

# FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

XXIV<sup>me</sup> année. Volume III. N<sup>o</sup> 39.

Samedi 4 août 1883

---

Abonnement par année. (franco dans toute la Suisse) 4 francs.

Prix d'insertion: 15 cent. la ligne. Les insertions doivent être transmises franco à l'expédition. — Imprimerie et expédition de C. J. Wyss à Berne.

---

## Arrêté du conseil fédéral

sur

le recours de mademoiselle Catherine Booth, originaire d'Angleterre, contre son expulsion du canton de Genève.

(Du 24 juillet 1883.)

### *Le conseil fédéral suisse,*

vu le recours de mademoiselle Catherine Booth, actuellement à Neuchâtel (Suisse), née en 1859 à Gateshead, en Angleterre, fille des époux William et Catherine Booth, demeurant présentement à Londres, contre l'arrêté d'expulsion pris contre elle par le conseil d'état du canton de Genève le 2 mars 1883;

vu le rapport du département de justice et police de la Confédération suisse et les actes, desquels résultent les faits suivants.

A. Mademoiselle Catherine Booth est venue à Genève dans le courant du mois de décembre de l'année dernière. En conformité des dispositions de la loi genevoise du 9 février 1844 sur la police des étrangers, elle y a obtenu, du département de justice et police, le 26 janvier 1883, et moyennant le dépôt de son passeport, une autorisation de séjourner dans ce canton, valable pour une année.

Le 12 février suivant, le département de justice et police genevois lui a notifié le retrait de ce permis de séjour et l'ordre de

quitter le canton de Genève le même jour avant six heures du soir.

En droit, cette décision se fonde sur le chiffre 5 de l'article 27 de la loi genevoise sur la police des étrangers, d'après lequel un permis de séjour peut être retiré si le département de justice et police apprend qu'il existe, à charge de l'étranger, des faits qui, connus en temps utile, auraient fait refuser la permission de séjour. La décision se base en fait : 1° sur ce que le département a appris, postérieurement à la date du permis de séjour, que l'*armée dite du Salut* avait organisé, sur territoire genevois, plusieurs quêtes, de l'emploi desquelles elle n'a pas fourni justification, malgré la sommation qui lui en a été faite par l'autorité et alors qu'elle aurait pu le faire, puisque le résultat de ces quêtes est consigné sur un livre dont M<sup>lle</sup> Booth a reconnu l'existence, mais qu'elle a refusé de produire ; 2° sur ce que de tels procédés constituent une grave infraction à l'ordre public et ne sauraient être tolérés.

Avant de quitter Genève, le 12 février, M<sup>lle</sup> Booth a adressé au conseil d'état du canton de Genève un recours contre la décision du département de justice et police. Elle prétendait dans ce recours n'avoir fait personnellement aucune quête et n'avoir ni tenu, ni eu en mains les comptes de l'« armée du salut », ce qu'elle avait déjà dit lors de ses interrogatoires. Les quêtes n'avaient d'ailleurs été faites, selon elle, qu'à la sortie des lieux de réunion de l'armée du salut et jamais à domicile. Estimant, en conséquence, n'être sous le coup d'aucun acte qui eut pu engager les autorités à lui refuser le permis de séjour, si elles en eussent eu connaissance antérieurement, elle demandait l'annulation de la mesure d'expulsion prise à son égard par le département genevois de justice et police.

Conformément à l'article 5 de la loi genevoise sur la police des étrangers, le conseil d'état a nommé, en vue de l'interrogatoire de la recourante, un commissaire en la personne de l'un de ses membres, choisi, comme le veut la loi, en dehors du personnel du département de justice et police. M<sup>lle</sup> Booth, qui s'était après son expulsion rendue à Lausanne, a été invitée à comparaître devant ce commissaire, et il a été procédé à son interrogatoire le 26 février écoulé.

Le conseil d'état de Genève a rendu le 2 mars, sur le recours de demoiselle Booth, l'arrêté suivant.

