

Cédric Humair, Université de Lausanne

L'État fédéral et la discrimination des juifs suisses et étrangers : analyse d'un processus politique de création et d'abolition de l'altérité (1848-1874)

Abstract

The purpose of this article is to understand why people of the Jewish faith suffered many forms of discrimination in Switzerland between 1848 and 1874. In contradiction with the liberal and secular principles of the Federal state's designers, certain rights were reserved for the Christian population in the 1848 constitution. An alterity has thus been built within the Swiss nation itself. Removed during the revisions of 1866 and 1874, in response to strong external pressure, these provisions were rooted in a breeding ground of anti-Semitic prejudices.

Keywords

Jews, Anti-semitism, Discrimination, Swiss Confederation, Right of establishment.

Les élèves et étudiant.e.s des collèges et lycées suisses associent l'antisémitisme à l'Allemagne nazie des années 1930 et à l'extermination systématique de la population juive européenne durant le deuxième conflit mondial. Une minorité bien informée a peut-être entendu parler de l'attitude des autorités suisses de l'époque qui ont contribué à ces événements par leur politique d'asile restrictive et s'en sont excusées en 1995, dans un discours du conseiller fédéral Kaspar Villiger. Mais quelle surprise de constater que ce phénomène socio-culturel d'exclusion et de discrimination des juifs a des racines anciennes et profondes en Suisse. Comment expliquer que la Constitution fédérale de 1848, fondement de la Suisse moderne, contienne plusieurs articles qui discriminent les citoyens de religion juive? Pourquoi les élites libérales-radicales qui ont créé l'État fédéral ont-elles refusé d'intégrer cette minorité religieuse à la nation suisse alors en construction, au mépris de deux principes fondamentaux de leur action politique : l'exigence démocratique d'égalité de tous les citoyens et la promotion d'un État laïque? Une discrimination d'autant plus étonnante qu'elle s'inscrit à contre-courant du mouvement d'émancipation de la population juive qui se développe en Europe après la Révolution française.

À l'heure où l'antisémitisme refleurit en Suisse comme ailleurs, il paraît important d'apporter quelques réponses à ces questions et de sensibiliser les élèves et les étudiant.e.s aux mécanismes de construction de cette altérité. Dans cette perspective, la contribution proposée soulignera tout d'abord les causes de l'instauration de la discrimination constitutionnelle en 1848 et les préjugés qui en sont le fondement. L'analyse portera ensuite sur l'ampleur des discriminations subies par les juifs suisses et étrangers. Enfin, il s'agira de comprendre les raisons de leur abolition lors des révisions constitutionnelles de 1866 et 1874.

HUMAIR Cédric, «L'État fédéral et la discrimination des juifs suisses et étrangers : analyse d'un processus politique de création et d'abolition de l'altérité (1848-1874)», in *Didactica Historica* 6/2020, p. 25-31.

La population juive décrétée hors-nation : établissement de la discrimination constitutionnelle

Le XIX^e siècle européen est marqué par le triomphe de l'État-nation¹. Son fondement, la nation, est une communauté qui ne se définit plus par la sujétion à un même monarque ou par l'appartenance à une caste sociale ; elle est fondée sur l'idée de peuple souverain et l'établissement d'une constitution. En parallèle, la conception de l'État laïque, qui sépare le politique du religieux, gagne du terrain. Il en résulte une disparition progressive des discriminations politiques et juridiques liées à la confession. Ainsi, un mouvement d'émancipation des juifs a lieu en France dès 1791, qui aboutit à une pleine égalité en 1818. Des processus plus partiels sont aussi engagés en Prusse (1812), aux Pays-Bas (1796/1834), en Grande-Bretagne (1845/1858) ou encore en Sardaigne (1848)².

