ex/ante

Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforscher
Revue des jeunes chercheurs en droit
Journal for young legal academics

Ausgabe – numéro – issue 1/2019

Information
information
information

Raphaela Cueni
Falsche und irreführende Informationen im Verfassungsrecht der Schweiz

Pauline Monod
L'obligation d'informer la population en matière d'aménagement du territoire

Matthias P. A. Müller
Informationsrechte des Aktionärs

Adrien Bastian
La Chambre administrative du Canton du Léman (1798–1803) : une école de gouvernement

David Rechsteiner
Notrecht und mehr

DIKE

Inhaltsübersicht / Sommaire / Contents

Falsche und irreführende Informationen im Verfassungsrecht der Schweiz
Raphaela Cueni 3

L'obligation d'informer la population en matière d'aménagement du territoire
Pauline Monod 18

Informationsrechte des Aktionärs
Würdigung des Entwurfs für ein neues Aktienrecht
Matthias P. A. Müller 27

La Chambre administrative du Canton du Léman (1798–1803) : une école de gouvernement
Résumé de thèse de doctorat
Adrien Bastian 36

Notrecht und mehr
Die Bewältigung von Katastrophen und anderen besonderen und ausserordentlichen Lagen – Dissertationsbesprechung
David Rechsteiner 38

La Chambre administrative du Canton du Léman (1798–1803) : une école de gouvernement[1]

Résumé de thèse de doctorat

Adrien Bastian*

mots clés République helvétique – Constitution helvétique – Chambre administrative – Canton du Léman – institutions politiques

Au printemps 1798, la population vaudoise apprend qu'une nouvelle Constitution rédigée à Paris va désormais régir sa destinée. L'Assemblée provisoire des Villes et Communautés du Pays de Vaud, qui a comblé le vide politique laissé par le départ des baillis bernois, sait que ses jours sont désormais comptés. Une nouvelle institution – une chambre composée de cinq administrateurs – veillera dorénavant au bien-être des Vaudois. Selon la Constitution, les administrateurs seront chargés entre autres de l'exécution des lois relatives aux finances, au commerce, aux arts, aux métiers, à l'agriculture, aux subsistances, ainsi qu'à l'entretien des villes et des chemins publics. Dépitée par plusieurs semaines de labeur et d'incertitude, l'Assemblée provisoire écrit à Frédéric-César de La Harpe : « Ces administrateurs n'auront pas une carrière douce, ni séduisante à parcourir »[2].

Qui sont ces administrateurs que l'Assemblée mentionne avec sympathie, voire pitié ? Qu'ont-ils fait de cette carrière, laquelle n'a duré que cinq ans, un mois et trois jours ? Quel est l'héritage qu'ils ont laissé après la disparition de leur fonction ? Ce sont les trois principales questions traitées dans cette thèse de doctorat.

De telles questions peuvent certes paraître naïves, mais le fonctionnement des chambres administratives helvétiques n'a été que très peu étudié par le passé. A titre d'exemple, les ouvrages de référence ne font que paraphraser la Constitution de 1798, tandis que les rares monographies touchant certains cantons sous l'Helvétique ne se focalisent pas sur ces institutions[3]. En ce qui concerne la Chambre administrative du Léman, le seul travail la concernant de près est un mémoire de licence effectuant une prosopographie de ses membres[4].

Le manque de sources secondaires signifie que les sources primaires en général, et les procès-verbaux des délibérations de la Chambre en particulier, ont revêtu une importance considérable dans la rédaction de cette thèse[5]. Il a cependant fallu compléter les renseignements tirés de ces comptes rendus au moyen des dossiers thématiques des Archives Cantonales Vaudoises et des Archives fédérales concernant la période. Pour ce qui est des sources officielles, le *Recueil helvétique* ainsi que l'*Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik* ont constitué d'excellents outils[6]. Par ailleurs, les écrits personnels de certains membres de la Chambre administrative ont livré de précieux renseignements, tout en conférant davantage d'humanité aux actions de cette autorité[7]. Enfin, l'abon-

1 Adrien Bastian, La Chambre administrative du Canton du Léman (1798–1803) : une école de gouvernement, thèse, Lausanne 2018, à paraître courant 2019 à la Bibliothèque historique vaudoise.

* Avocat-stagiaire en l'étude Bourgeois avocats à Lausanne, récemment assistant-diplômé en Histoire du droit à la Faculté de droit, de sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

2 Jean-Charles Biaudet, Marie-Claude Jequier (éd.), Correspondance de Frédéric-César de La Harpe sous la République helvétique, Tome I, Neuchâtel 1979, Lettre de l'Assemblée provisoire du Léman à La Harpe du 8 mars 1798.

3 Matthias Manz, Die Basler Landschaft in der Helvetik, thèse, Bâle 1991 ; Paul Bernet, Der Kanton Luzern zur Zeit der Helvetik, Aspekte der Beamtenschaft und der Kirchenpolitik, thèse, Lucerne 1993.

4 Marie-Noëlle Altermath, Etude prosopographique de la Chambre administrative vaudoise 1798–1803. Les régimes passent, mais les hommes restent, mémoire de licence, Lausanne 2001.

5 Archives cantonales vaudoises, H 111/1-18, Chambre administrative, Registres des délibérations.

6 Bulletin des loix et décrets du Corps législatif de la République helvétique, Lausanne, Henri Vincent 1798–1801 ; Johannes Strickler, Alfred Rufer (éd.), Actensammlung aus der Zeit der helvetischen Republik, Berne 1886–1966.