« Le conseil d'état,

« vu le recours adressé par demoiselle Catherine Booth contre l'arrêté d'expulsion du département de justice et police, du 12 février 1883, qui lui a retiré l'autorisation de séjourner dans le canton; attendu que demoiselle C. Booth déclare ouvertement qu'elle occupe à Genève dans l'armée du salut la plus haute situation hiérarchique; qu'elle est, à ce titre, responsable des agissements du groupe fonctionnant sous ses ordres; attendu que l'armée du salut a été, à Genève, la cause de désordres graves et que plusieurs de ses membres ont contrevenu à l'arrêté du conseil d'état du 2 février 1883, suspendant ses exercices;

« vu l'article 28 de la loi du 9 février 1844, ainsi conçu: Le conseil d'état, en vertu de son pouvoir administratif suprême, a toujours le droit de renvoyer du canton les étrangers dont le séjour pourrait porter atteinte aux intérêts du pays ou à la sûreté de l'état;

« ouï le rapport du commissaire informateur désigné en conformité de l'article 5 de la loi du 9 février 1844 sur la police des étrangers,

« arrête

« d'écarter le recours de demoiselle Catherine Booth. »

**B.** D'autres étrangers, dont la présence peut éclairer le présent débat, étaient aussi venus à Genève, à peu près en même temps que la recourante, soit du 10 au 15 décembre 1882; en voici les noms:

1° Mademoiselle Maud (Mathilde)-Elisabeth Charlesworth, née en 1865, d'origine anglaise;

2° Arthur-Sydney Clibborn, né en 1855, irlandais;

3° Alfred Zitzer, né en 1864, badois;

4° Michel-Edouard Bouillat, né en 1861, français;

5° Richard-Greville Thonger, né en 1861, anglais;

6° Emile Vinot, né en 1863, français.

Anna Furrer, née en 1855, soleuroise (lucernoise, selon le dire de mademoiselle Booth), s'était jointe à eux.

Toutes ces personnes sont membres de l'association religieuse portant le nom d'« armée du salut » (Salvation Army), qui a pris naissance à Londres en 1865 et a été fondée par William Booth, le père de M<sup>lle</sup> Catherine Booth, ancien pasteur d'une congrégation de l'église wesleyenne en Angleterre. Cette association

appelée au début « mission chrétienne », reçut en 1878, de son fondateur, le nom d' « armée du salut ».

L'armée est sous le commandement en chef (generalship) de M. William Booth. Son organisation est calquée sur celle d'un corps militaire, d'une armée.

Suivant les indications fournies par la recourante au sous-inspecteur de police de Genève, lors de son interrogatoire du 8 février, les personnes susnommées occupent dans l'armée du salut, soit dans le groupe de cette armée fonctionnant à Genève, les grades militaires suivants : M<sup>lle</sup> Booth est maréchale ; M<sup>lle</sup> Charlesworth, son aide-de-camp ; M. Clibborn a rang de colonel ; M. Bouillat est son aide-de-camp, avec grade de capitaine ; M. Zitzer a également le grade de capitaine ; MM. Thonger et Vinot sont lieutenants ; M<sup>lle</sup> Anna Furrer est lieutenant.

L'armée avait déjà tenu à Genève, dans le courant des mois de décembre 1882 et janvier 1883, nombre de réunions et exercices publics (la recourante dit 73) dans de grands locaux appartenant à des particuliers ou à des sociétés (ainsi dans les salles de la réformation, du casino, du Terraille, des grottes, etc.). Ces convocations, exercices et pratiques de l'armée du salut ont provoqué de vives protestations de la part de la population, et la tranquillité publique en a été journellement troublée d'une manière grave et inquiétante. C'est pourquoi le conseil d'état de Genève, sur la proposition de son département de justice et police, a arrêté, le 2 février 1883, de suspendre temporairement les exercices de l'armée du salut.

En réponse à une lettre de M<sup>lle</sup> Booth, demandant si cette défense s'appliquait aussi aux réunions religieuses qui auraient lieu dans les maisons particulières sur l'invitation des habitants de ces maisons, le département de justice et police a fait savoir que l'arrêté du conseil d'état était formel et que le département chargé de l'exécuter ne saurait tolérer, en aucune façon, une participation des membres de l'armée du salut à leurs exercices. Il ajoutait que tous ceux qui auraient contrevenu à l'arrêté du conseil d'état ou qui pourraient y contrevenir à l'avenir seraient expulsés du canton.