Qu'en est-il de la Confédération suisse ? Sous l'impulsion des élites libérales-radicales, l'espace helvétique participe à cette transformation culturelle et politique. La création de l'État fédéral en 1848 en est un jalon essentiel, marquant le passage d'une Confédération d'États à un véritable État-nation. Quant à la Constitution de 1848, elle peut être considérée comme l'acte de naissance de la nation suisse. Tout citoyen masculin de plus de 20 ans bénéficie désormais du droit de s'établir sur l'ensemble du territoire des vingt-deux cantons, d'y exercer ses droits civiques et d'y pratiquer sa religion. La nouvelle Confédération de 1848 se positionne ainsi en championne du libéralisme et de la démocratie dans une Europe encore monarchique. Et pourtant, l'article 41 précise que la liberté d'établissement ne concerne que les citoyens chrétiens et il en va de même de la liberté de culte (article 44) et de l'égalité devant la loi et les tribunaux (article 48). Par cette « clause chrétienne », les citoyens de religion juive sont donc exclus de la nation créée en 1848. La démarche est d'autant plus étonnante qu'elle ne concerne

qu'une part très faible de la population. En 1850, la communauté juive s'élève à 3 145 personnes sur une population totale de 2,4 millions d'habitants, soit 0,1 % de la population résidente³. À noter que la moitié de ces « Israélites », de nationalité suisse, est confinée depuis le XVII^e siècle dans les communes-ghettos argoviennes d'Endingen et de Lengnau. L'autre moitié, composée d'étrangers, en majorité alsaciens, est tolérée dans d'autres cantons, surtout en Suisse occidentale.

Comment donc expliquer cette discrimination constitutionnelle ? Après leur victoire militaire sur les cantons catholiques-conservateurs du Sonderbund, les leaders libéraux-radicaux chargent une commission d'élaborer la première constitution fédérale. Le 24 février 1848, l'inclusion des citoyens suisses non chrétiens à la liberté d'établissement y est refusée par 17 voix contre 4⁴. Le principal argument invoqué est le danger d'une invasion de juifs français. En présence du traité d'établissement signé avec la France en 1827, un afflux de juifs alsaciens, dont la communauté avoisine les 40 000 personnes, deviendrait possible. La « clause chrétienne » laisse ainsi la possibilité aux cantons de refuser les juifs suisses et étrangers à l'établissement. Lors du débat à la Diète, seuls les représentants d'Argovie, de Genève, de Neuchâtel et de Vaud s'opposent à la clause discriminatoire. Certains députés des cantons de Suisse centrale et orientale se montrent particulièrement hostiles à l'émancipation de la population juive. L'un d'entre eux estime que le mécontentement qui en découlerait serait susceptible de faire échouer le projet de constitution fédérale en votation populaire. Derrière cet argumentaire économique-politique se cache toutefois la véritable raison de l'introduction de la clause discriminatoire, à savoir un antisémitisme virulent et largement répandu au sein de la population et des élites suisses. De fait, l'exclusion des juifs est essentiellement fondée sur des préjugés tenaces et des peurs irrationnelles⁵.

¹ THIESSE Anne-Marie, *La création des identités nationales. Europe XVIII^e-XX^e siècles*, Paris : Seuil, 1999, 302 p.

² Sur le processus d'émancipation des juifs en Suisse et en Europe, KÜLLING Friedrich, *Antisemitismus. Bei uns wie überall?*, Zürich : Juris, 1977, 412 p.

³ Les informations statistiques de cette contribution sont tirées de RITZMANN-BLICKENSTORFER Heiner (éd.), *Statistique historique de la Suisse*, Zurich : Chronos, 1996, tableau B27, p. 154-155.

⁴ *Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815*, [Bern] : [éditeur non identifié], p. 35-37.

⁵ Sur l'antisémitisme en Suisse, MATTIOLI Aram (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz 1848-1960*, Zürich : Orell Füssli,

Le juif, un danger pour la société suisse : préjugés économiques et politiques

Il faut souligner que la justification de la discrimination des juifs par les acteurs de l'époque ne repose pas sur un antijudaïsme traditionnel : point d'accusations de déicide ou de rituels blasphématoires⁶. Si des préjugés religieux sont probablement sous jacents, ils n'apparaissent pas dans le discours des partisans de la discrimination. Au contraire, ceux-ci se défendent d'être guidés par l'intolérance religieuse. Néanmoins, la présence de juifs est comprise comme une menace pour le corps social suisse. L'argument le plus souvent utilisé appartient à un antisémitisme économique : par leurs pratiques déloyales (commerce, colportage, usure), les juifs provoquent la ruine des régions où ils résident et il faut donc éviter à tout prix leur expansion géographique. Attisé par la violente crise alimentaire qui sévit en Suisse à la fin des années 1840, ce discours élève les juifs au rang de boucs émissaires. Le Conseil fédéral en fait lui-même usage pour légitimer à plusieurs reprises le renvoi de juifs étrangers auprès de leurs gouvernements⁷.

