J. F. AUBERT

PETITE HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE LA SUISSE

FRANCKE ÉDITIONS
BERNE

CHAPITRE PREMIER

De 1798 à 1848

1. *La Suisse en 1798.* – La Confédération suisse était, à la fin du dix-huitième siècle, un étrange amalgame de petits Etats.

Les Etats étaient petits. Le plus important d'entre eux, Berne, dont les possessions s'étendaient de la Reuss au lac Léman, comptait quatre cent mille habitants; le second, Zurich, en avait moins de deux cent mille. Tous ensemble, et ils étaient treize, dépassaient à peine le million. A leurs frontières, l'Autriche allemande était dix fois plus peuplée et la France, encombrante amie, trente fois plus.

L'amalgame était étrange. Ne nous figurons pas treize parties égales liées par un traité commun. Pensons plutôt à une série de conventions régionales, sortes d'excroissances poussées sur un noyau, selon l'image que les physiciens nous donnent de certaines molécules: au centre, le vieux pacte des trois cantons forestiers, puis une alliance avec Lucerne, une autre des quatre premiers avec Zurich, une autre des trois premiers avec Berne; plus tard, une alliance entre Zurich et Berne, et ainsi de suite. Les huit cantons primitifs, associés dès le quatorzième siècle, avaient un statut préférable à celui des cinq derniers, venus cent cinquante ans après. Il y avait des différences même dans le groupe supérieur: Zurich bénéficiait de la préséance, Glaris avait des obligations spéciales. Mais ce n'est pas tout. A côté des treize cantons gravitaient quelques Etats de moindre importance, qu'on appelait les alliés: Bienne, Mulhouse, Saint-Gall, les Grisons... Enfin, pour compléter le tableau, les cantons et les alliés s'étaient assujetti quelques territoires ou bailliages, qu'ils tenaient en propriété individuelle ou commune. Berne, par exemple, possédait Vaud et l'Argovie occidentale; Uri, la Léventine; les Grisons, la Valteline; presque tous les cantons, la Thurgovie et le sud du Tessin.

Cette étonnante construction n'avait qu'un seul organe, la Diète, sorte de conférence périodique où les cantons avaient une représentation permanente et où les alliés se faisaient occasionnellement entendre. La Diète se réunissait, en règle générale, chaque été, sous la présidence de Zurich. Elle délibérait de la politique étrangère et de

l'ordre intérieur des membres. Les décisions s'y prenaient lentement, les députés n'acceptant d'engagements que dans les limites de leurs instructions. Du reste, les mesures une fois arrêtées n'étaient jamais imposées aux cantons qui n'en voulaient pas. Le lien confédéral s'était encore relâché depuis la Réforme: les catholiques et les évangéliques tenaient parfois des diètes séparées, quand ils n'en décousaient pas sur le champ de bataille.

A l'intérieur des cantons, on était loin de la démocratie originelle. Les cantons alpestres réservaient leur Landsgemeinde aux descendants des vieilles familles, les confédérés n'étant, depuis longtemps, plus admis à la bourgeoisie. Berne et Zurich, qui avaient eu coutume de consulter le peuple sur toutes sortes de projets, avaient abandonné cette pratique dès le dix-septième siècle. Le Gouvernement, à Zurich, était désormais l'affaire des chefs des corporations. Quant à Berne, tout s'y décidait dans un Petit Conseil d'une quarantaine de membres, qui se recrutaient par cooptation.

2. *Les Français envahissent la Suisse.* – La dernière diète de l'ancien régime se tint dans la ville d'Aarau, pendant le mois de janvier 1798. Le Gouvernement zurichois l'avait convoquée, extraordinairement, en cette saison d'hiver pour tenter de raffermir les liens confédéraux avant qu'il ne fût trop tard. Mais l'heure était déjà passée. Quand, le 25 janvier, après plusieurs semaines de discours, les députés s'étaient réciproquement promis leur aide, dans une embrassade solennelle et un peu dérisoire, les Vaudois venaient de rompre le lien qui les attachait à Berne. A leur exemple, dans maint bailliage et dans mainte campagne, on planta des arbres de la liberté.

La cause de ce rapide bouleversement tient en un seul mot: la France. La France, qui, depuis trois siècles, joue dans la politique étrangère de la Suisse un rôle prépondérant, vient de faire sa révolution. Aux différences de classes qui marquaient la vieille société monarchique, à la bigarrure qui distinguait encore les provinces, elle a substitué les deux principes de l'égalité et de l'uniformité. Et elle ne les garde pas pour son usage intérieur, elle entend les inculquer aux nations qui l'entourent. C'est ainsi qu'elle conquiert successivement et qu'elle républicanise les Pays-Bas, la Rhénanie, le Jura et l'Italie du Nord. La Confédération ne peut manquer d'attirer son regard. Avec ses bailliages et ses oligarchies, elle a tout pour lui déplaire. Et ses

montagnes, ses vallées, ses cols ont une évidente valeur stratégique. D'ailleurs, notre grande voisine a déjà des intelligences dans la place: de beaux esprits lui adressent des clins d'œil et, pour voir triompher leurs idées, n'hésitent pas à trahir leur patrie. Le Bâlois Pierre Ochs rédige, pour le compte des autorités de Paris, une Constitution nouvelle qu'on imposera aux Suisses. Le Vaudois La Harpe, dans sa haine des Bernois, sollicite la venue d'une armée française.

Il fut fait selon son désir. Le 28 janvier 1798, saisissant un méchant prétexte, le général Brune passe la frontière et occupe Lausanne. De là, il monte à Payerne et prépare tranquillement le dernier assaut contre le vieux pays de Berne. Car Berne est le véritable adversaire, le symbole parfait de l'antirévolution. Elle sera seule, d'ailleurs, à résister. Malgré leurs serments d'Aarau, les chers et fidèles confédérés préfèrent rester chez eux. C'est donc seule qu'elle se battra, courageusement mais sans génie et surtout sans bonheur: le 5 mars, après une campagne de trois jours, les Français défilent dans la capitale. Puis tous les autres cantons se soumirent.

3. *La Suisse, Etat satellite.* – Le phénomène de la satellisation n'est pas propre au vingtième siècle. Il est de toutes les époques où un Etat puissant assujettit des Etats plus faibles, sans pour autant les absorber. Cette dépendance humiliante nous fut donc imposée par la France au printemps 1798, et dura tout le temps de son hégémonie, c'est-à-dire jusqu'à ce que l'empereur Napoléon fut battu, en automne 1813. Pendant près de seize ans, nous fûmes un Etat satellite.

La domination de la France nous valut toutes sortes de charges militaires et financières, des difficultés économiques, un bouleversement constitutionnel. D'abord, nous avons été occupés durant quatre ans et nous avons dû héberger les soldats français. Nous avons même eu la guerre sur notre sol, en 1799, quand Masséna, près de Zurich, affrontait Korsakov et que Souvarov traversait les Alpes. Nous avons été obligés, par deux capitulations, de fournir chaque année environ vingt mille hommes à la France, ce qui, pour la population d'aujourd'hui, en ferait près du triple. Sans doute l'exportation de mercenaires ne nous était pas inconnue, mais nous avions autrefois une clientèle plus diverse: jamais nous n'avions pris d'engagements aussi unilatéraux. Du reste, les traités nous étaient, cette fois-ci, imposés. Pour ce qui est de l'argent, le général Brune commença par piller le trésor de

Berne, ce qui fit qu'en six semaines il avait ramassé quinze millions de francs. Puis les Français prirent l'habitude de taxer les villes et de prélever des emprunts forcés, qu'ils honoraient par de mauvais papiers. Quant à notre industrie, elle souffrit du blocus continental, qui la privait de matières premières et qui fermait ses débouchés. Le textile fut particulièrement touché et le chômage sévit dans la Suisse orientale.

Mais l'arrivée des Français eut encore pour effet de changer notre droit public.

4. *La Constitution unitaire du 12 avril 1798: la République helvétique.* – Le général Brune, malgré son appétit d'argent, n'oubliait pas qu'il était venu libérer les Suisses. Il convoqua donc – le mot n'est pas trop fort – environ cent vingt députés d'une dizaine de cantons et les fit s'assembler, le 11 avril, dans la ville d'Aarau. Comme tout était bâclé, on ne prit même pas la peine d'attendre les représentants de la Suisse primitive ni ceux des régions orientales. Quelle différence, d'ailleurs, entre ces gens réunis sur commande et la dernière diète du mois de janvier. C'était assurément le même lieu, c'était la même impuissance. Mais les délégués de janvier étaient faibles de leurs divisions, les députés d'avril, de leur soumission commune à la France. Aussi les choses allèrent-elles plus vite: la diète, en quatre semaines, n'avait rien décidé d'utile; la nouvelle assemblée mit deux jours pour accepter, sans histoires, les règles que Pierre Ochs avait préparées.

La Constitution du 12 avril 1798 est la première constitution écrite de la Suisse, sa première constitution au sens moderne du terme. Elle transformait totalement la structure de notre pays. La Confédération, ses membres, leurs possessions, tout était aboli et fondu en un Etat unitaire, qui fut baptisé République helvétique. La République était découpée en une vingtaine de cantons administratifs et électoraux, à la manière des départements français, et l'on y retrouvait, côte à côte, égaux dans leur abaissement, d'anciens vrais cantons comme Zurich, Bâle et Fribourg, d'anciens alliés comme les Grisons, d'anciens bailliages comme la Thurgovie. Il y avait des noms nouveaux, les Waldstætten pour les cantons primitifs, le Saentis pour Glaris et pour Saint-Gall, le Léman pour Vaud. Berne, privée de ses possessions, était encore diminuée de l'Oberland, qui faisait sa propre circonscription. Certaines appellations, certaines frontières changeront dans les années suivantes.

Les autorités centrales étaient calquées sur l'organisation de la France. La France, qui vivait alors selon le régime de fructidor (An III), avait un Directoire de cinq membres, des ministres pour les seconder et un Parlement à deux chambres, le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens, deux fois moins nombreux. Nous eûmes, parallèlement, notre Directoire, de cinq membres lui aussi, nos ministres, un Grand Conseil et un Sénat. Pour le Parlement, l'idée première était que le nombre des députés au Grand Conseil serait proportionnel à la population de chaque canton, celui des sénateurs égal pour tous; formule qui, un demi-siècle plus tard, sera du meilleur effet (ci-après, n° 29). Mais, pour l'instant, faute d'informations statistiques, on dut se rabattre sur l'égalité absolue, huit députés et quatre sénateurs par circonscription. Les élections se faisaient au suffrage universel, à deux degrés.

Le Directoire et les Conseils siégèrent, successivement, à Aarau, puis à Lucerne, puis à Berne.

5. *Troubles et tâtonnements constitutionnels.* – Il serait trop long d'exposer les vicissitudes de l'Helvétique. Disons simplement que ce régime n'a pas pu prendre racine. Non qu'il fût foncièrement mauvais: au contraire, les idées intéressantes y abondaient. La Suisse avait enfin une nationalité, les bailliages bénéficiaient de l'égalité, les pouvoirs politiques étaient séparés, nous pouvions faire l'expérience du bicamérisme et du gouvernement collégial. Mais rien de cela n'a marché, pour deux raisons liées: l'œuvre nous était imposée du dehors et son établissement nous engageait dans une guerre générale. De sorte que cette époque fut surtout, pour nous, un temps de souffrance et d'humiliation.

Ajoutez-y la malice des hommes. Nos directeurs, s'ils voulaient se maintenir, devaient plaire aux Français. Pour avoir manqué à cette règle, deux d'entre eux furent évincés, dès le mois de juin 1798, et remplacés par Ochs et par La Harpe, dont l'occupant se promettait un dévouement plus grand. Mais les deux personnages s'entendaient mal. Un an plus tard, le premier se retirait et le second, délivré d'un collègue gênant, prenait les allures d'un petit dictateur. Le 7 janvier 1800, les chambres législatives, qui en avaient assez, le renvoyèrent à son tour, en même temps qu'elles transformaient le Directoire en une Commission exécutive de sept membres. Puis, le 7 août, cette commis-

sion, prenant appui sur le Grand Conseil, prononça la dissolution du Sénat et se constitua elle-même en un Conseil exécutif. Le Grand Conseil fut, lui aussi, supplanté par une Diète, en septembre 1801; le Conseil exécutif et la Diète par un Sénat, le 28 octobre suivant; le Sénat, en avril 1802, par une assemblée de notables, qui fit une nouvelle Constitution.

Bien entendu, tous ces changements n'étaient pas le seul fait des ambitions humaines. Ils traduisaient aussi des conflits d'opinions. La série de petits coups d'Etat qui ont jalonné l'histoire de l'Helvétique se comprend aisément, si l'on a une idée claire des tendances qui s'affrontaient. Il y avait, en quelque sorte, trois partis, résultant de deux oppositions. L'opposition fondamentale avait trait à la structure du pays: les unitaires acceptaient l'Helvétique, les fédéralistes la répudiaient et voulaient restaurer la Confédération. Mais une autre opposition divisait les unitaires: les patriotes ou démocrates épousaient passionnément les thèses jacobines, égalitaires et centralisatrices; les républicains, plus bourgeois, plus modérés, souhaitaient des institutions mieux adaptées à l'esprit du pays et comptaient même rendre aux cantons quelques compétences. La domination de La Harpe, à la fin de 1799, marque l'apogée du jacobinisme. Les journées du 7 janvier et du 7 août 1800 sont des victoires républicaines. Le coup du 28 octobre 1801 est nettement fédéraliste: la Diète de septembre est encore unitaire, le Sénat qui lui succède ne l'est plus. L'assemblée de notables du printemps 1802 indique un léger retour à gauche.

Tout s'explique encore mieux, quand on considère que les sentiments des Français à l'égard de la Suisse ont eux-mêmes changé. En 1798, le Directoire de Paris voulait détruire la Confédération et n'en faire plus qu'un morceau pour mieux la dominer. Dès 1800, Bonaparte, devenu Premier Consul, juge préférable de rétablir la division chez ses voisins. Si donc le Directoire a soutenu les jacobins, le Consul favorisera les républicains, puis les fédéralistes. Il va même leur fournir un projet de Constitution, qu'on appellera, du nom de l'une de ses résidences, le projet de la Malmaison (mai 1801). Ce projet est de style américain, c'est-à-dire que le système qu'il institue n'est ni l'Etat centralisé, ni la Confédération, mais une forme intermédiaire que les juristes nomment un Etat fédéral. C'est pour l'avoir trop modifié dans le sens de la centralisation que la Diète chargée de l'étudier sera dissoute en octobre. Et c'est pour avoir, au contraire, trop fortifié les cantons que le Sénat subira le même sort en avril.

6. *La Constitution fédérative du 25 mai 1802.* – Finalement les notables, réunis à Berne, feront un texte du juste milieu. L'Etat central est maintenu, mais les cantons sont rétablis, avec des organes et des compétences. Une Diète fédérale, élue au suffrage censitaire et au deuxième degré à raison d'un représentant pour vingt-cinq mille habitants, désigne à son tour un Sénat de vingt-sept membres. Les trois principaux sénateurs forment un Conseil exécutif. Le Sénat propose les lois dans les domaines qui appartiennent à l'Etat central. La Diète les arrête. Le Conseil les applique. Les cantons ont un referendum contre les lois d'impôt.

La nouvelle Constitution helvétique fut publiée le 25 mai et soumise au vote du peuple. C'est notre premier scrutin national. Il était conçu de la manière que les citoyens qui ne votaient pas étaient mis au nombre des acceptants. Il y eut, en juin, sur un corps électoral de 330 000 personnes, 92 000 non, 72 000 oui et 167 000 abstentions. La Constitution fut promulguée le 2 juillet. Un Sénat provisoire entra en fonction le lendemain.

7. *Commencement d'une guerre civile.* – Malgré sa modération, cette deuxième œuvre constitutionnelle ne réussira pas mieux que la précédente. Elle tombera même avant d'avoir vécu. Car les fédéralistes, ceux qui ont été bousculés en avril, redressent décidément la tête. Les Schwyzois convoquent, pour le mois de septembre, une diète du vieux modèle où seuls les treize premiers cantons seront représentés. Les délégués voteront le retour à l'ancien régime et chargent une commission de préparer un pacte.

Pendant ce temps, des paysans bernois et soleurois se soulèvent contre le Sénat de l'Helvétique. Ils marchent sur la capitale. Les sénateurs se replient sur Lausanne. Le pays sombre dans l'anarchie et c'est ce que la France supporte le moins. Le 30 septembre, de Saint-Cloud, Bonaparte annonce un arbitrage.

8. *L'Acte de Médiation du 19 février 1803.* – Dans un langage hautain, le Premier Consul reproche aux Suisses l'esprit de chicane qui les désunit. Puisqu'ils paraissent incapables de s'entendre, il va terminer lui-même leur querelle.

Il fait venir des délégués à Paris, les admoneste comme des écoliers, les laisse ensuite languir pendant plusieurs semaines et les rappelle en janvier pour leur dicter sa sentence.

Cette sentence a reçu dans l'histoire le nom de médiation, mais le terme n'est pas pris dans son acception moderne. Car Bonapar fait plus que de proposer un règlement: il statue sans recours, comme pourraient faire un arbitre ou un juge.

L'Acte de Médiation, daté du 19 février 1803 et signé par des Français, comprend vingt chapitres. Les dix-neuf premiers renferment les constitutions des dix-neuf cantons de la Suisse, rangés dans l'ordre alphabétique français, d'Appenzell à Zurich. Le vingtième chapitre, intitulé Acte fédéral, fixe les rapports des cantons entre eux et les affaires qu'ils devront traiter en commun.

9. *Les constitutions cantonales.* – La Suisse aura donc dix-neuf cantons: les treize anciens et six nouveaux, tirés de quatre bailliages et de deux alliés. Ces cantons sont égaux, c'est le point essentiel. Ils ne dépendent pas d'un pouvoir central, c'est le second point, théoriquement important, mais qui ne doit pas faire oublier que tout le système repose sur la volonté des Français.

Les constitutions cantonales sont rédigées selon trois modèles, l'un pour les cantons à Landsgemeinde, un autre pour les anciens cantons urbains, le troisième pour les nouveaux cantons (sauf les Grisons, qui pratiquaient une espèce de fédéralisme communal). Si le premier modèle renoue avec la tradition, en se bornant à la codifier, les deux suivants présentent un curieux mélange de suffrage censitaire et de tirage au sort. Voici, par exemple, comment est composé le Grand Conseil du canton d'Argovie. Cette assemblée compte cent cinquante membres. Le canton est divisé en quarante-huit districts. Dans chaque district, les citoyens qui justifient d'un certain impôt élisent un député du lieu et désignent en outre cinq candidats d'autres districts, parmi les personnes qui remplissent des conditions supplémentaires d'âge ou de fortune. De ces deux cent quarante candidats, cent trente-huit sont éliminés par le sort et les cent deux qui restent vont rejoindre les quarante-huit élus. Le Grand Conseil choisit ensuite, dans son sein, un Petit Conseil de neuf membres, qui font partie des deux autorités.

10. *L'Acte fédéral: rétablissement d'une Confédération.* – Ce qu'on pouvait prévoir dès 1801 s'est fait en 1803. La structure fédérale est rétablie par la décision des Français eux-mêmes. La parenthèse de l'Helvétique est fermée: la Suisse n'est plus un Etat, mais, comme

avant 1798, elle est redevenue une pluralité d'Etats. Il subsiste, toutefois, un point commun: les cantons suisses demeurent sous une domination étrangère.

La nouvelle Confédération a l'organe qui caractérise cette forme politique: une diète, où chaque canton est représenté. Nous disions, tout à l'heure, que les cantons étaient égaux. C'était vrai de leur nature, il n'y a plus de différence entre les huit premiers, les cinq suivants, les six derniers. Mais cela ne peut se dire de leur participation à la Diète. Les six cantons les plus populeux ont deux voix: Zurich, Berne, Vaud, Argovie, Saint-Gall et les Grisons (notons-le en passant, il s'agit de deux anciens et de quatre nouveaux). Les treize autres n'ont qu'une voix. Soit, au total, vingt-cinq voix. En théorie, la Diète exerce ses compétences à la majorité des voix. En pratique, ses décrets ne lient, comme jadis, que les Etats qui les ont acceptés.

Le médiateur a encore voulu qu'un canton fût, chaque année, responsable de la bonne marche des affaires communes. C'est le canton directeur ou Vorort. On se rappelle que, sous l'ancien régime, Zurich seul tenait la fonction. Maintenant, il y en a six qui la partagent à tour de rôle; et ce ne sont pas les plus populeux, comme pour la double voix à la Diète, mais les plus notables, avec un équilibre entre les confessions; dans l'ordre chronologique de cette période: Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zurich et Lucerne. Le chef du gouvernement du canton directeur, bourgmestre ou avoyer, est, pour une année, Landammann de la Suisse, principalement chargé des rapports entre la France et la Confédération. Le premier Landammann fut M. d'Affry, de Fribourg (1803), le dernier, M. de Reinhard, de Zurich (1813).

11. *Chute du médiateur. L'association fédérale. La longue Diète.* – Si l'on veut bien fermer les yeux sur notre vassalité, la période de la Médiation fut meilleure que la précédente. En tout cas, et cela compte, nous n'avons plus eu la guerre. Les chefs-lieux des cantons sont redevenus des foyers politiques. On s'y occupe de législation pénale, d'écoles, de finances. La Diète, qui est trop faible pour imposer des lois, met sur pied d'utiles concordats en matière de justice et de police. Elle coopère même, sans base juridique très sûre, à l'assainissement de la plaine de la Linth.

Soudain, après dix ans d'une relative tranquillité, la situation s'assombrit à nouveau. Le médiateur, qui guerroyait à l'est, perd

d'importantes batailles, en automne 1813. Il revient précipitamment en France, poursuivi par les Russes, les Allemands et les Autrichiens. Dans un premier temps, les Suisses déclarent leur neutralité (en novembre). Puis ils la laissent complaisamment violer par les Alliés (en décembre), à la grande satisfaction de quelques aristocrates bernois qui comptent sur Metternich pour rentrer dans leurs droits.

Une chose est claire: l'œuvre constitutionnelle que Bonaparte a faite pour la Suisse ne survivra pas à sa défaite. Mais la question est de savoir par quoi on va la remplacer. Berne n'a qu'une idée: restaurer l'ancien régime. Les nouveaux cantons, qu'un souci: ne pas retourner à l'état de bailliage. Quelques-uns des vieux cantons les soutiennent, parmi lesquels Zurich, Bâle et Schaffhouse. D'autres, tels que Fribourg et Soleure, appuient la réclamation des Bernois. Les premiers créent, dès le 29 décembre 1813, une «association fédérale» (Bundesverein), fondée sur l'égalité des dix-neuf cantons. L'association, agissant par une assemblée fédérale (Bundesversammlung), fit préparer, en février 1814, un projet de pacte. Ce projet fut ensuite soumis à une diète de tous les cantons, convoquée pour le 6 avril, et à laquelle Berne et ses amis ne se joignirent qu'avec répugnance. La Diète dura seize mois et prit, de ce fait, le nom de Longue Diète (Lange Tagsatzung). Le projet de février fut totalement remanié. Pour sauver la souveraineté des nouveaux cantons, le camp des Zurichois fit à celui des Bernois toutes les concessions possibles. Alors qu'il lui avait paru souhaitable de doter la future Confédération de pouvoirs substantiels et d'organes robustes, il sacrifia tout cela, pièce par pièce, à l'opiniâtre nostalgie de ses interlocuteurs. Pour finir, en septembre, on avait un système qui ne valait guère mieux que celui d'avant 1798 et l'opération de sauvetage n'était même pas vraiment réussie, puisque le sort des anciens bailliages était remis à l'arbitrage des Puissances alliées. Mais celles-ci, siégeant à Vienne pendant l'hiver 1814/1815, résolurent, sous l'influence de la Russie et de la Grande-Bretagne, de maintenir la règle de l'égalité: les six nouveaux cantons restaient, à part entière, dans la Confédération. Ils y étaient d'ailleurs rejoints par trois autres Etats: le Valais, Neuchâtel et Genève, anciens alliés qui avaient, sous Bonaparte, connu des sorts divers. Berne, qui perdait Vaud et l'Argovie, recevait en compensation son «méchant galetas»: les terres jurassiennes du ci-devant Evêché de Bâle.

12. *Le Pacte fédéral du 7 août 1815: restauration partielle de l'ancien régime.* – Le Pacte péniblement issu des délibérations de la Diète est très court. Quinze articles, dont l'obscurité et l'insuffisance garantissent la faiblesse du système. Il fut signé, le 7 août 1815, à Zurich, par toutes les parties sauf Nidwald, qui n'adhéra qu'à la fin du mois. C'était, il est vrai, la première fois qu'on avait une alliance unique entre tous les Etats suisses, et tous ces Etats étaient, de surcroît, égaux en droits, à part le léger anachronisme d'Unterwald et d'Appenzell, les cantons divisés. Mais, pour le reste, on revenait à la case de départ: les cantons reprenaient, avec l'indépendance, de fort mauvaises manières.

13. *Les constitutions cantonales.* – La base de la nouvelle Confédération est dans les cantons. Chaque canton est un Etat, qui a sa constitution. Et, malgré certaines interventions des ministres alliés, on ne peut pas dire qu'il la reçoive d'un tiers, comme ce fut le cas en 1803. Il la façonne lui-même et n'est tenu que par la promesse, vaguement formulée à l'art. 7 du pacte, de respecter le principe de l'égalité politique. Promesse qui sera, d'ailleurs, diversement comprise. Le droit de vote sera réservé aux véritables autochtones. En seront exclus non seulement les Confédérés (ce sont, au fond, des étrangers), mais même, dans plusieurs cantons, les indigènes qui habitent une autre commune que celle de leur origine (Beisassen). Le cens électoral, que l'Acte de 1803 avait rétabli, est maintenu, quand il n'est pas aggravé; du reste, l'acquisition du droit de cité n'est pas à la portée du premier venu; il faut payer cher pour être agrégé. Dans la composition des parlements, les circonscriptions urbaines recouvrent leurs antiques privilèges; elles ont plus de sièges que leur population ne leur permettrait d'en prétendre.

Le mode de désignation des autorités n'a rien non plus de la simplicité démocratique. C'est, assez généralement, un mélange subtil d'élection directe, d'élection indirecte et de cooptation. On est étonné de voir combien les faiseurs de constitutions de ce temps-là étaient alambiqués; ils en auraient remontré à l'abbé Siéyès lui-même. Voici, par exemple – et nous choisissons un régime relativement intelligible – la réglementation argovienne: Le Grand Conseil avait toujours cent cinquante députés (ci-dessus, n° 9). Le tiers d'entre eux était directement élu par les cercles. Un deuxième tiers, par des électeurs élus par

les cercles. Le troisième était coopté par les élus des deux premiers.

Encore s'agissait-il d'élections. Berne avait une manière plus trapue d'avantager ses aristocrates. Sur les trois cents membres du Grand Conseil, le Gouvernement en choisissait deux cents, parmi les descendants de quatre-vingts familles. Et c'est le Grand Conseil qui, à son tour, désignait ou confirmait les membres du Gouvernement. Le système, apparemment illogique, tenait fort bien debout, si l'on considère que certains patriciens s'étaient d'eux-mêmes constitués en gouvernement provisoire, dès les troubles de décembre 1813. Une fois mise en train, la machine fonctionnait admirablement.

14. *La faiblesse de la Confédération.* – La Confédération n'a d'autre organe que la Diète, une diète à vingt-deux voix, où chaque canton n'a qu'une voix et où les demi-cantons ne se font entendre que s'ils se mettent d'accord. On a donc renoncé à la pondération de 1803. On a également abandonné le Landammann de la Suisse. Pour l'office du canton directeur, il n'est pas question de rétablir la seule préséance de Zurich: Zurich est infecté d'esprit nouveau. On va donc le flanquer de deux cantons bien rassis et l'on aura, tous les deux ans, Zurich, puis Berne, puis Lucerne.

La Diète a des compétences en matière de politique étrangère, de commerce extérieur et de défense militaire. Elle peut intervenir dans les cantons troublés et exécuter le droit fédéral à l'égard de ceux qui ne le respectent pas. Ses pouvoirs, lus dans le texte, ne sont donc pas médiocres. Mais elle n'a, pour les soutenir, que les contingents militaires des cantons. Pour les financer, elle n'a, en plus du produit d'une douane extérieure, que les contributions pécuniaires des cantons. Il n'y a pas de force nationale, il n'y a que la force des cantons. Et cette dépendance est si visible que les cantons feront ce qu'il leur plaira des délibérations de la Diète.

Ce n'est pas tout. La Confédération, qui est faible devant les cantons, l'est également dans ses rapports avec l'étranger. Si la Suisse n'est plus le satellite de la France, elle est devenue le pupille de la Sainte-Alliance. Les Russes et les Autrichiens, qui lui ont rendu la liberté, veulent qu'elle en fasse un bon usage. Ils s'affligent de lui voir accueillir sur son sol toutes sortes de conspirateurs et de folliculaires et lui demandent d'y mettre ordre. C'est ainsi que, par une décision nommée conclusum, du 14 juillet 1823, la Diète dut recommander

aux cantons d'être désormais plus stricts sur l'établissement des étrangers et sur le contrôle des journaux et des livres. Cette mesure peu glorieuse fut reconduite à cinq reprises.

15. *La poussée libérale de 1830.* – L'histoire du Pacte de 1815 peut se diviser en deux périodes de durée presque égale: le temps de la Restauration, de 1815 à 1830; celui de la Régénération, de 1830 à 1848. Pendant une quinzaine d'années, la Suisse est revenue à ses anciennes pratiques. Sauf la présence de nouveaux membres, qu'il a bien fallu tolérer, on fait comme si rien ne s'était passé à la fin du dix-huitième siècle. Les cantons recommencent à se comporter en Etats souverains, leurs gouvernements s'occupent de leurs propres affaires. Ils ne s'inquiètent guère de leurs voisins, qu'ils ne rencontrent qu'en juillet, à la Diète, où, selon l'habitude ancestrale, on se salue longuement et où l'on décide peu.

Cela n'est toutefois qu'une apparence. Ce sont les autorités qui vivent la restauration. Mais, en marge du monde officiel, il y a bien des gens qui pensent encore à l'Helvétique, non pour la regretter, mais pour en retenir les meilleures leçons. Elle a enseigné l'égalité. Elle a surtout montré que la Suisse pouvait être une nation, plus cohérente, plus forte, plus digne que la juxtaposition de petits Etats jaloux. Les fabricants et les commerçants s'avisent aussi qu'un marché plus grand et moins cloisonné de péages arrangerait mieux leurs affaires. Bref, tout un monde d'intellectuels et d'industriels réclame des institutions plus justes et une patrie plus unie. Il a ses lieux de rendez-vous. Malgré la méfiance instinctive que les gouvernements autoritaires éprouvent à leur égard, les associations prospèrent: Société suisse d'utilité publique (1810), Société suisse des sciences naturelles (1815), Société suisse de Zofingue (1819), Société suisse des carabiniers (1824). Ce sont, comme leur nom l'indique, des groupements dont l'activité s'étend à l'ensemble du pays et leurs réunions périodiques sont, pour leurs membres, l'occasion de liesses nationales.

Ces amateurs d'idées nouvelles ont maintenant besoin d'une doctrine politique. Ce sera le programme du libéralisme, qui peut s'énoncer en ces termes: Pour le droit public des cantons, une meilleure protection des citoyens contre la puissance de l'Etat; un Parlement plus représentatif, un Gouvernement limité, des tribunaux indépendants et surtout le principe de la légitimité populaire. Pour le droit public

fédéral, davantage de compétences communes et des organes plus forts pour les exercer. En deux mots: il faudra reviser les constitu ons cantonales et transformer le Pacte de 1815.

