





# L'Acte de Médiation

## REMERCIEMENTS

L'auteur et l'éditeur tiennent à exprimer leur vive reconnaissance à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport du canton de Fribourg, sans lesquelles ce livre n'aurait pas vu le jour.



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG  
[WWW.FR.CH](http://WWW.FR.CH)

Georges Andrey – Alain-Jacques Tornare

# L'Acte de Médiation

*Socle d'une nouvelle Suisse*



ÉDITIONS  
CABÉDITA  
2017

DÉCOUVERTES NAPOLÉONIENNES  
Une collection dirigée par Jean Étèvenaux

Couverture: Document AF Berne

© 2017. Éditions Cabédita, route des Montagnes 13 – CH-1145 Bière  
BP 9, F-01220 Divonne-les-Bains  
Internet: [www.cabedita.ch](http://www.cabedita.ch)

ISBN 978-2-88295-787-0

## Préambule

Comme annoncé l'année précédente, ce quatrième volume de la collection *Découvertes napoléoniennes* traite de la Médiation qui a fondé la Suisse contemporaine, apportant ainsi une nouvelle contribution à l'histoire si singulière et encore méconnue des deux Napoléon et de leur temps. Il reprend les interventions données lors du colloque annuel organisé par la délégation suisse du Souvenir napoléonien à Morges en 2016. Cette formule permet de donner à un public plus large et sous une forme plus littéraire le contenu des thèmes traités par deux spécialistes éprouvés de ces questions, Georges Andrey et Alain-Jacques Tornare.

Leur apport s'avère d'une grande importance non seulement pour le public helvétique, mais aussi pour les ressortissants d'autres pays, notamment les Français. Ceux-ci se révèlent en effet trop habitués à considérer la saga napoléonienne uniquement sous l'angle français et aussi, bien souvent, militaire. Or, si l'empreinte du Consulat et de l'Empire demeure si forte sur l'ensemble du continent européen, c'est parce qu'il y a eu un remodellement général touchant les institutions et les mœurs autant que la conduite des batailles et la délimitation des frontières. Même si l'on considère que, par bien des côtés, Napoléon fait figure d'homme du XVIII<sup>e</sup> siècle, il reste aussi celui qui aura ouvert à la modernité.

L'affaire de la Médiation apparaît à cet égard révélatrice. D'abord, elle s'inscrit dans le champ d'action propre au Consulat, qui pose les bases d'une nouvelle société en France et dans les pays sous influence française. Elle est contemporaine aussi bien de la paix religieuse apportée par le *Concordat* que de la première

tentative d'unité italienne réalisée par une autre Consulta, celle de Lyon. Ensuite, elle marque une approche réaliste prenant en compte les particularités nationales en renonçant à l'organisation d'un État unitaire si contraire aux libertés de l'Helvétie et aux traditions des cantons. On peut même dire qu'il s'agit d'une exception dans les rapports de Napoléon avec l'extérieur, qui, un peu plus tard, ne montrera pas la même compréhension de l'identité portugaise, de la souveraineté espagnole ou de la spécificité néerlandaise. La République helvétique napoléonienne (1803-1813/1814) aura été un protectorat, pas une colonie, de surcroît préservée de la guerre.

Cela n'empêche pas de s'interroger, avec les auteurs, sur la réalité du pouvoir dans le système mis en place. En d'autres termes, le landamman est-il une simple créature de Napoléon, plus ou moins à mi-chemin entre un préfet aux ordres et un roi sous la coupe de son impérial frère, ou l'esquisse de cette sorte d'arbitre-symbole que deviendra le président de la Confédération? En tout cas, même en tenant compte de la mise en œuvre informelle du triumvirat et de la permanence exercée par un quasi inamovible chancelier, le landamman aura constitué une étape entre les oligarchies cantonales d'antan et le Conseil fédéral décentralisé d'aujourd'hui.

