles de la liberté du culte, d'établissement, etc., ne doivent pas être restreintes aux circonstances normales, et si, dans le cas d'événements anormaux . . . elles ne peuvent pas être supprimées, au moins en ce qui concerne les instigateurs de ces faits . . . » Cette question peut fort bien être posée et même soutenue avec quelque raison, car l'alinéa en question constitue une restriction exceptionnelle de ces garanties générales posées par la Constitution. Par décision du 27 mars 1875, le Conseil fédéral a statué sur le recours et l'a écarté. Dans les considérants, les recourants sont renvoyés en première ligne, en ce qui concerne les questions relatives à une violation de la Constitution cantonale de Berne, à s'adresser à l'instance cantonale supérieure, soit au Grand Conseil. En outre, on allègue que le décret ne porte atteinte ni à la liberté des cultes ni à la liberté d'établissement, garanties par la Constitution fédérale.

A la première, par le motif que ce n'est pas à tous les prêtres catholiques romains en général, mais bien seulement à un certain nombre de personnes — et cela seulement d'une manière conditionnelle — que le séjour est interdit dans les districts jurassiens; on ne les a pas privés de la liberté d'établissement, attendu que l'art. 41 de la Constitution fédérale de 1848 n'a pas d'autre but que la régularisation du droit d'établissement de Canton à Canton, tandis qu'il s'agit dans le cas actuel de l'établissement de citoyens bernois dans l'intérieur du Canton. Enfin, le point de vue auquel s'est placé le Gouvernement du Canton de Berne pour contester la compétence de la Confédération, est écarté, et le Conseil fédéral n'entre pas en matière sur le fond de la théorie, posée dans tous les cas d'une manière purement hypothétique, au sujet de la partie du 2<sup>e</sup> alinéa de l'art. 44 de la Constitution fédérale de 1848.

Il a été immédiatement interjeté recours de cette décision à l'Assemblée fédérale; mais, avant que l'affaire pût être traitée, la nouvelle Constitution fédérale du 29 mai 1874 est entrée en vigueur, et la partie à laquelle le Conseil fédéral avait donné tort jugea à propos — sans toutefois retirer formellement son recours à l'Assemblée fédérale — de s'adresser de nouveau à la première instance, soit au Conseil fédéral, en cherchant à prouver que, l'arrêt du Conseil fédéral du 27 mars 1875 eût-il été correct ou non sur la base de l'ancienne Constitution fédérale, la *nouvelle* renfermait des principes qui font apparaître le décret du Gouvernement bernois comme inadmissible, et qu'en conséquence ce décret devait cesser de sortir ses effets à partir du moment de l'entrée en vi-

gueur de la nouvelle Constitution. Les recourants pouvaient s'appuyer sur les motifs de l'arrêté du Conseil fédéral du 27 mars, qui ne réfute l'argument de violation du droit d'établissement que par le motif que l'art. 41 de la Constitution fédérale de 1848 ne garantissait aux citoyens suisses ce droit individuel qu'avec des restrictions qui n'existent plus sous l'empire de la Constitution de 1874 (art. 45). Ils se basaient en outre sur le fait que la nouvelle Constitution, à son art. 44, renferme une prescription inconnue auparavant et applicable au cas actuel, savoir celle qui interdit à un Canton de bannir un de ses ressortissants de son territoire.

En regard de ce recours, présenté au Conseil fédéral sur nouveaux faits, les Conseils législatifs décidèrent, les 17 et 19 mars 1875, de ne pas entrer en matière sur les recours interjetés sous l'empire de la Constitution de 1848 et de les considérer comme nuls et non avenus jusqu'au moment où le Conseil fédéral se serait prononcé sur les nouveaux recours.

Le Gouvernement de Berne avait déjà donné son préavis, le 3 décembre 1874, sur ces derniers. Il contestait d'entrée que l'art. 44 de la Constitution fédérale de 1874 fit règle dans l'espèce; il niait que les ecclésiastiques dont il était question eussent été expulsés du Canton de Berne, attendu qu'on leur avait purement et simplement interdit le séjour de certaines parties du Canton, et cela d'une manière conditionnelle. Le droit de libre établissement, garanti d'une manière absolue, il est vrai, par l'art. 45 de la Constitution fédérale de 1874, n'a pas été retiré aux recourants; on l'a simplement suspendu provisoirement, et le Canton de Berne en a certainement eu le droit en regard des dispositions de l'art. 50, alinéa 2, de la Constitution fédérale. Si, d'après cet article, les autorités cantonales sont compétentes pour prendre les mesures qui leur paraissent convenables pour maintenir l'ordre public et la paix confessionnelle, elles doivent bien avoir le droit de décider si les motifs qui ont provoqué ces mesures ont, oui ou non, cessé d'exister.