16. *Les constitutions cantonales régénérées.* – Quelques réformes partielles eurent lieu, dès 1829, à Lucerne, chez les Vaudois et au Tessin. Dans le même temps, la Diète répudia le conclusum sur la presse et les étrangers. Ce n'étaient là, toutefois, que des signes timides. La secousse décisive vint, une fois de plus, de la France, qui, dans les journées de juillet 1830, changea les règles de la légitimité: le pouvoir n'appartenait plus aux membres de certaines familles, mais à ceux-là seuls qui se réclamaient du peuple. La formule est sans doute ambiguë. Il est difficile de savoir qui est le peuple et beaucoup d'hommes politiques l'ont invoqué plus qu'ils ne l'ont servi. Mais les élections générales et le referendum, malgré tous les défauts qui s'attachent aux phénomènes d'expression collective, permettent d'en avoir une idée assez convenable. Plusieurs cantons vont donc recourir à ces procédés.

Dès l'automne 1830, les Thurgoviens arrachent à leur Parlement une série de concessions, qui seront proposées au vote de tous les citoyens. Les Argoviens font encore mieux et remplacent le Grand Conseil par une assemblée constituante, dont l'œuvre sera naturellement présentée, elle aussi, au corps électoral. En peu de temps, une dizaine de cantons, y compris Zurich, Berne et Lucerne, se seront «régénérés» de la sorte et les constitutions qu'ils se donnent disent toutes à peu près la même chose. Le droit de vote est élargi, le privilège des villes est réduit, le Grand Conseil est bien séparé du Petit, sa législature est raccourcie, ses délibérations sont publiques, le Gouvernement est soumis aux lois, les tribunaux sont des autorités distinctes, la liberté de la presse est garantie, la constitution sera revisée après quelques années d'essai et les revisions futures seront portées devant le peuple.

Le mouvement, à vrai dire, ne se fit pas sans mal. Par exemple, à Neuchâtel, qui, malgré son entrée dans la Confédération, était restée une principauté prussienne, deux soulèvements républicains seront durement réprimés. Schwyz faillit se couper en deux, à cause du ressentiment que les districts extérieurs nourrissaient contre la ville A Bâle, la division fut consommée dans le sang. Et ces événements cristallisèrent les oppositions dans l'ensemble de la Suisse. Les affaires de Neuchâtel provoquèrent tant d'allégresse chez les conservateurs que

sept cantons régénérés, craignant une réaction, conclurent une sorte de pacte défensif par lequel ils se garantissaient mutuellement leurs nouvelles institutions (Concordat des Sept). La création de Bâle-Campagne déplut si fort aux cantons primitifs qu'ils pensèrent bouder les diètes où il serait représenté (Ligue de Sarnen). Ces alliances, qui n'étaient ni légales ni sages, n'eurent pas d'effet immédiat. Mais elles montrèrent un mauvais exemple.

17. *L'essai de transformation du Pacte fédéral.* – Bien entendu, l'agitation politique de ces années-là était également ressentie à la Diète. D'abord, la Diète s'occupa de garantir les nouvelles constitutions cantonales, conformément à une procédure indiquée dans le Pacte. La garantie fut donnée, en dépit de la répugnance de certains délégués, parce que ces constitutions n'avaient rien de contraire au droit fédéral. Du même coup, on reconnaissait que chaque canton était libre de s'organiser à sa guise et qu'il n'avait pas de comptes à rendre aux puissances européennes. Ensuite, la Diète eut fort à faire à Neuchâtel et à Schwyz, où elle intervint avec un certain succès, puis à Bâle, où ses efforts de conciliation n'eurent, en revanche, pas d'effet. Elle prononça la dissolution de la Ligue de Sarnen – alors qu'elle était restée curieusement muette sur le Concordat des Sept. Mais surtout, elle entreprit de reviser le Pacte lui-même, pour faire une Confédération plus forte. En réalité, on l'a bien compris, c'étaient les députés des cantons régénérés qui tentaient d'imposer leurs vues aux conservateurs.

L'opération fut un échec. Une commission, créée en juillet 1832, déposa, le 15 décembre, un projet rédigé par le Landammann Baumgartner, de Saint-Gall, et commenté par le Professeur Rossi, de Genève. Ce projet donnait à la Confédération quelques compétences supplémentaires dans les domaines de la défense et de l'économie. Mais ce qu'il avait de plus intéressant, c'était ce qu'il disait de l'organisation: les membres de la Diète voteraient, généralement, sans instructions de leur canton, comme on fait dans un vrai parlement; et il y aurait, à Lucerne, un gouvernement national, appelé Conseil fédéral, de cinq personnes élues pour quatre ans par la Diète. Le projet fut accueilli assez fraîchement. Les cantons conservateurs trouvaient qu'il allait trop loin et refusaient même d'en traiter davantage. Dans les cantons régénérés, beaucoup le jugeaient insuffisant. Bref, il ne con-

tentait ni la droite, ni la gauche. Une Diète spéciale se réunit, en mars 1833, à Zurich. Elle affaiblit encore le texte, rétablissant notamment le système des instructions. Son œuvre, achevée le 15 mai, fut soumise aux suffrages des cantons. Bien reçue en Thurgovie et à Bâle-Campagne, plus mollement à Soleure, elle subit l'estocade à Lucerne. Lucerne, canton régénéré, capitale du futur Etat, en votant non le 7 juillet, mit provisoirement un terme à l'expérience.

18. *La régénération se radicalise.* – Pour bien des penseurs politiques, on vient de le voir, les libéraux semblaient trop timides. Ils demeuraient à mi-chemin, au lieu d'aller jusqu'au bout de leurs idées. L'égalité ne se négociait pas: les Confédérés valaient autant que les indigènes et devaient avoir le droit de vote; la ville n'était pas meilleure que la campagne et ne méritait pas le reste de privilège qu'on lui avait laissé. La démocratie non plus n'était pas divisible: tout ce qui subsistait de cooptation et d'élection indirecte devait être aboli; bien plus, si le peuple était bon pour choisir ses représentants et voter la constitution, on ne voyait pas pourquoi il ne se prononcerait pas aussi sur les lois ordinaires. Bref, les réformes de 1831 étaient estimables, mais on pouvait faire mieux. «On», c'étaient les radicaux, ceux qui descendent aux racines des principes. Ils auront bientôt l'occasion de mettre leurs théories en pratique.

19. *La Suisse se sépare en deux camps.* – Si nous jetons un coup d'œil global sur une carte de cette époque, nous constatons que la Suisse est coupée en deux. Il y a une douzaine de cantons du côté des régénérés: Zurich, Berne, Lucerne, Glaris, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie, le Tessin, Vaud et, dans une certaine mesure, Genève. Il y en a une dizaine du côté des conservateurs: Uri, Schwyz, Obwald et Nidwald, Zoug, Fribourg, Bâle-Ville, les deux Appenzell, les Grisons, le Valais et Neuchâtel. La Suisse de l'industrie contre celle des traditions, un beau contraste rouge et noir. Mais, si nous regardons de plus près, nous voyons qu'en maints endroits le rouge tire sur le rose, parfois même le noir sur le gris. Saint-Gall, par exemple, a toujours eu un gouvernement modéré et les Grisons ne répugnent pas à la revision du Pacte. La palette devient encore plus riche et plus confuse, si l'on tient compte du temps: il y a des passages d'un camp dans l'autre. Zurich fait une

petite réaction en 1839; la même année, le Valais tâte du radicalisme; en d'autres moments, Fribourg et le Tessin ont aussi changé de côté. Mais le saut le plus grave est le fait de Lucerne; Lucerne, qui avait déjà étonné la Suisse en 1833, renverse, en 1841, son gouvernement libéral. C'est très sérieux pour deux raisons: d'une part, les conservateurs auront désormais une tête; d'autre part, la division de la Suisse prend un tour confessionnel plus marqué. Il faut se rendre à l'évidence. Ce sera bien, finalement, le rouge et le noir.

20. *Les couvents d'Argovie.* – Il y avait déjà eu des escarmouches. En 1834, notamment, certains cantons régénérés avaient voté les Articles de Baden, qui étaient une série de recommandations mutuelles destinées à accroître le droit de regard des autorités civiles dans les affaires de l'Eglise. Cette manifestation de laïcité, légitime sur quelques points, exagérée sur d'autres, n'avait valu à ses auteurs que des désagréments: une exécution malaisée et, pour finir, sous la pression de la France, une humiliante reculade. Mais maintenant, dans les années quarante, la question religieuse est partout. Derrière tous les événements politiques, on reconnaît la passion qui oppose l'anticlérical à l'ultramontain. Tout s'articule autour de ce conflit et notre histoire devient d'une dramatique simplicité.

En 1840, les Argoviens remettent leur constitution sur le métier. Dix ans plus tôt, traitant du Grand Conseil, ils avaient décrété que les districts catholiques et les protestants y auraient un nombre égal de sièges, quoique la confession réformée fût un peu plus répandue. La transaction, typiquement libérale, n'était pas du goût des radicaux, qui, cette fois-ci, entendent remplacer la parité par une exacte proportion. Ils l'emportent, et la nouvelle constitution, acceptée par le peuple le 5 janvier 1841, donne une légère avance aux évangéliques.

Ce qu'apprenant, les paysans catholiques du Freiamt s'insurgèrent. Le soulèvement fut de courte durée, bientôt réduit par les armes (le 10 janvier, à Villmergen). Mais l'affaire, pour autant, n'était pas finie. Le Grand Conseil, sur la proposition d'Augustin Keller, qui fut sans nul doute l'un des plus boulimiques dévoreurs de curés du dix-neuvième siècle, ferma les huit couvents du canton (13 janvier). On n'a jamais su vraiment si ces couvents étaient pour quelque chose dans la révolte. Peut-être s'en étaient-ils simplement réjouis.

Les députés avaient, cependant, oublié un détail: l'art. 12 du Pacte fédéral de 1815, introduit à la demande du nonce, garantissait l'existence des couvents. Voilà donc notre litige évoqué devant la Diète. Les cantons catholiques accusent l'Etat d'Argovie. Les cantons régénérés sont bien embarrassés. Certains d'entre eux (Zurich, Saint-Gall) écoutent d'abord la voix de leur conscience et une première décision, du 2 avril 1841, constate que le Pacte a été violé. Mais la solidarité politique reprendra bientôt le dessus et nous aurons une deuxième décision, du 31 août 1843, qui est un modèle du genre: l'Etat d'Argovie pourra tenir fermés les quatre couvents d'hommes, parce qu'il a bien voulu, dans l'intervalle, rouvrir les quatre couvents de femmes.

21. *Les Jésuites à Lucerne.* – Dans le même temps, Lucerne avait donc répudié le libéralisme, en adoptant une constitution beaucoup plus favorable à l'Eglise (1er mai 1841) et que le Conseil d'Etat présenta même, dit-on, au pape Grégoire XVI. Trois ans plus tard, ce Gouvernement de dévôts s'avisa de confier aux Jésuites l'enseignement de sa jeunesse. C'était, aux yeux des radicaux, la plus abominable mesure qu'on pût prendre: les Jésuites passaient pour les suppôts d'un cléricalisme militant et de la recatholicisation du pays. Interdits par le pape lui-même de 1773 à 1814, ils n'avaient reparu, depuis lors, qu'au Valais, à Fribourg et à Schwyz. Les faire revenir à Lucerne, au milieu des années quarante, était une pure provocation. Mais aussi, pourquoi les Lucernois auraient-ils ménagé des gens qui venaient de se montrer si injustes à la Diète?

22. *Les corps-francs.* – La réponse ne se fit pas attendre. Une fois de plus, elle fut brutale et n'eut même pas l'apparence de la légalité. Une petite troupe privée, ou «corps-franc», de quelque trois cents radicaux en folie monta contre la ville pour la conquérir (8 décembre 1844). Elle fut dispersée sans grand effort et la Diète, réunie en session extraordinaire, fut bien obligée de condamner le procédé. Mais elle avait à peine rendu son arrêt qu'une nouvelle expédition était entreprise (31 mars 1845). Le coup était évidemment mieux préparé. Trois mille cinq cents particuliers armés, venus d'Argovie, de Berne et de Soleure, s'assemblèrent à Zofingue et à Huttwil et franchirent la frontière sans que leurs Gouvernements parussent s'en émouvoir. Mais, cette

fois-ci, l'affaire tourna très mal. Les envahisseurs furent taillés en pièces et laissèrent plus de cent morts sur le terrain. Des peines sévères furent prononcées. L'assassinat, en juillet, du chef catholique Joseph Leu mit le comble à l'excitation.

23. *La Ligue séparée, ou Sonderbund.* – Malgré leurs succès, qu'ils célébrèrent avec bruit, les pays de la Suisse centrale ne se sentaient plus en sécurité. La Diète avait, bien entendu, condamné la seconde équipée comme la précédente. Mais plusieurs délégués votaient du bout des lèvres. De cœur, ils étaient avec les corps-francs. Du reste, l'eussent-ils vraiment voulu qu'ils n'auraient pas été capables de faire respecter leurs décrets. C'est pourquoi, dans l'automne 1845, sept cantons catholiques résolurent de se protéger mutuellement par une alliance spéciale. Les cantons étaient ceux de Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug, Fribourg et du Valais. L'alliance, signée le 11 décembre, fut le Sonderbund.

Les conservateurs avaient eu, jusqu'alors, le droit de leur côté. Ils avaient exaspéré l'adversaire par des moyens licites. Ce qu'ils font maintenant est, malgré les circonstances atténuantes, une double erreur. D'abord, ils dérogent au Pacte, à leur tour, et dans des dispositions autrement importantes que celle sur les couvents: ils font un traité politique particulier, ce qui est contraire à l'esprit de l'art. 6; ils substituent à la Diète un conseil restreint, ce qui est contraire à la lettre des art. 4 et 8. Mais ils ne se bornent pas à violer le droit fédéral, ce qu'on aurait, à la rigueur, pu comprendre après tant d'autres accrocs. Ils commettent, de surcroît, la faute inexcusable de s'aboucher avec des puissances étrangères. Ils sollicitent l'appui de l'Autriche, de la France, de la Sardaigne, ils en reçoivent des promesses et des armes.

Le Sonderbund fut rendu public, par accident, au mois de juin 1846. Les régénérés cherchèrent dès lors à le dissoudre. Mais il leur fallait, pour cela, une majorité.

24. *La Diète de 1847, la dissolution du Sonderbund et la guerre civile.* – Les couvents d'Argovie, les Jésuites à Lucerne, le Sonderbund, ces trois affaires eurent une répercussion directe sur la politique intérieure de plusieurs Etats régénérés. Les autorités de Zurich, Berne, Genève, Vaud et Saint-Gall, notamment, trouvèrent au début que

leurs amis radicaux allaient un peu fort. Elles auraient souhaité un comportement plus modéré et surtout plus respectueux du Pacte et des droits des autres cantons. C'est ce qu'elles faisaient dire à leurs représentants à la Diète. Mais l'opinion publique, les jugeant timorés, va bientôt leur imposer sa manière de voir. Dans le cas des couvents, quelques assemblées populaires suffirent pour modifier les instructions. La question des Jésuites, qui était beaucoup plus chaude, fera tomber quatre Gouvernements: à Zurich et à Berne par la voie légale (avril 1845 et juillet 1846), à Lausanne et à Genève par la révolution (août 1845 et octobre 1846), les radicaux supplantent les libéraux. Dans l'ordre, les nouveaux s'appellent Furrer, Ochsenbein, Druey, Fazy. Il y a donc maintenant, à la Diète, onze voix pour voter l'expulsion, comme il y en a aussi onze pour dissoudre le Sonderbund: Zurich, Berne, Glaris, Soleure, Schaffhouse, les Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Genève. Bâle-Campagne et les Rhodes-Extérieures d'Appenzell ne comptent pas, car les demi-voix isolées ne sont pas prises en considération. Il n'y a bien que onze voix, il en faut douze pour faire une majorité. La douzième voix viendra de Saint-Gall. Saint-Gall, pendant toute cette période, s'est tenu sur la réserve, parce qu'il était exactement divisé en deux partis contraires. Soixante-quinze membres du Grand Conseil étaient libéraux ou radicaux, soixante-quinze étaient conservateurs. Baumgartner lui-même a viré franchement à droite. Et voici que les élections législatives du 2 mai 1847 donnent deux sièges de plus à la gauche. On sait désormais ce que Saint-Gall votera à la Diète.

La session s'ouvre en juillet, à Berne, qui est canton directeur pour deux ans. A la présidence, Ochsenbein, durement étrillé dans l'aventure des corps-francs, mais qui s'est bien rattrapé depuis par quelques fortes paroles dites à l'ambassadeur de France. Le discours d'ouverture lui donna une nouvelle occasion de rappeler aux délégués, au nombreux public et aux représentants des Etats étrangers que les Jésuites, le Sonderbund, le Pacte et sa revision sont des affaires intérieures, que la Suisse entend régler elle-même. Et elle les réglera. Le 20 juillet, la Diète dissout le Sonderbund. Le 16 août, elle décide de reviser le Pacte. Le 3 septembre, elle expulse les Jésuites. Le premier et le troisième décret seront exécutés par les armes, dans une guerre civile qui dura vingt-six jours et fit une centaine de morts.

25. *La revision du Pacte fédéral.* – La commission créée en août pour reviser le Pacte ne se réunit que six mois plus tard. C'était bien naturel, car l'établissement d'une nouvelle Confédération supposait qu'au préalable les conservateurs, qui n'en voulaient pas, fussent réduits. Les cantons du Sonderbund le comprirent bien ainsi. Alors qu'au mois d'août 1847, ils n'avaient pas accepté qu'aucun des leurs fût de la commission, au mois de mars 1848, presque tous s'étaient ralliés. Seuls Neuchâtel (malgré sa révolution) et les Rhodes-Intérieures d'Appenzell se tinrent durablement à l'écart. Il est vrai que les commissaires lucernois, fribourgeois et valaisans étaient des représentants de la minorité radicale, venue au pouvoir à la faveur des circonstances.

La commission se mit au travail le 16 février 1848. Ses membres s'exprimaient librement. Furrer, de Zurich, Ochsenbein, de Berne, Munzinger, de Soleure, et les deux rapporteurs Kern, de Thurgovie, et Druey, de Vaud, tinrent les premiers rôles. La révolution qui se produisit bientôt à Paris, et qui secoua toute l'Europe, accéléra nos affaires. De sorte que, le 8 avril, un projet était achevé. Il s'agissait, en réalité, de bien autre chose qu'une simple revision: le Pacte était transformé en une Constitution. Le nouveau texte fut soumis à la Diète, qui s'assembla le 15 mai à Berne. On retrouve les mêmes figures qu'à la commission, mais ce sont, cette fois-ci, des délégués instruits par leurs cantons. Les instructions ne changèrent, cependant, pas grand-chose à l'affaire et le projet fut accepté, le 27 juin, presque sans modifications.

A vrai dire, il ne passa qu'à la majorité de treize voix. Trois cantons étaient contre (Uri, Schwyz, Obwald et Nidwald). Quatre s'abstinrent (Berne, qui aurait voulu une constituante, le Tessin, qui regrettait la perte de ses péages, Vaud et Neuchâtel, insuffisamment instruits). Quatre demi-voix se dispersèrent.

26. *La Constitution fédérale du 12 septembre 1848.* – Encore le projet n'était-il accepté qu'à la condition qu'il serait ensuite ratifié par les autorités compétentes des différents cantons. Il était entendu que la Diète se réunirait une nouvelle et (peut-être) dernière fois, pour constater le résultat de cette procédure.

Dans tous les cantons sauf un, l'autorité compétente fut le peuple. Il y eut donc, cet été-là, toute une série de scrutins populaires. Le vote fut positif dans quatorze cantons et demi; mais, à Berne, un sixième

seulement des citoyens y prirent part; et, à Lucerne, il fallut additionner les abstentionnistes aux acceptants. L'issue fut négative dans six cantons et demi: Zoug et le Valais désavouèrent leur porte-parole à la Diète et le Tessin confirma son opposition, de même qu'Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald et les Rhodes-Intérieures d'Appenzell. A Fribourg, le Grand Conseil lui-même se chargea d'approuver, sans referendum, parce qu'il savait bien que les électeurs étaient d'un avis contraire.

Le 12 septembre, la dernière Diète de notre histoire prit connaissance de toutes ces décisions. Avec satisfaction, elle nota qu'un peuple d'un million neuf cent mille âmes approuvait la Constitution, et que trois cent mille habitants seulement y étaient hostiles. Cette référence au dernier recensement (de 1837) était une manière un peu simple de présenter les choses. En fait, le tableau était beaucoup moins exaltant. Il y avait alors en Suisse environ quatre cent cinquante mille électeurs (les confédérés établis hors de leur canton d'origine n'avaient, en général, pas de droits politiques). Deux cent mille prirent part aux votes. Cent quarante mille étaient pour le nouveau régime, soixante mille étaient contre. Le rapport n'était donc pas six à un, comme le voulait la Diète, mais sept à trois.

Quoi qu'il en soit, la Constitution fut promulguée ce jour-là. Dans le mois suivant, on élut le nouveau Parlement. Les cantons du Sonderbund eurent le sage esprit de coopérer. Les députés se rencontrèrent, toujours à Berne, le 6 novembre. On tira du canon et la ville, qui aspirait à devenir la capitale du nouvel Etat suisse, leur offrit, ce soir-là, un plantureux banquet au restaurant du Théâtre. Le drame des années quarante – couvents d'Argovie, Jésuites, corps-francs, Sonderbund, guerre civile et revision – s'achevait dans un allègre cliquetis de fourchettes.

CHAPITRE DEUXIÈME

De 1848 à 1918

27. *La Suisse devient un Etat fédéral.* – La Constitution de 1848 est composée d'un court préambule, de trois chapitres répartis en 114 articles et de quelques dispositions transitoires. Le préambule, après une invocation à Dieu tout-puissant, indique le propos des constituants: s'ils ont transformé le Pacte, c'est pour «affermir l'alliance des confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la nation suisse». Le premier chapitre traite de la Confédération et des cantons et des rapports qui existent entre eux. Le deuxième chapitre institue les autorités fédérales. Le troisième montre comment on peut reviser la Constitution. Les dispositions transitoires règlent le sort des instruments antérieurement en vigueur.

Les mots du préambule sont bien choisis. L'«unité de la nation» se combine, désormais, avec l'«alliance des confédérés». La Suisse, se rappelant enfin qu'elle est une nation, se constitue en un véritable Etat. Toutes les critiques littéraires qu'on peut adresser à l'Etat-nation ne nous empêchent pas, en effet, de tenir les Genevois et les Thurgoviens pour des compatriotes, alors que les Français et les Italiens sont assurément des amis, mais des amis étrangers. Toutefois l'unité de la nation, qui sera «maintenue» et «accrue», ne doit pas être totale, comme on a voulu le décréter au temps de l'Helvétique. Les Genevois et les Thurgoviens restent des «confédérés», les cantons gardent leur identité et ne se fondent pas dans un ensemble indifférencié. Le nouvel Etat suisse n'est pas un Etat unitaire, c'est un Etat fédéral ou fédératif.

Tel est donc le principal effet de la Constitution. Notre pays – bien que le terme soit conservé pour des raisons d'histoire et de politique – cesse d'être une Confédération de plusieurs Etats pour devenir un seul Etat, divisé en cantons. Il ne résulte plus d'un traité, comme en 1815, mais d'une loi. Les rapports fondamentaux des cantons entre eux et avec l'Etat central ne sont plus contractuels, mais constitutionnels: ils peuvent être modifiés selon des procédures où les cantons ont perdu leur pouvoir exclusif, au profit du Parlement et d'un corps électoral

national. Autre manière de présenter les choses: les cantons ne sont plus souverains, c'est l'Etat suisse qui l'est à leur place.

28. *Le partage initial des compétences.* – La Confédération de 1815 avait quelques compétences. L'Etat central ou «Confédération» de 1848 en a davantage et les cantons, par conséquent, un peu moins. Apparemment, le système de partage est resté le même. La Confédération de 1815 n'avait que les pouvoirs qu'elle tirait du Pacte. Celle de 1848 n'a que ceux qu'elle tire de la Constitution (art. 3). Il y a, néanmoins, trois différences. D'abord, on vient de le voir, la nouvelle liste est plus longue. Mais ce n'est encore qu'une affaire de quantité. Ce qui est plus important, c'est que la liste pourra s'allonger sans l'accord de tous les cantons (cf. ci-dessus, nº 27 in fine). Enfin, quand l'Etat central légifère, il n'est pas question que les cantons refusent d'appliquer ses lois.

La nouvelle liste, disions-nous, est plus longue. La Confédération a des pouvoirs accrus dans le domaine des affaires étrangères et dans celui de la défense. Sa compétence douanière est désormais exclusive. Elle a la régale des postes, celle de la monnaie, celle des poudres. Elle peut ordonner des travaux publics d'intérêt national, voire régional. Elle peut créer une école polytechnique et une université fédérales. Elle est chargée d'unifier les poids et mesures.

Les textes seront d'ailleurs interprétés généreusement. De la régale des postes, on déduira bientôt celle des télégraphes. Et, de la liberté des cultes, on tirera le droit de statuer sur les mariages mixtes, c'est-à-dire ceux qui sont conclus entre personnes de confessions différentes.

29. *L'organisation de la Confédération. L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.* – La Confédération de 1815 n'avait, pour agir en son nom, que la Diète; on sait que la Diète était lente et qu'elle était faible. Il y avait bien aussi, pour expédier les affaires courantes, le Gouvernement du canton directeur. Mais, justement, c'était un organe emprunté. Maintenant, l'Etat central a ses propres organes, son Parlement et son Gouvernement.

Le Parlement est l'Assemblée fédérale, telle que nous la connaissons encore aujourd'hui. Le constituant de 1848 a découvert, après l'Amérique, les vertus du bicamérisme fédératif. L'Assemblée a donc deux

chambres, l'une composée à raison de la population des cantons (Conseil national), l'autre où chaque canton, quelle que soit sa population, a deux sièges, chaque demi-canton un siège (Conseil des Etats). Les membres du Conseil national sont élus, pour trois ans, au suffrage universel et direct, dans des circonscriptions en général plurinominales (cantons ou parties de cantons), au système majoritaire à deux tours. Les membres du Conseil des Etats sont désignés conformément aux règles du droit cantonal. A l'origine, dans tous les cantons, c'est le Grand Conseil ou la Landsgemeinde qui les choisit. La durée de la charge varie selon les cantons. Elle est souvent d'un an. Les deux chambres délibèrent séparément. Elles ont les mêmes pouvoirs. Enfin – et ceci est essentiel –, les députés ne reçoivent pas d'instructions du canton qui les élit.

Le Gouvernement de l'Etat central est le Conseil fédéral. C'est un collège de sept membres, élus pour trois ans par les deux chambres de l'Assemblée, exceptionnellement réunies. Le collège est formé d'égaux. Il n'a pas de chef. Son Président n'a pas les pouvoirs d'un Premier Ministre britannique ou d'un Chancelier allemand. Quoique la Constitution l'appelle Président de la Confédération, il se borne à diriger les travaux du Conseil.

Le Parlement vote les lois et le budget. Le Gouvernement les prépare, les propose et les exécute. Le Parlement peut aussi donner des ordres au Gouvernement. Dans la conception de l'époque, il lui est nettement supérieur.

30. *L'initiative et le referendum constitutionnels.* – La Constitution de 1848 a un chapitre sur sa propre revision. Le Pacte n'en avait point et ce silence aurait pu être une cause d'embarras. En effet, la théorie du contrat, qui est à la base de la Confédération de 1815, voulait qu'en l'absence de clause contraire, les stipulations conventionnelles ne fussent modifiées qu'avec l'accord de toutes les parties. Les cantons du Sonderbund pouvaient donc, par leur opposition, bloquer la revision de 1848. Leur défaite militaire ne change rien à ce point de droit. Notre chance fut que, dès le début et malgré leur ressentiment, ils aient pris part à l'organisation du nouvel Etat: ils ont élu, en automne 1848, leurs députés au Conseil national et au Conseil des Etats, et l'on peut dire, comme le feraient des civilistes, que, par cet «acte concluant», ils ont accepté la fin du Pacte et la Constitution qui le remplaçait.

Mais il vaut encore mieux donner des règles claires. C'est ce que fait le chapitre III de la Constitution. La Constitution est revisible en tout temps. Elle peut l'être par la décision des chambres ou à la demande de cinquante mille citoyens. Nous avons donc ici la première reconnaissance de l'initiative populaire au degré national. Quand la revision est demandée par les citoyens, on procède, sans autre examen, à la consultation préalable du peuple suisse. On y procède aussi quand l'une des chambres demande la revision et que l'autre s'y refuse. Si le peuple répond par l'affirmative, les conseils sont dissous et renouvelés et ils travaillent à la revision. S'il vote non, les choses en restent là. La Constitution, lorsqu'elle est revisée, doit encore être soumise à l'approbation du peuple et des cantons suisses. Nous avons ainsi, outre l'initiative, divers cas de referendum. En d'autres termes, le nouvel Etat recourt assez largement à la démocratie directe pour les changements constitutionnels. Cela n'a d'ailleurs rien d'étonnant, puisque les cantons la pratiquaient déjà depuis le temps de la régénération et que le texte de 1848 avait lui-même été proposé à leurs électeurs. Mais il est bien entendu, désormais, qu'un vote n'est positif que si les oui l'emportent sur les non. Le droit fédéral ne tient pas compte des abstentions.

Ajoutons que le chapitre III ne distingue pas encore entre la revision totale et la revision partielle. Ce système indifférencié révélera plus tard ses défauts (ci-après, n° 47).

31. *Les libertés individuelles. La liberté d'établissement.* – La Constitution fédérale garantit quelques libertés importantes: la liberté d'établissement, celle des cultes, celle de la presse, celle d'association. Si la liste – qui se trouve, éparse, dans le premier chapitre – n'est pas plus fournie, c'est que les constitutions cantonales, avec leurs catalogues détaillés, semblaient suffisantes.

Parmi les libertés «fédérales», il en est une dont l'importance ne saurait être surestimée. C'est la première nommée: la liberté d'établissement. Rappelons-nous qu'auparavant le ressortissant d'un canton était un étranger pour les autres cantons; qu'aucune clause du Pacte ne les obligeait à l'accueillir; qu'une fois admis, il conservait un statut mineur. Il y avait bien, en la matière, un concordat de 1819, mais il ne liait qu'une douzaine de cantons et ne donnait pas les droits politiques. La nouvelle Constitution oblige désormais tous les cantons à

recevoir tous les Suisses de naissance ou naturalisés depuis plus de cinq ans, catholiques ou protestants, qui peuvent justifier d'une bonne réputation et de l'aptitude à entretenir leur famille; et ces confédérés, une fois établis, pourront exercer une industrie et acquérir des immeubles à l'égal des autochtones, ainsi que voter dans les scrutins fédéraux et, après un séjour de deux ans au plus, dans les scrutins cantonaux. C'est cette libération des frontières, partielle depuis 1819, presque totale en 1848, qui va contribuer, plus fortement qu'aucune proclamation politique, à la naissance d'une nation suisse. Au milieu du siècle dernier, neuf Suisses sur dix habitaient leur canton d'origine; il n'y en a guère plus de cinq aujourd'hui. Mais on ne peut pas non plus méconnaître que ceux qui ont provoqué cet indispensable brassage ont introduit dans leur système fédératif un principe d'unité qui le ronge: le Zurichois qui s'établit à Lucerne avec ses enfants voit-il encore la beauté de deux programmes scolaires différents?