À cet antisémitisme économique se superpose une dimension politique. La « nation juive » est accusée de vouloir prendre le pouvoir et détruire la société chrétienne. Prononcé en 1864 au Conseil national, un discours du leader de la fraction catholique-conservatrice, Philipp Anton von Segesser, est de ce point de vue emblématique :

« [...] il y a des raisons sociales et politiques, qui me déterminent à maintenir l'attribution de l'établissement des juifs à notre convenance. [...] Les Juifs forment une nation d'une grande

puissance digne d'admiration. [...] Leur haine de la société chrétienne est restée la même, mais leur pouvoir a grandi à l'infini. Ils s'assoient sur les marches des trônes qui leur sont promis; ils dominent les chemins de fer et les grandes institutions financières qui reposent sur leurs richesses; ils donnent le ton dans la presse quotidienne et dans la littérature; ils pénètrent dans les couches supérieures et les plus profondes de la vie sociale et le but qu'ils poursuivent avec assurance est la destruction de la société chrétienne, la destruction de la civilisation chrétienne; c'est leur destin, leur but dans la vie, l'idée fondamentale de leur religion qui représente tout pour eux, ce que la patrie, l'État et le droit est aux autres peuples. »⁸

En d'autres termes, le juif, même suisse, est considéré comme un corps étranger dangereux qui ne peut être intégré à la nation suisse.

Les pratiques cantonales de discrimination des juifs suisses et étrangers

La Constitution suisse de 1848 laisse donc aux cantons la compétence de gérer les droits des citoyens non chrétiens en matière d'établissement, de culte et d'égalité devant la loi et les tribunaux. À travers leurs constitutions, leurs législations et leurs pratiques administratives et policières, ce sont eux qui déterminent le degré de discrimination réelle des citoyens suisses juifs. De fait, la majorité des cantons ont pratiqué une politique d'établissement très restrictive. En 1860, quatre cantons et trois demi-cantons n'ont aucun juif sur leur territoire et six cantons et un demi-canton en ont moins de dix. Certains tolèrent un peu mieux cette population, mais la soumettent à de multiples discriminations. Elles touchent non seulement aux domaines laissés de la compétence des cantons, mais aussi aux droits civiques, à l'exercice du commerce et à l'acquisition d'immeubles et d'hypothèques, cela en contradiction avec les

1998, 594 p.; en français, voir les travaux de Marc PERRENOUD centrés sur le canton de Neuchâtel, et notamment l'article suivant : « Discriminations et émancipation des Juifs dans le canton de Neuchâtel (1818-1944) », *Revue économique et sociale*, n° 2, 2017, p. 27-35.

⁶ La contribution privilégie donc le terme d'antisémitisme à celui d'antijudaïsme, même si l'historiographie associe souvent celui-ci à la dimension raciale de la discrimination des juifs qui apparaît vers la fin du XIX^e siècle.

⁷ Voir par exemple, « Le Conseil fédéral au Ministre de France en Suisse, J. R. de Salignac-Fénelon, Berne 14 janvier 1852 », in *Documents diplomatiques suisses*, volume 1 (1848-1865), Berne : Benteli, 1990, p. 269-276.

⁸ *Rede des Herrn Nationalrath Dr. von Segesser betreffend die französisch-schweizerischen Verträge. Gehalten in der Sitzung des hohen Nationalrathes vom 21. September 1864*, Schwyz: Eberle & Söhne, 1864, p. 16-17. (traduit librement de l'allemand).