Jean Étèvenaux

Membre du comité directeur du Souvenir napoléonien



# Introduction

L'ouvrage que voici est le fruit de la 9<sup>e</sup> Journée d'études napoléoniennes qui s'est tenue en février 2016 à Morges et qui a connu un beau succès. Il reprend, sous une forme développée, deux des principales communications qui y ont été faites. Ces dernières sont munies de nombreuses notes qui renvoient aux sources exploitées par leurs auteurs ou qui complètent le texte principal de réflexions jugées utiles.

Les sources mentionnées sont principalement de deux ordres : aux principaux documents d'époque et à quelques solides travaux publiés dès le XIX<sup>e</sup> siècle s'ajoute une sélection des études qui ont vu le jour à l'occasion du bicentenaire de l'Acte de Médiation (1803-2003), cela à la faveur notamment de colloques organisés en Suisse comme en France. Certaines publications des plus récentes sont également retenues.

L'ouvrage se veut succinct et comporte deux chapitres. Ils sont l'œuvre de deux historiens versés depuis longtemps dans l'étude des relations franco-suisse.

Dans le premier chapitre, Alain-Jacques Tornare nous fait revivre par le détail et de façon vivante la genèse laborieuse de l'Acte de Médiation, socle de la nouvelle Suisse qui, née en 1803 grâce à l'action en profondeur du Premier Consul Napoléon Bonaparte, s'épanouit sous Napoléon I<sup>er</sup>, empereur des Français sacré en 1804 et maître, une dizaine d'années durant, d'une Europe napoléonienne s'étendant de Rome à Hambourg et forte de plus de 100 millions d'habitants. La Confédération helvétique des XIX Cantons – qui ne compte guère plus de 1 600 000 habitants ! – est intégrée dans ce vaste ensemble à titre d'*alliée*. Fait majeur, cette Suisse nouvelle n'est plus occupée par aucune armée et vit en paix dans l'Europe en guerre, alors qu'en 1799 elle

était champ de bataille de l'Europe et qu'en 1802 deux armées suisses – mais oui ! – s'affrontaient à Faoug en terre vaudoise. Le premier mérite de la médiation du chef de l'État français, sollicitée et non imposée contrairement à une idée reçue, est d'avoir pacifié la Suisse intérieurement et extérieurement.

Mais, selon l'usage à l'époque, cette médiation est armée, pratique disparue dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et qui consistait pour le médiateur à garantir le succès de son œuvre par le bras militaire. Alors qu'en droit international public, la médiation ne peut aujourd'hui que se proposer, la médiation armée d'autrefois rapproche ce type d'intervention de l'acte d'arbitrage ayant valeur obligatoire pour les contractants.

Dans le chapitre II, Georges Andrey se demande qui gouverne la Suisse sous le régime de la Médiation. Une quadruple réponse est donnée à cette question apparemment simple. La première, classique, est que, par le truchement d'un préfet nommé landamman, ce serait en réalité le Médiateur qui, de Paris, dirige le pays. La deuxième est sociologique : l'auteur, texte de l'Acte de Médiation en main, montre que, par un système électoral complexe, c'est une ploutocratie – gouvernement par les riches – qui est instaurée. La troisième est idéologique : la Suisse nouvelle se veut officiellement apolitique, les partis y étant bannis et la presse étroitement contrôlée. La quatrième et dernière est proprement politique : dans la gestion au quotidien des affaires, c'est un triumvirat *informel* – non prévu par l'Acte de Médiation – qui se met en place. Cette équipe comprend les landammans d'Affry (1803, 1809), de Watteville (1804, 1810) et Reinhard (1807, 1813). Ils se comprennent à demi-mot et s'entendent pour tenir en main le gouvernail du bâtiment helvétique, lequel navigue au mieux mais non sans habileté entre les écueils d'une mer européenne agitée. Fait original et peu connu, le triumvirat est secondé par un solide chancelier fédéral – le Vaudois Marc Mousson (1776-1861) – dont les compétences, le savoir-faire et le sens diplomatique, reconnus par les chancelleries de l'Europe entière, feront de sa personne une sorte de Metternich helvétique. C'est un fait unique dans l'histoire de la Suisse.