32. *Les nouvelles constitutions cantonales.* – Chaque canton avait, en 1803, reçu sa constitution écrite. Chacun avait repris, en 1815, la liberté d'en avoir une ou de se contenter de lois ordinaires ou de règles coutumières. Mais la régénération avait bientôt rétabli la mode: dans les années quarante, il n'y avait plus que quelques cantons conservateurs qui n'avaient pas voulu fixer leurs institutions dans un document spécial. Maintenant, le droit fédéral leur en fait une obligation. Les vingt-cinq Etats de la Suisse devront tous adopter une loi, supérieure aux autres, qui renferme les principaux éléments de leur régime politique. Et leur autonomie, pour être large, ne sera pas totale. Ils devront tous, notamment, se donner une organisation républicaine et démocratique et reconnaître à leurs citoyens la faculté de se prononcer eux-mêmes sur ce point (art. 6).

L'organisation démocratique suppose, au minimum, le suffrage universel et un Parlement élu en des circonscriptions égales. Tous les habitants majeurs et du sexe masculin, indigènes ou confédérés (après deux ans de séjour), doivent pouvoir, sans conditions de fortune ni de capacité, et sans privilèges de régions, choisir leurs représentants. Nous venons de voir qu'ils doivent aussi disposer de l'initiative et du referendum en matière constitutionnelle. Naturellement, le droit cantonal peut aller encore plus loin et leur donner, par exemple, l'initiative et le referendum en matière de lois. L'organisation républicaine

répugne aux privilèges de familles, aux charges publiques dont on hérite. Il est vrai qu'en 1848, les aristocraties patriciennes avaient presque entièrement disparu. Mais il subsistait un cas très particulier, celui de Neuchâtel. Neuchâtel, principauté prussienne, était entrée dans la Confédération en 1815. A cette époque, son appartenance à un roi n'avait pas fait de difficultés: un canton pouvait avoir n'importe quel régime. En 1848, le constituant fédéral ne tolérait plus de tels écarts. A vrai dire, l'affaire s'était pratiquement arrangée, grâce à une petite révolution radicale, qui avait renversé le gouvernement royaliste. Mais il restait les prétentions juridiques de la Prusse. La Prusse somnola pendant huit ans. Puis, à l'occasion d'un coup manqué de ses fidèles, en septembre 1856, elle revint avec toutes ses exigences et nous menaça même d'une guerre. Pour finir, les puissances européennes, qui voulaient la paix, l'imposèrent. Les insurgés furent amnistiés et la république de Neuchâtel, durablement reconnue.

33. *Premiers pas du nouveau régime.* – L'Assemblée fédérale se constitua donc, le 6 novembre 1848, avant d'aller dîner. Le 16, les deux chambres, réunies, élurent le premier Conseil fédéral: Jonas Furrer, de Zurich; Ulrich Ochsenbein, de Berne; Henry Druey, de Vaud; Joseph Munzinger, de Soleure; Frédéric Frei-Hérosé, d'Argovie; Guillaume Naef, de Saint-Gall; Stephane Franscini, du Tessin. On retrouve plusieurs noms connus. Ce même jour, conformément aux dispositions transitoires de la Constitution, le Pacte de 1815 cessa de produire ses effets. A la fin du mois, le Parlement reconnaissant (voir le n° 26) choisit la ville de Berne, de préférence à Zurich et à Lausanne, pour être la capitale. Puis il s'ajourna.

En 1849, il vota des lois sur les postes, sur les douanes. En 1850, sur l'expropriation, la monnaie, la défense. Il se donna son organisation dans la loi sur les rapports entre les conseils, du 22 décembre 1849, et dans deux règlements, pour chacune des deux chambres, des 7 décembre 1849 et 9 juillet 1850. Le Gouvernement reçut la sienne dans une loi du 16 mai 1849.

Le premier Parlement était aux mains d'une coalition radicale-libérale de 95 membres sur 111 au Conseil national et de 38 sur 44 au Conseil des Etats. A l'intérieur de ce groupe, les radicaux étaient en nette majorité, mais la tendance libérale reprendra temporairement quelque force dans les années soixante, quand certains Zurichois s'y

seront convertis. L'opposition conservatrice, principalement catholique, occupait une quinzaine de sièges dans la chambre populaire, une demi-douzaine dans l'autre. Elle en aura davantage dès que Lucerne et Fribourg auront retrouvé leur régime naturel. Les figures dominantes étaient Alfred Escher, Jacques Stæmpfli, Jacques Dubs dans la coalition, Philippe Antoine de Segesser chez les conservateurs. Quant au premier Gouvernement, il fut entièrement radical.

Bien entendu, ces étiquettes sont trop simples pour rendre la réalité: il y avait des contrastes, parfois assez violents, chez les radicaux eux-mêmes. En politique étrangère, par exemple, les plus idéalistes voulaient que nous secourions les révolutionnaires des pays voisins, Bade, Wurtemberg et Lombardie; tandis que les modérés – qui l'emportèrent – professaient une stricte neutralité; et nous eûmes, dès ce temps-là, des manifestations de rues, où un peuple sentimental et passionné conspuait le Gouvernement. En politique intérieure, dans un domaine qui occupera durablement les esprits, les avocats des chemins de fer étatiques (Stæmpfli) engagèrent contre les partisans de l'économie privée (Escher) une dispute acharnée qu'ils mettront un demi-siècle à gagner (ci-dessous, n° 50).

34. *La revision partielle de 1866.* – Au commencement des années soixante, après avoir failli faire la guerre à Napoléon III pour de vagues droits que nous invoquions sur la Savoie, nous passâmes avec lui un traité d'établissement, par lequel, sous réserve de réciprocité, nous donnions aux Français résidents en Suisse la même position économique qu'à nos ressortissants. Cette formule, alors très répandue, favorisait les échanges entre les nations. Elle présentait cependant pour nous un aspect singulier, auquel nos négociateurs n'avaient peut-être pas pris garde: grâce à la clause d'assimilation, les israëlites français avaient le libre établissement à l'égal des Suisses protestants ou catholiques, alors que les israëlites suisses en demeuraient privés. C'en était trop pour la conscience morale de l'époque: on avait trouvé normal que les chrétiens fussent mieux traités que les juifs; on s'indignait que les juifs de France le fussent mieux que ceux du pays. Comme il n'était pas question de renoncer à l'accord, l'Assemblée fédérale, en même temps qu'elle l'approuvait, chargea le Conseil fédéral de supprimer l'inégalité nouvelle qu'il créait.

Les cantons, s'ils l'avaient bien voulu, auraient pu le faire d'eux-mêmes. Pour surmonter leur refus, il fallut reviser la Constitution, en deux de ses articles. Mais, ainsi qu'il arrive souvent en de pareilles circonstances, le Gouvernement profita de l'occasion pour proposer encore d'autres revisions, qui n'avaient pas de rapport avec l'affaire. Après une longue discussion, l'Assemblée fédérale adopta une suite de neuf arrêtés, qui avaient pour objet, outre le statut des israëlites, de nouveaux allégements de la liberté d'établissement, le droit de vote des confédérés en matières cantonale et communale après un stage très court, la liberté de croyance, l'interdiction des peines corporelles (à cause d'une histoire récente qui avait fait scandale), des compétences fédérales accrues dans le domaine des poids et mesures, de la police du commerce et des droits d'auteur.

Cette série de revisions était l'œuvre de radicaux modérés et de libéraux. Jacques Dubs, de Zurich, en était l'instigateur. Il avait pour lui le centre de l'Assemblée et contre lui les deux extrêmes. Les conservateurs catholiques et les fédéralistes de la Suisse romande pensaient qu'on donnait trop à la Confédération; les vrais radicaux trouvaient le projet bien timide. Pour finir, tout le train capota en vote populaire (14 janvier 1866), sauf l'arrêté sur les israëlites.

35. *Renforcement des tendances centralisatrices et démocratiques.* – La partie n'était que remise. Les radicaux demandèrent bientôt une revision plus profonde. Ils citaient l'exemple d'un autre Etat fédéral, l'Allemagne du Nord, qui avait su se donner un droit commercial uniforme (1867) et dont l'armée, fortement organisée, remportait d'éclatants succès (1866, 1870). Une armée, un droit, voilà ce dont la Suisse avait absolument besoin.

Mais les radicaux étaient eux-mêmes dépassés sur leur gauche. Une nouvelle famille politique commençait à faire parler d'elle: dans maint canton, Bâle-Campagne, Soleure, Thurgovie, Zurich, des tribuns hargneux montaient à l'assaut d'une majorité un peu trop sûre d'elle-même.

Ils s'intitulaient démocrates et demandaient, en effet, un accroissement des droits populaires: l'élection des magistrats, l'extension du referendum, l'initiative des lois et même la faculté de révoquer les conseils d'Etat et de dissoudre les grands conseils. On doit reconnaître que, si ces propositions péchaient par excès, le grief qui les motivait

ne manquait pas de pertinence. Il était arrivé aux radicaux ce qui se produit toutes les fois qu'un parti révolutionnaire accomplit son projet. Ils avaient conquis le pouvoir en s'appuyant sur le peuple; pendant les premières années, ils avaient marché d'accord avec lui; puis ils s'étaient, imperceptiblement, carrés dans leurs fauteuils, prenant le goût du commandement. A la longue, ils prétendirent faire seuls le bonheur de leurs administrés. Les critiques leur semblaient le fait d'un esprit chicanier, les referendums, le signe d'une désobligeante suspicion; c'est tout juste s'ils se prêtaient, de temps en temps, à la formalité des élections. A Zurich, par exemple, un Alfred Escher, même après être sorti du Gouvernement, continuait de faire la pluie et le beau temps. Entouré de quelques amis, il façonnait à sa guise la politique et l'économie du canton. Dans le public, on les appelait les «barons», ce qui montre assez les sentiments d'admiration et d'envie que suscitait leur autorité.

Tels étaient les régimes, tels étaient les abus que le parti démocrate entreprit de combattre. Il s'attaqua d'abord aux Messieurs de Liestal (1863). Quand vint le tour des Messieurs de Zurich (1868), la notoriété des protagonistes en fit une affaire nationale. Une constituante hostile au Parlement prépara un projet tout imprégné de démocratie directe. Ce projet, malgré la résistance du monde officiel, reçut l'agrément du peuple, dans un vote du 18 avril 1869, scrutin mémorable qui mit un terme au régime des barons. Mais Escher, ne l'oublions pas, n'était pas seulement un homme d'Etat zurichois, c'était aussi un conseiller national, et l'un des plus écoutés. Maintenant qu'il vient d'être battu dans son propre canton, on peut penser que le régime parlementaire fédéral, qu'il a si brillamment illustré, va, lui aussi, changer.

36. *La revision totale de la Constitution. L'échec de 1872.* – Prenant occasion d'un débat sur le droit de la famille et sur l'avantage qu'il y aurait à l'unifier, l'Assemblée fédérale, dans sa séance du 23 décembre 1870, chargea le Conseil fédéral d'étudier une revision générale de la Constitution. Ce fut Jacques Dubs qui, pour la seconde fois, fit le travail. Comme en 1865, il proposa une série de revisions partielles, mais plus nombreuses et plus amples. Cela ne parut suffisant ni aux radicaux de gauche, qui voulaient davantage de centralisation, ni aux démocrates, qui voulaient plus de droits populaires. Ils surent aiguillonner l'Assemblée fédérale, qui rajouta un tel paquet de modi-

fications qu'on finit par avoir une revision totale. Le texte arrêté le 5 mars 1872 contenait, en particulier, les innovations suivantes, qui venaient compléter les idées de 1865: une armée entièrement nationale, un droit civil unifié, un droit pénal qui pouvait l'être, des programmes scolaires fédéraux, le referendum et l'initiative en matière de lois. Plus quelques dispositions dirigées contre l'Eglise romaine, la laïcisation de l'école, du mariage, de l'état civil, l'interdiction faite aux Jésuites de prêcher et d'enseigner, la garantie de la liberté de croyance. C'était beaucoup trop et n'eut d'autre effet que d'additionner les oppositions. Aux conservateurs catholiques se joignirent les fédéralistes de la Suisse romande. Il y a toujours, sur tous les objets politiques, des alliances peu naturelles. Mais quel avantage les revisionnistes trouvaient-ils à mettre ensemble un Segesser et un Fazy?

La réponse vint le 12 mai 1872: la revision échoua. Si le vote populaire fut presque équilibré, 260 000 non contre 255 000 oui, treize cantons contre neuf donnèrent une voix négative.

37. *Le Kulturkampf.* – Rien, dans le projet de mars, ne pouvait plaire aux catholiques, si ce n'est peut-être l'extension du referendum aux lois. Mais il y avait un groupe d'articles qui les chagrinait particulièrement: c'étaient ces dispositions, dont nous venons de parler, qui s'en prenaient à leur Eglise. Il faut dire que les rapports entre les revisionnistes et les anciens du Sonderbund étaient de nouveau bien tendus. Après une accalmie de quinze ans, une décision du pape venait de ranimer la querelle: en décembre 1864, Pie IX avait énuméré, dans un «Syllabus errorum», quatre-vingts propositions qu'il jugeait condamnables, parmi lesquelles toutes celles qui postulaient la laïcité de l'Etat et du droit. Les radicaux, piqués au vif, s'érigèrent en champions de la civilisation moderne contre l'obscurantisme ultramontain. Ils ne faisaient, d'ailleurs, que suivre l'exemple de l'Allemagne – encore elle –, d'où venaient l'idée et le mot (Kulturkampf). L'émotion redoubla quand, en juillet 1870, le concile du Vatican décréta l'infaillibilité du pontife. Cette fois-ci, les fidèles eux-mêmes étaient divisés et quelques-uns d'entre eux, rompant avec Rome, créèrent l'Eglise des catholiques-chrétiens.

La revision, entreprise dans ces circonstances, ne pouvait manquer d'en porter la marque. Il y eut donc les articles que nous connaissons. Après l'échec du mois de mai, les choses ne s'arrangèrent pas du tout.

Les gouvernements des cantons radicaux déposèrent un évêque et persécutèrent des curés. Le Conseil fédéral, pour sa part, exila un vicaire apostolique et renvoya le nonce (1873). Tout se passait comme si les revisionnistes n'avaient rien à perdre de ce côté-là.

38. *La revision totale de la Constitution (suite). Le succès de 1874.* – Il y avait, en effet, toujours des revisionnistes. L'échec de 1872 était trop bénin pour les décourager. Le peuple, d'ailleurs, voulait une revision, simplement moins excessive que le premier projet. Le Parlement qu'il élut en octobre 1872 était, dans sa majorité, franchement réformateur et, par une nouvelle motion, votée presque à l'unanimité le 14 décembre, il demanda un second texte au Conseil fédéral.

La marche à suivre était, désormais, fort simple. Puisque le projet de mars s'était heurté à la double opposition des conservateurs-catholiques et des fédéralistes romands, il suffisait, pour l'emporter, de disjoindre ce front en s'en conciliant l'une des parties. «Il nous faut les Welsches», clamaient, fort conséquemment, les radicaux. Et, si l'on voulait avoir les Welsches, il importait de freiner la centralisation. Quant aux autres, les gens de la Suisse centrale, il était inutile de les courtiser. On pouvait, aussi bien, accentuer la couleur anticonfessionnelle du projet: ils voteraient non, de toute façon.

Le nouveau texte, adopté par les chambres le 31 janvier 1874, est l'expression de cette tactique.

Pour plaire aux Suisses romands, on renonce à certaines compétences fédérales: l'application des lois militaires est laissée aux cantons; la Confédération n'unifiera que certaines parties du droit civil; elle ne touchera pas au droit pénal; elle ne fera pas les programmes de l'école primaire. Même l'initiative populaire est abandonnée, parce que ses détracteurs se plaignaient qu'elle fût l'instrument d'un Etat unitaire: le peuple suisse imposait sa volonté, sans que le Conseil des Etats pût l'empêcher et sans que les voix des cantons fussent comptées.

En revanche, les catholiques ne sont pas ménagés. Les règles qui les offensaient sont maintenues. Elles sont même enrichies de deux dispositions supplémentaires: l'interdiction de fonder de nouveaux ordres ou couvents; la nécessité d'une autorisation fédérale pour la création d'évêchés.

Ce mélange de miel et de vinaigre fit merveille. Le peuple l'accepta, le 19 avril 1874, par 340 000 oui contre 200 000 non. Les cantons

aussi l'approuvèrent, par treize voix et demie contre huit et demie. La différence avec le scrutin de 1872 se décompose de la manière suivante: Vaud, Neuchâtel, Genève, les Grisons et les Rhodes-Extérieures d'Appenzell ont passé dans le camp des acceptants. Il ne reste plus, chez les opposants, que les cantons du Sonderbund, plus les Rhodes-Intérieures d'Appenzell et le Tessin (de nouveau, semble-t-il, pour une question de douane). Quant aux suffrages populaires, vingt mille électeurs vaudois, huit mille neuchâtelois, cinq mille genevois, qui avaient rejeté la première revision, se sont ralliés à la seconde. Le calcul était correct: on a eu les Welsches.

39. *La Constitution fédérale du 29 mai 1874.* – La nouvelle Constitution fut promulguée le 29 mai 1874. C'est celle qui nous régit encore aujourd'hui et dont nous célébrons le centenaire. Quand on parle, maintenant, d'une revision totale, c'est elle qu'on aimerait remplacer par une autre (ci-après, n° 79).

La Constitution de 1874 est taillée sur le même patron que celle de 1848. L'ordre (si l'on peut dire ainsi) n'a pas varié: il y a toujours un préambule, trois chapitres et des dispositions transitoires. Et, à l'intérieur des chapitres, la distribution des matières est la même. Mais le contenu des règles a subi des changements assez profonds: une trentaine d'articles ont un libellé tout à fait neuf.

Disons-le d'emblée: ce n'est pas la structure de la Suisse qui est en cause. Notre pays reste un Etat fédératif, pas très différent, au fond, de ce qu'il était depuis un quart de siècle. Mais le partage des compétences s'est modifié au profit de la Confédération. Un organe judiciaire a gagné son indépendance: c'est le Tribunal fédéral. Le peuple a un droit de plus, celui du referendum contre les lois. Et les particuliers ont des libertés supplémentaires.

40. *Nouvelles compétences de la Confédération.* – La Confédération a, désormais, une armée à elle (art. 19). Elle ne dépend plus des contingents cantonaux. Elle a l'exclusivité de la législation militaire (art. 20), mais, comme nous l'avons vu, certaines parties de cette législation continueront d'être appliquées par les cantons. La Confédération a, de plus, la faculté d'unifier les règles sur l'état civil, la capacité, le mariage, le divorce, le droit des obligations (contrats, délits civils, sociétés, papiers-valeurs), la poursuite pour dettes et la faillite (art.

54 et 64). Elle peut protéger les ouvriers de fabrique (art. 34 I), surveiller les compagnies d'assurances (art. 34 II), légiférer sur les billets de banque (art. 39). Sa législation ferroviaire, dont la base, jusqu'alors, était assez douteuse, est fort clairement établie (art. 26). La Confédération a encore quelques compétences en matière d'endiguements, de forêts (art. 24) et de lutte contre les épidémies (art. 69). Notre énumération n'est pas complète, mais il est inutile de la poursuivre: on voit que, si le Parlement n'a pas tous les pouvoirs dont il rêvait en 1872, il en a gagné beaucoup.

41. *Le Tribunal fédéral.* – Les gens de 1848, qui avaient lu leurs classiques, avaient créé trois grands organes fédéraux: l'Assemblée, le Conseil et un Tribunal. Mais ce tribunal était un trompe-l'œil. Ses attributions étaient très limitées (sauf dans les conflits civils, au demeurant fort rares, qui opposent directement la Confédération à un canton, ou un canton à un autre). Surtout, ses membres étaient, pour la plupart, des députés au Parlement: il n'y avait pas d'incompatibilité.

Le nouveau Tribunal (art. 106 à 113) est une véritable cour suprême, indépendante des autorités politiques. Il a reçu la tâche fondamentale d'assurer l'unité d'interprétation des lois fédérales (art. 114). Et, comme le nombre de ces lois va s'accroître, notamment dans le domaine du droit privé, son activité prendra toujours plus d'ampleur. Le Tribunal inaugure, en 1875, la publication officielle de ses arrêts. Nous en sommes, aujourd'hui, au centième volume.

42. *Le referendum législatif.* – Il s'est passé, pour les démocrates, la même chose que pour les partisans de la centralisation: ils n'ont pas obtenu tout ce qu'ils souhaitaient, mais ils ont fait, eux aussi, un fameux bond en avant, par l'institution du referendum en matière de lois. Jusqu'à maintenant, la démocratie directe, au niveau fédéral, se limitait à la Constitution (ci-dessus, n° 30). Elle s'étend, désormais, à la législation ordinaire. Le droit d'initiative n'est, à vrai dire, pas admis. Mais les lois sont exposées au referendum, c'est-à-dire au vote de tout le peuple, quand cette consultation est demandée par trente mille citoyens ou par les autorités de huit cantons (art. 89). Le texte de 1874 va même plus loin, semble-t-il, en prévoyant, sous la réserve d'une clause d'urgence, une procédure pareille pour les arrêtés de

portée générale. Ce terme désigne une sorte d'acte que l'Assemblée fédérale peut prendre à côté des lois. Malheureusement, les constituants ont oublié d'en définir le contenu, de sorte que nous aurons, à ce sujet, un débat interminable: l'arrêté de portée générale n'est-il qu'une «petite» loi, petite par sa matière ou par sa durée limitée? Ou n'est-ce pas plutôt un acte administratif important? La dispute se complique, en même temps qu'elle se précise, si on se rappelle qu'à la différence de la loi, l'arrêté échappe au referendum, quand il est muni de la clause d'urgence. Ceux donc qui disent que l'arrêté est une petite loi veulent surtout s'assurer la possibilité de soustraire certaines règles au vote populaire. Ceux qui disent qu'il peut contenir un acte administratif montrent par là qu'ils se préoccupent davantage d'étendre la démocratie directe, en y soumettant, par exemple, des subventions. Une loi de 1962 essaiera, mais sans grand succès, de mettre un peu d'ordre dans cette confusion (voir plus loin, n° 103).

43. *Nouvelles libertés individuelles.* – Deux libertés de plus sont inscrites dans le chapitre premier de la Constitution, la liberté de conscience et de croyance (art. 49) et la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31). La première, qui vient renforcer la liberté des cultes, garantit à chacun le droit d'avoir et de professer l'opinion religieuse qu'il lui plaît. Cette disposition est évidemment générale, elle assure aussi le chrétien contre des autorités athées. Mais, au moment où elle a été prise, elle voulait surtout protéger l'hétérodoxe, le protestant et l'incroyant contre les autorités des cantons catholiques. C'est un point sur lequel Augustin Keller insistait beaucoup. La deuxième liberté, celle du commerce et de l'industrie, exprimait la doctrine économique dominante de l'époque. Il s'agissait d'ouvrir la voie aux entrepreneurs et de déblayer les derniers obstacles qui entravaient la concurrence. A vrai dire, la plupart des cantons l'avaient fait depuis longtemps, mais il restait encore, çà et là, des vestiges de corporatisme. Par exemple, il y avait, à Bâle-Ville, des lois qui réservaient certains métiers à un nombre limité de personnes. C'est ce que la nouvelle règle fédérale ne permettra plus.

La Constitution de 1874 a fait faire, en outre, un progrès supplémentaire à une ancienne liberté. L'établissement des confédérés est facilité, les propositions de 1865 ont été reprises, améliorées et acceptées. Ce qui est essentiel, c'est que le passage d'un canton à un autre

ne peut plus être subordonné à des conditions de moralité ni de capacité financière (art. 45), et que le Suisse exerce les droits politiques du canton et de la commune où il habite après trois mois de résidence seulement (art. 43). Cette dernière règle modifie profondément l'organisation communale. Plusieurs cantons ne connaissaient alors que les communes «bourgeoises», c'est-à-dire des associations plus personnelles que territoriales, fondées sur l'origine, et qui veillaient à l'intérêt privé de leurs membres en même temps qu'elles géraient les affaires publiques de tous ceux qui résidaient sur leur sol. Ces cantons seront tenus, désormais, de créer des communes d'habitants, nommées aussi parfois communes «politiques»: à savoir des collectivités territoriales, dont les décisions, qui intéressent l'ensemble de la population, seront prises par les résidents eux-mêmes.

44. *Domination radicale et démocrate.* – Pendant les années qui suivent la revision totale, le pouvoir fédéral sera dans les mains de ceux qui l'ont faite: les radicaux et les démocrates. Mais, une fois de plus, l'autorité exerce son effet simplificateur sur les personnes qui la détiennent. Quelles qu'aient été les nuances qui divisaient, lors des travaux constituants, les modérés, les centralisateurs et les champions des droits populaires, ils sont tous rassemblés, maintenant, dans un souci commun: celui de faire les nouvelles lois. Les Suisses romands, par exemple, les Droz, les Ruchonnet, les Lachenal, coopèrent à l'unification du droit. Les démocrates, depuis qu'ils sont au Parlement, sont moins entichés de referendum. Mais ceux qui, naturellement, incarnent le mieux l'esprit de 1874, ce sont ceux qui ont toujours voulu un Etat fort et un peuple discret: Emile Welti, l'homme de l'armée et des chemins de fer; Carl Schenk, l'homme de l'école.

45. *Affermissement de l'opposition conservatrice.* – Les conservateurs-catholiques semblent, en revanche, être les grandes victimes de la revision. On les avait encore ménagés, en 1848. En 1874, on les a littéralement défiés. Et pourtant, la Constitution qui les humilie renferme l'instrument même qui les relèvera: l'appel au peuple, le referendum contre les lois. Les démocrates, qui l'ont introduit, en useront peu; mais leurs adversaires sauront fort bien s'en servir. C'est normal et de bonne guerre. Comme ils ne sont, au Parlement, qu'une minorité isolée, ce ne sont pas eux qui font les lois et c'est à peine s'ils peuvent,

parfois, les influencer. Autant dire qu'ils ne sont pas responsables de ce qui sort de Berne. Et ils ont là des cibles toutes trouvées pour le ressentiment populaire. Dès qu'une loi est publiée, ils ont vite fait de réunir les trente mille signatures qu'il faut. C'est ainsi qu'en une vingtaine d'années, ils demanderont vingt fois le referendum. Et, comme la plupart des lois dérangent quelques intérêts, et qu'il y a toujours, au surplus, des citoyens mécontents qui saisiront n'importe quelle occasion d'exprimer leur humeur, quinze referendums, sur les vingt, finissent par un vote négatif. Quinze lois sur vingt seront abattues, lois sur les billets de banque, sur la taxe militaire (deux fois), sur la privation des droits civiques (deux fois), sur les épidémies, sur les écoles primaires, etc. Un jour, c'était le 11 mai 1884, il y en eut quatre qui furent les victimes de cette colère systématique, y compris un modeste subside à la légation de Washington. Bref, les catholiques se démenèrent si bien qu'au bout de quelque temps la majorité gouvernementale commença de les prendre au sérieux.

Il faut dire aussi que le Kulturkampf, en Suisse comme en Allemagne, mourait de sa mort naturelle. Les autorités civiles, sans en répudier le principe, jugèrent le moment venu d'en corriger les excès: le vicaire exilé devint évêque de Lausanne (1883), l'évêque déposé prit, à Lugano, la charge d'un administrateur apostolique (1884). La voie était ouverte à la réconciliation.

46. *La réconciliation.* – Les faits qui marquent, en quelque sorte, la rentrée des catholiques dans le consensus fédéral peuvent être assez exactement datés. Nous les mettrions en 1891. C'est, en effet, au mois d'août de cette année-là que radicaux, démocrates et conservateurs célébrèrent ensemble, à Schwyz, le sixième centenaire de la première alliance des cantons primitifs. Le Premier Août était d'ailleurs destiné à devenir notre Fête nationale. Le lieu et la date étaient également bien choisis. Ils n'avaient rien qui pût diviser, rien qui pût rappeler que le nouveau régime était issu d'une guerre civile et que la dernière Constitution venait d'être imposée sans douceur à un parti vaincu. Ils témoignaient, au contraire, que, par delà les vicissitudes politiques, la Réforme, la Révolution, le Sonderbund et le Kulturkampf, l'idée de la Suisse était née, jadis, dans les montagnes; que, quoi qu'on pût leur reprocher, c'étaient ces vieux cantons qui nous avaient donné le goût de l'indépendance et qu'à vouloir prolonger l'ostracisme dans

lequel ils étaient tenus, nous privions sans raison notre pays d'énergies dont il avait besoin.

Mais la réconciliation, symboliquement illustrée en août, produisit bientôt un effet plus tangible. Le 6 décembre 1891, un nouvel arrêté fut repoussé par le peuple. Il s'agissait alors de reprendre la Compagnie ferroviaire du Central (Berne–Bâle–Lucerne), dont Emile Welti voulait faire la base d'un futur réseau national. Déçu par le résultat du scrutin et fatigué, d'ailleurs, par vingt-cinq ans de gouvernement, il démissionna le lendemain. L'Assemblée fédérale décida de laisser le siège aux conservateurs, s'ils proposaient un homme acceptable. Ils présentèrent Joseph Zemp, de l'Entlebuch, leur chef de file, qui avait toutefois, aux yeux des radicaux, l'avantage de ne pas passer pour un adversaire irréductible des chemins de fer d'Etat. Le candidat, bénéficiant ainsi du préjugé favorable qui s'attache à l'homme du juste milieu, fut élu conseiller fédéral le 17 décembre 1891. Telle fut l'entrée des catholiques dans le Gouvernement.

47. *Les grandes revisions partielles. Le développement de l'initiative populaire (1891).* – Si la Constitution de 1874 n'a jamais été remplacée, depuis lors, par une autre, elle a subi de nombreuses revisions partielles; en tout quatre-vingt-trois, dont une vingtaine au moins ont façonné notre histoire. Nous les relaterons succinctement dans la suite de cet exposé.

Commençons par une modification de procédure qui exercera une influence croissante sur notre vie politique: l'introduction de l'initiative populaire tendant à la revision partielle de la Constitution. On se rappelle que le système de 1874, sur ce point pareil à celui de 1848, ne connaissait qu'une sorte d'initiative populaire. Quand cinquante mille citoyens demandaient un changement constitutionnel, on ne distinguait pas selon qu'ils le voulaient total ou seulement partiel. On faisait voter le peuple tout entier, sur l'idée même de changement, sans autre précision. Et, si le peuple votait oui, les deux conseils étaient dissous. Une procédure aussi lourde convenait bien à une revision totale; mais elle était démesurée dans le cas où les requérants désiraient une revision bien définie. Par exemple, en 1880, des citoyens avaient proposé de donner à la Confédération le monopole des billets de banque et il avait fallu passer par un vote préalable général, qui fut, naturellement, négatif. C'est pourquoi une motion de 1884 préconisa

un système plus différencié. Pour finir, les chambres s'accordèrent sur la solution suivante (art. 118 à 123): cinquante mille citoyens pouvaient demander, soit la revision totale – et alors on avait le grand jeu; soit une revision partielle – et alors on distinguait encore entre une proposition générale et un projet rédigé de toutes pièces. Dans le premier cas, il n'y avait de vote préalable que si les chambres repoussaient la proposition; et un scrutin positif n'entraînait pas de dissolution. Dans le second cas, il n'y avait pas besoin de vote préalable et on pouvait tout de suite passer au vote définitif du peuple et des cantons, les chambres n'ayant que la ressource de faire, de leur côté, un contre-projet. Cette réglementation fut acceptée dans le scrutin du 5 juillet 1891. C'est elle qui a permis, depuis lors, à toute espèce de minorités populaires de poser les questions les plus variées à l'ensemble du corps électoral. Un petit nombre d'initiatives ont réussi et ce n'étaient pas toujours les plus intéressantes (interdiction de l'abattage israëlite, en 1891; interdiction de l'absinthe, en 1908). Mais beaucoup ont provoqué des débats fondamentaux et il en est peu qui n'aient laissé des traces. Par exemple, une initiative sur l'emprise étrangère n'a pas cessé, après son rejet, au mois de juin 1970, de marquer la politique d'immigration du Conseil fédéral (ci-après, n° 76).