Figure 2 : Theodor Sedgwick Fay, ambassadeur des États-Unis en Suisse et grand pourfendeur de l'antisémitisme. Portrait en gravure. The New York Public Library Digital Collections, « Thomas Fay ».

garanties que la Constitution de 1848 accorde à tous les citoyens suisses, indépendamment de la religion pratiquée, en matière de liberté du commerce (art. 29) et de droit de vote (art. 42). En 1858, une enquête est menée auprès des cantons par la Confédération : trois d'entre eux seulement (GE, VD, TI) annoncent une pleine égalité entre citoyens juifs et chrétiens⁹.

En ce qui concerne les juifs étrangers et plus généralement les adeptes d'autres religions, les traités d'établissement conclus par la Confédération depuis 1848 reproduisent la « clause chrétienne » inscrite dans la Constitution. Les politiques très restrictives menées par certains cantons provoquent ainsi, à plusieurs reprises, de fortes tensions diplomatiques. En 1851, par exemple, la France réagit de manière très musclée à l'expulsion de juifs alsaciens par les deux cantons de Bâle.

⁹ KÜLLING Friedrich, *Antisemitismus...*, p. 16.

De manière générale, les cantons se font un point d'honneur de résister aux pressions étrangères dans ce domaine. En 1859, suite à plusieurs affaires de renvois de citoyens juifs américains, l'ambassadeur des États-Unis, Theodore S. Fay, transmet un mémorandum au Conseil fédéral¹⁰. Rédigé sur la base d'une véritable enquête, ce document d'une quarantaine de pages est une mise en accusation des pratiques antisémites en Suisse : l'obligation faite à certaines communautés juives d'exporter leurs morts, afin de les enterrer, y est fustigée.

Le processus d'abolition de la discrimination : sauvegarder les intérêts économiques suisses

La « clause chrétienne » a pour effet pervers de compliquer la conclusion de traités avec d'autres États qui refusent de discriminer leurs ressortissants juifs ou musulmans. Entre 1850 et 1855, ce problème freine la conclusion d'un traité de commerce important avec les États-Unis¹¹. Au final, le Conseil fédéral réussit à maintenir la discrimination des juifs et il en va de même dans les accords avec la Sardaigne (1851) et la Grande-Bretagne (1855). En 1858, cependant, un premier échec est enregistré avec la Perse, un marché important pour le commerce suisse. En 1863 et 1867, le Parlement des Pays-Bas enfonce le clou en refusant deux fois de ratifier un traité avec la Confédération. À Zurich, bastion de l'industrie d'exportation, des voix réclament dès lors la suppression de la clause qui, « parce qu'elle devient incompatible avec notre situation sociale et économique, se révélera, au fil du temps, toujours moins soutenable »¹². Au-delà de la question commerciale, c'est toute l'image de la Suisse à l'étranger qui est ternie par ces pratiques discriminatoires.

¹⁰ *Mémoire de la Légation des États-Unis de l'Amérique du Nord adressé au Conseil fédéral suisse, concernant l'admission des Israélites de l'Amérique du Nord à l'établissement en Suisse*, [Bern]: [éditeur non identifié], 26 mai 1859.

¹¹ Sur cette question, HUMAIR Cédric, « Economic Complementarity and Political Solidarity: Concerning the Sources of the first Treaty of 1850 between Switzerland and the United States », *Swiss American Historical Society Review*, volume 42, n° 3, novembre 2006, p. 3-71.

¹² « Ein Ruf zur Gerechtigkeit », *Schweizer Handels-Courier*, 9 février 1860 (traduit librement de l'allemand).