La décision du Conseil fédéral fut reculée jusque vers la fin de mars 1875, bien que les recourants, fatigués d'attendre, eussent demandé à plusieurs reprises que la solution de l'affaire fût accélérée. Le Conseil fédéral avait, en effet, des raisons d'admettre que dans le commencement de l'année le Gouvernement de Berne avait l'intention de révoquer de son propre mouvement son décret du 30 janvier 1874, qui ne constituait qu'une mesure provisoire, dès que la nouvelle organisation de l'Eglise catholique, votée par le peuple le 18 janvier, aurait été mise en application, et dès que l'on aurait pourvu, par exemple au moyen d'une ordonnance rela-

tive à la perturbation de la paix religieuse, à ce que le retour des prêtres momentanément expulsés n'eût pas de suites fâcheuses. Ce n'est que lorsque la solution de l'affaire eut été retardée par un acte spontané du Gouvernement de Berne que le Conseil fédéral se prononça au moyen de son arrêté motivé du 27 mars 1875.

Cet arrêté laisse pour le moment de côté la question de droit public consistant à savoir quelle portée on doit attribuer aux articles 44 et 45 de la Constitution fédérale actuelle. Le Conseil fédéral se borne à affirmer que, d'après la nature des choses et en conformité des vues émises par le Gouvernement bernois lui-même, le décret du 30 janvier 1874 est une mesure extraordinaire qui doit cesser de sortir ses effets dès que les motifs qui l'ont provoqué ont cessé d'exister. L'allégation des recourants, d'après laquelle le décret en question serait devenu sans effet à partir du jour de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, n'est pas admise par le Conseil fédéral. Au contraire, on doit tenir à ce que cette décision, prise d'une manière compétente sous le régime de la Constitution fédérale de 1848, continue à porter ses effets sous celui de la nouvelle Constitution, aussi longtemps qu'elle ne peut être abrogée sans danger pour le repos et l'ordre publics. Quant à la question de savoir à quel moment cette mesure devra être considérée comme abrogée, elle doit sans doute être laissée en première ligne à l'appréciation des autorités bernoises, mais les autorités fédérales revendiquent d'une manière positive le droit d'examiner aussi elles-mêmes cette question et de prononcer en dernière et définitive instance. En conséquence, le Gouvernement de Berne était invité à faire le plus tôt possible un rapport au Conseil fédéral pour indiquer s'il avait l'intention de laisser subsister l'expulsion des prêtres jurassiens, et éventuellement à énoncer les motifs qui, dans son opinion, rendent nécessaire le maintien des mesures exceptionnelles en question.

On peut considérer comme un incident heureux dans le développement de cette question le fait que le Gouvernement de Berne ait pu se déclarer très-satisfait de cet arrêté du Conseil fédéral, du moins dans les points essentiels, et même que, lors de la présentation de cette décision au sein du Grand Conseil, ce dernier ait pris un arrêté exprimant sa satisfaction du point de vue auquel s'était placé le Conseil fédéral. On doit dès lors considérer comme définitivement abandonnée l'opinion exprimée à diverses reprises et avec plus ou moins de précision, dans les sphères bernoises, et d'après laquelle on doutait de la compétence de la Confédération de s'immiscer dans le conflit et de prendre une décision définitive. Ce côté de la question ne reparait, en effet, plus à l'horizon, et depuis cette date le Gouvernement bernois (recours et mémoire du 10 juin)

a reconnu d'une manière parfaitement claire la position supérieure des autorités fédérales.

Le rapport du Gouvernement de Berne, que le Conseil fédéral avait réclamé par son arrêté du 27 mars, s'est fait attendre assez longtemps: il est daté du 25 mai 1875. Dans ce rapport, le Conseil exécutif expose que, d'après les renseignements officiels qui lui sont parvenus, l'état des choses dans le Jura s'est peu ou pas amélioré, qu'il a cru devoir maintenir jusqu'à ce moment son décret du 30 janvier 1874 et qu'il est d'avis que cette mesure, exceptionnelle sans doute, doit nécessairement continuer encore pendant quelque temps à sortir ses effets. Le Gouvernement allègue ensuite qu'il a élaboré un projet de loi relatif à la perturbation de la paix religieuse, et il déclare formellement que, du moment où cette loi aura été adoptée par le Grand Conseil et par le peuple (ce dont il ne doute pas), il révoquera successivement l'expulsion des ecclésiastiques.

Le Conseil fédéral paraît, au vu de ce rapport, avoir particulièrement regretté la manière vague dont le Gouvernement bernois indiquait le terme pendant lequel, selon la déclaration de ce dernier, le décret devait encore rester en vigueur; il a estimé qu'il était inadmissible d'ajourner de nouveau à une époque indéterminée la solution de cette question et de la faire dépendre d'un fait dont l'accomplissement pouvait subir des retards absolument indépendants de la volonté du Gouvernement. Aussi procéda-t-il immédiatement — dès le 31 mai — à la discussion sur le recours. Tandis que l'arrêté du 27 mars avait évidemment en vue, sans entrer dans la question théorique de savoir comment l'on doit concevoir à l'avenir la corrélation des articles 44 et 45 de la Constitution fédérale de 1874 avec le 2<sup>d</sup> alinéa de l'art. 50, d'amener simplement à une solution le cas spécial, sur la base d'un examen de la situation générale dans le Jura, le Conseil fédéral estime au contraire, dans son arrêté du 31 mai, devoir résoudre avant tout cette question de droit public; il se prononce, avec toute la précision possible et sans aucune réserve, dans ce sens que la question de savoir si le décret du 30 janvier 1874 est compatible avec les dispositions de la Constitution actuelle et peut continuer à sortir ses effets sous le régime de cette Constitution, doit être résolue négativement; quant aux articles 44 et 45 de la Constitution fédérale, il les interprète purement et simplement dans le sens adopté par le Tribunal fédéral dans sa sentence du 26 février dernier relative à l'affaire Gutmann; en terminant, il affirme d'une manière expresse que les mesures réservées à la Confédération, aussi bien qu'aux Cantons, par l'alinéa 2 de l'art. 50, doivent se mouvoir dans les limites tracées par la Constitution fédérale et que l'on ne