Donnant suite à cet avertissement, le département a ordonné, le dimanche 11 février, l'expulsion de quatre membres dignitaires de l'armée du salut, savoir celle du capitaine et aide-de-camp Bouillat, du capitaine Zitzer, du lieutenant Vinot et de M<sup>lle</sup> Charlesworth, aide-de-camp de la maréchale Booth.

**C.** Pour autant qu'on en peut juger par les actes, la recourante n'a plus pris part, à dater du 2 février, jour de l'arrêté du

conseil d'état, à aucune assemblée religieuse à laquelle auraient participé des membres de l'armée du salut. Il en est autrement des quatre membres désignés sous lettre B ci-dessus. Les réunions auxquelles ces derniers ont assisté ont eu lieu les 5, 7 et 8 février dans des maisons privées et, ainsi que l'assure M<sup>lle</sup> Booth, ensuite d'invitation particulière. On y a cependant accordé libre accès à chacun ; des convocations pour la réunion du 7 février (à Coligny) ont même été faites, de domicile à domicile, par un serviteur de la propriétaire de la maison où s'est tenue cette réunion.

L'assurance, donnée le 8 février par la recourante à l'inspecteur de police, que les chefs de l'armée du salut s'abstiendraient dorénavant de se rendre dans les maisons particulières pour des réunions religieuses paraît avoir été observée. Il a du moins été officiellement constaté par la police que M<sup>lle</sup> Booth avait, le soir du même jour, engagé le capitaine Zitzer à se retirer d'une réunion à laquelle il avait été invité dans une maison particulière aux Eaux-Vives et où il s'était rendu. Quant à d'autres cas, il n'en est question nulle part.

En ce qui concerne les collectes faites chaque fois à la sortie des locaux de réunion, la recourante a dit, dans son interrogatoire du 9 février, au sous-inspecteur de police genevoise, M. Benoit, qu'il en serait rendu compte publiquement à la fin du trimestre de son séjour à Genève et que les livres de comptabilité seraient à la disposition du département de justice et police dès le retour de la secrétaire, momentanément absente. Elle a ajouté que les sommes collectées avaient exclusivement servi aux frais généraux, tels que locations, nourriture des officiers, impressions, etc., et que personne n'était rétribué. Lors d'un interrogatoire subséquent, qui a eu lieu le 12 février devant l'inspecteur de police, M. Müller, mademoiselle Booth a déclaré qu'il lui était impossible de fournir à ce sujet d'ultérieurs renseignements, attendu que sa secrétaire était encore absente, qu'elle ignorait quand elle serait de retour, et que du reste elle, personnellement, ne s'occupait pas des écritures et ne pouvait, par conséquent, rien dire du produit des collectes. Elle ajoutait que les quêtes avaient d'ailleurs toujours été faites en présence de la police et qu'elles avaient cessé dès qu'on eût donné connaissance du règlement genevois sur les collectes.

**D.** Plusieurs rapports de police démontrent, comme le conseil d'état l'a fait ressortir dans les considérants de son arrêté du 2 février, qu'effectivement les agissements et les réunions de l'armée du salut avaient suscité dans le courant du mois de janvier, dans la population, une agitation profonde, troublant journellement la tranquillité publique et paraissant aussi compromettre, en toute

première ligne, la sécurité personnelle des chefs de l'armée à laquelle il a été maintes fois porté atteinte.

Une lettre de M. le D<sup>r</sup> M. Olivet, professeur de psychiatrie à l'université de Genève et directeur de l'hospice des aliénés dit l'asile des Vernaies, lettre adressée au chef du département de justice et police de Genève en date du 11 février 1883, dit que, dans deux cas récents d'aliénation mentale survenus à Genève chez des personnes du sexe féminin, la cause de la maladie était la participation aux exercices de l'armée du salut. Cet expert, ainsi que l'inspecteur de la salubrité publique du canton de Genève, M. le D<sup>r</sup> Vincent, médecin, — ce dernier, dans un office du 12 février adressé au directeur de justice et police du canton de Genève, — déclarent comme chose certaine que les exercices et les procédés mis en pratique par l'armée du salut doivent avoir de fâcheux effets sur l'état mental des névropathes ou des personnes dites simplement nerveuses, parmi lesquelles se recrutent, en général, les adhérents de semblables « exhibitions ».