Le coup de boutoir décisif est donné par le gouvernement français¹³. Il fait du libre établissement de ses citoyens juifs une condition *sine qua non* à la conclusion d'un traité de commerce avec la Suisse. Au final, les élites économiques helvétiques privilégient l'ouverture des marchés français au maintien de la « clause chrétienne ». Conclu le 30 juin 1864, l'accord est accepté aux Chambres, en dépit d'une certaine opposition, Philipp Anton von Segesser n'hésitant pas à qualifier le traité de coup d'État¹⁴. Il en résulte que les juifs français disposent de plus de droits que les juifs suisses, une situation difficilement tenable d'un point de vue national. La révision de la Constitution s'impose donc. Le 14 janvier 1866, la modification des articles 41 (établissement) et 48 (égalité juridique) est acceptée en votation populaire. Cependant, huit cantons (LU, UR, SZ, ZG, VS, BE, GR, SG) et trois demi-cantons (AE, AI, NW) la refusent : le pourcentage de « non » dépasse 80 % dans les cantons de Lucerne (81 %), Grisons (90 %), Uri (94 %), Nidwald (94 %) et Appenzell Rhodes-Intérieures (98 %). Force est de constater que l'antisémitisme demeure encore vivace au sein de la Confédération helvétique. Le même jour, la liberté de culte pour tous (article 44) est refusée par le peuple. Il faut attendre la révision totale de la Constitution en 1874 pour voir disparaître toute trace de discrimination des juifs à l'échelon fédéral. Dans le canton d'Argovie, où résident presque tous les juifs suisses, l'émancipation complète n'entre en vigueur que le 1^{er} janvier 1879 avec la mise en vigueur d'une loi qui accorde la bourgeoisie aux citoyens juifs.

Pour conclure

Au terme de cette analyse, il faut souligner que les élites suisses n'ont procédé à l'émancipation des juifs que sous la pression commerciale et politique massive de grandes puissances comme les États-Unis et la France. Cet acte politique contraint n'a cependant pas éradiqué les préjugés profondément ancrés dans les mentalités qui ont continué d'influencer, selon des modalités sans cesse renouvelées, la société suisse. Mentionnons seulement que la première initiative constitutionnelle acceptée en votation populaire, en 1893, était dirigée contre l'abatage rituel des animaux, restreignant la liberté religieuse de la population juive. Quant à la pratique restrictive de l'asile durant l'Entre-deux-guerres, qui avait pour objectif, selon les termes des fonctionnaires fédéraux de l'époque, d'éviter un « enjuivement » de la Suisse, elle appartient aux épisodes les plus sombres de notre passé. Dire que l'enseignement de l'histoire doit permettre de gérer le présent et le futur en évitant de reproduire les erreurs du passé est certainement un poncif. En ce qui concerne l'antisémitisme, ce programme garde pourtant toute sa valeur et les institutions scolaires et de formation se doivent de veiller à sa mise en application, cela afin d'honorer une facette de leur mission : promouvoir le vivre ensemble dans la tolérance.

¹³ HUMAIR Cédric, *Développement économique et État central, 1815-1914. Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Berne/New York: Peter Lang, 2004, p. 285-310.

¹⁴ *Rede des Herrn Nationalrath Dr. von Segesser...*, p. 13.

L'auteur

Cédric Humair est maître d'enseignement et de recherche à l'Université de Lausanne et chargé de cours à l'École polytechnique fédérale où il enseigne l'histoire sociale des techniques. Ses recherches portent sur l'énergie et la mobilité, le tourisme, les relations entre l'État et l'économie et les relations extérieures de la Suisse. Il a notamment publié deux ouvrages de synthèse concernant le XIX^e siècle: *1848, Naissance de la Suisse moderne* et *La Suisse et les puissances européennes. Aux sources de l'indépendance (1813-1857)*. <https://www.unil.ch/hist/cedrichumair>.

Cedric.Humair@unil.ch

Résumé

Cet article a pour objectif de comprendre pourquoi les habitants de confession juive ont subi de nombreuses discriminations en Suisse entre 1848 et 1874. En contradiction avec les principes libéraux et laïques des concepteurs de l'État fédéral, certains droits ont été réservés à la population chrétienne dans la Constitution de 1848. Une altérité a ainsi été construite au sein même de la nation suisse. Supprimées lors des révisions de 1866 et 1874, en réponse à une forte pression extérieure, ces dispositions plantaient leurs racines dans un terreau de préjugés antisémites.

Mots-clés

Juifs, Antisémitisme, Discrimination, Confédération suisse, Établissement.