peut porter atteinte aux principes qui y sont posés et aux droits qui y sont garantis. Néanmoins, en se référant à son arrêté du 27 mars et aux considérations qui lui ont servi de base, le Conseil fédéral affirme et motive l'idée qu'il doit être accordé, pour l'abrogation du décret, un délai en rapport avec la nature des circonstances et avec les besoins pratiques de la situation, et ce délai est fixé à 2 mois.

Le Gouvernement bernois a interjeté recours contre cette décision du Conseil fédéral du 31 mai, et il a cherché à motiver ce recours dans un mémoire circonstancié daté du 10 juin; il termine en demandant que l'arrêté du Conseil fédéral soit cassé et en tout cas que l'exécution en soit suspendue jusqu'à ce que le recours ait reçu sa solution.

Le document dont il s'agit ne met plus en doute la compétence de la Confédération, mais il conteste le point de vue auquel le Conseil fédéral s'est placé en droit, et il se plaint de la brièveté du délai de 2 mois qui lui a été accordé. Sous ce dernier rapport, il affirme que l'on n'a eu aucun égard, en fixant ce délai, à l'intention exprimée par le Gouvernement, savoir de rapporter le décret aussitôt que la loi projetée, relative aux perturbations apportées à la paix religieuse, serait entrée en vigueur. Il ajoute qu'avec la meilleure volonté du monde, et en regard des prescriptions inélectables de la Constitution bernoise, il est impossible que cette loi soit promulguée avant la fin d'octobre. En ce qui concerne la question de droit public, le Gouvernement développe avec plus de précision que précédemment — bien qu'il le fasse au moyen d'allusions et d'observations préliminaires plutôt que de la formuler d'une manière positive — l'idée que les autres articles de la Constitution fédérale sont subordonnés aux dispositions du 2<sup>d</sup> alinéa de l'art. 50 et qu'en conséquence, lorsqu'il s'agit d'appliquer cet article, les autorités n'ont pas besoin de se borner aux mesures *constitutionnelles* (Mémoire, page 16, au haut).

Peu de jours après que ce recours eut été présenté, le Grand Conseil du Canton de Berne s'est réuni. Il a approuvé formellement la marche du Conseil exécutif, et en particulier le recours interjeté par celui-ci contre l'arrêté du Conseil fédéral du 31 mai; en outre, il a discuté et adopté en premier débat le projet de loi concernant les perturbations apportées à la paix religieuse, et il a fixé le 2<sup>d</sup> débat pour le jour le plus rapproché auquel, selon les prescriptions de la Constitution, il peut avoir lieu, soit pour le 13 septembre, en statuant de plus que la votation populaire aurait lieu, dans tous les cas, dans le courant du mois d'octobre.

Après cet exposé sommaire des faits qui ont amené la situation actuelle, nous pouvons nous livrer à un examen, relativement court, de cette dernière au point de vue du droit.

Il est facile de voir, d'après ce que nous avons dit, que, par rapport au cas spécial et à sa solution pratique, il n'y a à proprement parler pas de grandes difficultés, que les divergences d'opinion qui existent à ce point de vue entre le Conseil fédéral et le Gouvernement de Berne n'ont pas l'importance de questions de principe et, d'une manière générale, qu'elles ne sont pas d'une portée considérable. Le Conseil fédéral s'étant, dans son arrêté du 27 mars 1875, exprimé dans ce sens qu'au moment où le décret du 30 janvier de la même année avait été porté, il n'a pas surgi d'objection au sujet de sa compatibilité avec la Constitution fédérale de 1848, alors en vigueur, la question de savoir s'il serait admissible, sous l'empire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, entrée en vigueur dans l'intervalle, de rendre un décret analogue, n'a pas d'importance pratique, et il n'est pas besoin de la résoudre pour juger et liquider le cas spécial dont il s'agit. Quant à la question de savoir si le décret du 30 janvier a été abrogé de plein droit par l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1874, elle est résolue d'une manière négative par le Conseil fédéral, même dans la supposition que ce décret ne serait plus compatible avec cette Constitution, par ses arrêtés des 27 mars et 31 mai 1875. Le Conseil fédéral reconnaît, au contraire — et la Commission partage pleinement cet avis — que cette mesure, prise d'une manière compétente, peut subsister aussi longtemps, mais *seulement* aussi longtemps, que la suppression en serait impossible sans mettre en danger de graves intérêts.