E. Mademoiselle Booth a recouru à l'autorité fédérale suisse contre la décision du conseil d'état genevois. Dans son mémoire, adressé de Neuchâtel au conseil fédéral sous date du 19 avril 1883 et remis le 24 du même mois au président de la Confédération suisse par l'entremise de la légation anglaise à Berne, la recourante attache une importance majeure aux stipulations du traité d'amitié, de commerce et d'établissement réciproque conclu le 6 septembre 1855 entre la Confédération suisse et sa majesté la reine du royaume uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. En raison des dispositions de cet accord international, les sujets de sa majesté britannique auraient le droit de résider dans n'importe quel canton suisse aux mêmes conditions et sur le même pied que les citoyens suisses d'autres cantons et ne pourraient dès lors être expulsés d'un canton que dans les cas où pourrait l'être le citoyen d'un autre canton suisse. Or, la recourante estime qu'elle ne se trouverait pas dans un cas pareil, pas même si l'on admettait qu'elle fût réellement et personnellement responsable de tout ce que les autorités genevoises mettent à la charge des membres de l'armée du salut. En tout état de cause, la recourante pense qu'on ne peut lui imposer une pareille responsabilité; elle repousse ce système que le conseil d'état de Genève entendrait fonder vis-à-vis d'elle sur de pures suppositions hiérarchiques, pour des actes auxquels elle serait personnellement étrangère et qu'elle n'aurait pas commandés. Elle ajoute que l'autorité n'aurait d'ailleurs jamais précisé ni établi ces actes et qu'on ne peut pas davantage l'accuser d'avoir contribué à mettre en péril les intérêts du pays ou la sécurité de l'état. En

outre, les faits qualifiés par le conseil d'état de « désordres graves » auraient tous, sans exception, précédé l'époque (29 janvier) à laquelle le permis de séjour a été accordé à la recourante; ils ne sauraient donc après coup servir de motif au retrait de ce permis. Au reste, les raisons alléguées par le conseil d'état étant tout autres que celles invoquées par le département de justice et police et ne lui ayant pas été communiquées, elle aurait été privée des garanties que lui accorderait l'article 5 de la loi genevoise du 9 février 1844 sur la police des étrangers. En regard de l'égalité de traitement garantie aux sujets britanniques vis-à-vis des citoyens suisses par le traité de 1855, en matière d'établissement et de séjour en Suisse, et en présence des articles 45 et 70 de la constitution fédérale suisse, l'on serait en droit de se demander si l'expulsion d'un sujet britannique peut être ordonnée par simple décision d'autorités cantonales et si la disposition d'une loi de police cantonale est applicable en l'espèce.

F. Le conseil d'état du canton de Genève s'est borné, dans sa réponse à ce recours, en date du 23 mai 1883, à présenter un exposé sommaire des faits. Il y a ajouté, en substance, ce qui suit.

L'« armée du salut » vit de l'exploitation des personnes crédules. Dans ses ordres et règlements (*Orders and Regulations*, pages 61 à 64), elle donne à cette exploitation un caractère permanent et régulier. Dès lors, elle est incontestablement soumise, dans l'intérêt public, au règlement cantonal du 4 mars 1879 sur les collectes et quêtes publiques. La recourante, en sa qualité de « marchale » de l'armée, qualité qu'elle a toujours revendiquée, est responsable, en toute première ligne, tant des infractions à ce règlement cantonal que des désordres et troubles permanents qui se sont produits.