48. *L'assurance maladie et l'assurance accidents (1890).* – Dès la fin du dix-neuvième siècle, impressionnée par l'exemple de l'Allemagne (toujours elle), l'Assemblée fédérale cherche à prévenir le socialisme (voir ci-après, n° 53) par la sécurité sociale. Mais, pour légiférer dans cette matière neuve, il lui faut des bases constitutionnelles qu'elle n'a pas encore. Elle proposera donc, en 1890, un nouvel article qui lui permettra de créer une assurance contre la maladie et une autre contre les accidents (art. 34 bis). Une première loi d'exécution, adoptée en 1899, sera rejetée, l'an suivant, dans un referendum. La deuxième loi, également soumise au vote populaire, mais acceptée, cette fois-ci, sera la fameuse «LAMA» de 1911. Cette loi, qui est encore en vigueur aujourd'hui – quoique il soit fortement question de la refaire selon des principes nouveaux – est timide pour la maladie, plus audacieuse pour les accidents. La Confédération se borne à subventionner l'assurance maladie, laissant aux cantons le soin de la déclarer obligatoire, s'ils le jugent opportun. Mais elle crée un établissement autonome d'assurance accidents (la Caisse nationale de Lucerne), auquel

devront s'affilier les fabriques et toutes sortes d'entreprises dangereuses.

49. *La protection des forêts (1897).* – Quatre mots de plus ou de moins sont parfois du plus grand effet. C'est ce que montre l'histoire de l'art 24. «La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées», disait le texte de 1874. L'idée était de contenir les torrents et, à cette fin, d'empêcher le déboisement des montagnes. Ce fut l'objet de deux lois, de 1876, sur les forêts, et de 1877, sur les endiguements. Puis la Confédération se mit à subventionner et à surveiller les endiguements jusque dans les plaines et le fond des vallées, en se contentant de l'accord des Gouvernements cantonaux. C'était fort peu constitutionnel. Quand on lui demanda d'en faire de même pour les forêts, elle jugea plus correct de reviser la Constitution. L'affaire n'était d'ailleurs pas bien compliquée; il suffisait d'abroger les mots «dans les régions élevées». Le peuple et les cantons votèrent cette suppression en 1897. Mais, sans la spécification locale, les endiguements et les forêts n'avaient plus, entre eux, de rapport nécessaire. La forêt, désormais, pouvait être protégée pour elle-même. Et voilà pourquoi la loi du 11 octobre 1902 a pu décider que l'aire forestière de la Suisse ne devrait pas être diminuée et que les défrichements seraient compensés par des reboisements, même pour les forêts qui n'auraient pas d'influence sur le régime des eaux. Cette formidable mesure d'aménagement du territoire a soustrait à la construction, sans indemnité(!), près du quart de la surface de notre pays, soit un million d'hectares.

50. *Le rachat des chemins de fer (1898).* – Ceci n'est pas, à proprement parler, une revision constitutionnelle, mais bien la conclusion législative de cinquante années de luttes politiques intérieures. L'Etat fédéral était né en même temps que les chemins de fer et la question ferroviaire l'avait, dès lors, constamment occupé (voir déjà, ci-dessus, n° 33 in fine). Par une loi de 1852, l'Assemblée décida de laisser cette industrie à l'initiative privée, sous réserve de concessions qui seraient données par les cantons. Ce fut une ruée d'entrepreneurs. Chaque village voulait sa gare et les rails poussaient un peu partout. Pour y mettre de l'ordre, une autre loi, de 1872, fit donner les concessions par la Confédération elle-même. C'étaient toujours les particuliers qui

construisaient et qui exploitaient les lignes, mais, désormais, il n'y avait plus qu'une seule autorité concédante. A vrai dire, il n'en résulta pas, du coup, une bien grande cohérence, mais le nouveau régime se prêtait mieux à une nationalisation.

Les concessions étaient dénonçables, dès 1883, tous les quinze ans. A la première échéance, c'était trop tôt: la valeur des entreprises concessionnaires était mal définie. Dans les années qui suivirent, le Conseil fédéral voulut en reprendre quelques-unes à l'amiable. On a vu ce que cela donnait dans le cas du Central (ci-dessus, nº 46). Puis vint la deuxième échéance. Cette fois-ci, les précautions étaient prises; une loi de 1896, sur la comptabilité des compagnies, permettant d'estimer assez objectivement l'indemnité qui leur serait due, le Gouvernement put proposer la dénonciation de cinq grandes concessions (celles du Central, du Nord-Est, des Chemins de fer réunis de la Suisse orientale, du Jura-Simplon et du Gothard). Le Parlement la vota, ainsi que la création d'une régie des chemins de fer fédéraux, dans une loi du 15 octobre 1897, qu'un referendum mémorable confirma, le 20 février suivant. La loi prit effet en 1903 pour les quatre premières concessions, en 1909 pour celle du Gothard.

51. *Le droit civil et le droit pénal (1898).* – On se rappelle que la Constitution de 1874 s'est faite en deux temps. Un premier projet, qu'un contenu excessivement centralisateur avait fait échouer, fut édulcoré dans les mois qui suivirent (ci-dessus, nº 38). L'un des adoucissements consista dans l'abandon d'un droit civil et d'un droit pénal unifié. Mais, comme il arrive souvent en politique, ce recul n'était pas définitif; ce n'était qu'un mouvement tactique, inspiré par les circonstances. Quand l'Assemblée fédérale eut édicté les lois que la Constitution mettait en son pouvoir, loi sur l'état civil et le mariage (1874), loi sur la capacité (1881), code des obligations (1881), loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (1889), elle rencontra la barrière de l'enclos. Cette barrière lui parut fâcheuse et elle jugea que la nation suisse ne devait avoir non plus qu'un droit des successions, qu'un droit de propriété; plus tard, un seul droit pénal. Le Gouvernement proposa donc de revenir sur la concession qui avait été faite, naguère, aux fédéralistes. Il lui présenta un projet qu'elle eut bientôt accepté et qui fut ensuite approuvé par le peuple et les cantons, le 13 novembre 1898. Toutefois, pour ne pas effaroucher les citoyens de la Suisse

romande, on estima raisonnable de s'en tenir au fond et de ne pas unifier le droit formel. C'est pourquoi l'art. 64, dans son texte revisé, et le nouvel art. 64 bis réservent expressément aux cantons la compétence de régler la procédure et l'organisation judiciaire «dans la même mesure que par le passé». Dans ces domaines, la Confédération ne peut prendre que les dispositions qui sont nécessaires pour assurer l'unité du droit matériel.

La revision de 1898 permit l'adoption du code civil, en 1907, puis celle du code pénal, en 1937.

52. *Le droit économique (1908).* – Il faut se rendre à l'évidence: presque toutes les dispositions qui attribuent des pouvoirs à l'Etat central sont rédigées en des termes assez souples pour être entendues largement. Autour de chacune d'elles, il y a comme un halo d'interprétation. Mais nous n'en connaissons guère où le phénomène se soit mieux manifesté que l'art. 34 ter. Après un premier insuccès (en 1894), l'Assemblée fédérale soumit au constituant, qui l'accepta, le petit texte que voici: «La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes dans le domaine des arts et métiers» (5 juillet 1908). On aurait pu lui donner un sens étroit: c'était l'artisanat qui avait besoin de règles policières fédérales pour l'exercice de son activité, de manière que des concurrents n'aient pas à souffrir de la diversité des législations cantonales. En réalité, l'article servit aux fins les plus diverses. C'est notamment sur cette base que le législateur fédéral a protégé les jeunes travailleurs de l'artisanat (loi de 1922), réglementé la formation professionnelle (loi de 1930), prescrit le repos hebdomadaire (loi de 1931), aidé les entreprises hôtelières, les brodeurs, les petits industriels horlogers (arrêtés de 1932), subventionné l'assurance chômage (loi de 1924), limité la construction d'hôtels (loi de 1924), interdit l'ouverture de grands magasins (arrêté de 1933). Dans les «arts et métiers», il a donc rangé également le commerce et l'industrie. En fait de «prescriptions uniformes», il ne s'est pas borné à édicter de simples règles de police: il a pris des mesures d'encouragement et même certaines dispositions qui relevaient manifestement de l'interventionnisme économique. Bref, d'une phrase vraiment trop courte pour être claire est sorti un buissonnement de lois. Il faudra attendre quarante ans pour qu'une nouvelle revision, plus circonstanciée, vienne émonder ce fouillis (ci-après, nº 66).

53. *Naissance du socialisme.* – Vers la fin du siècle, il y avait, au Conseil national, environ quatre-vingt-dix radicaux, vingt libéraux, trente conservateurs, plus une dizaine de membres d'un «groupe de politique sociale». Ces chiffres nous montrent, d'abord, que le radicalisme a fort bien résisté aux mouvements qui auraient pu l'entamer. Les démocrates, qui ont souvent été ses adversaires dans la politique cantonale, et qui ont su imprimer leur marque à la revision totale de 1874, font, depuis lors, à Berne, cause commune avec lui. Les libéraux, dont certains n'étaient que d'anciens radicaux passés au centre (Escher, Welti), deviennent de plus en plus rares en Suisse alémanique; ceux de la Suisse romande, auxquels leur fédéralisme donne un caractère plus accusé, resteront bientôt seuls et constitueront une sorte de petite droite protestante.

Mais il y a, dans les chiffres précités, autre chose: c'est cette poignée d'adeptes d'une «politique sociale». Il s'agit, pour une part, de quelques démocrates de la Suisse orientale qui n'ont pas voulu s'associer aux radicaux (Théodore Curti, de Saint-Gall, par exemple). Pour l'autre part, nous rencontrons les premiers socialistes. Le Conseil en compte un en 1890 (J. J. Vogelsanger, de Zurich), deux en 1896, quatre en 1899, sept en 1902. Le parti lui-même a eu des débuts pénibles. Créé une première fois en 1870, par un ouvrier venu d'Allemagne (Hermann Greulich), puis une deuxième fois en 1880, il ne démarre vraiment qu'en 1888. Pendant plusieurs années encore, il végète à l'ombre de l'Union syndicale et de la Société du Grutli, jusqu'au moment où – ce sera en 1904 – il se donne un programme résolument marxiste. Dès lors, il lui faudra peu de temps pour absorber le Grutli et prendre, à l'égard du syndicalisme, une distance raisonnable. Il commence à jouer le jeu du referendum. Il rate une récolte de signatures en 1906 (loi sur les anarchistes), il en réussit une l'an suivant (loi d'organisation militaire), mais n'obtient pas de majorité. Aux élections de 1911, il remporte un grand succès, passant de sept à dix-sept sièges – en même temps, il est vrai, qu'augmentait le nombre total des députés. Il quitte alors le groupe de politique sociale et devient, numériquement, la troisième fraction du Conseil. Ce Conseil, qui s'accroît tous les dix ans, après chaque recensement de la population, réunit en effet, maintenant, 189 personnes: 114 radicaux (la majoritaire leur convient toujours très bien), 38 conservateurs-catholiques, 17 socialistes, 13 libéraux, 5 partisans de la «politique sociale» et deux députés qui ne sont d'aucun groupe.

54. *La guerre de 1914–1918. Les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral.* – En été 1914, notre pays fut, soudain, entouré de belligérants. L'encerclement était presque total, il fut d'ailleurs complet dès le printemps suivant. Après avoir déclaré notre neutralité, il nous fallut penser à survivre. Les dangers étaient trop divers et trop pressants pour qu'on y pût faire face avec les moyens habituels de la démocratie. C'est pourquoi les chambres, réunies en session spéciale, décidèrent d'investir le Gouvernement de pouvoirs extraordinaires. Selon l'art. 3 de leur arrêté du 3 août, le Conseil fédéral pourrait prendre «toutes les mesures nécessaires à assurer la sécurité, l'intégrité et la neutralité de la Suisse, et à sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays, et, en particulier, à assurer l'alimentation publique». Cet arrêté, qu'une clause d'urgence avait soustrait au referendum, rompait entièrement notre équilibre politique. Désormais, c'était le Gouvernement qui légiférait et le Parlement en était réduit à prendre connaissance des rapports qu'il lui adressait. Plus exactement, pendant les cinq ans que dura ce régime, le Conseil fédéral adopta mille quatre cents ordonnances, tandis que l'Assemblée ne faisait que deux cent vingt lois et arrêtés de portée générale. Ce qui est plus grave encore, c'est que ces ordonnances contenaient plusieurs mesures inconstitutionnelles, que le Parlement lui-même n'aurait pas pu prendre: atteintes aux libertés des particuliers, empiètement dans les compétences des cantons. Preuve que, plus qu'une délégation – on ne délègue que ce qu'on a –, l'arrêté du 3 août 1914 était la constatation d'un cas de nécessité.

Le régime des pouvoirs extraordinaires fut réduit en 1919 et supprimé en 1921.

CHAPITRE TROISIÈME

De 1918 à 1974

55. *Les grandes revisions partielles (suite). La représentation proportionnelle au Conseil national (1918).* – Le système majoritaire réussissait, nous l'avons vu, fort bien au parti radical. C'est un procédé qui donne à celui qui a: avec quelques voix de plus que vos adversaires, vous raflez tous les sièges de la circonscription, et eux n'ont rien. C'est aussi un procédé qui favorise le grand parti du centre: pour la lutte, il faudrait que les extrêmes s'allient et cette alliance serait contre nature.

Dans notre histoire, les extrêmes s'allièrent toutefois sur un point: dès la fin du siècle, conservateurs et socialistes réclamèrent un nouveau mode électoral, qui assurerait à chaque formation politique un nombre de sièges proportionnel au nombre de ses électeurs. Voici, pour illustrer l'affaire, un exemple tout simple: si, dans une circonscription à sept sièges, les radicaux font huit mille voix, les conservateurs quatre mille et les socialistes deux mille, la majoritaire donne sept sièges aux radicaux; l'autre système, en revanche, ne leur en donne que quatre, deux aux conservateurs, un aux socialistes. Cet autre système s'appelle la «représentation proportionnelle».

Disons tout de suite qu'il n'y a pas de mode électoral parfait. La plupart du temps, quand un parti invoque, en cette matière, la justice et les grands principes, il ne regarde, au fond, que son intérêt le plus immédiat. Les catholiques, par exemple, ont trouvé le moyen d'être, au même moment, pour la proportionnelle en Suisse et contre elle en Belgique, pour d'évidentes raisons. Les radicaux (libéraux en Belgique) tenaient l'opinion contraire. Donc, pas de domaine où l'hypocrisie politique soit plus répandue. Et pourtant, malgré ses défauts, dont le principal est qu'elle risque de désagréger le Parlement, la représentation proportionnelle a pour elle une sorte de préjugé moral: à chacun son dû, en même temps que démocratique: l'assemblée ainsi élue donnera l'image la plus fidèle de l'opinion publique.

C'est donc avec ce petit bagage spirituel que les conservateurs et les socialistes lancèrent une première initiative, en 1899. Résultat négatif, en 1900. Mais l'idée était bonne et remuait les cœurs. Nouvelle initiative en 1909, nouvel échec en 1910, quoique, cette fois-ci, une majorité de cantons se fût déclarée favorable. Dernier assaut en 1913, dont l'issue fut, il est vrai, différée par la guerre. Dans le scrutin du 13 octobre 1918, la proportionnelle fut acceptée par 300 000 électeurs contre 150 000 et dix-neuf cantons et demi contre deux et demi.

56. *Recul du radicalisme.* – Le résultat ne se fit pas attendre. Le Conseil national de 1917, dissous par un arrêté constitutionnel transitoire, fut renouvelé, avec une année d'avance, en octobre 1919. Les socialistes recueillirent les fruits de l'opération, passant de 22 sièges à 41. Il est vrai que l'époque leur était propice; ils auraient progressé même avec la majoritaire. Les conservateurs-catholiques, qui leur avaient fait la courte échelle, restèrent au pied du mur; de 42 sièges, ils descendaient même à 41. Ils gagnaient un siège à Zurich et un à Fribourg (cette curiosité s'explique par le fait que, désormais, le canton forme le cercle électoral et qu'un arrondissement créé, autrefois, exprès pour les radicaux avait été supprimé); mais ils en perdaient un à Soleure et deux à Berne (pour la même raison, c'est-à-dire parce que le Jura n'était plus une circonscription distincte). Les grandes victimes furent, comme on s'y attendait, les radicaux, qui y laissèrent quarante-cinq sièges, dégringolant de 105 à 60. Toutefois, la chute est moins grave qu'il n'y paraît. Vingt-neuf des sièges perdus échurent à un nouveau parti, celui des paysans, artisans et bourgeois, qui n'était, au fond, qu'une dissidence du radicalisme. Ces sièges restaient donc dans la famille. Il n'y en avait finalement qu'une quinzaine qui passaient aux socialistes. Ajoutons que les libéraux, repliés sur la Suisse romande et Bâle-Ville, tombaient de 12 à 9 sièges; tandis que le groupe de politique sociale remontait, temporairement, de 4 à 7.

Au-delà des détails, des nuances et des explications, il n'en demeure pas moins que l'ère du radicalisme majoritaire est révolue. Les radicaux ne font plus qu'un tiers de la chambre. S'ils se maintiennent mieux au Conseil des Etats, où ils sont encore vingt-trois sur quarante-quatre, leur position gouvernementale devra être revue. Dès le mois de décembre 1919, un second conservateur est élu au Conseil fédéral: Jean-Marie Musy, qui y retrouve Giuseppe Motta. Dix ans plus tard, la dissidence paysanne y poussera l'un des siens: Rodolphe Minger.

57. *L'entrée dans la Société des Nations (1920).* – Après l'armistice, les Alliés cherchèrent la sécurité collective dans une Société des Nations, qu'ils établirent par les traités de paix. La Suisse fut invitée à y adhérer. L'opinion, chez nous, était partagée, comme elle l'avait été pendant la guerre. L'œuvre de Versailles était très bien reçue en Suisse romande et au Tessin. Elle paraissait moins bonne aux Suisses allemands, qui la jugeaient partiale: l'Allemagne n'en était pas membre, c'était vraiment une alliance de vainqueurs, dans laquelle un pays neutre n'avait pas sa place. D'ailleurs, la question de la neutralité était effectivement posée: les règles de la Société prévoyaient des sanctions économiques, financières, voire militaires, contre les Etats qui rompaient la paix. Nos négociateurs, qui s'étaient rendus à Paris pour négocier ce point, obtinrent que la Suisse fût dispensée des mesures militaires. Il restait les autres, cependant, que notre pays s'engageait à prendre, dès qu'une autorité étrangère – à savoir le Conseil de la Société – le lui demanderait.

Il y avait là, indiscutablement, une atteinte virtuelle à notre neutralité. Le Gouvernement jugea donc l'affaire assez importante pour en faire l'objet d'un arrêté constitutionnel. Cela revenait à dire que l'approbation ne serait pas décidée, définitivement, par les chambres, mais qu'elle serait soumise au referendum obligatoire du peuple et des cantons. Le scrutin, qui eut lieu le 16 mai 1920, donna un résultat somme toute assez serré: 420 000 oui contre 325 000 non, mais seulement onze cantons et demi contre dix et demi. Quelque cent voix qui votaient non dans les Rhodes-Extérieures d'Appenzell et l'arrêté ne passait pas.

58. *Le referendum sur les traités internationaux (1921).* – La procédure de 1920 était exceptionnelle. Aucun texte de la Constitution ne la prescrivait. Aucun principe, d'ailleurs, ne l'empêchait. L'an suivant, on essaya de fixer, en termes généraux, les droits des citoyens sur la politique étrangère.

Quelques années auparavant, une convention avec l'Allemagne et l'Italie, relative à l'usage de la ligne du Gothard, avait fortement indisposé l'opinion publique. On reprochait à nos autorités d'avoir aliéné leur souveraineté en matière de tarifs. Pour qu'un fait pareil ne se reproduisît plus, une initiative populaire demanda que les traités de longue durée fussent exposés au referendum facultatif. Le Gouvernement fit d'abord, en 1914, un rapport négatif. La guerre ayant éclaté, les choses en restèrent là. Puis il fit un second rapport, en 1919, où il se montrait beaucoup plus conciliant: dans l'intervalle, l'esprit avait changé, on prônait maintenant la diplomatie de la place publique. Aussi les chambres, quoi qu'elles en eussent, ne purent qu'emboîter le pas et le projet reçut la sanction du constituant le 30 janvier 1921. Mais il n'eut pas l'effet qu'on en escomptait (voir ci-après, n° 75). Les traités les plus importants sont parfois dénonçables à court terme; le nouveau système s'applique surtout aux rectifications de frontières et à l'aménagement de voies ferroviaires ou fluviales. En cinquante ans, deux conventions seulement ont subi l'épreuve du scrutin.

59. *L'assurance vieillesse et survivants et l'assurance invalidité (1925).* – La sécurité sociale, que nous avons laissée à la loi de 1911, sur la maladie et les accidents (ci-dessus, n° 48), va maintenant s'augmenter d'un élément fondamental: l'entretien des personnes âgées, des veuves et des orphelins. Comme le veut notre structure fédérative, il faut de nouveau procéder en deux temps: donner d'abord une compétence à la Confédération; faire ensuite la loi d'exécution. La base constitutionnelle sera introduite dans un art. 34 quater, qui prévoit aussi, pour une phase ultérieure, l'assurance invalidité. Cet article, approuvé le 6 décembre 1925, ne sera toutefois pas facile à réaliser. Il se passera un peu ce qui s'est produit avec l'art. 34 bis. La première loi, de 1931, pourtant fort modeste dans ses primes et dans ses rentes, vint au mauvais moment. Le peuple suisse, déçu peut-être de sa médiocrité et préoccupé, de surcroît, par le marasme économique, la rejeta en referendum. On en demeura là pour toutes les années trente. Les circonstances de la deuxième guerre fournirent, inopinément, la clef du problème. Les cotisations que le peuple suisse s'était habitué à payer pour le salaire des soldats mobilisés serviront, quand ils seront rentrés chez eux, à financer des rentes de vieillesse et de prédécès. Nous aurons donc, en 1946, une seconde loi, beaucoup plus substantielle que la précédente, mais qui, en apparence, ne coûtait rien. Cette loi, frappée néanmoins d'une demande de referendum, sera triomphalement acceptée, le 6 juillet 1947, par 860 000 voix contre 215 000. Le taux de participation, de près de 80 %, en a fait le scrutin le plus fréquenté de l'après-guerre. Conformément au mandat constitutionnel, l'assurance invalidité sera créée plus tard, en 1959.

60. *La crise économique. Les arrêtés urgents. L'initiative de juin 1935.* – De même que tous les pays industriels, le nôtre subit la crise des années trente. Nous eûmes, en 1933, plus de cent mille chômeurs. Et, de même que tous les Gouvernements, notre Conseil fédéral pensa qu'il devait faire quelque chose. En quoi il avait bien raison. Mais que faire? Comme M. Keynes n'était pas encore vulgarisé, nos autorités s'alarmèrent tout d'abord du déséquilibre du budget. Les impôts rentraient mal et les subventions coûtaient cher. C'est pourquoi il fut décidé de diminuer le traitement des fonctionnaires et de percevoir de nouvelles taxes. Comme le peuple – sans avoir lu Keynes, lui non plus – n'était pas prêt à avaler ces remèdes de cheval, l'Assemblée les administra de force, à coup d'arrêtés urgents (exemple: arrêté du 13 octobre 1933).

Les autorités estimèrent, en outre, que trop de professions étaient encombrées; qu'il fallait les assainir en excluant les nouveaux venus. C'est ainsi qu'elles interdirent l'ouverture de grands magasins, de fabriques d'horlogerie, de fabriques de chaussures (exemple: arrêté du 14 octobre 1933).

L'abus de la clause d'urgence prit d'inquiétantes proportions. Une centaine de mesures, souvent capitales, échappèrent au referendum dans la période de 1930 à 1939. Et ces mesures, qui contenaient des délégations fort douteuses au Conseil fédéral, faisaient en quelque sorte boule de neige, puisqu'elles s'additionnaient de toutes les ordonnances qu'elles permettaient de prendre et qui, par définition, n'étaient pas soumises au vote populaire. L'arrêté du 13 octobre 1933, déjà cité, est particulièrement édifiant. D'abord pour les traitements. Une loi, qui les réduisait de 7½%, avait été rejetée par le peuple au mois de mai. Notre arrêté, contre lequel le peuple ne pouvait plus rien, habilite le Conseil fédéral à décréter une réduction de 7%; ce qu'il fit le 23 décembre! Ensuite pour les impôts. Le même arrêté autorise le Gouvernement à établir et à percevoir un impôt direct et un impôt sur les boissons, l'un et l'autre – soit dit en passant – inconstitutionnels, faute de compétence fédérale. Bref, tout était bouleversé. La Confédération légiférait dans des domaines qui ne lui appartenaient pas. Les citoyens étaient évincés. Le Parlement lui-même se dépouillait de ses pouvoirs au profit du Conseil fédéral. La Suisse était plongée, jusqu'au cou, dans l'inconstitutionnalité la plus épaisse et l'on comprend qu'un de nos grands publicistes, M. Z. Giacometti, en ait éprouvé une amertume durable.

De temps en temps, toutefois, le peuple se retrouvait aux urnes. Il le fallait bien, quand il y avait une initiative. L'une d'elles eut un éclat particulier. C'était une œuvre du parti socialiste. Intitulée «initiative de crise», et appuyée par 335 000 signatures, elle demandait l'abandon de la politique déflationniste que pratiquait le monde officiel, la fixation de prix et de salaires minimaux, le recours à l'emprunt. Il est vrai qu'à côté de ces postulats somme toute assez raisonnables, elle omettait les cantons, suspendait le referendum et tournait résolument le dos à la liberté, déjà bien malade, du commerce et de l'industrie. Ce gros morceau fut finalement repoussé par 567 000 voix contre 425 000 et par dix-huit cantons contre quatre, le 2 juin 1935.

61. *La crise des institutions. Les fronts. L'initiative de septembre 1935.* – Comme dans les autres pays, le discrédit de l'économie gagna les institutions. Ceux qui doutaient de la libre entreprise commençaient à se poser des questions sur le régime politique qui l'avait incarnée pendant un siècle. Ceux qui trouvaient qu'il se socialisait un peu trop vite lui reprochaient de s'encanailler et l'en méprisaient davantage. D'ailleurs, une foule d'aigris et de nostalgiques n'attendaient qu'un signe de faiblesse pour se jeter à la curée. Et, comme la Suisse n'avait produit, sur ces sujets, que peu de doctrines originales, les mécontents qui voulaient donner une base théorique et littéraire à leur mauvaise humeur choisissaient plutôt des systèmes étrangers. Nous aurons donc un mélange complexe de fascistes, de corporatistes, de nationalistes, voire de nationaux-socialistes qui se nourrissaient, à des degrés divers, d'antimarxisme, d'antisémitisme, d'anticapitalisme, d'antimaçonnisme, d'anticosmopolitisme et, plus généralement, d'antilibéralisme et d'antiparlementarisme. Tous ces anti créèrent des «fronts», plusieurs défilèrent en cortèges, quelques-uns même s'étaient procuré des costumes uniformes.

De cette agitation sortit une initiative, qui ne proposait rien moins que la revision totale de la Constitution. Nul ne peut dire, avec exactitude, ce qu'aurait été le nouveau régime. On a gardé le souvenir de plusieurs plans, mais qui s'accordent mal entre eux. Les uns voulaient un chef autoritaire; d'autres, une organisation fondée sur les métiers; d'autres encore, le retour à l'ancienne Confédération. Une poignée de jeunes radicaux, qui frayaient ces étranges compagnies, demandaient

simplement une redistribution des tâches entre l'Etat central et les cantons et un partage plus net des pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement fédéral. Une telle ambiguïté ne pouvait pas mener très loin. C'est ce que le peuple dit, fort clairement, le 8 septembre 1935, par 512 000 voix contre 196 000 (on se souvient qu'en pareille occurrence, les voix des cantons ne sont pas comptées; ci-dessus, nos 30 et 47).

62. *Affermissement de l'opposition socialiste.* – Pendant ce temps-là, les socialistes ne cessaient de progresser. Ils ont fort bien supporté la scission communiste, qui, chez nous comme ailleurs, s'est produite en 1921. Les communistes resteront toujours un petit parti et ne réuniront, à leur apogée (1947), qu'un vingtième des votants, qui leur donneront sept sièges au Conseil national. Les socialistes, eux, dépasseront le quart dès 1925. Ils l'emporteront sur les radicaux en suffrages dès 1928, en sièges dès 1935 (la répartition de leur électorat entre les cantons fait que, malgré la proportionnelle, un siège leur coûte souvent un peu plus qu'à leurs adversaires). Ils ont aussi montré leur force dans l'exercice du referendum: ils ont abattu, en 1922, une loi sur l'ordre public; en 1924, une loi prolongeant la durée du travail; en 1934, une autre loi sur l'ordre public. Ils sont donc craints et respectés. En se ralliant, l'année suivante, au principe de la défense nationale, ils accomplissent la conversion qui assure désormais leur honorabilité. Ils sont mûrs pour le Gouvernement et, si l'un de leurs meilleurs candidats, M. Emile Klöti, manque de peu le fauteuil en 1938, un autre dignitaire, M. Ernest Nobs, ancien gréviste d'Olten, l'occupera cinq ans plus tard, en un temps d'ailleurs propice aux unions sacrées.

63. *La guerre de 1939–1945. Les nouveaux pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral.* – Quand vint la nouvelle guerre mondiale, les chambres firent ce qu'elles avaient fait un quart de siècle plus tôt (ci-dessus, n° 54). Dans un arrêté du 30 août 1939, elles reconnurent au Gouvernement le pouvoir de prendre «les mesures nécessaires pour maintenir la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse, etc.»; bref, à quelques détails près, c'est le même langage qu'en 1914. Il n'y a que deux différences notables. L'une est de forme: l'acte est un arrêté simple, sans clause référendaire et sans clause d'urgence. Ce qui

montre bien que nous ne sommes pas en présence d'une vraie délégation (comp. n° 54 in fine). L'autre différence se rapporte au fond: le contrôle parlementaire est mieux organisé. Les ordonnances doivent être soumises, deux fois l'an, à l'appréciation des chambres, qui décident si elles doivent être maintenues en vigueur. Des commissions très spéciales, dites «des pleins pouvoirs», ont la double fonction de conseiller et le Gouvernement et le Parlement.

Pendant les six années de guerre, le Conseil fédéral prit mille huit cents ordonnances, contre cent lois et arrêtés de portée générale. C'est, par exemple, sur la base de ces pouvoirs extraordinaires que furent institués l'impôt pour la défense nationale (1940), l'impôt sur le chiffre d'affaires (1941), l'impôt anticipé (1943) et que la liberté d'établissement fut suspendue (1941).

Un arrêté des chambres, de 1945, limita les pouvoirs gouvernementaux aux mesures «indispensables». Un dernier arrêté, de 1950, leur mit un terme et fixa au 31 décembre 1952 la caducité de toutes les dispositions de guerre.

64. *La constitutionnalisation des mesures d'exception. Le contrôle des loyers.* – Il faut bien, dès lors, se représenter ce qui risquait d'arriver dans la nuit de Sylvestre 1952. Toutes sortes de mesures irrégulières, qui ne devaient leur existence qu'au système des pouvoirs extraordinaires, allaient tomber au dernier coup de minuit et leur chute déclencherait une pagaille juridique encore jamais vue. Pour ne prendre que l'illustration la plus notable, les loyers redeviendraient libres. Il ne suffisait même pas de remplacer les ordonnances par des lois, c'était la base constitutionnelle qui manquait. Si l'on voulait prévenir le désordre, il fallait se dépêcher de combler les lacunes. La chose pouvait se faire de deux manières: par des revisions durables ou par l'adoption d'arrêtés temporaires. On usa du premier procédé pour les atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie: dès 1947, les «nouveaux articles économiques» en avaient régularisé plusieurs (voir ci-après, n° 66) et il ne restait qu'à prendre des lois d'exécution. Mais, pour le contrôle des loyers et pour le régime du blé, dont la durée paraissait moins certaine, on préféra recourir au second procédé. Quant aux impôts, on essaya, successivement, de l'un et de l'autre (voir ci-après, n° 65).