Le Gouvernement bernois a répété, notamment dans son mémoire du 10 juin, sa déclaration d'après laquelle il considérait le décret du 30 janvier 1874 comme une mesure purement provisoire ; il a affirmé qu'il était prêt à le révoquer dès que la chose serait possible. Il ne reste donc plus, en tant qu'il s'agit de la solution du cas actuel, qu'à résoudre la question de savoir quel est le moment auquel cette mesure provisoire et exceptionnelle peut et doit cesser de produire ses effets. Ce n'est que sur ce point qu'il existe une divergence *pratique* entre la décision du Conseil fédéral du 31 mai 1875 et l'opinion que le Gouvernement bernois a développée dans son mémoire du 10 juin. Tandis que le Conseil fédéral a fixé à deux mois à partir du jour de son arrêté (31 mai), soit à la fin de juillet, le délai dans lequel le décret du 30 janvier 1874 doit être retiré, le Gouvernement de Berne allègue qu'il n'estime pas que ce décret puisse être abrogé avant qu'il soit en mesure de le remplacer par autre chose, c'est-à-dire avant que la loi projetée sur



les perturbations apportées à la paix religieuse soit entrée en vigueur, ce qui, vu les circonstances et à teneur des prescriptions de la Constitution bernoise, ne peut avoir lieu avant la fin d'octobre ou le commencement de novembre.

Ainsi que nous l'avons fait entrevoir plus haut, le Conseil fédéral n'a pas cru devoir partager ce point de vue du Gouvernement bernois, et cela très-vraisemblablement et principalement par le motif qu'il craignait que la solution de la question ne fût ajournée à une époque indéterminée. Toutefois, en regard des faits qui se sont passés *depuis* le 31 mai, et spécialement de la volonté, manifestée d'une manière non équivoque par le Grand Conseil, de mettre en vigueur la loi en question avec le plus de célérité possible, cette crainte peut être mise de côté. Aussi votre Commission, vu ces faits nouveaux, a estimé qu'il y avait lieu de provoquer, de la part du Conseil fédéral, une déclaration officielle pour savoir si, de son côté, il avait une objection à faire à la prolongation du délai jusqu'au moment où, selon les prévisions, la loi en question entrerait en vigueur. La réponse du Conseil fédéral a été qu'il ne soulevait pas d'objection, qu'une prolongation de délai n'impliquait point une déviation du point de vue auquel il s'était placé en principe, que, en regard de la marche suivie récemment par le Grand Conseil, il ne voyait aucune difficulté à accorder de lui-même une prolongation de délai, si la demande lui en était adressée, et que maintenant il n'avait plus rien à objecter à ce que l'Assemblée fédérale accordât cette prolongation. Sur cette déclaration, la Commission a estimé qu'il n'y a en réalité aucun motif de s'opposer au vœu exprimé par le Gouvernement de Berne, et en conséquence elle vous propose de prolonger le délai jusqu'au 15 novembre.

Quant à aller plus loin et à casser la décision du Conseil fédéral du 31 mai, c'est-à-dire supprimer le 1<sup>er</sup> alinéa du 1<sup>er</sup> dispositif de cet arrêté et, par conséquent, l'invitation adressée au Gouvernement de Berne de retirer dans un délai déterminé son décret du 30 janvier 1874, votre Commission estime qu'il y a d'autant moins de motifs de le faire, que le Gouvernement de Berne se déclare d'accord au fond au sujet de ce que cette invitation exige de lui.

Nous pourrions, en conséquence, après ces quelques observations, considérer le cas spécial comme suffisamment élucidé et comme liquidé d'une manière satisfaisante, aussi bien pour le Conseil fédéral que pour le Gouvernement de Berne. Toutefois, à côté de la question pratique et immédiate soulevée par le recours en cassation du Gouvernement de Berne, il surgit ici une question dont la portée est plutôt de *droit civil théorique*, et votre Commission,

cette question une fois posée, n'a pas cru devoir la passer sous silence. Elle a trait à la portée réelle de l'alinéa 2 de l'art. 50 de la Constitution fédérale ou, pour parler en termes plus précis, à la corrélation de cette disposition avec le reste des textes de la Constitution fédérale. Le Conseil fédéral a formulé d'une manière très-précise sa manière de voir dans le 3<sup>e</sup> considérant de son arrêté du 31 mai. Le Gouvernement de Berne, comme nous l'avons déjà fait observer, a omis de formuler de la même manière le point de vue auquel il s'est placé; mais on le trouve indiqué d'une manière assez claire dans plusieurs passages, et particulièrement dans celui que nous avons mentionné (p. 16 du mémoire à l'appui du recours). Nous estimons ne pas trop nous éloigner de la vérité en précisant comme suit la question soulevée :

En réservant à l'art. 50, alinéa 2, aux Cantons et à la Confédération le droit de prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses, ainsi que contre les empiétements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat, la Constitution fédérale a-t-elle voulu dire que dans ce domaine les autorités de l'Etat pourraient procéder *exceptionnellement*, sans se préoccuper des autres dispositions constitutionnelles et notamment des droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale, en prenant simplement en considération le point de vue de l'*utilité* (mesures nécessaires) ?