# Premier chapitre



# Comment est né l'Acte de Médiation ?

*par Alain-Jacques Tornare*

## LA MÉDIATION OCCULTÉE

Dès 1815, la Suisse – dont l'existence et la neutralité sont reconnues à Vienne – entreprend une vaste opération de purge de la mémoire collective pour faire oublier le bouleversement fondateur qu'ont été la Révolution helvétique et le régime de la Médiation (1798-1814). Cette bonne quinzaine d'années est consciencieusement présentée comme la période noire d'une histoire suisse immaculée: son apport positif est méthodiquement occulté ou reporté sur d'autres périodes, tandis que les aspects négatifs sont exagérés et impunément mis en exergue.

De même, l'ensemble de la classe politique qui avait œuvré pour faire de la Suisse un pays moderne est moralement réprouvé. Par un effet bien connu de balancier, la Suisse paralysée d'avant 1798 se trouve revalorisée et dotée de vertus rétroactives. Paradoxalement, la Suisse moderne créée en 1848, dominée par un parti radical pourtant héritier des révolutionnaires de 1798, n'hésitera pas à se reconnaître dans le vieux Corps helvétique, dont on fait habilement remonter les prémices à 1291. C'est ainsi qu'en 1891, on fête les 600 ans de la Confédération et, en 1991, les 700 ans, en jetant chaque fois un voile pudique sur l'Helvétique et la Médiation. Cette vision restrictive perdurera globalement jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. En 1998 encore, lors de la célébration des 150 ans de la Suisse moderne, c'est *in extremis* qu'on tirera des oubliettes de l'histoire l'anniversaire de 1798, et ce, uniquement afin de faire témoigner cet épisode humiliant en faveur de l'ouverture indispensable et préventive de la Suisse à l'Europe et au monde. Beaucoup moins spectaculaire en appa-

rence que l'Helvétique, la période de la Médiation n'a toujours pas retenu des chercheurs l'attention soutenue qu'elle mérite.

## LA RÉPUBLIQUE UNITAIRE AUX ABOIS

La République «une et indivisible» créée au printemps 1798 ne trouva jamais ses marques. À tel point que les Archives fédérales – qu'elle a pourtant créées – ignorent ce qu'il est advenu de la première mouture de sa Constitution<sup>1</sup>. Après de longues tractations, une nouvelle Constitution, sorte de compromis du juste milieu entre les visions centralisatrice et fédéraliste, voit le jour à Paris sous l'égide du Premier Consul. Signée dans la résidence de Joséphine, cette Constitution, connue sous le nom de Traité de la Malmaison, est adoptée par le Corps législatif helvétique le 29 mai 1801<sup>2</sup>.

Cette première tentative sérieuse d'assurer l'équilibre de nos institutions fédératives n'a, semble-t-il, pas marqué les esprits malgré son importance pour l'avenir de nos institutions. Jamais réellement appliquée, cette matrice des Constitutions futures de la Suisse sert de base à l'élaboration de l'Acte de Médiation introduit en 1803. Ce dernier est le modèle du projet de révision de 1832 et 1833, d'où sort la Constitution fédérale de 1848 qui marque toujours la naissance officielle de la Suisse moderne<sup>3</sup>.

Dans le court terme, la Constitution de la Malmaison fait l'objet d'interprétations multiples et contradictoires. Après moult péripéties, la guerre civile, qui suit immédiatement le retrait des troupes françaises, entrave le fonctionnement des nouvelles institutions. Force est de constater que les Suisses sont totalement incapables d'établir par eux-mêmes un consensus, comme le constate avec amertume le landamman Dolder, dans un message du 10 décembre 1802 à Duquesnois :

«Il est malheureux, il est cruel de penser que des pygmées comme nous autres Suisses ne savons jamais s'entendre et ne le saurons jamais. Mr Verninac connaît à cet égard mon opinion.