7 Bibliothèque cantonale et universitaire de Lausanne, Fonds IS 1920, Famille Monod ; IS 1980, Famille Muret ; IS 4350, Jour-

dante littérature concernant la période bernoise ainsi que les révolutions française et helvétique a permis de situer ces divers éléments dans un contexte élargi[8].

Pour revenir aux trois questions évoquées ci-dessus, qui sont les administrateurs du Canton du Léman ? Nous avons affaire à des hommes formés sous l'Ancien régime, qui vont transposer dans un système républicain les structures administratives bernoises, par manque de moyens financiers, certes, mais aussi par habitude. Ces hommes ont hérité de l'Ancien régime une certaine manière de voir l'activité étatique, laquelle peut parfois se traduire par une attitude paternaliste et protectionniste. Nous avons aussi affaire à des hommes bien formés, bénéficiant d'excellentes compétences, notamment en matière de finances, de comptabilité, d'agronomie et de politique communale. Lorsqu'il s'agit de reprendre l'administration de l'ancien Pays de Vaud, les administrateurs sont bel et bien les hommes de la situation.

Cependant, du fait de leur statut d'anciens sujets, ils n'ont pas d'expérience de la politique de haut niveau, n'ayant exercé que des fonctions subalternes sous le régime bernois. Ils ne sont donc pas immédiatement préparés à traiter de questions telles que la mise en place d'un nouveau système fiscal, la gestion d'un réseau routier, l'établissement d'un système hospitalier, la légistique révolutionnaire ou encore les négociations avec une puissance étrangère. A ce titre, le passage par la Chambre du Léman leur permet d'acquérir l'expérience et l'envergure qui seront nécessaires au gouvernement du nouveau Canton de Vaud, auquel nombre d'administrateurs participeront. Ces cinq années de vie républicaine auront également un caractère formateur pour les employés de la Chambre, dont certains bénéficieront même de promotions au niveau central. C'est pour ces raisons-là que la Chambre administrative du Léman et son administration peuvent être qualifiées de véritable école de gouvernement pour toute une génération de Vaudois.

Qu'ont fait les administrateurs de leurs cinq ans de carrière ? La fonction première de ces hommes a été d'épargner des souffrances inutiles à la population vaudoise, dans la mesure du possible. Lorsque la Chambre administrative assure une transition sans friction entre régimes, elle prévient le développement de l'anarchie, défendant ainsi cette « liberté sans licence » si chère à Henri Monod. De même, lorsque la Chambre administrative opère une synthèse entre structures bernoises et républicaines et se bat pour trouver les moyens nécessaires au fonctionnement de celle-ci, elle a le bien-être de la population à l'esprit. C'est aussi le cas lorsque la Chambre fonctionne comme quasi-gouvernement cantonal chaque fois que le gouvernement central est décapité par un nouveau coup d'Etat. Enfin, les administrateurs cherchent encore à préserver les vaudois de la pénurie lorsqu'ils acceptent les réquisitions françaises, en les répartissant ou en prélevant à leur place des contributions militaires. Ce rôle de quartiers-maîtres de la Grande Nation les inscrit d'ailleurs dans un système européen d'exploitation des populations locales via l'exportation de structures administratives modernes.

Quel est l'héritage des administrateurs lémaniques ? En premier lieu, ces hommes ont laissé au jeune Canton de Vaud une administration « clés en main ». Cet appareil est le résultat d'une synthèse entre le système bernois, peu gourmand en moyens humains, et le système républicain, peu gourmand en moyens financiers par nécessité. En second lieu, la Chambre a laissé au nouveau Canton deux infrastructures de grande importance : son premier hôpital public et sa première prison. Enfin, les administrateurs ont préparé l'entrée du Canton de Vaud dans la modernité fiscale en préparant la liquidation définitive des droits féodaux.

A la veille de son entrée en fonction le 17 mars 1798, les pensées d'Henri Monod étaient aussi peu optimistes que celles de l'Assemblée provisoire. Il écrivait ainsi à son ami Frédéric-César de La Harpe : « [T]out est à créer ; il nous faut des ressources urgentes et extraordinaires, et nous n'avons pas un sol ; il nous faudra froisser un peu tout le monde, et à peu près tout le monde est déjà peu content »[9]. Cinq ans plus tard, l'héritage laissé par les administrateurs démontrera que leur obstination et leur compétence auront eu raison des obstacles financiers et humains.

nal de Philippe Secrétan ; Jean-Charles Biaudet, Louis Junod (éd.), Henri Monod: souvenirs inédits, Lausanne, 1953 ; Archives cantonales vaudoises, H 460, Fonds Glayre, Révolution et Helvétique, Lettres d'Auberjonois à Pierre-Maurice Glayre ; Henri Monod , Coup d'œil sur les principales bases à suivre dans la législation de l'Helvétie d'après son système social, Lausanne 1799 ; Benjamin Jaïn , Essai sur la nature et les principes du système représentatif, Lausanne 1799 ; Jean-Charles Biaudet, Marie-Claude Jequier (éd.), Correspondance de Frédéric-César de La Harpe sous la République helvétique, Neuchâtel/Genève 1979,1982, 1998, 2004.

8 Cf. notamment les travaux de Georges Andrey, Alain-Jacques Czouz-Tornare, François Jéquier, Olivier Meuwly, Denis Tappy, Danièle Tosato-Rigo, Andreas Würgler, Regula Wyss ou encore Jacques Godechot.

9 Biaudet, Jequier (n. 1), Lettre de Monod à La Harpe du 17 mars 1798.