Voici, par exemple, ce qui se passa pour les loyers. Un arrêté temporaire, ou «additif constitutionnel», fut voté par les chambres, le 26 septembre 1952, puis accepté, par le peuple et les cantons, le 23 novembre suivant. Cet arrêté prorogeait, jusqu'au 31 décembre 1956, la compétence fédérale d'édicter des prescriptions sur les loyers et sur la protection des locataires. Il prorogeait, au surplus, jusqu'au 31 décembre 1953 les ordonnances de pleins pouvoirs que le Conseil fédéral avait prises en cette matière. Cela donna le temps au Parlement d'édicter sa propre réglementation, dans un arrêté de portée générale du 10 juin 1953. Tout était donc redevenu constitutionnel et légal. Le système fut ensuite reconduit, avec des modifications, jusqu'en 1960, puis 1964, puis 1969, et enfin, par un instrument d'un type encore différent (voir ci-après, n° 67), jusqu'en 1970. En décembre 1970, il n'était plus possible de protéger les locataires par des mesures contraires à la liberté du commerce et de l'industrie. Comme le besoin en était, toutefois, fortement ressenti dans diverses parties du pays, une nouvelle base constitutionnelle, durable cette fois-ci, fut établie dans un scrutin du 5 mars 1972 (art. 34 septies).

65. *La vaine bataille pour le régime des finances.* – La régularisation des impôts fut encore plus compliquée. Comme la Confédération s'était lourdement endettée pendant la guerre et qu'au surplus des revisions périodiques la chargeaient constamment de tâches nouvelles, il n'était pas question qu'elle renonçât, du jour au lendemain, à la panoplie fiscale dont le Conseil fédéral l'avait dotée. C'est pourquoi M. Nobs, qui dirigeait alors le département des finances, présenta aux chambres, dès le mois de janvier 1948, un grand projet, qui constitutionnalisait durablement l'impôt direct et définitivement l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur la bière et l'impôt anticipé. Ce projet, littéralement dénaturé par les fédéralistes, qui prétendirent substituer à l'impôt direct des personnes physiques le vieux système des contingents cantonaux, fut repoussé par la gauche dans le scrutin du 4 juin 1950. Le temps pressant, on dut se contenter, pour le moment, d'un additif transitoire, qui prorogeait la législation de guerre jusqu'au 31 décembre 1954. Une initiative communiste, qui réclamait l'abolition de l'impôt sur le chiffre d'affaires, fut ensuite balayée, le 20 avril 1952. Il apparaissait ainsi que le peuple ne voulait supprimer ni l'impôt direct, ni l'indirect. Sur cette base, M. Max Weber, qui avait

succédé à M. Nobs, fit un deuxième projet, en janvier 1953. Ce projet, déjà plus modeste que le précédent, maintenait pour vingt ans un impôt sur le revenu et l'impôt sur le chiffre d'affaires. Raboté par les chambres, qui en limitèrent la durée à douze ans, il fut néanmoins repoussé par la droite, dans un vote du 6 décembre suivant. M. Weber quitta le Conseil fédéral et un nouvel additif transitoire dut assurer les recettes pour quatre nouvelles années. Après M. Weber vint M. Hans Streuli, qui avait aussi son projet. Il s'agissait de reconduire les deux fameux impôts pour douze ans, avec des taux réduits, des déductions accrues et l'exonération de quelques marchandises. Le Conseil national acceptait les douze ans, le Conseil des Etats n'en voulait que huit et, après un petit éclat des conservateurs, on finit par s'entendre sur six! Cette fois-ci, le texte était assez affaibli pour passer. Peuple et cantons l'acceptèrent, le 12 mai 1958. L'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur le chiffre d'affaires entraient donc, pour la première fois, dans la Constitution elle-même (art. 41 ter), mais avec des taux maximaux et seulement pour la période 1959–1964. L'unique progrès, dans toute cette affaire, fut l'inscription définitive de l'impôt anticipé. M. Roger Bonvin réussit ensuite à obtenir une rallonge de dix ans (scrutin du 8 décembre 1963, pour la période 1965–1974). M. Nello Celio crut, en 1970, qu'il pouvait brusquer les choses et enlever de la Constitution les spécifications de taux et de durée. Les chambres le suivirent; le peuple aussi, par 366 000 voix contre 295 000; mais la majorité des cantons lui manqua, neuf seulement ayant voté oui contre treize (scrutin du 15 novembre 1970). Il fallut donc, dans un nouveau projet, en quelque sorte le huitième, remettre les plafonds et s'accommoder d'un terme (scrutin du 6 juin 1971, pour la période 1971–1982). Seul l'impôt sur la bière était admis sans réserve. Tel fut le résultat de vingt-cinq ans d'efforts.

66. *Les grandes revisions partielles (suite). Les nouveaux articles économiques (1947).* – Toutes les libertés ont besoin d'être limitées, corrigées, canalisées. C'est particulièrement vrai de celle du commerce et de l'industrie, que garantit l'art. 31 de la Constitution. On a d'abord dû prendre garde que son exercice ne porte pas atteinte à la santé, à la sécurité et à la tranquillité des ouvriers, des voisins, des clients, du public en général. C'était le fait d'innombrables règles de police sur l'exploitation des usines, l'emploi des femmes et des en-

fants, les activités bruyantes et polluantes, la fabrication et la vente des aliments et des médicaments, etc. Au-delà de cette protection minimale, les travailleurs ont ensuite réclamé une amélioration de leur vie professionnelle et ont obtenu la semaine de quarante-huit heures, puis de quarante-six heures, un jour et demi de repos hebdomadaire, des congés payés, un supplément de salaire pour le travail du dimanche, autant de mesures qui furent mises, d'abord par la doctrine, puis par la jurisprudence, au compte de la politique sociale. Lois de police et lois de politique sociale sont réputées conformes à la Constitution.

Mais le législateur ne s'arrêta pas là. Il voulut aussi régler le jeu des forces économiques. Il s'occupa, notamment, d'empêcher que des branches ne fussent encombrées et qu'un excès de concurrence ne causât des faillites. A cet effet, il soumit certaines activités à des autorisations, qui ne seraient pas accordées dans le cas d'engorgement; il interdit l'ouverture de nouvelles fabriques; il décréta le contingentement de certains produits; il fixa même des prix minimaux, de sorte que les plus grandes entreprises ne pussent ruiner les petites par la sous-enchère. Bref, il poursuivit toutes sortes de buts fort louables, mais, ce faisant, tomba dans un protectionnisme qui n'avait plus rien à voir avec le système libéral. Les conséquences en sont connues: on défend les producteurs et les distributeurs au détriment des consommateurs, les gens établis contre ceux qui voudraient prendre leur place. Quelque opinion qu'on en ait, cette politique économique – ainsi nommée par opposition à la police et à la politique sociale – est contraire à l'art. 31 de la Constitution.

Si la Confédération l'a néanmoins pratiquée dans les années vingt et trente, cela ne peut signifier que deux choses: ou bien on estimait que l'art. 34 ter, sur lequel elle se fondait (ci-dessus, n° 52), l'y habilitait implicitement; ou bien on jugeait que la rigueur des temps dispensait d'observer la Constitution. De toute manière, la situation n'était pas satisfaisante. C'est pourquoi le Conseil fédéral proposa, dès 1937, de récrire les articles économiques et de dire, cette fois-ci clairement, quand le législateur peut déroger et quand il ne le peut pas. La revision prit dix ans. Une première version, de 1939, fut mise en sommeil pendant la guerre. La deuxième version, légèrement différente, qui fut achevée en 1946, n'obtint qu'assez péniblement l'accord du constituant, par 557 000 voix contre 494 000 et treize cantons contre neuf, le jour même où l'assurance vieillesse et survivants remportait un éclatant succès (6 juillet 1947; ci-dessus, n° 59). Cette version peut se résumer dans les termes suivants: l'ancien art. 34 ter devient le nouvel art. 31 bis. L'alinéa II de cet article donne à la Confédération la compétence très générale d'édicter des lois de police et de politique sociale, qui doivent respecter le principe de la libre concurrence. L'alinéa III, en revanche, énumère les cas où la Confédération pourra mener une politique économique contraire à l'art. 31. Par exemple, dans l'agriculture (lettre b) et, à certaines conditions, dans des branches telles que l'horlogerie ou l'hôtellerie (lettre a). Le nouvel art. 34 ter se rapporte plus particulièrement aux relations de travail.

Malgré son apparente clarté, l'opération n'était pas réussie. Les conditions de l'art. 31 bis III sont terriblement vagues; on se demande encore si d'autres articles ne permettent pas, eux aussi, des dérogations (par exemple, les dispositions sur les douanes, sur les banques); et surtout le constituant n'a pensé qu'à l'interventionnisme de type protectionniste, sans prévoir que d'autres mesures seraient un jour envisagées, qui dérogeraient à la liberté à seule fin d'en sauver la substance (ci-après, n° 74).

67. *Le nouveau régime de la clause d'urgence (1949).* – Le droit de la clause d'urgence fut profondément réformé à la suite d'une initiative populaire lancée en 1946. A vrai dire, ce n'est pas tellement pendant la guerre qu'il y avait eu des abus; à cette époque, le Conseil fédéral avait ses pleins pouvoirs et la clause d'urgence rouillait avec les instruments législatifs de l'Assemblée. Les excès remontaient plutôt, on s'en souvient peut-être, aux années de crise (ci-dessus, n° 60). Mais il importe peu. Même tardif, le remède saisissait le mal à sa racine. Le grand défaut de la clause, ancienne manière, était de nier, purement et simplement, la démocratie directe: l'arrêté qui en était muni échappait au referendum. L'idée du comité d'initiative fut que l'urgence devait permettre l'entrée en vigueur sans empêcher le vote populaire. Et le moyen d'atteindre les deux choses était d'une admirable simplicité: au lieu d'avoir, comme pour les lois, un effet suspensif, le referendum aurait, en cas d'urgence, un effet résolutoire. L'arrêté, qui devrait être pris pour une durée limitée, serait immédiatement applicable, mais le referendum pourrait être demandé dans les quatre-vingt-dix jours; si, l'ayant été, il donnait un résultat négatif, la mesure

était caduque au bout de l'année (art. 89 bis). On avait même prévu l'hypothèse où l'Assemblée fédérale pensait devoir recourir à des dispositions inconstitutionnelles: le referendum était alors obligatoire et l'on comptait les voix du peuple et des cantons; c'était, très logiquement, le constituant lui-même qui disait s'il ratifiait l'inconstitutionnalité. Ce système ne reçut, malgré ses évidentes qualités, qu'un accueil mitigé et il fut accepté à une majorité de hasard, par 281 000 voix contre 273 000 et douze cantons et demi contre neuf et demi, le 11 septembre 1949.

68. *Les limites de la démocratie directe.* – Dans une série de scrutins des années subséquentes, le peuple se montra d'ailleurs fort peu pressé d'accroître ses propres pouvoirs. Il refusera, successivement, le referendum sur les concessions hydrauliques (13 mai 1956), le referendum financier (30 septembre 1956), l'initiative en matière de lois (22 octobre 1961), le referendum pour le cas d'armement nucléaire (26 mai 1963): quatre propositions qui, toutes, venaient d'une initiative populaire.

L'idée d'un referendum sur les concessions hydrauliques est l'une des premières manifestations d'un mouvement qui prendra toujours plus d'ampleur: la croisade contre la pollution sous toutes ses formes. En l'espèce, on en voulait au Conseil fédéral d'avoir permis de planter une usine dans un beau paysage rhénan. Une initiative avait demandé le retrait de la concession; la seconde, dont nous parlons ici, proposait qu'à l'avenir de telles concessions fussent accordées par l'Assemblée, dans des arrêtés de portée générale. Les deux initiatives, dites «de Rheinau», du nom du site qui était à l'origine de l'affaire, furent rejetées.

La question du referendum financier est encore plus exemplaire. Elle nous montre qu'une institution qui est dans tous les droits cantonaux ne sera pas nécessairement élevée au niveau fédéral. Cette sorte de referendum a lieu contre les dépenses nouvelles d'un certain montant. Un problème spécifique est de savoir quand la dépense est «nouvelle» et quand elle n'est que la suite logique d'une loi déjà entrée en force. L'achat d'avions militaires est-il, en ce sens, nouveau? Le point ne nous paraît pas douteux, mais la campagne de 1956 fut, à ce sujet, si confuse que, pour finir, ce fut la gauche qui vota non.

Il en est de l'initiative en matière de lois comme du referendum financier. Cette procédure, commune à tous les cantons, a raté son

entrée dans le droit fédéral. On l'avait déjà rejetée en 1872 (ci-dessus, nos 36 et 38). On la repoussa une seconde fois en 1961. Le grief majeur était, de nouveau, sa nature excessivement unitaire. On doutait, au surplus, que des comités privés fussent capables de rédiger des lois. Il est donc permis d'imaginer que le résultat du scrutin aurait été différent, si l'initiative avait été prévue sous la seule forme d'une proposition générale adressée aux chambres (comp. le n° 47, pour l'initiative constitutionnelle).

Quant au referendum pour le cas d'armement nucléaire, il exprime l'inquiétude qu'avait fait naître, vers la fin des années cinquante, un débat sur l'utilité qu'il y aurait à doter notre défense de quelques projectiles atomiques. Comme dans l'affaire de Rheinau, nous eûmes, coup sur coup, deux initiatives, l'une qui voulait une interdiction totale, une autre qui se contentait de soumettre une éventuelle décision des chambres à un referendum, obligatoire de surcroît. Les deux propositions furent écartées.

69. *La protection des eaux (1953).* – Certains de nos lacs étant devenus si sales qu'on ne pouvait plus s'y baigner, l'opinion publique commença de s'émouvoir. Il parut évident que seul un effort national et concerté pouvait assainir nos eaux. La Confédération en fut chargée, sans discussion (art. 24 quater, du 6 décembre 1953). Les difficultés surgirent au niveau de l'exécution. Une première loi, très courte, de 1955, imposa toutes sortes d'obligations aux cantons. Mais ces tâches leur coûtaient si cher qu'il fallut que, par une seconde loi, de 1971, la Confédération leur fournît un appui financier.

La loi de 1971 est d'ailleurs remarquable par un autre aspect. En limitant le droit d'édifier des bâtiments hors du plan des égouts, elle contribue à résoudre, provisoirement, l'un des plus graves problèmes de l'aménagement de notre territoire (voir ci-après, n° 71).

70. *Les routes nationales (1958).* – Quand nous entreprîmes de tracer des routes nationales, notre structure politique fut mise une nouvelle fois à l'épreuve. Le réseau ne pouvait être que fédéral. L'argent aussi, qui provenait des droits d'entrée sur les carburants. Mais les routes, par tradition, appartiennent aux cantons. Pour ajuster ces éléments contraires, on dut faire un article constitutionnel assez compliqué (art. 36 bis, du 6 juillet 1958). Le système, précisé par les lois d'ap-

plication, est à peu près le suivant: L'Assemblée fédérale dresse d'abord (sans referendum!) le plan directeur des routes nationales. Puis les cantons et l'Administration fédérale établissent, de concert, les plans détaillés des divers tronçons. Les cantons procèdent ensuite à la construction, mais la Confédération la subventionne à plus de 80%; c'est dire qu'elle détermine elle-même le rythme des travaux. Enfin, les cantons sont chargés de l'entretien et de la police, ce qui permet de conclure, non sans grandiloquence, que «les routes nationales sont placées sous leur souveraineté» (art. 36 bis VI).

71. *L'aménagement du territoire (1969).* – Un des phénomènes les plus inquiétants de l'après-guerre est la hausse du prix du sol. Et cette hausse ne s'est pas seulement produite dans les endroits privilégiés du commerce et de l'industrie. L'habitude s'est prise de considérer que presque toutes les terres émergées de Suisse se prêtaient virtuellement à la construction. Il en résulta que les paysans devaient souvent acheter à des prix élevés le sol dont ils avaient besoin pour leurs cultures; ce qui ne fit qu'aggraver un endettement déjà lourd. Une idée très répandue, au commencement des années soixante, fut de découper de larges zones agricoles, à l'intérieur desquelles on ne permettrait que la construction de bâtiments ruraux. Il s'agissait de distinguer, une fois pour toutes, le sol qui produit du sol qui supporte. Mais les cantons ne le faisaient guère et la Confédération n'avait pas le pouvoir de le leur imposer.

A la même époque, mais d'un autre côté, les socialistes lancèrent une initiative qui entendait combattre le renchérissement foncier sous tous ses aspects, et notamment dans les zones urbaines, à cause de l'effet qu'il avait sur le montant des loyers. L'un des moyens qu'ils proposaient était de favoriser la municipalisation du sol par l'exercice d'un droit de préemption. Le Conseil fédéral s'y opposa, mais promit de préparer un texte constitutionnel qui accroîtrait les compétences fédérales en matière d'aménagement urbain aussi bien que rural. Effectivement, deux mois après l'échec de l'initiative (2 juillet 1967), le projet d'un nouvel art. 22 quater était soumis aux chambres.

Ce texte fut l'objet d'un débat où le Conseil des Etats défendit, de façon surprenante, des vues plus centralisatrices que le Conseil national. Une fois les divergences éliminées, il resta une version assez floue, qui dit à peu près ceci: tous les cantons devront faire des plans

d'aménagement et la Confédération devra édicter les principes relatifs à cette planification. L'art 22 quater fut approuvé dans un scrutin du 14 septembre 1969. Ce qui n'est pas clair, c'est si la Confédération, avec ses principes, pourra diriger non seulement l'activité de planification, mais encore la localisation géographique des zones. Les discussions sur l'article constitutionnel suggèrent une réponse négative, mais le projet de loi d'exécution, de 1972, va plutôt dans le sens contraire.

72. *Le suffrage féminin (1971).* – Nous avons eu, assez tôt, le suffrage universel des hommes (en 1848; ci-dessus, n° 29). Nous précédions ainsi la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique. En revanche, il nous a fallu plus de temps qu'aux autres pour y ajouter le suffrage féminin. La raison de ce petit «scandale» est connue: de l'avis général, l'attribution des droits politiques aux femmes supposait une revision de la Constitution, donc un referendum obligatoire. Or il est plus facile de faire «passer» l'idée de l'égalité des sexes dans un gouvernement ou dans une assemblée parlementaire que dans les cohortes anonymes d'un électorat masculin. Tous les pays qui nous entourent ont reçu le suffrage féminin d'une ordonnance ou d'une loi; nulle part le peuple des mâles n'a dû se prononcer. Voilà pourquoi nous sommes arrivés bons derniers.

La question a d'abord été soulevée dans un certain nombre de cantons. Ce furent autant d'échecs. Puis la Confédération voulut précipiter le mouvement, en mettant dans sa Constitution ce qu'aucun canton n'avait encore accepté dans la sienne. Le résultat fut ce que l'on pouvait prévoir: le droit de vote des femmes en matière fédérale fut rejeté, le 1er février 1959, par 655 000 voix contre 324 000 et dix-neuf cantons contre trois (Vaud, Neuchâtel et Genève). Mais l'opération ne fut pas purement négative. Ce jour-là, en effet, les Vaudois associèrent leurs compagnes à la conduite de leurs affaires. Dans les dix-huit mois qui suivirent, Neuchâtel et Genève faisaient de même. Dès 1966, ce fut le tour des cantons alémaniques. Bref, en douze ans, plus de la moitié de la Suisse avait le suffrage féminin en matière cantonale et l'on pouvait, avec de meilleures chances, poser une seconde fois la question au constituant fédéral. Le scrutin du 7 février 1971 donna raison aux optimistes. L'opinion s'était littéralement retournée, l'égalité politique des sexes fut admise par 621 000 voix contre 324 000 et par seize cantons et demi contre cinq et demi.

73. *La prévoyance sociale (1972).* – Bien que la loi de 1946 sur l'assurance-vieillesse fût plus substantielle que le projet de 1931 (ci-dessus, n° 59), et malgré de nombreuses revisions, elle ne garantissait que des prestations «de base»: les rentes représentaient environ un cinquième du dernier salaire. On admettait que ce premier «pilier» était complété d'un deuxième, dans le cadre de l'entreprise ou de la profession, voire d'un troisième, qui était l'épargne individuelle. Mais on oubliait parfois que le deuxième pilier était facultatif et que le troisième était, pour la plupart des gens, illusoire. C'est pourquoi, à la suite de trois initiatives populaires des années 1969/1970, l'Assemblée fédérale adopta un nouveau système. Refaisant complètement l'art. 34 quater, elle proposa que l'assurance étatique couvrît les besoins vitaux et qu'une prévoyance professionnelle déclarée obligatoire garantît le maintien du niveau de vie antérieur. Pour les salaires moyens, cela signifiait qu'environ trois dixièmes seraient à la charge de l'assurance vieillesse étatique et trois autres dixièmes à celle des caisses de pension des entreprises et des professions. Le système fut accepté, le 3 décembre 1972, en même temps qu'était rejetée une initiative communiste qui voulait développer le premier pilier au détriment du deuxième. Pour réaliser le nouvel art. 34 quater, la loi de 1946 subit une revision supplémentaire (la «huitième»), plus considérable que toutes les précédentes additionnées. Quant à la loi sur les pensions, elle est en préparation.

74. *Un article «conjoncturel»?* – Suivant de peu le renchérissement foncier (ci-dessus, n° 71), une hausse générale et accélérée du coût de la vie donna bientôt à réfléchir. Il y avait déjà longtemps qu'on s'habituait à une dépréciation progressive de la monnaie. Mais le mouvement prit, vers la fin des années soixante, une allure inquiétante. On voyait venir le moment où la croissance du produit national serait purement nominale, l'augmentation des revenus ne correspondant plus à aucune création de valeurs. L'opinion dominante était que l'Etat devait intervenir. Mais les avis divergeaient sur les moyens, parce qu'on ne s'entendait guère sur les causes de l'inflation. Les uns l'expliquaient par un excès de demande, les autres par des coûts de revient trop élevés. Les premiers voulaient limiter le crédit, les seconds voulaient bloquer les salaires. Les remèdes n'avaient qu'un point commun: ils dérogeaient tous à la liberté du commerce et de

l'industrie, telle qu'elle était traditionnellement comprise (ci-dessus, n° 66).

En général, la thèse officielle était que l'inflation provenait d'un excès de demande. Dans deux arrêtés urgents, du 13 mars 1964, l'Assemblée fédérale limita les crédits bancaires et freina l'industrie de la construction, particulièrement active à cette époque. Les deux arrêtés, qui étaient contraires à la Constitution, furent soumis au referendum obligatoire et confirmés par le vote du 28 février 1965 (voir, sur cette procédure, ci-dessus, n° 67 in fine). Après leur échéance, comme la situation ne s'améliorait pas, le Conseil fédéral proposa de modifier la loi sur la Banque nationale, de manière que cet établissement pût prescrire aux banques certaines restrictions de crédit («instrumentarium»). Mais l'Assemblée fédérale refusa d'entrer en matière, jugeant que ces mesures n'avaient pas de base dans la Constitution. Il n'y avait donc que deux voies possibles: reprendre des arrêtés urgents, toutes les fois qu'il serait nécessaire, ou changer la Constitution. La Confédération suivit la première, pour parer au plus pressé (arrêtés du 24 juin et du 8 octobre 1971, confirmés le 4 juin 1972; et surtout un paquet d'arrêtés du 20 décembre 1972, confirmés le 2 décembre 1973). Mais, en même temps, le Conseil fédéral décida d'expérimenter la seconde et il présenta aux chambres, en janvier 1973, le projet d'un nouvel art. 31 quinquies. On le nomme article «conjoncturel», parce qu'il devrait permettre d'atteindre constamment certains grands buts politiques, tels que le plein emploi et la stabilité des prix, en dépit des mouvements économiques d'expansion et de contraction qui caractérisent la conjoncture. Cet article, s'il est accepté, donnerait à la Confédération la compétence d'agir dans les domaines de la monnaie, du crédit, des finances publiques, de la balance des comptes et, subsidiairement, dans d'autres encore (prix, salaires, industrie de la construction, etc.). Le législateur fédéral pourrait, par exemple, restreindre le crédit, bloquer des prix, percevoir des impôts dans un esprit qui ne serait ni fiscal, ni social, ni protectionniste au sens où on l'entendait jadis (n° 66 in fine), mais qui n'aurait d'autre but que d'assurer, s'il est possible, l'équilibre de l'économie. Le texte est actuellement l'objet d'un vif débat.

75. *Le traité de libre-échange avec les communautés européennes (1972).* – Dans ses rapports avec l'étranger, notre pays a suivi, depuis la

guerre, un cours extrêmement prudent. Il n'a pas adhéré à l'Organisation des Nations unies, parce que, du moins à l'origine, c'eût été impossible sans prendre des engagements contraires à notre neutralit Il a fait quelques efforts dans le domaine de l'assistance technique au Tiers Monde: une loi est d'ailleurs proposée sur ce point. Il s'est associé à quelques institutions pas trop compromettantes, telles que l'Organisation de coopération et de développement économique et le Conseil de l'Europe. Comme membre de ce Conseil, et après mainte hésitation, il est en passe de souscrire à la Convention de Rome sur la sauvegarde des droits de l'homme.

Nous avons eu, de tout temps, plus d'intérêt pour les questions commerciales. Ceux qui s'en moquent paraissent oublier que nous vivons, pour un tiers, de nos échanges extérieurs, ce qu'on ne saurait dire de la plupart des autres Etats. Notre politique, en la matière, a toujours été libérale, sauf un volet protectionniste pour notre agriculture. En 1960, nous avons consacré cette politique par la création, avec quelques partenaires européens, d'une Association de libre échange. Les choses se sont compliquées, quand la Grande-Bretagne et le Danemark quittèrent l'association pour joindre les Communautés économiques européennes (ou Marché commun). Il nous fallut, à notre tour, définir nos relations avec ces communautés. Une adhésion n'entrait guère en ligne de compte: elle aurait ruiné notre agriculture et entamé nos institutions. Après quelques tâtonnements, les Communautés nous offrirent un accord de libre échange industriel qui nous convenait parfaitement. Cet accord fut donc signé, le 22 juillet 1972, puis approuvé par les chambres, le 3 octobre suivant. Les choses auraient pu en rester là: le traité étant dénonçable à court terme, le referendum conventionnel ne s'appliquait pas (voir ci-dessus, n° 58 in fine). Toutefois, par égard au caractère massif de l'accord et à des engagements que certains membres du Conseil fédéral avaient pris envers l'opinion publique (dans un temps où, il est vrai, le traité paraissait devoir être encore plus substantiel), l'Assemblée décida de donner à l'acte d'approbation la forme d'un arrêté constitutionnel. Ce procédé, qui suscita de vives critiques, notamment au Conseil des Etats, eut pour conséquence de déclencher le referendum obligatoire du peuple et des cantons. Le constituant accepta l'arrêté dans le scrutin du 3 décembre 1972.

Une suite de cette affaire fut que le Gouvernement hâta les travaux de revision de l'article sur le referendum conventionnel (art. 89).

76. *La question des étrangers.* – Si l'inflation est un problème commun à la plupart des Etats industriels, le développement d'une très forte population exogène est particulier à la Suisse. Sans doute y a-t-il beaucoup d'étrangers dans certaines parties de l'Allemagne fédérale et de la France, mais nulle part le phénomène n'atteint les proportions qu'il a chez nous. Sur six millions et quart d'habitants, plus d'un million n'ont pas notre nationalité: seize pour cent, un sixième! Et plus de la moitié de ce sixième sont d'un même pays, l'Italie. Se fondant, assez artificiellement, sur une compétence policière (l'art. 69 ter, de 1925), le Conseil fédéral essaya, dès 1963, de limiter le nombre des travailleurs étrangers. Mais une partie du public, qui trouva un talentueux porte-parole en M. James Schwarzenbach, conseiller national zurichois, estima que ces mesures n'étaient pas assez énergiques et une initiative fut lancée, qui devait ramener le rapport à dix pour cent. Entendons-nous bien: c'était la population permanente qui inquiétait, les étrangers qui étaient autorisés à séjourner à l'année. Les saisonniers, en revanche, qui venaient travailler seuls, sans femme ni enfants, pendant moins de neuf mois par an, ne faisaient pas peur et ils n'étaient pas comptés dans les calculs. Ce que les partisans de l'initiative voulaient réduire, en somme, c'étaient les familles d'étrangers plus que les individus. L'opération allait plus loin qu'un simple bloquage, elle signifiait le renvoi d'environ deux cent mille personnes. Le Gouvernement, le Parlement, les partis, les associations, les syndicats, bref, tout ce qui était officiel était contre. La campagne référendaire fut animée et son résultat serré: l'initiative échoua par 655 000 non contre 558 000 oui et par quinze cantons contre sept, le 7 juin 1970, avec une participation de 74%, qu'on n'avait plus revue depuis les beaux jours de l'assurance vieillesse (comp. n° 59 in fine). Par delà le monde des notables, une nouvelle Suisse, peu connue, bougonne, venait de donner de la voix. Elle fut si bien entendue que son demi-échec ressembla bientôt à une demi-victoire. Les cinq cent mille pesèrent sur les délibérations ultérieures et le Conseil fédéral dut encore renforcer un contingentement qu'il avait déjà durci dans les années précédentes. Deux nouvelles initiatives ont d'ailleurs été déposées, promettant de nouvelles campagnes.

D'un autre côté vint, pour le même problème, une tout autre solution. Plutôt que de renvoyer des étrangers, pourquoi n'agrégerait-on pas au corps politique suisse ceux d'entre eux qui sont le mieux inté-

grés? Pourquoi n'accorderait-on pas aux jeunes gens qui ont passé leur enfance chez nous, et qui y ont fait leurs classes, une naturalisation facilitée avant l'âge du service militaire? Telle fut la conclusion d'un rapport d'experts demandé par le Gouvernement. Mais, comme la naturalisation est l'affaire des cantons, cette mesure suppose une revision préalable de la Constitution (art. 44). Quatrième campagne en perspective.

77. *Le Gouvernement quadripartite (1960).* – Pendant que se déroulaient tous ces mouvements constitutionnels, le Conseil fédéral avait achevé sa métamorphose. Nous l'avons laissé en 1943, alors qu'un socialiste venait d'y accéder (voir ci-dessus, n° 62 in fine; comp. encore n° 56 in fine). Il y eut donc, à cette époque, trois radicaux, deux conservateurs, un agrarien et un socialiste. Après le départ prématuré de M. Weber, en 1953 (ci-dessus, n° 65), les radicaux reprirent le siège. L'an suivant, un troisième conservateur remplaça un radical. Manœuvre savante, qui permit une nouvelle distribution des forces: lors de la démission, en décembre 1959, de deux radicaux et de deux conservateurs, chacun des deux partis ne présenta qu'un candidat et les socialistes revinrent avec deux. C'est ainsi que nous avons, depuis quatorze ans, un Gouvernement quadripartite, fait de deux radicaux, deux conservateurs, deux socialistes et un agrarien, selon une formule qui reflète fidèlement la composition du Conseil national.

Ce régime de coalition a eu pour conséquence que la discipline des groupes s'est relâchée et que le Parlement a regagné, face au Conseil fédéral, un peu de l'autorité qu'il avait perdue. Quand les partis gouvernementaux n'ont qu'une faible majorité, ils sont bien forcés de se serrer les coudes. Mais, quand ils disposent, comme aujourd'hui, de 162 voix sur 200 dans une chambre, et de 41 sur 44 dans l'autre, chaque parlementaire retrouve sa liberté. Bien plus, chaque groupe reprend la sienne, car aucun ne se sent obligé de soutenir le Gouvernement, aucun non plus de le combattre; et, par un effet naturel de cette cause, il devient difficile de prévoir l'issue des délibérations.