Nous avons tous les vices pour mériter d'être gouvernés par une verge de fer, et aucune des vertus nécessaires pour nous gouverner nous-mêmes.»

Et l'ambassadeur Verninac précisément de remarquer avec amertume :

« Qu'espérer d'un pays où tout individu ne porte rien d'autre, dans les affaires publiques, que ses passions et ses vues particulières, où les plus grands intérêts sont sacrifiés aux plus misérables motifs, où le bien général n'est pas même pris pour prétexte. Qu'attendre d'un peuple qui, après une révolution de quatre années, n'a pas offert un seul homme dont les talents aient pu éclairer la nation sur ses véritables intérêts (...). Tous ces symptômes de dissolution ont frappé ceux mêmes parmi les Suisses qui sont restés froids au milieu de la conflagration générale. »<sup>4</sup>

Et d'envisager ni plus ni moins que l'intégration de la Suisse à la France.

## LE PREMIER CONSUL BONAPARTE ET LA MÉDIATION ARMÉE

Tandis que les partisans de l'Ancien Régime sont sur le point de l'emporter, Napoléon Bonaparte stoppe la guerre civile sous prétexte « d'arrêter des citoyens prêts à s'entr'égorger », comme l'écrit Talleyrand à Verninac<sup>5</sup>. Le 8 vendémiaire an XI/30 septembre 1802, de Saint-Cloud, le Premier Consul lance :

« Habitants de l'Helvétie, vous offrez depuis deux ans un spectacle affligeant. Des factions opposées se sont successivement emparées du pouvoir ; elles ont signalé leur empire passager par un système de partialité qui accusait leur faiblesse et leur inhabilité (...). Le sang des Suisses a coulé par les mains des

# Table des matières

PRÉAMBULE .....	7
INTRODUCTION .....	9
<b>PREMIER CHAPITRE .....</b>	<b>11</b>
COMMENT EST NÉ L'ACTE DE MÉDIATION? .....	13
La Médiation occultée.....	13
La République unitaire aux abois .....	14
Le Premier Consul Bonaparte et la Médiation armée.....	15
Une redéfinition de la Suisse à Paris qui prend son temps (novembre 1802-février 1803) .....	16
Les Suisses s'entendent avec Bonaparte... Bonaparte à l'écoute des Suisses .....	22
La Consulta, une pièce de théâtre en quatre actes (10 décembre 1802 – 19 février 1803) .....	26
<i>Prologue: séance plénière: lecture de la lettre du Premier Consul     le 10 décembre/19 frimaire an XI.....</i>	26
<i>Acte 1<sup>er</sup>: Bonaparte reçoit la commission .....</i>	28
<i>Acte 2<sup>e</sup>: Tous les députés au travail.....</i>	31
<i>Acte 3<sup>e</sup>: Qui sera le premier landamman?.....</i>	37
<i>Acte 4<sup>e</sup>: Dans un salon mal chauffé des Tuileries... ..</i>	38
<i>Épilogue: «L'affaire suisse finie avec sagesse» .....</i>	43
Les pouvoirs attribués à la Diète et au landamman .....	47
NOTES .....	52



<b>CHAPITRE II</b> .....	<b>57</b>
QUI GOUVERNE LA SUISSE SOUS LE RÉGIME DE LA MÉDIATION?.....	59
La réponse classique: D’Affry, « préfet de la Suisse » .....	59
La réponse sociologique: un régime ploutocratique .....	63
La réponse idéologique: « ni aristocrates, ni libéraux » .....	81
La réponse politique: un triumvirat informel et un chancelier « véritable landamman » .....	84
En guise de conclusion .....	91
NOTES .....	93
CONCLUSION .....	97
TABLE DES MATIÈRES.....	100