Après avoir encore en peu de mots réfuté comme erronés les allégués de la recourante, en ce qui concerne les questions de droit résultant du traité d'établissement anglo-suisse, le conseil d'état a conclu, dans sa réponse, en demandant le maintien et la confirmation de son arrêté susvisé du 2 mars 1883,

*considérant :*

1. D'après un principe de droit public généralement reconnu et auquel le droit fédéral suisse s'est rallié en théorie et en pratique, les dispositions d'un traité entre deux pays doivent être considérées comme la loi internationale d'après laquelle se régulent les conditions de droit des citoyens ou sujets de l'un des états sur le territoire de l'autre. La recourante, en sa qualité de sujette du

royaume uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, a donc le droit indiscutable de revendiquer tous les avantages que le traité d'amitié, de commerce et d'établissement réciproque conclu le 6 septembre 1855 entre la Confédération suisse et sa majesté la reine du royaume uni de Grande-Bretagne et d'Irlande garantit aux sujets britanniques qui séjournent en Suisse.

2. Lors même que le traité qui fait règle dans l'espèce a érigé en loi internationale des deux parties contractantes l'égalité, en matière de séjour et de domicile, entre les ressortissants de l'un des états résidant dans l'autre et les citoyens ou sujets de celui-ci, il ne faut cependant pas perdre de vue que cette égalité (dans le traité dont il s'agit) n'est pas octroyée sans réserve. Ainsi, les citoyens ou sujets de l'un des deux pays ne peuvent être admis à entrer, à s'établir, à résider et à séjourner sur le territoire de l'autre qu'à la condition *qu'ils se conforment aux lois de ce dernier pays* (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, du traité du 6 septembre 1855). En outre, il est prévu expressément que les citoyens ou les sujets d'une des deux parties contractantes, résidant ou établis sur le territoire de l'autre état, peuvent être renvoyés dans leur pays « par sentence judiciaire ou *par mesure de police légalement adoptée et exécutée* » (article II *ibidem*).

Par ces réserves claires et explicites contenues dans tous les traités d'établissement, même les plus récents, que la Suisse a conclus avec des états étrangers, le principe de l'égalité, en matière d'établissement et de séjour, entre étrangers et citoyens suisses a été restreint d'une façon notable.

3. L'argument dans lequel la recourante cherche à démontrer que, depuis le moment où, en 1848, les états confédérés ont remis exclusivement entre les mains de la Confédération le soin de leurs rapports internationaux et eu égard à la disposition positive de l'article 70 de la constitution fédérale de 1874 (article 57 de la constitution fédérale de 1848), ce n'est plus aux cantons qu'appartient la faculté d'expulser du territoire suisse les ressortissants d'états contractants, cet argument, disons-nous, repose sur une conception erronée de la situation légale qui est faite aux étrangers résidant en Suisse. En effet, il ne peut pas être mis en doute que les cantons ont le droit, à côté de la Confédération, d'exercer librement la police des étrangers sur leur territoire. Bien plus, l'usage de la compétence cantonale vis-à-vis des étrangers, en matière de police, se présente même comme la règle, tandis que l'exercice de cette police, de la part de la Confédération, n'est que l'exception. C'est un principe fortement ancré dans la doctrine et la pratique du droit public fédéral suisse, celui d'après lequel les cantons, en vertu de



leur souveraineté, ont le droit d'expulser des étrangers par mesure de police et particulièrement pour cause de trouble à la tranquillité et à l'ordre publics. (Voir feuille fédérale de 1869, III. 565 à 568 et de 1870, I. 25 et III. 84 de l'édition française et 232 et suivantes de l'édition allemande seulement, recours Carli; de 1877, II. 86; de 1879, II. 495; de 1880, II. 613 — rapports de gestion du département fédéral de justice et police; de 1881, IV. 282 — recours Noguès; de 1882, II. 721 — rapport de gestion, et IV. 1 — recours Fauvel. Blumer-Morel: manuel du droit public fédéral suisse, II. 257, édition allemande; Dubs: le droit public de la Confédération suisse, I. 197, 198, édition allemande.)

4. Par contre, il est vrai que la souveraineté des cantons en matière de police des étrangers est limitée par les traités — et plus spécialement par les traités d'établissement — que la Confédération suisse a conclus avec les états étrangers. Sous ce rapport, la constitution et la législation obligent le conseil fédéral à veiller à ce que les cantons ne fassent pas un usage arbitraire et inadmissible, c'est-à-dire contraire aux traités, de leur pouvoir en matière de police, envers les ressortissants d'états étrangers (feuille fédérale et Blumer-Morel comme ci-dessus).