78. *L'affaire du Mirage (1964).* – Ce qui s'est passé en 1964 illustre assez bien notre propos. L'Assemblée avait voté, trois ans auparavant, un crédit de huit cent millions de francs pour l'achat de cent avions militaires du type Mirage. Il se révéla, par la suite, que ce crédit avait

été mal calculé, que l'avion n'était pas encore au point, qu'il lui fallait divers perfectionnements. L'Administration prit toutes sortes d'engagements supplémentaires avant d'en référer au Parlement. Quand elle se fut bien empêtrée, elle demanda une rallonge de six cent millions.

Dans un régime qui aurait eu des camps distincts, l'opposition aurait crié au scandale et la majorité aurait voté la rallonge. Chez nous, tout le monde cria, la rallonge ne fut pas votée et une commission d'enquête, nommée par un Parlement en colère, distribua des blâmes.

Toute cette agitation conduisit à deux résultats. Du point de vue militaire, nous eûmes cinquante-sept avions à un prix très élevé pour la pièce. Du point de vue des institutions, une série de revisions de la loi sur les rapports entre les conseils, qui est la base législative de l'activité parlementaire, accrut l'information du député, ses moyens d'action et les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée.

79. *La demande d'une revision totale de la Constitution (1966).* – Mais les chambres ne s'arrêtèrent pas en si bon chemin. Un conseiller national, M. Peter Dürrenmatt, et un conseiller aux Etats, M. Karl Obrecht, déposèrent deux motions parallèles, qui demandaient si le moment n'était pas venu d'entamer la revision totale de la Constitution. Il s'agissait, à la fois, d'épurer un texte devenu singulièrement touffu et de redéfinir, avec plus de clarté et de simplicité, le rôle de l'Etat moderne, les rapports entre la Confédération et les cantons et la situation réciproque du Parlement et du Gouvernement. Rien n'empêchait, d'ailleurs, de créer d'autres collectivités et d'autres organes.

Les deux motions furent approuvées, les 15 et 28 juin 1966. Ce faisant, les Conseils ne décrétaient pas encore la revision, mais ils décidaient d'en faire examiner l'opportunité. A cet effet, le Gouvernement nomma, au printemps suivant, un collège d'experts, sous la présidence de M. Friedrich T. Wahlen, ancien conseiller fédéral. Ce collège commença par dresser un inventaire des questions politiques qu'on peut traiter dans une constitution. Puis il le soumit aux cantons, aux partis et aux universités; et, des réponses qu'il reçut, il fit un vaste rapport de synthèse, qu'il présenta au Conseil fédéral en septembre 1973. Sa conclusion était, dans l'ensemble, favorable à une revision. Un petit groupe de trois personnes est maintenant chargé d'en fixer les linéaments.

80. *Hommage à une centenaire (29 mai 1974).* – Pendant ce temps, notre bonne Constitution fête allègrement son premier centenaire. Il y a des gens qui, au lieu de l'en féliciter, la trouvent trop vieille, ceux pour qui l'ancienneté, en soi, est déjà un péché. Ceux qui disent aussi, d'un air entendu: «Elle n'est pas adaptée à notre temps», et qui, lorsqu'on leur demande en quoi elle est dépassée, cherchent longuement dans leurs souvenirs et finissent par citer l'absinthe. En réalité, nous connaissons peu de constitutions, dans le monde entier, qui soient aussi aisément adaptables que la nôtre. Et c'est même parce qu'elle est facile à reviser qu'elle porte la marque de toutes les sautes d'humeur de l'opinion publique, conservant ainsi, dans le fil de ses paragraphes, mainte disposition que l'histoire permet seule de comprendre. Du reste, que nous fait l'absinthe? Que nous font les maisons de jeu, la traite foraine, les capitulations, tous ces articles mineurs, obscurs ou désuets? La seule question qui compte est ailleurs.

La Suisse vient de vivre un siècle de liberté, de paix et de prospérité. En tirer gloire serait à la fois ridicule et injuste, parce que ces avantages sont dus, dans une large mesure, à des circonstances extérieures, que le bénéfice n'en est pas également réparti; que leur maintien n'est nullement assuré. On ne nous empêchera toutefois pas de penser, avec la modestie qui s'impose en une pareille matière, que le dernier siècle a été heureux pour notre pays. Et alors nous demandons: est-ce que, dans l'hypothèse où les règles de droit ont un effet sur la vie des sociétés, notre Constitution a favorisé cet état de choses? Ou est-ce qu'elle l'a entravé? Nous croyons, quant à nous, qu'elle l'a favorisé. Nous croyons qu'en partageant les compétences, en balançant les pouvoirs, en offrant aux particuliers des recours judiciaires, en dotant le Parlement d'une double légitimité, nationale et fédérative, en inventant un Gouvernement qui fût à la fois personnel et collégial, en accordant à la pression populaire ces admirables instruments de débloquage que sont l'initiative et le referendum, notre Constitution a bien servi la République. Elle aurait pu faire mieux, c'est vrai. Mais ceux qui lui reprochent ses insuffisances se trompent encore une fois d'adresse. Si toutes les innovations qui leur tiennent à cœur ne sont pas réalisées aujourd'hui, ce n'est pas la Constitution qu'il faut blâmer, c'est le peuple.

DEUXIÈME PARTIE

Les institutions

81. *L'Etat.* – L'Etat est, dans l'ordre matériel, la forme suprême des sociétés humaines. C'est lui qui détient la force, qui est le dernier arbitre des conflits d'intérêts. Depuis des siècles, cette force a un empire territorial. Cela signifie que le monde habité est divisé en des surfaces bien définies, à l'intérieur desquelles un unique système, dépositaire de la puissance, domine l'enchevêtrement des rapports sociaux.

La coexistence d'Etats juxtaposés résulte de trois causes fort simples. 1° Les hommes ont besoin de sécurité; ils ne peuvent se passer de règles. 2° L'histoire les a tellement compartimentés qu'ils n'ont pas pu s'entendre sur un ensemble de règles communes. 3° Des règles différentes ne s'appliquent bien que lorsqu'elles sont en relation avec le sol; on n'imagine guère, en effet, que le code de la route, ou les lois sanitaires, ou la police du feu, ou le contrôle des prix varient selon les personnes auxquelles ils s'adressent, dépendant du sexe, de la race, du métier ou de la confession. On peut concevoir, par exemple, la conduite à gauche aussi bien que la conduite à droite. On peut avoir l'une en Grande-Bretagne, l'autre en Suisse. Mais on ne saurait, sans danger, prescrire la première à tous les Britanniques, même quand ils sont à Berne, et la seconde à tous les Suisses, même quand ils sont à Londres. Ce que nous écrivons ici est parfaitement trivial, mais il est bon de le rappeler, de temps en temps, aux esprits forts qui l'oublient.

Une fois qu'on a reconnu que la plupart des règles juridiques tiennent au territoire davantage qu'à la personne, il ne s'ensuit pas, pour autant, que l'Etat ne pose plus de problèmes. Si nous reprenons l'articulation précédente, il y en a un qui se situe au commencement de la chaîne, c'est celui de la contrainte; un autre qui se rattache à son extrémité, c'est celui de la frontière. Le premier est essentiel, le second contingent.

82. *La contrainte et la frontière.* – La contrainte n'est pas toujours apparente, mais elle est diffuse dans tout le corps des lois. Nous

payons nos dettes, nous nous abstenons de voler, le plus souvent sans grande contention. Mais nous savons aussi fort bien que, si nous ne le faisons pas, nous encourons des poursuites, des amendes ou des peines de prison. D'où vient donc que les hommes obéissent à la force plus qu'à la persuasion ? C'est peut-être parce que, les lois cherchant à concilier des intérêts contraires, il y en a peu qui ne heurtent, par quelque côté, l'un des nôtres. Et, si la raison ne nous en fait pas sentir la légitimité, il faut bien que la crainte y supplée. D'ailleurs, il y a des gens qui ne comprennent que ce langage.

Mais la contrainte est généralement acceptée comme un mal nécessaire. Ce qui est moins bien reçu, c'est le phénomène de la frontière. Passe encore que les hommes n'aient pas voulu s'unir sous un gouvernement mondial. Passe encore qu'ils aient préféré des lois différentes. Mais pourquoi en ont-ils délimité le domaine comme ils l'ont fait ? Pourquoi la frontière est-elle ici ? Pourquoi n'est-elle pas plutôt là ? Pourquoi Bâle n'est-il pas avec Mulhouse, pourquoi Annemasse n'est-elle pas avec Genève ? Du reste, les Etats sont trop petits au regard des tâches qui leur incombent, trop grands si l'on pense à la distance qui les sépare de leurs administrés. Il faudrait, à la fois, qu'ils se groupent en des ensembles plus vastes et qu'ils se divisent en des régions plus compactes. Bref, tout, en cette matière, est une occasion de critique.

83. *Défense de l'Etat territorial.* – A vrai dire, la critique s'exerce à plusieurs niveaux. On peut, par exemple, tout en admettant les Etats tels qu'ils sont aujourd'hui, préconiser quelques changements de frontières. Dans cet esprit, on peut donner une partie de la Suisse romande à la France, une partie de l'Alsace à l'Allemagne, un peu de Tyrol italien à l'Autriche. Ces mouvements ne sont pas impensables, s'ils répondent au vœu pressant des populations locales. Mais ils ne modifient en rien la notion de l'Etat. On peut préférer, alors, casser les Etats actuels, diviser la France, l'Allemagne, l'Italie, la Suisse en une quarantaine de régions, sans même garder le souvenir des anciennes frontières. On aurait la Flandre, l'Aquitaine, la Souabe, la Franche-Comté des deux côtés du Doubs, le Tessin dans le Milanais, etc. Ce faisant, on a toujours des Etats, on en a simplement dix fois plus. On peut aussi, à partir de ces régions, construire une Europe occidentale unifiée, dont les organes commanderaient à trois cent

cinquante millions d'habitants. Dans le grand Parlement européen, on rencontrerait six Aquitains, quatre Souabes, deux Francs-Comtois, des députés de la Castille, de la Cornouaille, de la Dalécarlie, etc., au total environ cinq cents personnes qui prendraient, à la majorité, des lois militaires, économiques, sociales et financières (on laisserait la culture aux régions). Mais cette Europe, c'est, encore une fois, un Etat. On peut enfin, dans une vision moins grandiose, sans toucher aux Etats que nous connaissons, sans les briser, sans les fondre, rassembler certaines de leurs parties pour quelques tâches communes. C'est plus modeste et, en même temps, plus compliqué. Nous retrouvons,ici, la région franco-suisse de Genève et la région bâloise, à cheval sur trois pays. Comme les Etats subsistent, ces régions doivent en respecter les lois. C'est dire qu'elles ne peuvent naître que d'un traité passé entre eux. De ce traité, elles tiennent leur vie, leurs organes, leurs pouvoirs. Sans lui, elles ne sont rien, et elles ne durent qu'autant que les Etats le veulent. Même si leurs autorités procèdent d'une élection directe, où les citoyens de Genève se mêlent à ceux de la Savoie, où Grenzach, Bâle et Blotzheim ne font qu'un seul district; même si les parlements ainsi élus peuvent faire des lois pour tous les habitants du ressort; malgré toutes les apparences de l'unité, les régions dépendent des Etats qui les ont créées et qui peuvent les détruire. En somme, de quelque côté que nous nous tournions, nous nous heurtons à l'Etat, à l'Etat territorial: il est de toutes les combinaisons et le jour où l'on trouvera autre chose n'est pas encore levé.

84. *La structure de l'Etat.* – Il y a, dans chaque Etat, une structure et une organisation. Nous savons bien que ces deux mots sont usés, que le premier même est éculé. Et pourtant, nous croyons pouvoir, en notre domaine, leur donner un sens à la fois précis et distinct.

La structure de l'Etat indique la manière dont il est construit. La construction est simple, quand l'Etat est très petit, d'un territoire exigu et d'une population infime: il suffit alors d'un centre de commandement. Un seul parlement, un seul gouvernement prennent toutes les décisions pour tous les habitants. Dès que l'Etat grossit, la construction se complique: il faut multiplier les foyers politiques. Certaines décisions seront prises pour tout le pays par des autorités centrales; d'autres le seront, pour des parties du pays, par des autorités locales. Presque tous les Etats modernes ont au moins deux

degrés: l'Etat lui-même et les communes. La plupart en ont trois: l'Etat, au sommet; les communes, à la base; et, entre deux, des départements, des provinces, des régions, des cantons. Les structures à quatre étages ne sont pas rares. C'est, assez naturellement, le cas de l'Union soviétique, mais on en rencontre aussi dans des Etats moins grands. Toutes ces structures, sauf la première, ont un point commun: à chaque niveau correspond un type de collectivité publique, douée de pouvoirs et d'organes qui lui sont propres, et dont le nombre va croissant vers le bas. Au degré supérieur, la collectivité publique est une, c'est l'Etat tout entier. Au degré suivant, les collectivités sont plusieurs; au troisième degré, elles sont encore plus nombreuses, etc. La France a quatre-vingt-quatorze départements et trente-huit mille communes; la Suisse, vingt-cinq cantons et trois mille communes. D'où l'image habituelle de la pyramide, ou du cône pour ceux qui aiment les rondeurs. Mais la figure n'est pas très appropriée; il faudrait plutôt donner l'idée d'un emboîtage: chaque habitant est, à la fois, membre d'autant de collectivités superposées qu'il y a de degrés. La poupée russe fournit, sur ce point, un modèle plus exact: la plus petite poupée est dans toutes les autres poupées. Mais il manque la représentation de la pluralité: il faudrait que, dans la plus grande poupée, il y en ait plusieurs du deuxième rang, etc. Finalement, l'expression la plus correcte est celle d'un cube ou d'un prisme, composé de cubes et de prismes plus petits, eux-mêmes remplis de prismes et de cubes; mais elle frappe moins l'esprit.

Du reste, le problème n'est pas là. Cet emboîtage est commun à presque tous les Etats et il ne permet guère de les différencier. Ce sont les rapports entre les divers degrés qui varient selon les Etats. D'où les collectivités inférieures tirent-elles leur existence? Quelles sont leurs compétences? A quelle surveillance sont-elles soumises? Voilà ce qui fait la structure. Quand la hiérarchie est très forte, on dit que l'Etat est unitaire. Quand elle s'affaiblit, on parle de décentralisation, puis de fédéralisme.

85. *L'organisation de l'Etat.* – Une collectivité publique est un groupement de personnes qui dispose d'un pouvoir de contrainte; c'est-à-dire qu'elle peut prendre des décisions qui s'imposent à tous ses membres. Mais, à moins d'être très petit, un groupement est peu propre à l'action. Il faut que quelques personnes, convenablement désignées,

agissent en son nom. Ces personnes, seules, en collège ou en assemblée, sont les organes de la collectivité; et nous entendons, par organisation, toutes les règles qui ont pour objet la composition de ces organes, leurs compétences, leurs procédures. L'Etat, qui est la collectivité publique suprême, a aussi besoin d'organes. Chaque Etat a donc son organisation. La démocratie, les élections, la séparation des pouvoirs, le bicamérisme, les régimes parlementaire ou présidentiel, sont autant de matières qui s'y rapportent.

86. *Le rôle de l'Etat.* – La structure et l'organisation de l'Etat nous donnent la forme de cet Etat. Elles nous montrent comment cet Etat fonctionne. Mais elles ne nous apprennent pas ce qu'il peut faire; elles ne nous disent pas dans quels domaines il prend des décisions, ni quelles matières sont laissées à l'autonomie privée. Même le partage des compétences entre les autorités centrales et les provinces ou les cantons, qui est une opération qui touche à la structure, suppose résolue la question primordiale des tâches publiques: car il faut bien commencer par dire ce qui relève des collectivités publiques en général, avant de préciser ce qui appartiendra aux unes ou aux autres. Il est à peine besoin de rappeler que, dans les temps modernes, le rôle des collectivités publiques s'est accru. L'Etat s'est d'abord occupé de défendre son sol contre l'étranger et d'assurer, à l'intérieur, un minimum de justice et de paix. Puis il a construit des routes, il a soigné des malades, il a enseigné des enfants. Plus tard, il a fourni de l'énergie, tracé des voies ferrées, ménagé des aéroports; il a créé tout un réseau de sécurité sociale, il a bâti des logements, il a soutenu des métiers. Aujourd'hui, sa fonction tutélaire se développe encore: il protège l'eau, le sol, les animaux, la culture, la monnaie. Il vole au secours d'équilibres menacés dans la nature, dans l'économie, dans la texture sociale. Tous ces travaux diminuent évidemment l'indépendance des particuliers. Mais, en même temps, ils permettent aux plus faibles d'entre eux d'accéder à la liberté.

CHAPITRE PREMIER

La structure de l'Etat

87. *Confédération d'Etats, Etat fédératif, Etat unitaire.* – La Confédération d'Etats (Staatenbund) est une alliance d'Etats souverains. Ces Etats passent entre eux un ou plusieurs traités de droit international public, par lesquels ils décident d'exercer ensemble certaines compétences, telles que la conduite de la politique envers les Etats tiers, la défense, la réalisation de grands travaux. Pour accomplir ces tâches communes, ils envoient des délégués dans une diète (Tag, Tagsatzung). La diète statue, en général, à la majorité. Mais ses décrets n'obligent guère que les Etats qui les acceptent. En tout cas, la diète ne peut pas modifier les traités dont elle tire son pouvoir.

L'Etat fédéral ou fédératif (Bundesstaat) est un Etat souverain, composé d'Etats qui ont cessé de l'être. Il est fondé sur une constitution, qui peut bien avoir une origine contractuelle, mais qui, une fois qu'elle est adoptée, échappe au droit international et dispose de son destin selon ses propres règles. Cette constitution crée les organes de l'Etat central, parmi lesquels, au premier rang, un parlement. Les députés au parlement votent sans être instruits par ceux qui les ont élus. Leurs décrets s'imposent à tous les Etats de la fédération, même à ceux qui les répudient. Cependant, ces Etats fédérés valent mieux que de simples départements. La constitution leur garantit, en général, l'existence; elle les laisse libres de s'organiser à leur guise; elle leur assure un certain volume de compétences; elle les associe, notamment par le biais d'un sénat, aux délibérations du parlement central; elle leur donne une part à sa propre revision.

L'Etat unitaire est également un Etat souverain, mais qui n'est pas composé d'Etats. Même s'il est décentralisé, les collectivités locales qui le constituent ne méritent pas le nom d'Etats: ce sont de simples circonscriptions. Leur existence, leur autonomie, leurs rapports avec l'autorité centrale reposent sur une loi de l'Etat.

Exemples: Les Allemagnes étaient, avant 1867, une confédération d'Etats. Depuis lors, l'Allemagne est devenue un Etat fédéral, jusqu'à ce que Hitler en fasse un Etat unitaire. Actuellement, l'Alle-

magne occidentale est de nouveau un Etat fédéral. La France est, par tradition, un Etat unitaire.

88. *Caractère relatif de ces distinctions.* – Ces notions, qui sont claires dans les manuels, sont un peu moins nettes dans la réalité. Il n'est pas toujours facile aux membres d'une confédération de résister aux plus puissants de leurs collègues et de s'opposer à certaines modifications du traité d'alliance; c'est souvent une affaire de force plutôt que de justice; ce qui s'est produit, autour de la Prusse, en 1867 en est un bon exemple. Dans cette mesure, la différence entre la confédération d'Etats et l'Etat fédéral est confuse. Mais la différence entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire est encore plus floue: la situation d'un Land autrichien ressemble à celle d'une région italienne, et pourtant l'Autriche passe pour être fédérative et l'Italie, unitaire.

89. *La structure de la Suisse, 1798–1848.* – Si maintenant nous considérons l'histoire de la Suisse et que nous essayons de lui appliquer nos notions, nous arrivons au résultat suivant.

Jusqu'à la fin du dix-huitième siècle, les anciens cantons formaient une confédération (voir ci-dessus, n° 1). En avril 1798, les Français les rassemblèrent, de force, en un Etat unitaire, qui fut la République helvétique (n° 4). Cette République donna, dès 1801, des signes évidents de désagrégation. La constitution de 1802 voulut en faire un Etat fédéral, mais c'était peine perdue (n° 6). Notre pays tombait dans l'anarchie, quand Bonaparte lui rendit sa forme antérieure.

Le système de 1803 (n° 10) diffère, toutefois, sur plus d'un point de la vieille confédération. Il était plus régulier, n'ayant que des cantons d'une même nature. Son organisation était plus riche, avec le personnage du Landammann. Une concession, d'un genre nouveau, était faite au nombre, puisque les Etats les plus peuplés avaient deux représentants à la diète. Mais le trait le plus frappant était l'assujettissement presque total de la Suisse à la France. Cette dépendance rend la comparaison un peu vaine. Même la base juridique est douteuse: au lieu d'un traité international, nous avons une espèce de sentence arbitrale, qui est assurément un acte du droit des gens, mais dont il est difficile de dire qu'il crée un lien contractuel entre les cantons.

Si l'Acte de Médiation n'a pas le caractère d'un contrat, il s'est défait à la manière d'un traité, par une sorte de dénonciation collective. L'association fédérale de 1813 est purement conventionnelle, comme le sera le régime de la longue diète (n° 11). Le pacte du mois d'août 1815 est aussi un véritable traité, sauf peut-être pour Nidwald, qui dut le signer contre son gré. Il n'est d'ailleurs pas excessif de dire que la Confédération de 1815 restera dans notre histoire l'exemple le plus achevé de cette forme politique (n° 14).

Seulement, ici, c'est la fin du régime qui ne correspond pas à la théorie. Déjà en 1832, la Diète avait, par des menaces à peine voilées, empêché Neuchâtel de faire sécession, ce qui est une façon un peu cavalière de traiter un Etat souverain. Mais les événements de 1847 et 1848 sont encore moins conformes à l'esprit du pacte. Ce n'est pas, remarquons-le bien, la guerre du Sonderbund qui y est contraire: on peut y voir, sans artifice, l'exécution forcée d'une obligation internationale. Mais c'est la manière dont le pacte a été revisé ou, mieux encore, remplacé par une constitution, contre la volonté manifeste d'un tiers des parties contractantes. Qu'est-ce donc, finalement, que ce traité, conclu par deux douzaines d'Etats et transformé en une loi par la décision d'une courte majorité? Ne mâchons pas les mots: quand elle s'est arrogé, le 27 juin 1848, le droit d'apprécier l'accueil qui serait réservé à son œuvre et de la promulguer de son chef, si les circonstances lui paraissaient favorables, la Diète a commis un coup de force (n°s 25 et 26). Et il faut, pour apaiser les scrupules des juristes, chercher dans le comportement ultérieur des cantons vaincus les indices d'un consentement tardif et inexprimé.

90. *La structure de la Suisse, 1848–1974.* – Depuis le 12 septembre 1848, la Suisse est un Etat fédératif. Ce n'est plus une confédération: les cantons ne sont plus les parties d'un contrat, mais les sujets d'une loi commune et suprême, qui est la Constitution. Mais le nouvel Etat n'est pas unitaire: les cantons tiennent de la Constitution un statut juridique substantiel. Le législateur fédéral ne peut pas les détruire. Ils ont le droit de choisir leur régime politique dans des limites assez larges. Ils participent aux décisions fédérales, par le referendum constitutionnel et une présence égale au Conseil des Etats. Ils conservent, d'ailleurs, des compétences nombreuses et, quand ils en usent, l'Etat central n'exerce sur eux qu'une surveillance discrète. Si l'on veut un point de comparaison, nous dirons que les cantons

occupent, face à l'Etat fédéral, une position beaucoup plus forte que les communes, face au canton.

La grande revision de 1874 n'a rien changé à la qualité des cantons, non plus qu'aucune modification ultérieure. Le mécanisme fédératif est resté le même. Le seul changement qui se soit produit est de l'ordre de la quantité: les compétences fédérales se sont accrues à mainte reprise. Le phénomène est considérable, il caractérise notre histoire moderne (ci-après, n° 93), mais il n'a pas réduit les cantons au rang de départements.

91. *Les cantons.* – Il y avait, jusqu'en 1798, treize cantons, dont deux étaient divisés (Unterwald et Appenzell). Il y en avait dix-neuf en 1803 et les cantons divisés étaient formellement réunis. Le pacte de 1815 rassemble vingt cantons et quatre demi-cantons. Bâle s'est partagé dans les premiers temps de la régénération (ci-dessus, n° 16). Depuis 1848, l'art. 1er de la Constitution fédérale énumère dix-neuf cantons et six demi-cantons. Le nombre n'a, ensuite, plus varié.

Au vingtième siècle, cependant, deux grandes affaires ont remis en cause cet équilibre ancestral. Il a, d'abord, été fortement question de réunir les deux parties de Bâle. L'opération, qui a duré trente-six ans (1933–1969) et qui fut riche en vicissitudes, s'est achevée sur un échec. La constitution qu'une assemblée paritaire, laborieusement créée, avait faite a été rejetée par le peuple de Bâle-Campagne dans un scrutin du 7 décembre 1969. Si le vote avait été positif, il aurait encore fallu – c'est un des enseignements de cette histoire – que la double majorité du peuple et des cantons suisses acceptent de changer l'art. 1er de la Constitution. Un referendum analogue aurait été nécessaire, si Bâle-Campagne s'était borné à céder un district à Bâle-Ville. Cette règle exprime une grande vérité politique: à savoir, que le nombre et l'étendue des cantons ont une importance nationale et que l'ensemble du pays peut empêcher qu'ils ne soient modifiés.

92. *La question du Jura.* – L'affaire jurassienne est autrement épineuse. Elle est loin d'être réglée et l'on peut dire, sans tomber dans le pathos, qu'elle agace la vie confédérale depuis une dizaine d'années.

Ancienne terre d'un prince-évêque, le Jura fut rattaché au canton de Berne en 1815 (ci-dessus, n° 11). Pour la partie sud, l'Erguel notamment, la réunion était le terme assez naturel d'une évolution séculaire. Il en allait différemment de Porrentruy et Delémont, qui n'avaient jamais rien eu de commun avec la Suisse, non plus qu'avec les Bernois, et qui, au cours des âges, avaient successivement penché pour l'Empire germanique, puis la France. Bref, le nord n'a jamais accepté ce qu'il tenait pour une annexion. A mainte reprise, il eut à souffrir dans ses sentiments catholiques. Mais ce fut, finalement, la différence des langues qui provoqua la déchirure. Des propos offensants pour la minorité française furent tenus, en 1947, à la tribune du Grand Conseil: on y prétendit que le département des travaux publics ne pouvait pas être confié à un romand. Dès lors, et sans relâche, des hommes politiques jurassiens travaillèrent au changement.

Dans un premier moment, ils demandèrent que le canton fût, en quelque sorte, «fédéralisé» et qu'en certaines matières le Jura pût tenir l'ancienne partie en balance. Mais la Constitution fédérale ne permettait guère qu'un tel avantage fût accordé à la minorité. Ce premier effort n'aboutit donc qu'à une réforme insignifiante. Depuis le milieu des années cinquante, un mouvement, particulièrement populaire dans le nord, et nommé Rassemblement jurassien, demande la séparation. Un referendum sur cet objet donna, en 1959, un résultat très équilibré dans les districts francophones: sept à trois pour la scission, dans les trois districts du nord; sept à trois contre la scission, dans les trois districts du sud; au total, une majorité légèrement négative. Le reste du canton, lui, votait massivement non. Dix ans plus tard, après toutes sortes de péripéties, le Gouvernement proposa, le Parlement vota, le peuple bernois approuva une revision plus profonde de la Constitution cantonale, qui donnait aux Jurassiens le droit de choisir seuls leur destin (scrutin du 1er mars 1970). Le système devait permettre, par une cascade de plébiscites, à tout ou partie du Jura de former un nouveau canton, sous l'unique réserve de la décision finale du peuple et des cantons suisses.

Mais une autre controverse est née: qui sont les Jurassiens? Qui prendra part aux votes? Le droit bernois, conforme au droit fédéral (art. 43 de la Constitution), dit que ce sont les habitants du Jura. Le Rassemblement, craignant que les confédérés établis ne partagent pas ses sentiments francophones, réclame une règle différente. Sans qu'il l'ait jamais dit clairement, on peut supposer qu'il préférerait donner le suffrage aux Jurassiens d'origine, même établis à l'extérieur. La seule manière de débloquer le problème serait de proposer, par voie

d'initiative populaire, un changement du droit fédéral. On pourrait voir, alors, à quoi les Suisses attachent le plus d'importance politique: si c'est à la bourgeoisie ou si c'est au domicile. On saurait qui peut faire un nouveau canton: ceux qui lui sont attachés par la mémoire du cœur ou ceux qui devront en supporter les lois.

93. *Le partage des compétences.* – Même s'il n'affecte pas, juridiquement, la structure fédérative du pays, le partage des compétences entre l'Etat central et les cantons est l'un de nos grands problèmes: sur environ quatre-vingts revisions constitutionnelles (ci-après, n° 104), près de cinquante s'y rapportaient et la tendance est indiscutable: depuis 1848, l'Etat central s'est constamment renforcé. Il a reçu des pouvoirs dans des domaines aussi nombreux et variés que le droit civil, le droit pénal, le droit du travail, la sécurité sociale, le logement, la santé, la protection civile, l'enseignement, l'industrie, l'agriculture, l'énergie, les transports, l'aménagement du territoire, l'écologie. En contrepartie, il a dû étendre ses ressources fiscales, qui sont, d'ailleurs, à peine suffisantes aujourd'hui.

Non seulement la tendance est indiscutable, mais le mouvement s'est accéléré. Au dix-neuvième siècle, on savait encore résister aux séductions de l'uniformité. Entre 1875 et 1900, nous pouvons citer une bonne vingtaine de scrutins hostiles à l'accroissement du pouvoir fédéral ou à l'usage qui en était fait («non» à la réglementation des droits civiques, en 1875 et 1877; «non» au vaccin obligatoire, en 1882; «non» au bailli scolaire, la même année; «non» à une législation sur les métiers, en 1894; «non» à une totale centralisation de l'armée, en 1895; «non» à la Banque fédérale, en 1897, etc.). Au vingtième siècle, l'opposition a bien perdu de sa vigueur. Il y a, naturellement, toujours des gens qui disent non, mais ils ne font plus la majorité. Le brassage de la population (ci-dessus, n° 31) et l'arrivée des conservateurs au Gouvernement (n° 46) y sont sans doute pour quelque chose. Il faut aussi convenir que les problèmes politiques contemporains dépassent souvent les limites du canton: la lutte contre l'inflation, l'emploi ménager de l'énergie, la protection de l'atmosphère supposent, nécessairement, des lois fédérales, quand ce ne sont pas des traités internationaux. Pour toutes ces raisons, les transferts de compétences à l'Etat central se font, aujourd'hui, sans histoires, lors du moins qu'ils sont proposés par le Parlement et qu'il ne s'agit pas d'impôts. C'est à peine si, dans

les vingt-cinq dernières années, nous pouvons mentionner un échec. Nous pensons au rejet, en mars 1973, d'un article sur l'enseignement (art. 27 bis), qui aurait permis à la Confédération de légiférer sur les écoles primaires. Et encore faut-il préciser que cet article a été accepté par la majorité du peuple; qu'il ne lui a manqué, de justesse, que la majorité des cantons; et qu'on ne sait même pas si certains votes négatifs n'étaient pas plutôt dirigés contre un autre article (art. 27), qui voulait garantir aux particuliers un droit subjectif à l'instruction (ci-après, n° 126).