Ou bien, cela signifie-t-il que dans ce domaine, comme dans tous ceux de la vie publique, les prescriptions de la Constitution fédérale et les garanties qui y sont contenues en faveur des droits personnels et civiques, forment le cadre déterminé dans lequel doivent se mouvoir les « mesures » à prendre par les autorités de l'Etat?

La première alternative, accentuée en principe d'une façon qui n'est nulle part exprimée formellement par le Gouvernement de Berne, constitue à peu de chose près le point de vue auquel se place ce Gouvernement; la seconde exprime l'opinion du Conseil fédéral, clairement théorisée dans les considérants 1 à 3 de l'arrêté du 31 mai 1875.

Laquelle des deux opinions est la vraie ?

L'argument essentiel invoqué par le Gouvernement de Berne à l'appui de son point de vue, consiste à dire qu'en interprétant autrement le second alinéa de l'art. 50, *cet alinéa n'aurait absolument aucun sens*. Il pense que, si l'on n'a en vue que des « mesures constitutionnelles », la chose va tellement de soi que l'on n'aurait pas eu besoin d'en faire mention dans la Constitution fédérale

(Mémoire, page 16, au haut). Ce qu'il y a de particulier, c'est que, dans les allégations du Conseil exécutif bernois, lorsqu'il est question de l'art. 50, au lieu de reproduire l'expression qui y est employée (mesures nécessaires), on cite presque continuellement comme s'il y avait: mesures « extraordinaires »; on va même une fois jusqu'à s'exprimer (Mémoire, page 15) comme s'il y avait: « compétences discrétionnaires. » On ne peut nier que, si ces expressions se trouvaient réellement dans l'art. 50 de la Constitution fédérale, on ne pût y trouver une certaine justification du point de vue du Gouvernement bernois; mais un simple coup d'œil suffit pour démontrer qu'elle n'y sont pas. Le mot réellement employé n'a, comme nous le montrerons plus en détail, en aucune façon un caractère pouvant permettre d'attribuer à l'article une portée aussi extraordinaire. Si l'on veut étudier le sens réel de l'alinéa 2 de l'art. 50, qui a fait l'objet de si vives discussions, il faut le coordonner avec le 1<sup>er</sup> alinéa du même article. Ce dernier garantit d'une manière assez absolue le libre exercice des cultes, avec la seule restriction que l'exercice du culte se tienne dans les limites de l'ordre public et des bonnes mœurs. Le second alinéa, qui se trouvait déjà, dans ses parties essentielles, dans la Constitution fédérale de 1848, a évidemment trait à la circonstance que l'expérience a démontrée et qui s'est présentée souvent dans l'histoire de notre pays, que l'existence côte à côte de plusieurs communautés religieuses, dont chacune peut revendiquer la pleine et entière liberté de l'exercice du culte, peut avoir pour conséquence, dans certains cas, des *conflits* fâcheux et dangereux pour la paix et l'ordre publics; c'est pourquoi cette disposition impose à l'autorité de l'Etat (« les Cantons et la Confédération ») la *tâche* de prévenir et éventuellement d'écarter, au moyen des « mesures nécessaires », des conséquences de ce genre, découlant du principe posé à l'alinéa premier. Il n'y a aucun doute qu'un champ très-vaste est ouvert à des « mesures » de ce genre, que ce soient des lois, des ordonnances générales ou des arrêtés dans des cas spéciaux, sans que l'on ait besoin en aucune façon de dépasser les limites fixées par la Constitution; nous n'avons pas même besoin d'élucider par des exemples ce fait évident et généralement connu. Nous devons reconnaître, à côté de cela, que la seconde phrase renferme une certaine *restriction* de la première; elle autorise incontestablement l'Etat à poser aux confessions, dans l'intérêt de la paix, certaines restrictions à l'exercice de leur culte, restrictions qu'elles auraient le droit de repousser si le 1<sup>er</sup> alinéa était seul. En outre, elle règle un domaine qui ne s'entend pas de soi sans autre: si l'alinéa 2 n'existait pas, on pourrait parfaitement douter si la Confédération a aussi le droit d'intervenir de sa propre autorité en cette matière ou si les cas de ce genre, en vertu de

l'art. 3 de la Constitution fédérale, ne rentrent pas exclusivement dans la sphère de la souveraineté cantonale, peut-être avec un simple droit de surveillance de la part de la Confédération. Ce doute est levé d'une manière non équivoque par le second alinéa, en réservant à la Confédération, de même qu'aux Cantons, le droit d'intervenir directement.