5. Il ne peut certainement plus être douteux, après avoir établi ces points de droit, que la loi sur la police des étrangers du canton de Genève, du 9 février 1844, n'a été amoindrie ni par les constitutions fédérales de 1848 et de 1874, ni par le traité d'établissement anglo-suisse de 1855. Cependant il y a lieu de se demander si l'application que les autorités cantonales de Genève ont faite de cette loi dans l'espèce, en expulsant la recourante, est justifiée par les faits et si, en cette circonstance, ces autorités ont respecté les formes et les garanties légales.

6. A cet égard, il faut liquider tout d'abord une question de forme. Dans son recours, M<sup>lle</sup> Booth se plaint, entre autres, de ce que les motifs qui ont engagé le conseil d'état à maintenir l'expulsion ne lui ont pas été, en conformité de l'article 5 de la loi précitée, communiqués préalablement à la décision, afin qu'elle eût pu être entendue auparavant. Ce point de recours ne paraît pas fondé, parce que l'expulsion a été, en vertu des dispositions de la loi, prononcée par décision départementale pour des raisons connues de la recourante, et que le conseil d'état était parfaitement libre, pour motiver son arrêté, en application de l'article 28 de la loi et en vertu de son pouvoir administratif suprême, de se baser, lui aussi, sur des motifs d'intérêt public ou de repos et de sécurité publics, sans être tenu d'observer, pour cela, les formalités prescrites par les articles 4 et 5 de la loi sur la procédure à suivre en matière de recours contre une décision départementale.

7. Quant au fond, il faut reconnaître que les autorités du canton de Genève avaient le droit de décréter l'expulsion de la recourante.

M<sup>lle</sup> Booth a déclaré elle-même qu'elle revêtait, en qualité de « maréchale », la position hiérarchique supérieure, parmi les membres de l'armée dite du salut qui ont été en activité à Genève. Or l'organisation de cette armée est calquée sur celle d'un corps militaire. En raison de cette position, M<sup>lle</sup> Booth est donc responsable des faits et gestes du groupe de cette armée qui se trouve sous ses ordres. En conséquence, elle avait indubitablement l'obligation de rendre compte d'une manière complète et sans réserve à l'autorité de police des collectes faites à Genève dans les assemblées publiques organisées par « l'armée du salut ». C'est cependant ce qu'elle a négligé de faire, malgré des avertissements réitérés, et elle n'a pu expliquer sa conduite d'une façon satisfaisante. Il n'y a pas lieu d'examiner ici si les avertissements en question ont été donnés à la recourante par l'autorité en vertu d'un règlement de police applicable au cas particulier ou en vertu du droit de surveillance et de contrôle de police sur les collectes ou quêtes publiques, droit qui appartient incontestablement à toute autorité politique.

Le motif que fait valoir le département de justice et police du canton de Genève en faveur de son décret d'expulsion, confirmé par le conseil d'état, justifiant suffisamment la mesure contre laquelle s'élève le recours, le conseil fédéral s'abstient d'entrer en matière sur les motifs ultérieurs exposés dans l'arrêté du conseil d'état de Genève,

*arrête :*

1. Le recours de M<sup>lle</sup> Catherine Booth est écarté comme non fondé.

2. Le présent arrêté sera communiqué à la légation britannique à Berne, pour être transmis à la recourante; il sera communiqué aussi au conseil d'état du canton de Genève.

Les actes seront renvoyés à qui de droit.

Berne, le 24 juillet 1883.

Au nom du conseil fédéral suisse,

*Le président de la Confédération :*

L. RUCHONNET.

*Le chancelier de la Confédération :*

RINGIER.

**Arrêté du conseil fédéral sur le recours de mademoiselle Catherine Booth, originaire d'Angleterre, contre son expulsion du canton de Genève. (Du 24 juillet 1883.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1883
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.08.1883
Date	
Data	
Seite	417-426
Page	
Pagina	
Ref. No	10 066 980

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.