94. *L'unification du droit.* – Ainsi donc le droit, en Suisse, s'est progressivement unifié. Du point de vue juridique, l'unification se fait, presque toujours, en deux temps. La Confédération commence par recevoir une compétence législative nouvelle. Puis le législateur fédéral en use. D'habitude, ce n'est pas l'arrêté constitutionnel qui supprime la diversité du droit cantonal, c'est la loi qui en découle, quand elle est mise en application. Exemple: ce n'est pas en 1898, date de la revision de l'art. 64 de la Constitution (ci-dessus, n° 51), ce n'est même pas en 1907, date de l'adoption du code civil suisse, c'est le 31 décembre 1911, veille de son entrée en vigueur, que les codes civils cantonaux ont cessé de produire leurs effets. C'est donc ce jour-là, cette nuit-là si l'on préfère, que vingt-cinq lois successorales ont été remplacées par une seule.

L'abondance du droit fédéral ne doit pas nous faire oublier que le droit cantonal demeure assez volumineux. Le recueil des lois fédérales a considérablement grossi, mais les recueils des lois cantonales n'ont pas du tout maigri. La Confédération légifère souvent dans des domaines nouveaux, que les cantons, à l'époque où ils en avaient la compétence virtuelle, n'avaient pas réglés. Il y a d'autres domaines où, malgré certains transferts au législateur fédéral, les cantons conservent d'assez larges pouvoirs: la justice et le maintien de l'ordre, les travaux d'utilité publique, l'instruction, la culture, la santé, la police du commerce, celle des constructions, etc. et, naturellement, les impôts. D'ailleurs, même quand la Confédération légifère, il reste toujours, pour les cantons, le soin de régler toute espèce de détails.

Mais il arrive que les cantons, là où ils sont restés compétents, désirent unifier leur droit sans passer par une loi fédérale. Ils peuvent, évidemment, s'imiter les uns les autres. Mais ils peuvent aussi con-

venir de dispositions communes. C'est l'objet de traités qu'on nomme concordats. Nous avons donc deux procédés d'unification: la voie constitutionnelle, qui conduit à une loi fédérale, et la voie contractuelle, qui mène à ces concordats. Les concordats, encore nombreux au début du siècle, étaient ensuite passés de mode. Ils ont retrouvé une certaine faveur depuis quelque dix ans. On a fait un concordat sur la coordination scolaire, un autre sur l'arbitrage; on en prépare sur d'autres chapitres de la procédure civile, sur les impôts, etc.

Le concordat est d'essence fédérative plus que démocratique. S'il assure la liberté des cantons, il réduit celle des parlements. Aucun canton n'est lié contre son gré, mais ce sont les gouvernements qui fixent les stipulations du contrat: les grands conseils n'ont plus, ensuite, qu'à prendre ou à laisser; ils n'ont pas le pouvoir d'amendement. D'ailleurs, l'auraient-ils, qu'on verrait un autre inconvénient du système: le temps qu'il faut pour mettre d'accord vingt-cinq assemblées politiques. Bref, le concordat va très bien pour des arrangements régionaux. Mais, quand il s'agit de réaliser l'unité nationale, il y a quelques raisons de lui préférer la loi.

95. *La décentralisation administrative.* – Le pouvoir de faire des lois et celui de les appliquer ne se recouvrent pas nécessairement. Une partie du fédéralisme suisse tient dans cette différence. Il y a, bien entendu, des domaines où l'exécution des lois unifiées incombe entièrement à l'administration centrale: par exemple, les douanes, les postes, l'impôt sur le chiffre d'affaires. Mais, le plus souvent, cette tâche appartient aux cantons et la Confédération se borne à surveiller la manière dont ils s'en acquittent. Ce sont des autorités et des fonctionnaires cantonaux qui font respecter les lois fédérales sur le travail, les épidémies, la protection civile, les denrées alimentaires, l'épuration des eaux, l'impôt direct, etc.

Ce système réalise ce qu'on appelle la décentralisation administrative: le droit national est appliqué par des agents locaux nommés par les gouvernements cantonaux, eux-mêmes issus d'élections. C'est, en principe, bien préférable à la centralisation, où tout se décide à Berne; préférable aussi à la déconcentration, où les agents locaux sont nommés, dirigés, révoqués par le Gouvernement fédéral. Mais la décentralisation est un honneur coûteux. Comme les lois fédérales vont en se multipliant, les cantons commencent à ployer sous le faix. Leurs

fonctionnaires, absorbés par ces travaux qui leur viennent d'ailleurs, n'ont plus le temps de s'occuper de leurs propres affaires. Et leurs budgets, grevés de dépenses qui ne leur sont qu'en partie remboursées, tombent dans une claudication permanente.

96. *Le sens actuel du fédéralisme suisse.* – Il y a quelques années, il était de bon ton de persifler notre fédéralisme: comment pouvions-nous, lorsque l'Europe s'édifiait à nos portes, chicaner encore sur des frontières et sur des compétences? Qu'était-ce que ce Jura, qu'étaient-ce même que Genève et Zurich, quand deux cent millions de voisins s'unissaient dans une même espérance? Fallait-il avoir l'esprit local pour ignorer, dans nos querelles, qu'un continent venait de naître!

Aujourd'hui, on raille moins. D'abord, l'Europe n'impressionne plus que quelques techniciens. Elle est sans doute utile, peut-être nécessaire, certainement pas exaltante. Et surtout, on a bien vu que cette communauté ne supprimait ni les Etats, ni leurs provinces; de même que les spoutniks, les Appollo, les Concorde n'ont remplacé ni les chemins de fer, ni les voitures, ni même les bicyclettes. Notre fédéralisme peut encore se justifier par d'excellentes raisons.

Premièrement, il rapproche le citoyen du pouvoir. Il ne m'est pas indifférent de savoir où sera l'école de mon village, où passera la route, quel sera le taux de l'impôt. J'aime avoir un mot à dire là-dessus. J'aime mieux, avec mille, délibérer de nos petites affaires que de régler, avec trente mille, les petites affaires d'autrui. Au fond, tout est là: l'école de Corcelles m'intéresse davantage que celle de Peseux. Je ne demande pas à me prononcer sur l'école de Peseux et je souhaite que les habitants de Peseux ne s'occupent pas de la nôtre. Naturellement, j'ai bien compris que, si un collège est trop coûteux pour une commune, il faut que plusieurs communes se mettent ensemble ou que le canton s'en mêle. Et il y a aussi des problèmes qu'un canton seul ne peut pas dominer. Mais les collectivités locales sont capables d'assumer plus de tâches qu'on ne le croit parfois.

Deuxièmement, le fédéralisme vulgarise le pouvoir. Au lieu d'une équipe unique de députés, de magistrats et de fonctionnaires nationaux, nous en avons encore vingt-cinq dans les cantons et trois mille dans les communes. Ce qui fait que, pour finir, la république est gérée, non pas par mille personnes seulement, mais par cinquante mille. Dans un

pays qui souffre d'indifférence civique, une telle participation est vraiment nécessaire.

Troisièmement, ces équipes multiples font plus que de répandre l'autorité. Elles permettent à des forces politiques différentes d'exercer simultanément le pouvoir à des degrés et en des lieux divers. Il n'y a guère de parti de quelque consistance qui n'assume ainsi des tâches officielles. Cela empêche qu'aucun d'entre eux ne sombre dans une totale et dangereuse irresponsabilité.

Enfin, quatrièmement, la division de la Suisse en cantons est une cause de stabilité. Les expériences nouvelles peuvent se faire dans un champ limité: si elles sont mauvaises, elle n'affectent pas l'ensemble; si elles sont bonnes, on aura tôt fait de les généraliser. Ce qui est encore plus important, c'est ce qui pourrait se passer en cas de détresse. Si la Suisse était d'une seule pièce, il suffirait, pour la ruiner, de détruire ses autorités nationales. Mais, cloisonnée comme elle l'est, la destruction du centre n'aurait pas, pour conséquence nécessaire, la ruine de ses parties. Quand le Conseil fédéral serait renversé, il resterait encore, pour en tenir lieu, des gouvernements habitués à commander.

CHAPITRE DEUXIÈME

L'organisation de l'Etat

Section première: Le peuple

97. *La question du pouvoir.* – C'est la question cardinale, qui se pose dans toutes les sociétés: familles, églises, partis, associations, syndicats, entreprises. Mais elle revêt une importance accrue, quand la société dont on parle est l'Etat. Car le pouvoir, dans l'Etat, s'accompagne d'une contrainte théoriquement irrésistible. Celui qui dispose du pouvoir étatique a donc le dernier mot.

Ainsi formulée, la question est toutefois trop simple. Dans une société donnée, les personnes qui détiennent le pouvoir sont, presque toujours, peu nombreuses: elles ne groupent qu'une infime fraction des membres, de sorte qu'on pourrait croire que le gouvernement des hommes est, par essence, oligarchique. Ce qu'il faut plutôt chercher, c'est d'où ces personnes tirent leur pouvoir. Si c'est d'elles-mêmes, ou de quelques amis, ou de la tradition, ou de l'hérédité, nous sommes vraiment dans une oligarchie. Si c'est de l'ensemble des membres de la société, qui les ont choisies de préférence à d'autres, nous sommes dans une démocratie. L'affaire n'est donc pas tellement de savoir qui commande, mais qui désigne ceux qui commandent; et aussi qui les contrôle, car, quelle que soit son origine, une autorité qui n'est pas contrôlée tend à substituer sa volonté à celle du corps qui l'a désignée. Le contrôle peut s'exercer de plusieurs manières, notamment par la périodicité de la désignation, par la révocation, par la faculté d'instruire l'autorité ou par celle d'annuler ses actes.

Mais, même posée en ces termes, la question est encore teintée de formalisme. C'est une chose de dire qui désigne, révoque, instruit, annule. C'en est une autre de voir comment se forme sa volonté. Vous pouvez avoir le régime le plus démocratique du monde, avec le suffrage universel, des élections fréquentes, l'initiative, le referendum ...; tout cela n'est rien, si certaines personnes s'arrogent le monopole de la presse, de la radio et de la télévision, si les réunions publiques sont interdites, si les mauvaises têtes sont incarcérées. En d'autres termes,

le pouvoir politique résulte d'une combinaison de règles d'organisation et de règles sur la situation réelle des particuliers. Nous traitons, ici, de l'organisation; nous consacrerons, dans le dernier chapitre, quelques paragraphes au statut des particuliers.

98. *Qu'est-ce que le peuple?* – Presque tous les Etats du monde se réclament, au moins en apparence, de la démocratie. Même les tyrans prétendent être issus du peuple pour exprimer sa volonté. En tout cas, c'est ce que disent les tyrans de gauche. Il faut des tyrans de droite, totalement dénués de vergogne, pour oser avouer qu'ils font le bonheur du peuple contre son gré et sans sa permission. Bref, la plupart des régimes politiques sont, juridiquement, des démocraties.

La démocratie est d'une étymologie simple: le peuple détient le pouvoir. Et ces deux mots, le peuple, le pouvoir, nous donnent la suite de notre discours. D'abord, qu'est-ce que le peuple? Ensuite, que peut le peuple?

Le peuple peut être difficile à définir pour un historien, un ethnologue, un démographe. Pour un juriste, rien n'est plus aisé: c'est le corps électoral. Et le corps électoral, c'est l'ensemble des personnes qui, dans un Etat, peuvent exercer les droits politiques. Il s'agit, on le voit, d'une notion variable. Si vous subordonnez l'exercice des droits politiques à des conditions nombreuses et sévères d'âge, de fortune et de capacité, le «peuple» ne constituera qu'une faible partie de la population résidente. Si vous diminuez et allégez les conditions, la partie peuple ira croissant. Naturellement, quand le peuple, ainsi compris, ne représente qu'une petite fraction des habitants, le terme de démocratie n'est pas approprié du tout. Nul, par exemple, n'aurait l'idée de dire que la France de Louis-Philippe était démocratique. Il y avait bien, à ce moment-là, une chambre élective, mais les citoyens qui choisissaient les députés étaient, par le fait du cens, si peu nombreux qu'ils faisaient à peine la centième partie du pays: deux cent cinquante mille sur près de trente-cinq millions de personnes. En revanche, la République de 1848, quoiqu'elle ait mal tourné, était démocratique à ses débuts: grâce à l'abolition du cens, les citoyens se trouvèrent, tout à coup, neuf millions. Le cas de la Grande-Bretagne est encore plus instructif: sept revisions successives, échelonnées entre 1832 et 1970, ont fait passer la fraction de deux à soixante-cinq pour cent. Question d'école: à partir de quand peut-on parler de démocratie? Réponse

approximative: avant le suffrage féminin, quand la fraction est d'un quart; avec le vote des femmes, quand elle est d'une demie.

99. *Que peut le peuple?* – Logiquement, le minimum de démocratie serait que le peuple se détermine sur la constitution de l'Etat. Mais c'est là une vue de théoricien. Historiquement, le peuple a toujours trouvé plus utile d'élire au moins une assemblée parlementaire. Les Anglais ne sont jamais allés plus loin et cela paraît leur suffire. Mais, comme on l'a vu pour le corps électoral, le contenu des droits politiques est, lui aussi, une notion variable. A partir du minimum, on peut l'accroître. On peut même l'augmenter presque indéfiniment, ce qu'on ne saurait faire pour le peuple. Nous voulons dire, par là, que la notion de peuple a des limites: on ne donnera jamais le droit de vote à un nourrisson; tandis qu'il n'y a guère d'acte de l'Etat à l'adoption duquel on ne puisse associer le peuple (si c'est souhaitable est une autre question).

On pourrait donc dire que le peuple élira, non pas une seule, mais les deux sections d'un parlement bicaméral; puis le chef de l'Etat; puis le chef et les membres du gouvernement; puis tous les autres magistrats; puis les fonctionnaires. Ou encore, qu'il aura le droit de dissoudre les assemblées et de révoquer les personnes qu'il a élues.

On pourrait, de surcroît, dire que le peuple se prononcera, par oui ou non, ou selon des procédés encore plus nuancés, sur les actes étatiques les plus divers: la constitution, les lois, les arrêtés, les ordonnances, les décisions administratives, voire (chose politiquement détestable) les jugements des tribunaux. On pourrait dire, en outre, qu'une fraction du peuple aura le droit de faire toutes sortes de propositions. Bref, pour user du langage ordinaire, le peuple peut avoir la faculté d'élection, celle de referendum et celle d'initiative.

100. *La composition du corps électoral en Suisse, 1798–1848.* – Sous l'ancien régime, les droits politiques étaient inégalement répartis. Les cantons les plus démocratiques les réservaient à leurs ressortissants; ils en excluaient les confédérés et n'accordaient leur nationalité qu'avec une extrême parcimonie. Il fallait, de plus, pour voter, être de la bonne religion. D'autres cantons exigeaient un cens électoral. D'autres, enfin, ne faisaient même pas d'élections.

La Constitution de 1798 créa une nationalité suisse et instaura le suffrage universel. Nous eûmes donc, pour la première fois de notre histoire, un corps d'électeurs nationaux. Il comprenait tous les Suisses, du sexe masculin, âgés de vingt ans et qui étaient établis depuis cinq ans dans la même commune (art. 28). Ce délai fut ramené à un an par une loi ultérieure. On remarquera qu'aucun cens n'était prévu, à la différence de la Constitution française de l'an III, qui servait pourtant de modèle. L'unique consultation référendaire qui eut lieu à cette époque (cf. ci-dessus, n° 6) nous montre que la Suisse comptait environ 330 000 électeurs, pour une population totale de 1 600 000 habitants. Ce qui nous donne un rapport de vingt et un pour cent. Si cette fraction est inférieure au quart (comp. n° 98), le délai de résidence d'un an y est peut-être pour quelque chose.

L'Acte de Médiation rendit la prépondérance aux cantons. On revint donc à l'ancienne diversité. Le suffrage fut de nouveau limité aux ressortissants du canton, voire aux seuls bourgeois de la commune. Le cens fut rétabli. Le Pacte fédéral renforça encore la souveraineté cantonale. Ce n'étaient pas seulement l'origine, la fortune, voire l'instruction qui étaient favorisées; mais, pour l'élection des grands conseils, le découpage des arrondissements donnait aux villes un avantage sur les campagnes (n° 13). Il faut attendre la Régénération pour que les idées égalitaires et démocratiques reprennent leur marche en avant. D'ailleurs, tout ne se fit pas d'un coup. Les libéraux, qui préparèrent les premières revisions, n'avaient pas l'esprit de système et se contentaient de mesures incomplètes: il reste, dans ces constitutions des années trente, du cens et des privilèges locaux. Les revisions de la décennie suivante achevèrent le processus, sauf pour les confédérés, qui, dans la plupart des cantons, continuèrent d'être traités comme des étrangers. Numériquement, cette progression se traduit par un lent accroissement de la proportion des électeurs. On peut calculer, par exemple, qu'à Lucerne (où les abstentionnistes étaient généralement comptés), il y avait 18 000 électeurs sur 120 000 habitants en 1831, et 27 000 sur 130 000 en 1848; la fraction a donc passé, dans cette période, de quinze à vingt et un pour cent. Lors des scrutins de l'été 1848 sur la nouvelle Constitution fédérale (n° 26), on peut admettre que les cantons donnaient, selon des règles diverses, le droit de vote à 440 000 citoyens, pour une population totale de 2 300 000

habitants. Le taux est de dix-neuf pour cent. La différence au quart (comp. n° 98) vient, sans doute, de l'exclusion des confédérés.

101. *La composition du corps électoral, 1848–1974.* – La Constitution de 1848 rétablit ce qui avait existé, pour peu de temps, sous l'Helvétique: un corps d'électeurs nationaux défini selon des règles uniformes. Toutefois, à la différence de l'Helvétique, chaque canton gardait, pour ses propres affaires, son propre corps d'électeurs. Exemple: le corps fédéral élisait les députés au Conseil national; les corps cantonaux élisaient les membres des grands conseils.

Selon le principe du suffrage universel, tous les Suisses âgés de vingt ans et domiciliés en Suisse faisaient partie du corps fédéral (art. 41, 42, 63), à moins d'avoir perdu les droits civiques en vertu de la législation fédérale ou de la législation du canton où ils étaient domiciliés: on pensait à la privation qui pouvait résulter de la faillite, de l'indigence, de l'interdiction civile ou de la condamnation pénale.

Le suffrage universel s'imposait aussi aux corps cantonaux (art. 4 et 6), sauf que les confédérés pouvaient en être tenus écartés pendant les deux premières années de leur séjour (art. 42 I in fine). Le cens était aboli, de même que les privilèges de lieux. Les cantons fixaient toutefois, assez librement, l'âge de la majorité civique: Genève, par exemple, demandait vingt et un ans, Zurich dix-neuf, les Grisons dix-sept.

Pendant plus d'un siècle, la définition du corps fédéral ne changea guère. Enfin, en 1971, après bien des efforts, le droit de vote fut donné aux femmes (ci-dessus, n° 72). Et, la même année, une revision partielle du code pénal supprima l'exclusion des condamnés et des faillis. Il est aussi prévu, depuis 1966, que les Suisses de l'étranger pourront, dans certaines circonstances, prendre part aux scrutins fédéraux (nouvel art. 45 bis); mais la loi d'exécution n'est pas encore adoptée.

Quant aux corps cantonaux, ils ont été élargis, en 1874, par la volonté du constituant fédéral, qui a ramené à trois mois le temps après lequel les confédérés devaient y être agrégés (n° 43); puis, en 1971, par la volonté du législateur fédéral, qui a décidé que, pour les cantons aussi, la faillite et les condamnations pénales n'entraîneraient plus la perte des droits politiques. Au surplus, les cantons disposent eux-mêmes de leur démocratie: plusieurs ont accepté le suffrage féminin avant la Confédération; certains ont abaissé l'âge de la ma-

jorité civique; enfin, dans deux ou trois d'entre eux, on se demande s'il ne serait pas juste d'accorder quelques éléments de suffrage aux étrangers établis de longue date.

Si nous passons aux chiffres, nous constatons que le corps électoral fédéral représente 22% de la population en 1880 (première date pour laquelle nous ayions des renseignements à peu près sûrs); 23% en 1900, 25 en 1920, 30 en 1940, qui fut le point culminant. La fraction retombe à 29% en 1950, 27 en 1960, 26 en 1970. En 1971, année du suffrage féminin, elle saute à 57% (3 560 000 électeurs pour 6 270 000 habitants, soit environ quatre sur sept). Les variations du rapport s'expliquent par des raisons assez complexes. La plus évidente est l'évolution du nombre des étrangers. Par exemple, le passage de 26 à 57, en 1971, se comprend fort bien: non seulement il y a, en Suisse, plus de femmes que d'hommes; mais encore il y a, proportionnellement, plus de Suissesses parmi les femmes adultes que de Suisses parmi les hommes du même âge.

102. *Le contenu des droits politiques, 1798–1848.* – Les Suisses de l'Helvétique reçurent le droit d'élire, au suffrage indirect, les deux chambres du parlement et, dans les circonscriptions cantonales, certaines autorités administratives et judiciaires (art. 35 de la Constitution). Ils pouvaient se prononcer sur les revisions constitutionnelles (art. 106).

Sous l'Acte de Médiation, les citoyens des cantons alpestres retrouvèrent leur Landsgemeinde. Ceux des autres n'eurent que quelques fonctions électives. Aucune procédure n'était prévue pour la revision ni des constitutions cantonales, ni de l'Acte fédéral.

Au temps du Pacte fédéral, la démocratie commença par se rétrécir encore. Puis vint la Régénération, qui est un retour à la souveraineté populaire. L'idée maîtresse du mouvement est, en effet, de rendre au peuple son pouvoir constituant. Et l'on aura, dès ce moment, l'initiative et le referendum constitutionnels dans la plupart des cantons. Quelques-uns poussèrent le principe un peu plus loin et l'appliquèrent aux lois, d'abord sous la forme, purement négative, du veto (Saint-Gall, en 1831; Bâle-Campagne, en 1832; Lucerne, mais dans un esprit conservateur, en 1841); puis sous l'espèce moderne du referendum (obligatoire au Valais, en 1844; facultatif dans le Canton de Vaud, en 1845).

Le veto saint-gallois était conçu de la manière suivante: dans les quarante-cinq jours après l'adoption d'une loi par le grand conseil, toute commune où cinquante citoyens en faisaient la demande statuait, en assemblée, sur la loi; mais celle-ci n'était repoussée que si la majorité absolue des électeurs de tout le canton votait contre. Malgré sa difficulté, l'opération réussit quatre fois dans les années trente. Le referendum est le système que nous connaissons encore aujourd'hui: tout le peuple est consulté, d'office ou sur demande, et la loi est rejetée dès qu'elle a contre elle une majorité relative de votants. Quant à l'initiative populaire des lois, on ne la rencontre que dans la Constitution vaudoise de 1845.

103. *Le contenu des droits politiques fédéraux, 1848–1974.* – Dès 1848, les citoyens suisses furent chargés d'élire les membres du Conseil national. Cette compétence n'a pas varié, sinon dans ses modalités (ci-après, n° 113).

En revanche, le pouvoir référendaire du peuple s'est accru. D'abord limité à la Constitution et à ses revisions, il s'est, dès 1874, étendu aux lois et aux arrêtés de portée générale (ci-dessus, n° 42); puis, dès 1921, à certains traités internationaux (n° 58). Il s'élargit encore, en 1949, quand il fut déclaré applicable même aux arrêtés urgents (n° 67). Mais à ce siècle d'expansion succède aujourd'hui ce que nous pourrions appeler le temps du reflux démocratique. Le peuple, en 1956, n'a pas accepté le referendum financier (n° 68). L'Assemblée, en 1962, a fait une loi où elle définit en termes restrictifs l'arrêté de portée générale (n° 42 in fine); cette sorte d'arrêté ne devrait contenir que des règles de droit, comme les lois, non pas des crédits occasionnels, ainsi que cela s'était pratiqué dans les décennies précédentes. Nouvelle manière d'empêcher le referendum financier, mais avec une nuance qui ne doit pas être négligée: en 1956, le peuple n'a pas voulu contraindre l'Assemblée à exposer au referendum les crédits qu'elle votait; tandis qu'en 1962, c'est l'Assemblée qui a voulu se l'interdire à elle-même. Elle peut toujours revenir sur ce qu'elle a décidé, et elle l'a d'ailleurs déjà fait dans une loi de 1968, sur l'aide aux universités: les tranches de subventions qu'elle dégagera ultérieurement seront affectées de la clause référendaire.

L'initiative populaire s'est moins développée que le referendum. Elle n'a pas quitté le niveau constitutionnel et, quand on a prétendu

l'introduire au plan législatif, en 1872 et en 1961, le peuple n'en a pas voulu (nos 36, 38 et 68). Elle a toutefois gagné en souplesse dans ses modalités: alors qu'elle n'était, en 1848 et en 1874, conçue que pour la revision totale, la procédure fut allégée, en 1891, et adaptée aux revisions partielles (no 47).

104. *Résultats statistiques des referendums et des initiatives.* – Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1848 jusqu'au 31 décembre 1973, les citoyens suisses ont pris part à 248 referendums: onze se situent avant la revision totale, 237 ont eu lieu après 1874. Les onze premiers sont relatifs à la Constitution et proviennent d'une initiative parlementaire: neuf ont été négatifs (huit en 1866, un en 1872; nos 34 et 36); deux positifs (un en 1866, un en 1874; nos 34 et 38).

A partir de 1874, nous avons eu 156 referendums constitutionnels, 73 referendums sur des lois ou des arrêtés (y compris deux consultations sur des traités), 8 sur des arrêtés urgents qui dérogeaient à la Constitution. Parmi les referendums constitutionnels, 98 venaient d'une initiative parlementaire; 76 ont été positifs, 22 négatifs. Cinquante-huit procédaient d'une initiative populaire; 7 ont été acceptés, 51 repoussés. Vingt-huit lois ou arrêtés ont été confirmés, 45 rejetés. Les huit arrêtés urgents ont tous été ratifiés (no 74).

Dans quatre referendums constitutionnels, la revision, approuvée par le peuple, a été néanmoins rejetée par les cantons (1866, 1955, 1970, 1973; comp. nos 65 in fine, 93 in fine). Le phénomène inverse s'est produit dans deux autres referendums (1910, 1957; comp. no 55 in fine).

Les citoyens suisses ont déposé 107 initiatives. Trente-huit ont été retirées, une a été déclarée nulle (1955), 58 ont été soumises au vote référendaire (voir plus haut), 10 sont pendantes au 31 décembre 1973.

L'usage de l'initiative augmente, celui du referendum facultatif diminue. Ces dernières années, on a proposé quatre fois plus d'initiatives qu'avant 1930 et on a demandé quatre fois moins de referendums qu'à la fin du siècle passé.

105. *Le contenu des droits politiques cantonaux, 1848–1974.* – Le droit fédéral n'impose aux cantons que l'initiative populaire et le referendum en matière constitutionnelle (art. 6 II de la Constitution). Mais les cantons, à dater surtout des années 1860 (ci-dessus, no 35), en

firent bien davantage. Tous ont instauré le referendum, parfois même obligatoire, contre les lois; le referendum financier; l'initiative populaire des lois; l'élection populaire des membres du gouvernement (Conseil d'Etat); l'élection populaire des députés au Conseil des Etats (à l'exception d'un seul canton). Plusieurs font élire par le peuple des juges et des fonctionnaires. Quelques-uns ont même prévu le droit, pour un certain nombre de citoyens, de proposer au peuple la dissolution du parlement ou la révocation du gouvernement. Mais ce dernier droit n'a plus guère été utilisé au vingtième siècle. Il a fallu l'émotion causée, en 1973, à Soleure, par le projet d'une centrale nucléaire pour qu'on reparle de cet instrument désuet.

106. *Le sens actuel de la démocratie suisse.* – Ce qui frappe le plus, quand on considère les mécanismes de notre démocratie, c'est la richesse de l'appareil et le peu d'intérêt que les Suisses paraissent y porter. Nous pensons, ici, non pas à la fréquence des scrutins, qui est grande, mais à la participation des électeurs, qui est faible. La Suisse est peut-être le pays du monde où l'abstentionnisme est le plus élevé; son zèle, qui est moyen pour les élections, est franchement médiocre pour les referendums.

Disons tout de suite que le phénomène n'est pas nouveau. Sur les 248 consultations référendaires que nous avons recensées (ci-dessus, no 104), cinq seulement ont réuni plus de 80% des citoyens (en 1872, 1874, 1922, 1933 et 1935) et dix-huit (dont cinq entre 1930 et 1935) de 70 à 80%. Autrement dit, nous n'avons eu qu'une fois sur dix un taux qui serait normal dans les pays voisins. La Constitution de 1848, la revision des règles sur l'initiative populaire (1891), l'introduction d'une compétence économique (1908), l'établissement de la représentation proportionnelle (1918) n'ont pas attiré aux urnes la moitié du corps électoral.

Il faut, toutefois, reconnaître que l'abstentionnisme s'accroît depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, surtout depuis une dizaine d'années. Avant 1914, la participation dépassait 50% dans quatre scrutins sur cinq; depuis 1963, elle n'atteint cette fraction qu'une fois sur cinq et le suffrage féminin abaisse encore la moyenne. Nous sommes descendus au-dessous de 30% en juin 1972 et en mars 1973 (pour les élections, nous étions au-dessous de 60% en octobre 1971).

Cette évolution serait alarmante, si c'étaient toujours les mêmes qui votaient, les mêmes qui s'abstenaient. Le peuple serait alors divisé en

deux camps, ceux qui croient encore à la démocratie et ceux qui ont perdu la foi, le second camp s'enrichissant chaque année des transfuges du premier, jusqu'à ce que notre régime exsangue tombe d'inanition. Mais ce n'est justement pas ce qui se passe. Des enquêtes sérieuses ont montré qu'il y a peu d'abstentionnistes constants, moins encore d'électeurs modèles qui ne ratent aucun vote. La plupart des gens sont des citoyens d'occasion. On peut fort bien expliquer cela par un petit exemple. Soit quatre referendums et cent personnes. Vingt ne vont jamais voter; quarante y vont une fois; vingt-cinq y vont deux fois; dix y vont trois fois; cinq y vont quatre fois. La participation moyenne sera de 35 %, ce qui n'est pas très brillant; mais quatre-vingts personnes sur cent se seront rappelé qu'elles avaient des droits politiques. Au fond, c'est comme si le travail démocratique se faisait par des équipes tournantes: un dimanche, ceux-ci vont voter; un autre dimanche, ceux-là; étant entendu que quelques ouvriers sont de toutes les équipes et que d'autres manquent systématiquement à l'appel.

Il reste encore à voir pourquoi les citoyens sont aussi eclectiques, pourquoi ils n'usent pas de toutes les possibilités de s'exprimer. Nous pensons qu'il ne faut pas chercher trop loin: les scrutins sont nombreux et ils sont difficiles. Pendant que les Suisses votaient 248 fois (sans parler des consultations cantonales ou communales), leurs voisins français votaient 13 fois. Or, plus les referendums sont nombreux, plus ils posent des questions compliquées, où les grands principes, s'il y en a, sont enrobés de détails techniques. Les Français se sont prononcés sur des constitutions, sur l'Algérie, sur l'élection du Président. Nous aussi, nous avons eu de beaux problèmes; mais, pour des raisons de procédure, parce que ce n'est pas le Gouvernement qui les pose, ils se présentent rarement en des termes populaires (voir le lait, le sucre, la monnaie, les impôts). Et puis, ne l'oublions pas, nous avons aussi voté sur l'absinthe et sur les maisons de jeu ...

Section deuxième: Les organes

107. *Le nombre des organes.* – Tous les Etats, nous l'avons vu, ont besoin d'organes pour agir en leur nom. La première question est de savoir combien il leur en faut. Théoriquement, un seul tyran, un seul collège d'autocrates, une seule assemblée souveraine pourraient

prendre toutes les décisions de l'Etat. Mais les régimes où le pouvoir s'est ainsi concentré ont généralement mal tourné. Nous avons donc appris de l'histoire qu'il vaut beaucoup mieux, pour la liberté des hommes et pour la paix du monde, que les Etats aient plusieurs organes.