Il en résulte que cet alinéa 2 a un sens très-clair et sa pleine raison d'être, même lorsqu'on n'admet aucunement qu'il concède aux autorités de l'Etat un droit extraordinaire, une « compétence discrétionnaire ». L'argument principal, mentionné plus haut, du Gouvernement bernois en faveur du point de vue qu'il défend ne peut par conséquent pas être considéré comme valable. Mais, alors même qu'il serait vrai que cet alinéa 2 fût plus ou moins oiseux si on ne le prenait que dans le sens restreint exposé plus haut, ce ne serait nullement un motif suffisant pour l'interpréter dans le sens opposé. Une pareille interprétation, qui créerait pour un seul des domaines de la vie politique un droit public tout à fait exceptionnel et spécial, qui suspendrait toutes les garanties constitutionnelles de la liberté politique et individuelle ou tout au moins les livrerait purement et simplement au bon vouloir des autorités qui gouvernent l'Etat à un moment donné, ne pourrait certainement être admise que si le texte, pris à la lettre, y conduisait nécessairement ; toute supposition milite contre une interprétation de ce genre. Or, l'interprétation n'est point du tout, dans l'espèce, forcée par la lettre. Les expressions « mesures nécessaires », « dispositions nécessaires » et autres du même genre reviennent à chaque instant dans les Constitutions et dans les lois ; elles font partie des locutions les plus usitées, et elles n'ont évidemment pas d'autre signification, si ce n'est que l'Etat, dans le domaine dont il est question, doit ou peut exercer son action, sans vouloir définir d'avance d'une manière précise de quelle manière cette action s'exercera (au moyen de lois ou d'arrêtés généraux ou spéciaux). Pour corroborer cette opinion, nous renvoyons à des expressions en partie parfaitement identiques, en partie choisies du moins d'une manière tout à fait analogue à celle qui est employée à l'art. 50 ; nous les trouvons aux articles 27 (dernier alinéa), 35 (alinéa 3), 55 et 102 (chiffres 2 et 16) de la Constitution fédérale de 1874. Certainement, il n'est jusqu'à présent venu à l'idée de personne que ces passages pussent s'entendre dans ce sens que les autorités, dans les affaires auxquelles se rapportent ces articles, aient le droit illimité d'agir uniquement au point de vue des nécessités et de l'opportunité et de se mettre au-dessus des droits constitutionnels des citoyens. Où trouve-t-on donc un motif pour attribuer tout d'un coup une portée aussi exorbitante à ce mot « les mesures néces-

saires », à l'occasion de l'art 50 ? Nous ne pouvons pas non plus reconnaître, comme le Gouvernement bernois le fait observer en passant dans son mémoire à l'appui du recours, que l'alinéa 2 de l'art. 50 de la Constitution actuelle soit la reproduction *plus accentuée* de l'art. 44 de l'ancienne Constitution de 1848. Abstraction faite de ce que l'on a remplacé le mot « confessions » par celui de « membres des diverses communautés religieuses », on a apporté une adjonction (« ainsi que contre les empiétements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat »), qui a uniquement pour *objet d'élargir* le domaine des « mesures nécessaires », mais nullement de *reculer* les *limites* dans lesquelles elles peuvent se mouvoir.

Enfin, nous devons insister sur le fait que la théorie de la portée extraordinaire de l'alinéa 2 de l'art. 50 est, à proprement parler, de date assez récente. Dans ces dernières années, on a statué sur un grand nombre de recours et de conflits se rapportant à l'article 50 ; or, on a partout reconnu, aussi bien les autorités cantonales intimées que les défenseurs des droits de l'Etat dans les autorités chargées de prononcer, comme principe admis que la Constitution fédérale et les droits qui y sont garantis devaient rester intacts même dans des cas de ce genre ; on a seulement toujours fourni ou cherché à fournir la preuve qu'il n'était pas vrai qu'une décision fût contraire à la Constitution. Mais jamais, jusqu'au cas qui nous occupe, on ne s'est avisé de prétendre que cette preuve ne fût pas nécessaire, et que l'art. 50 (ancien art. 44) de la Constitution fédérale dégageait, dans les questions de cette nature, l'autorité de l'obligation générale de respecter, comme une barrière insurmontable, les prescriptions de la Constitution fédérale.

Il est d'autant plus nécessaire de repousser de la manière la plus formelle, à sa première apparition, même quelque peu déguisée, cette doctrine dangereuse au plus haut degré, et de déclarer, comme l'a fait le Conseil fédéral dans le 3<sup>me</sup> considérant de son arrêté du 31 mai :

que l'article 50 de la Constitution fédérale ne crée, pour le domaine qu'il a en vue, savoir pour le maintien de la paix entre les confessions et pour la résistance aux empiétements ecclésiastiques, aucun droit public exceptionnel et spécial, aucune exemption des autres prescriptions et garanties de la Constitution fédérale ; mais qu'au contraire tout ce qui est de droit dans d'autres domaines l'est aussi — pleinement et entièrement — dans le domaine de ces conflits politico-religieux.

On peut, il est vrai, poser encore la question de savoir si l'on ne peut pas se figurer des cas et des positions dans lesquels on doit malgré tout admettre une déviation de cette règle. Le Gouvernement de Berne, dans les actes émanant de lui, s'est servi à plusieurs reprises de l'expression suivante : Il y a de graves perturbations à l'ordre et à la tranquillité; l'état actuel des choses est une espèce d'état de guerre, dans lequel par conséquent l'Etat, s'il ne veut pas périr, doit recourir nécessairement à des mesures extraordinaires. En principe, il est difficile de contester ce fait; seulement il faut s'en tenir d'une manière absolue à la règle posée plus haut, savoir qu'il n'y a en matière de troubles *religieux* aucun *autre* droit, ni meilleur ni pire, qu'en matière de troubles d'une autre nature (par exemple sociale ou purement politique). Si l'Etat a le droit de légitime défense, qui justifie un écart temporaire au delà des limites de la Constitution, ce droit existe pour toutes les situations qui le motivent en fait, quel que soit le domaine auquel appartiennent les événements qui ont créé la situation. La Constitution fédérale ne parle nulle part expressément d'un droit de légitime défense de l'Etat; ce n'est qu'à l'article 16 qu'elle indique que, en cas de troubles à l'intérieur, la Confédération doit exercer une action exceptionnelle. Toutefois, la doctrine scientifique reconnaît un *droit de légitime défense*, et même expressément pour le cas où la Constitution de l'Etat est muette à ce sujet, et l'on peut ajouter qu'aucun Etat du monde ne peut renoncer complètement et n'a jamais renoncé, cas échéant, c'est-à-dire lorsque sa propre existence et le maintien de l'ordre légal politique et civil sont en jeu, à prendre pour but suprême et unique sa propre conservation et à agir en conséquence, c'est-à-dire à mettre en action le vieil axiôme : *Salus populi suprema lex esto*. Dans les considérants de son arrêté du 27 mars 1875, le Conseil fédéral a reconnu également, en principe, qu'il y avait des cas où des mesures exceptionnelles, c'est-à-dire des mesures qui sortent plus ou moins du cadre constitutionnel, sont admissibles; par contre, dans son arrêté du 31 mai, il est absolument muet sur ce point. Toutefois, la difficulté ne gît pas dans la reconnaissance du principe, mais bien dans la définition des conditions qui peuvent en justifier l'application. La science a aussi cherché à régler ce point, et notamment elle s'est prononcée d'une façon positive dans ce sens que l'état sérieux et imminent de légitime défense pouvait seul motiver les mesures exceptionnelles et que celles-ci ne pouvaient jamais outre-passer, quant à leur nature, à leur étendue et à leur durée, la mesure de la nécessité absolue. \*) Mais, tout en recon-

\*) Voir sur toute cette matière les détails intéressants donnés par *Bluntschli* (Droit public général, II. 113 sqq., édition de 1863).

naissant en principe, pour des cas de ce genre, où les moyens ordinaires sont démontrés être insuffisants pour sauvegarder les intérêts les plus graves, ce droit de légitime défense comme justifié et nécessaire dans l'intérêt de l'existence de l'Etat, on devra toujours à cette occasion, et surtout dans un Etat républicain, tenir ferme à la règle qu'il faut être extrêmement circonspect dans l'application de ce principe, et que l'on ne peut proclamer comme une émeute le premier petit conflit venu, et comme une espèce d'état de guerre le moindre embarras où se trouve l'autorité de l'Etat vis-à-vis des passions excitées, et en faire dériver le droit pour l'Etat de prendre des mesures exceptionnelles. Les droits fondamentaux des citoyens, garantis par la Constitution, sont un dépôt sacré sur lequel les autorités de l'Etat doivent veiller en conscience, et elles ne doivent pas même songer à la possibilité d'y toucher.

Dans les circonstances qui se présentent en Suisse, la Confédération seule se trouvera probablement, dans la règle, en position d'exercer ce droit de légitime défense de l'Etat, comme complément de celui qui lui est attribué par l'art. 16 de la Constitution fédérale. Lorsque, exceptionnellement et pour le premier moment d'urgence, un Canton se trouverait dans une position telle qu'il estimerait avoir le droit de légitime défense, il n'est pas douteux que la Confédération a le droit et le devoir d'en avoir connaissance et de dire son mot décisif sur l'admissibilité, la gravité et la durée des mesures exceptionnelles. Il ne règne plus là-dessus aucun doute à l'heure qu'il est, ainsi que nous l'avons fait observer plus haut, et cela d'autant moins que le Gouvernement du seul Canton qui pendant quelque temps semblait ne pas partager entièrement cette opinion en a reconnu depuis la justesse, expressément et sans réserve.

Nous sommes arrivés à la fin de notre rapport et nous vous soumettons, en récapitulant brièvement les vues que nous y avons exposées, le projet ci-après d'arrêté motivé, dont nous vous recommandons à l'unanimité l'adoption.

Agréé, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Au nom de la Commission,  
*Le rapporteur:*  
**Dr J. Heer.**

Membres de la Commission, nommés par le Conseil national  
 le 16 juin 1875 :

*MM. Heer, Haberstick, Escher, Ziegler, Hungerbühler, Stoffel*  
 et *Barman.*

---

(Projet.)

## Arrêté fédéral

concernant

le recours du Gouvernement bernois au sujet de l'expulsion des prêtres du Jura.

---

### L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

### CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu un arrêté du Conseil fédéral du 31 mai 1875, par lequel le Gouvernement de Berne est invité à rapporter dans le délai de deux mois son arrêté du 30 janvier 1874 concernant l'expulsion, hors de quelques districts du Jura, d'un certain nombre de prêtres catholiques ;

vu aussi le recours du Gouvernement de Berne, du 10 juin 1875, concluant à ce que ledit arrêté du Conseil fédéral précité soit cassé,

*considérant :*

1° Que l'arrêté du Gouvernement de Berne du 30 janvier 1874 a été pris sous l'empire de la Constitution fédérale de 1848, et que le Conseil fédéral a reconnu par sa décision du 27 mars 1875 que cet arrêté ne peut être considéré comme contraire aux dispositions de ladite Constitution ;

2° que le Gouvernement de Berne a reconnu que cet arrêté, qui constitue une mesure exceptionnelle, d'un caractère provisoire,



doit être rapporté et qu'il est dès lors superflu de démontrer la nécessité de son retrait;

3° qu'on ne peut admettre que cet arrêté ait été abrogé par le seul fait de l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1874; qu'au contraire, si ledit arrêté doit être rapporté, il y a lieu de fixer un délai qui permette d'en opérer le retrait sans danger pour l'ordre public;

4° que le Gouvernement de Berne demande que ce retrait n'ait lieu qu'au moment de la promulgation d'une loi actuellement soumise au Grand Conseil et qui a pour but de réprimer les atteintes portées à la paix confessionnelle; mais qu'à teneur des prescriptions de la Constitution du Canton de Berne, cette loi ne peut être promulguée avant la fin d'octobre prochain;

5° qu'il n'y a pas de motifs suffisants pour refuser de tenir compte du désir exprimé par le Gouvernement de Berne; que si d'ailleurs, contre attente, la loi projetée n'était pas adoptée définitivement, l'invitation adressée par le Conseil fédéral au Gouvernement de Berne de retirer son arrêté du 30 janvier 1874 déploierait naturellement tout son effet;

6° que dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire d'examiner de plus près le rapport qui existe entre l'arrêté objet du recours et la Constitution fédérale de 1874; que néanmoins, et à titre de direction pour l'avenir, il faut maintenir le principe que l'art. 50, 2° alinéa, de la Constitution fédérale ne crée point un droit exceptionnel pour les cas qu'il prévoit; qu'au contraire les *mesures nécessaires* que cet article réserve aux Cantons et à la Confédération le droit de prendre, doivent se mouvoir dans les limites tracées par la Constitution fédérale; que ce principe n'est soumis qu'à une seule réserve, savoir le cas anormal et, en raison de sa nature même, non prévu par la Constitution fédérale, où l'Etat se trouve *en péril*; que ce cas peut se présenter non seulement dans les circonstances prévues à l'art. 50 de la Constitution fédérale, mais aussi pour d'autres motifs; que dans les cas de ce genre, l'Etat peut se voir forcé de recourir à des mesures extraordinaires; et que même alors, si ce sont les *Cantons* qui recourent à de semblables mesures, les autorités fédérales ont le droit d'examiner et de trancher définitivement la question de savoir si ces mesures sont admissibles, ainsi que de fixer le temps durant lequel elles peuvent être appliquées,

*arrête :*

1. Le dispositif du premier alinéa de l'arrêté premier de l'arrêté du Conseil fédéral objet du recours, à teneur duquel le Gouvernement de Berne est invité à retirer son arrêté du 30 janvier 1874, concernant l'expulsion, hors des districts du Jura, d'un certain nombre de prêtres catholiques, est maintenu.

2. Le délai fixé au Gouvernement de Berne pour le retrait de son arrêté par le deuxième alinéa de l'article premier de l'arrêté du Conseil fédéral, est prolongé jusqu'au milieu de novembre 1875.

---

## Etat des mandats d'encaissement de l'année 1875.

Feuille fédérale suisse. Année XXVII. Vol. III.

Mois.	Echange interne.				Echange avec l'Allemagne.						
	Nombre.	Montant.		Non payés.	Expédition.			Réception.			
		Fr.	C.		Nombre.	Montant.	C.	Nombre.	Montant.	Non payés.	
Janvier . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Février . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mars . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Avril . . . . .	1,386	162,809	47	392	57	4,400	39	212	20,490	56	69
Mai . . . . .											
Juin . . . . .											
Juillet . . . . .											
Août . . . . .											
Septembre . . . . .											
Octobre . . . . .											
Novembre . . . . .											
Décembre . . . . .											
Totaux fin avril. .	1,386	162,809	47	392	57	4,400	39	212	20,490	56	69

**Rapport de la Commission du Conseil national concernant le recours du Conseil exécutif  
du Canton de Berne au sujet de l'expulsion des prêtres catholiques du Jura. (Du 24 juin  
1875.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1875
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.07.1875
Date	
Data	
Seite	585-603
Page	
Pagina	
Ref. No	10 063 725

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.