Le choix de ces organes et de leurs compétences est l'une des parties les plus difficiles de l'art constitutionnel. Sans doute pourrions-nous demander ici à l'imagination et à la raison de nous inspirer des modèles idéaux. Mais, quand il s'agit de faire vivre des sociétés humaines, les leçons de la pratique sont encore plus utiles. Or on a fait, du moins en Occident, de bonnes expériences avec une division toute simple, qui consiste à avoir, d'un côté, une assemblée assez nombreuse qu'on appelle parlement, de l'autre, une ou quelques personnes qui sont le gouvernement. Le parlement, qui se réunit de temps en temps, prend, sous le nom de lois, les décisions durables. Le gouvernement, qui travaille en permanence, pourvoit aux mesures immédiates, exécute les lois et en propose, quand il en constate la nécessité, de meilleures. Comme le parlement et le gouvernement consacrent leur énergie à la réalisation de vues politiques, on a remis à des tribunaux, plus neutres, le soin de juger les conflits entre les particuliers.

108. *La séparation des pouvoirs.* – Mais il ne suffit pas de distinguer des fonctions. Rien n'est gagné, si, par exemple, c'est le gouvernement qui nomme les membres du parlement, ou si ce sont les mêmes personnes qui font les lois et qui, sous un autre titre, administrent la justice. On a donc cherché à établir un certain équilibre entre les divers organes. C'est l'idée de la séparation des pouvoirs, selon laquelle aucune autorité ne doit dominer totalement les autres. Idée qui peut être réalisée d'au moins deux manières: ou bien, formule anglaise, le peuple élit le parlement, qui choisit le gouvernement; mais le gouvernement peut dissoudre le parlement; ou bien, formule américaine, on fait élire par le peuple et le parlement et le gouvernement. Donc interdépendance chez les uns, indépendance chez les autres. Quant aux tribunaux, il n'y a que l'indépendance qui leur aille: il faut qu'ils soient composés de personnes autres que les membres du parlement ou du gouvernement, que les juges soient désignés pour une longue période et qu'ils ne reçoivent pas d'ordres des autorités politiques.

109. *Le bicamérisme.* – Un autre procédé, qui doit servir, lui aussi, à diluer le pouvoir, est d'instaurer deux assemblées parlementaires au lieu d'une seule, deux «chambres» constituées selon des règles différentes, mais dont l'accord est nécessaire à l'adoption des lois. Ce procédé, appelé bicamérisme, a deux conséquences bien visibles: il assure une délibération plus lente, il permet une représentation plus riche. Mais, si la double délibération, en des corps séparés, est généralement tenue pour avantageuse, la double représentation n'est pas toujours accueillie avec la même faveur. Car elle n'est guère justifiable, quand son unique raison d'être est de balancer la chambre élective par une chambre héréditaire, d'opposer la campagne à la ville ou de paralyser une catégorie sociale par une autre.

110. *L'organisation de la Suisse, 1798–1848.* – Dans la période considérée, la Suisse ne fut un Etat que pendant les premières années. C'est alors qu'elle eut, à proprement parler, des organes. Les Français avaient bien fait les choses, conformément à de saines doctrines: ils avaient prévu un parlement, un directoire, un tribunal suprême. Le Parlement, on s'en souvient peut-être (ci-dessus, n° 4), était composé de deux chambres, le Grand Conseil et le Sénat, dont les membres étaient élus, dans chaque canton, au suffrage indirect. L'une des chambres proposait, l'autre choisissait les cinq directeurs. Le Parlement faisait les lois, le Directoire les appliquait et disposait du droit d'initiative; il désignait des ministres pour l'assister dans sa tâche, des préfets pour le représenter dans les cantons. Le Parlement ne pouvait pas renverser les directeurs, le Directoire ne pouvait pas dissoudre le Parlement. C'était bien, dans l'ensemble, le système de séparation que la France pratiquait chez elle depuis près de trois ans. L'intention était donc généreuse, le résultat n'en fut pas meilleur.

Inutile de décrire, une seconde fois, les avatars subséquents (n°s 5 et 6). Nous passons sans tarder à 1803. Dès ce moment, la Suisse n'est plus un Etat. Elle n'a donc plus de parlement, mais un organe de type contractuel, qui est la diète. La diète n'est pas un organe d'Etat. Le Landammann (n° 10) aurait pu en être un, l'Acte fédéral lui donnait des pouvoirs assez substantiels (art. 16 à 24): il avait, par exemple, pour remédier à des désordres, le droit de convoquer le grand conseil ou la Landsgemeinde d'un canton. Mais les temps ne lui permirent pas de prendre la mesure de sa charge. Le Pacte de 1815 n'a pas gardé le personnage.

Ce qui caractérise toute cette époque, de 1803 à 1848, c'est que la Suisse, qui avait au moins une diète pour délibérer, n'avait rien qui pût passer pour son gouvernement. Elle a dû se contenter de celui des autres. En vain le projet de février 1814 (n° 11) et celui de décembre 1832 (n° 17) prévoyaient-ils de lui en donner un qui fût bien à elle: ils furent écartés sans grande cérémonie. Et pourtant la lacune qu'ils voulaient combler était évidente. On put s'en convaincre, quelques années plus tard (1839), quand la diète, réunie à l'invitation du bourgmestre et du Petit Conseil de Zurich, eut la pénible surprise de voir «son» gouvernement renversé par une insurrection locale.

111. *L'organisation des cantons, 1798–1848.* – Les cantons, sous l'ancien régime, vivaient en pleine confusion des pouvoirs. Chez les uns, tout se faisait par le petit conseil. Chez les autres, tout dépendait du Landammann, quand il savait manier la Landsgemeinde. De temps en temps, l'assemblée décapitait le Landammann. Mais le suivant recouvrait bientôt sa puissance.

En 1798, les cantons perdent, pour quelques années, leur qualité d'Etat. Ils n'ont plus, en propre, qu'un tribunal inférieur et une chambre administrative qui agit sous le regard du préfet. En 1803, ils reprennent leur nature antérieure, mais tiennent désormais leur organisation du médiateur français. Celui-ci va leur imposer le grand conseil. C'est-à-dire que chacun d'eux, sauf ceux qui ont une Landsgemeinde, aura un véritable parlement. Ce n'est plus le petit conseil qui décide de tout. Il est vrai que les membres du gouvernement continuent de faire partie de l'autorité législative; mais le grand conseil peut se réunir de lui-même et réclamer des comptes au petit.

Cette ébauche de pouvoirs séparés ne survit pas à la Restauration. Les constitutions de 1814/1815 rompent délibérément l'équilibre en faveur du gouvernement. Le grand conseil n'a plus le droit d'initiative, à peine celui d'amendement. Il est là, comme autrefois, pour enregistrer les volontés du petit conseil. D'ailleurs, on a vu qu'à Berne, c'est le gouvernement lui-même qui désigne les deux-tiers des membres du parlement (ci-dessus, n° 13). L'indépendance de la justice n'est pas mieux assurée: dans plusieurs cantons, ce sont les autorités politiques ou leurs commissions qui exercent la juridiction supérieure.

C'est contre cet état de choses que les libéraux s'élèvent. La séparation des pouvoirs est un de leurs articles de foi et les constitutions

qu'ils inspirent, dès 1831, en sont tout imprégnées: plus question, pour quiconque, d'appartenir en même temps à deux organes. Elles vont même au-delà de ce que demande la théorie, car, dans leur souci d'arracher le grand conseil aux griffes du gouvernement, elles inversent les forces plus qu'elles ne les balancent. Elles donnent au parlement la première place parmi les organes de l'Etat. Ce n'est pas trop grave pour les tribunaux, qui, dégagés des promiscuités politiques, pourront travailler en paix. Mais c'est un changement profond pour les petits conseils, qui doivent apprendre à obéir.

112. *L'organisation fédérale, 1848–1974.* – Nous arrivons, maintenant, en terre archiconnue. Le nouvel Etat suisse comprend, dès 1848, deux organes principaux, qui n'ont pas cessé de fonctionner depuis cent vingt-six ans et qui distinguent notre régime: l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

L'Assemblée fédérale est un vrai parlement, composé de deux «sections», le Conseil national et le Conseil des Etats. C'est la fameuse idée du bicamérisme fédératif. Peut-être pas géniale, si le génie suppose un minimum d'originalité; plus qu'ingénieuse, car il ne s'agit pas, comme sous l'Helvétique, d'un simple artifice de théoricien; disons: intelligente. Cette idée de bicamérisme est intelligente, elle donne un corps à la nation en même temps qu'elle respecte les cantons.

Le Conseil fédéral aussi était une bonne idée. D'abord, c'était le moment que la Suisse eût un gouvernement pour elle toute seule. Ensuite, ce chiffre de sept était particulièrement bien trouvé: assez élevé pour permettre à plusieurs régions de se sentir représentées; assez modeste, toutefois, pour empêcher la naissance de factions. Enfin, l'élection par l'Assemblée, qui prévalut de justesse sur l'élection populaire, devait épargner au pays les risques de la démagogie.

113. *L'Assemblée fédérale.* – Le Conseil national comptait, autrefois, un député pour vingt mille habitants. Il passa de 111 membres en 1848 à 147 à la fin du siècle, 167 en 1902, 189 en 1911. Puis deux modifications du rapport de base freinèrent son accroissement. En 1962, il fut décidé, une fois pour toutes, qu'il aurait 200 membres. La durée de la législature, qui était à l'origine de trois ans, fut augmentée à quatre ans en 1931. Mais la revision la plus profonde concerne le mode électoral: l'élection s'est faite à la majoritaire jusqu'en 1917, elle se fait à la proportionnelle depuis 1919 (voir ci-dessus, n^{os}55 et 56).

Le Conseil des Etats réunit toujours 44 personnes. La manière de les désigner et la durée de leurs pouvoirs sont réglées par les cantons. La tendance actuelle est au mandat quadriennal et à l'élection, au scrutin majoritaire, par le peuple (ci-dessus, n° 105).

Le bicamérisme est resté parfait. Aucun acte parlementaire – hormis les règlements des chambres – ne peut produire d'effet, si les deux conseils ne l'ont accepté en des termes identiques. Comme les socialistes, qui occupent près du quart des sièges du Conseil national, n'en ont que le onzième au Conseil des Etats, certains trouvent que le système est mauvais. Dans un Etat unitaire, ils auraient sans doute raison. Ils oublient, toutefois, que le Conseil des Etats n'est justement pas fait pour donner l'image proportionnelle de la nation, mais la couleur dominante des vingt-cinq cantons qui la composent.

114. *Le Conseil fédéral.* – Le Conseil fédéral a subi, dans les textes, encore moins de changements que les sections de l'Assemblée. A deux reprises, le constituant, saisi d'une initiative populaire, a refusé d'augmenter le nombre des conseillers et de les faire élire directement par le peuple (1900 et 1942). Il semble donc que tout soit resté comme avant.

Mais ce qui importe, pour une autorité, ce n'est pas seulement la manière dont elle est créée. C'est aussi ce qu'elle peut faire. Or les compétences respectives du Parlement et du Gouvernement ne sont plus tout à fait les mêmes. D'abord, il y avait, jusqu'en 1874, un recours général à l'Assemblée contre les actes du Conseil, que la revision totale a supprimé. Ensuite, la pratique a découvert en 1914, et confirmé en 1939, que le Gouvernement avait le pouvoir naturel de prendre des mesures extraordinaires dans les temps de détresse (voir ci-dessus, n°s 54 et 63). Mais il est encore plus remarquable de noter la part que le Conseil fédéral s'est acquise, dès l'aube du nouveau régime, dans l'activité législative ordinaire. C'est lui qui, depuis longtemps, confectionne les projets de lois. C'est lui qui, depuis longtemps aussi, complète les lois par des ordonnances. Bref, plus de la moitié des règles juridiques sont aujourd'hui l'œuvre du Gouvernement, et, parmi celles qui sont votées par l'Assemblée, il en est peu que le Gouvernement n'ait lui-même préparées.

Ce sont là autant de preuves qui corroborent le sentiment commun: le Conseil fédéral est devenu plus fort que ne l'avaient pensé les

hommes de 1848. A vrai dire, ils auraient pu prévoir l'évolution. Si vous confiez les affaires publiques à deux groupes de personnes, cent cinquante députés d'un côté, sept magistrats de l'autre, c'est en vain que vous déciderez de donner la prépondérance aux premiers. Le centre de gravité se déplacera, immanquablement, vers les seconds. Quand il s'agit de mesurer le prestige, le petit nombre l'a toujours emporté sur le grand. Dans un orchestre, le regard se dirige sur le soliste plutôt que sur les deuxièmes violons. C'est la même chose en politique, où nos conseillers fédéraux, trente-cinq fois plus «rares» que les députés, tiennent tout naturellement le devant de la scène. A cela s'ajoute qu'étant constamment occupés des affaires fédérales, et disposant des inépuisables ressources de l'Administration, ils ont en général une meilleure connaissance des dossiers que les parlementaires auxquels ils les proposent. Nous n'irons pas jusqu'à dire qu'aujourd'hui les rôles sont renversés et que le Gouvernement domine les chambres. La situation est probablement plus complexe. Mais l'image primitive d'un Conseil fédéral chargé d'exécuter les ordres de l'Assemblée, qui s'est peut-être réalisée au temps d'Alfred Escher, a cessé, depuis longtemps, d'être vraie.

115. *Le Tribunal fédéral.* – Le Tribunal fédéral, modèle 1848, ne compte pas. C'est en 1874 que notre cour suprême a pris de la consistance (cf. ci-dessus, n° 41). Depuis lors, ses pouvoirs se sont encore étendus. Nous ne voulons pas parler, ici, du développement du droit fédéral (n° 93), qui a eu pour conséquence normale que bien des procès, qui se terminaient autrefois devant les tribunaux cantonaux, finissent aujourd'hui devant une autorité nationale. Nous pensons plutôt à ce qui s'est passé à l'intérieur de la juridiction fédérale elle-même.

A l'origine, c'est-à-dire en 1874, les compétences judiciaires du droit public étaient partagées entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral. Or, cette fois-ci, l'évolution s'est faite au détriment du Gouvernement. Deux lois, de 1893 et de 1911, ont concentré dans la main des juges la justice constitutionnelle; ce qui signifie que la violation, par les autorités cantonales, de certaines libertés individuelles, qui relevait jusqu'alors du Conseil fédéral, passe désormais au tribunal. Le processus est encore plus clair pour la justice administrative. La violation des lois administratives fédérales fut, pendant longtemps, du seul

ressort du Gouvernement. Puis une revision constitutionnelle de 1914 fit du Tribunal fédéral une cour de droit administratif (art. 114 bis). La première loi d'application, qui est de 1928, ne tira toutefois qu'une conséquence partielle de ce principe: le tribunal ne connaîtrait que d'un certain nombre d'affaires, limitativement énumérées. Mais, dans une deuxième loi d'application, votée en 1968, le recours au tribunal a été généralisé et la compétence gouvernementale réduite à des catégories d'exceptions.

Il y a pourtant un pouvoir que le Tribunal fédéral n'a jamais reçu. C'est celui de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales et des arrêtés fédéraux de portée générale. Le constituant de 1874 n'a pas voulu suivre, sur ce point, l'exemple américain (cf. l'art. 113 III). Une initiative populaire qui proposait de revenir sur cette décision a été rejetée en 1939. Nous avons donc un système qui peut sembler boiteux: le législateur fédéral doit, comme les législateurs cantonaux, respecter la Constitution fédérale; mais, à la différence des législateurs cantonaux, s'il la viole, il échappe à toute censure judiciaire. Cette apparente irrégularité s'explique, néanmoins, fort bien. Les lois fédérales qui violent la Constitution ne sont pas nombreuses et la question de savoir si elles la violent vraiment est, le plus souvent, une affaire d'exégèse. S'il en est ainsi, on ne voit pas pourquoi l'interprétation des juges prévaudrait sur celle des parlementaires.

116. *L'organisation cantonale, 1848–1974.* – Pour résumer une longue histoire, nous nous bornerons à noter que tout ce qui s'est fait au niveau fédéral se retrouve dans les cantons, et que les cantons ont même adopté quelques nouveautés dont la Confédération n'a pas voulu. Dans la plupart des cantons, les grands conseils sont élus, maintenant, à la proportionnelle; les gouvernements, abaissés au temps de la Régénération (ci-dessus, n° 111 in fine), se sont progressivement renforcés; la justice administrative a été remise aux tribunaux. Mais les cantons sont allés plus loin. Tous font élire leur gouvernement par le peuple et lui donnent, de la sorte, un supplément d'autorité (ci-dessus, n° 105). Plusieurs admettent que leurs tribunaux revoient la constitutionnalité des lois cantonales. Enfin, l'un d'eux (Zurich), s'inspirant de modèles étrangers, vient de créer (1971), sous le nom de médiateur (ombudsman), un organe de contrôle d'un genre nouveau, chargé de recueillir les doléances des administrés.

CHAPITRE TROISIÈME

Le rôle de l'Etat

117. *Les services que rend l'Etat.* – Sous l'ancien régime, l'Etat vaquait aux tâches primitives et traditionnelles de la défense, de la justice et de la police; il entretenait quelques chemins; il faisait la poste, quand il ne l'affermait pas, comme Berne, à des particuliers. L'Helvétique se donna un souci nouveau, qui fut d'ailleurs un de ses plus grands mérites: un décret de 1800 rendit l'école primaire obligatoire. Puis les cantons se mirent à construire des routes, des hôpitaux, des universités. Plus tard, la Confédération créera l'école polytechnique (1854); elle jettera les bases de la sécurité sociale (1890; ci-dessus, n° 48); elle rachètera les grandes compagnies ferroviaires (1898; n° 50). Surtout, elle ne cessera de légiférer, avec les cantons, en droit civil, en droit pénal, sur la circulation, les transports, l'économie, la santé, de sorte qu'il ne restera plus beaucoup de parcelles, dans la vie d'un homme, qui n'aient été labourées par l'Etat.

Ce qui complique la description, c'est que l'œuvre de l'Etat revêt des formes diverses, que son intervention atteint des profondeurs variables. Tantôt l'Etat se borne à réglementer le comportement des hommes, à donner une base à leur travail, une barrière à leur liberté. Tantôt il subventionne une activité particulière qu'il juge profitable à la société et, parce qu'il la soutient de ses deniers, l'entoure d'une surveillance étroite. Tantôt il accomplit lui-même cette tâche d'utilité publique, pour suppléer l'initiative privée ou pour lui servir de modèle. Quand, par exemple, on note que l'Etat s'occupe de logement, on n'a rien dit de précis tant qu'on n'a pas spécifié le niveau de son action. Il peut, en effet, se contenter d'une législation minimale sur le contrat de bail, comme l'a fait l'auteur du code des obligations en 1881 (n°s 40 et 51); il peut poser des règles plus strictes, protéger les locataires contre des hausses excessives de loyer et des résiliations injustifiées (n° 64); il peut aussi, pour lutter contre la pénurie, interdire la démolition de maisons habitables (sic, plusieurs lois des années 1960); il peut encourager, par des subsides, la construction de nouveaux logements (nous avons également, sur ce point,

plusieurs lois depuis la guerre); il peut enfin bâtir lui-même des maisons, ou en acheter, ce qu'il fait parfois par l'intermédiaire de certains établissements publics, tels que des caisses de pensions.

118. *Les bénéficiaires des services de l'Etat.* – Il n'est pas toujours facile de savoir à qui profitent les services de l'Etat. Prenons, par exemple, le cas de l'agriculture. La Confédération lui a versé quelques subventions depuis la fin du siècle passé (voir une loi de 1893, qui n'avait d'ailleurs pas de base constitutionnelle). Puis elle a fait un gros effort pour la culture du blé, en instaurant un système d'achat, à haut prix, de la récolte indigène et de revente à perte aux meuniers, qui a été régularisé en 1929 (art. 23 bis de la Constitution). Puis elle a reçu une compétence générale en 1947 (art. 31 bis III; n° 66 in fine), en vertu de laquelle elle soutient, notamment, le prix du lait. Bref, elle dépense aujourd'hui un milliard de francs par année dans ces divers programmes. Au bénéfice de qui? Des paysans ou des consommateurs? C'est ici que le raisonnement commence à faire des méandres. A première vue, les subventions augmentent le revenu des agriculteurs. En y regardant de plus près, on se dit que ce sont les consommateurs qui paient moins cher leur nourriture. Un supplément de réflexion nous fait alors penser que, sur le marché mondial, ils paieraient parfois moins et que, s'ils n'y peuvent accéder à leur gré, c'est bien parce qu'on veut protéger la campagne. Mais, finalement, pourquoi le peuple suisse accepte-t-il ce régime onéreux? Pour maintenir une certaine diversité sociale? Peut-être. Mais c'est surtout pour s'assurer, dans un temps où le commerce extérieur serait rompu, un approvisionnement indigène. Avec notre milliard, nous avons obtenu d'avoir de la viande et du lait suisses en suffisance, du blé suisse pour huit mois par an. C'est quelque chose et l'on voit bien, maintenant, dans l'intérêt de qui se fait cette politique: à long terme, ce ne sont pas les consommateurs qui font vivre les paysans, mais l'inverse. Les bénéficiaires devraient s'en souvenir et ne pas se fâcher toutes les fois qu'augmente le prix d'un produit agricole.

119. *Le financement des services de l'Etat.* – C'est un fait que, lorsqu'on examine une tâche quelconque de l'Etat, on bute toujours, tôt ou tard, sur le problème de son financement. Qui va payer? Il faut bien

que quelqu'un paie, même si cela ne se voit ni se sent. Un Etat socialiste, par exemple, peut parfaitement entretenir des savants et des soldats avec le bénéfice de ses entreprises commerciales; dans ce cas, c'est l'ouvrier, ou le client, ou les deux qui subventionnent la science et l'armée. Dans notre pays, où l'Etat n'a pas l'habitude de faire du commerce, les services qu'il rend se financent de deux manières: par l'émolument ou par l'impôt. Si l'usager du service en paie la contrepartie, on parle d'émolument. Si le service est gratuit, la charge en incombe à l'Etat, donc à l'ensemble des contribuables, qui paient des impôts. A vrai dire, il y a tellement de sortes d'impôts que la répartition finale de la charge est très variable: les droits d'entrée sur les carburants, par exemple, sont proches de l'émolument, l'impôt direct et progressif en est très éloigné. D'ailleurs, même les émoluments peuvent être diversement conçus: au lieu d'être individuels, ils peuvent favoriser certaines catégories d'usagers au détriment des autres. La tendance de l'histoire moderne est de passer de l'émolument individuel à l'impôt.

Ce genre de question semble ne s'être jamais posé pour des services aussi généraux que la défense et la police. C'est, de tout temps, l'impôt qui les a financées. La justice, elle aussi, s'appuie principalement sur l'impôt, les justiciables ne payant que peu d'émoluments. L'usage des routes est gratuit, dans toute la Suisse, depuis 1848; celui des écoles primaires, depuis 1874; celui des autres écoles l'est progressivement devenu. A côté de ces services qui se sont «fiscalisés», il y en a d'autres dont le prix, qui continue d'incomber aux usagers, est réduit par des subventions. C'est le cas des transports publics, celui des hôpitaux, celui aussi de la plupart des assurances sociales, qui reçoivent d'importants subsides de la Confédération et des cantons. Et encore, pour la partie émolument de ces assurances, les primes se calculent moins en raison du risque que les assurés font courir à l'institution qu'à proportion de leur capacité financière (sic, l'assurance vieillesse et survivants; bientôt, probablement, l'assurance maladie). Il n'y a guère que la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité qui se paie au prix coûtant, quand ce n'est pas plus cher, pour d'évidentes raisons d'économie. Car, quoi qu'on puisse penser du caractère «social» de l'impôt, il faut absolument que les biens qui sont rares, ou qui menacent de l'être, soient ménagés et ils ne le seront pas, si on les vend au-dessous de leur valeur.

120. *L'activité de l'Etat et la liberté des particuliers.* – Mais l'Etat qui rend des services pose un autre problème. Il ne s'agit plus de savoir qui va financer son activité. Il s'agit de comprendre que certains risquent de la payer d'une autre manière, par une diminution de leur liberté. Ce ne sont d'ailleurs pas toujours les tâches qui coûtent le plus d'argent qui menacent le plus la liberté. Considérons, par exemple, la défense du pays. Si l'on entend, par là, que l'Etat doit entretenir une armée, exercer des soldats, acquérir des fusils, des canons, des avions, on pense à une activité financièrement assez lourde, mais qui ne porte qu'une faible atteinte à la liberté; quelques mois de service militaire sur toute une vie d'homme, quelques immeubles expropriés dans l'ensemble du territoire. Mais imaginez, maintenant, que l'Etat se préoccupe de la défense spirituelle du pays; qu'il s'inquiète du plus léger doute qu'on peut émettre sur l'efficacité de l'armée; qu'il s'irrite des moindres critiques adressées à nos institutions; qu'il prenne ombrage de tout ce qui peut diviser notre société; parce que, n'est-ce pas, on ne se défend bien que lorsqu'on est uni, lorsqu'on sait pour quoi on se bat, lorsqu'on a confiance dans son capitaine: cette chaîne impeccable d'arguments nous mène droit à la tyrannie. Et notez que cela ne coûte pas cher, quelques articles dans un code pénal, quelques cellules dans une prison. Notez aussi que l'intention est excellente: nous aimons notre patrie, nous ne voulons pas qu'elle soit affaiblie. Il doit bien y avoir un sophisme quelque part. En tout cas, ce qui est remarquable, c'est que c'est toujours au nom d'une abstraction, le pays, la société, les braves gens, l'intérêt public, qu'on étouffe la liberté, très concrète, des particuliers.

121. *La garantie des libertés.* – Parce qu'on a bien compris le danger qu'un Etat trop zélé faisait courir à la liberté, on a commencé, dès le dix-huitième siècle, à borner son pouvoir. Et on l'a fait en proclamant, solennellement, l'existence des individus. On a dit que l'homme tirait de sa nature, dès sa naissance, une panoplie de droits que l'Etat devait respecter. Et on a pris l'habitude d'en dresser le catalogue juridique: liberté personnelle ou habeas corpus, contre les détentions arbitraires; inviolabilité du domicile, contre les visites policières et les perquisitions; liberté de la presse, contre la censure et la condamnation pour délit d'opinion; liberté de croyance, contre les dogmes imposés; droit d'association et de réunion, droit de propriété, liberté du commerce et de l'industrie.

122. *Les catalogues.* – Les premiers catalogues de cette sorte se trouvent dans les constitutions américaines du temps de l'Indépendance. Puis la France, à l'aube de sa révolution, en a donné le plus mémorable des modèles (août 1789). Nouvelle version, mais moins bonne, dans la Constitution de 1793. Autre version, encore plus verbeuse, dans celle de 1795, celle-là même qui déteignit sur l'Helvétique. C'est dire que, du point de vue littéraire, nous n'avons pas été gâtés. Mais l'essentiel n'est pas là: notre première constitution écrite protège les droits de l'homme et c'est de bon augure.

Recul, il est vrai, en 1802: la seconde constitution ne traite que de structure et d'organisation. De même les vingt chapitres de l'Acte de Médiation. D'ailleurs, ces catalogues ont maintenant mauvaise presse: ils vous ont une saveur jacobine qui n'est plus du tout convenable. Inutile de dire qu'on n'en trouve pas trace non plus dans les constitutions de 1814.

Il était réservé à la Régénération de renouer avec l'Helvétique. Le libéralisme rétablit la notion des droits individuels, il en tire même son nom (ci-dessus, nos 15 et 16). Toutes les constitutions des années trente auront donc le catalogue et on n'en concevra plus, désormais, qui n'en soit pas pourvue. Le seul problème concerne les rapports entre la Confédération et les cantons.

123. *Libertés fédérales et libertés cantonales.* – Pendant plus d'un siècle, l'idée qui a prévalu est celle du caractère en quelque sorte subsidiaire du droit fédéral. Comme tous les cantons s'étaient donné des déclarations très complètes, le constituant de 1848 jugea inutile d'en écrire une de plus. C'est pourquoi la Constitution fédérale ne contient que quelques garanties éparses, pour des libertés qu'on estimait, sans doute, particulièrement importantes ou particulièrement menacées (no 31). Il en alla de même en 1874; nous avons deux ou trois garanties nouvelles (no 43), mais rien qui ressemble à un vrai catalogue. Cette rédaction pointilliste eut sa contrepartie jurisprudentielle: le Tribunal fédéral ne protégea que les libertés qui étaient mentionnées expressément dans une constitution cantonale ou dans la Constitution fédérale.

Vu de près, le système était absurde. Il signifiait deux choses également insoutenables: d'abord, que la liberté pouvait varier d'un canton à un autre; ensuite, que la plupart des libertés n'étaient opposables qu'aux autorités cantonales, non pas aux fédérales. Pour finir, le tribunal a bien dû changer d'avis. En 1960 (!) il admit, comme la doctrine le lui suggérait depuis longtemps, que la Constitution fédérale renfermait un catalogue véritable et complet; que les garanties expresses étaient les points apparents d'une série dont les autres termes, pour être inexprimés, n'en étaient pas moins réels; que, par exemple, la liberté personnelle était, autant que la liberté de la presse, protégée par le droit fédéral, bien qu'elle n'y fût nommée nulle part; qu'en conséquence, les déclarations cantonales avaient perdu leur nature juridique et n'avaient plus qu'une valeur d'histoire.

124. *La conception classique de la liberté.* – Entendue dans son sens classique, une liberté garantie par la Constitution assure aux particuliers une sorte de réduit personnel à l'intérieur duquel l'Etat ne doit pas pénétrer. La liberté de la presse me permet d'exprimer ma pensée sans que l'Etat puisse m'en empêcher par la censure, des saisies ou des peines injustifiées. La liberté du commerce et de l'industrie me permet d'exercer une activité économique sans que l'Etat puisse m'interdire une profession ou m'imposer des prix. C'est toujours la même idée: je peux faire ceci, cela, sans que l'Etat vienne s'en mêler.

Quand l'Etat s'en mêle néanmoins, les lois de procédure m'offrent les remèdes suivants: contre une loi, une décision, un jugement cantonal, le recours de droit public au Tribunal fédéral; contre une décision fédérale, le recours de droit administratif au même tribunal (no 115); contre une ordonnance du Conseil fédéral, pas de moyen direct, mais la possibilité de la faire annuler en attaquant un acte d'application. Contre une loi fédérale, pas de moyen, même détourné. Cela, nous le savons: le législateur fédéral peut impunément violer la Constitution (no 115 in fine). Nous avons vu les raisons de cette absence de contrôle. Nous pouvons ajouter que, suffisamment balancée par les mécanismes de la démocratie directe, elle n'a pas eu de conséquences fâcheuses.

125. *Les irradiations de la conception classique.* – L'idée qu'une liberté constitutionnelle nous donne un droit à une abstention de l'Etat n'a pas cessé d'être correcte. Mais elle s'est enrichie, à la longue, de deux prolongements.

D'abord, on a bien dû comprendre que la liberté pouvait aussi souffrir du fait des particuliers; qu'il ne suffisait pas que l'Etat nous laisse agir à notre gré, si des tiers, par leurs pressions ou leur concertations, pouvaient nous l'interdire; qu'on avait peu gagné à supprimer la censure publique, lorsque, sans l'avoir voulu, on demeurait soumis à un contrôle privé. C'est pourquoi les tribunaux se mettent, progressivement, à frapper les détenteurs de la puissance économique ou sociale de restrictions comparables à celles que la Constitution impose à l'Etat. Quand l'analogie des situations est vraiment évidente, ce peut même être le législateur qui intervient, comme il l'a fait, en 1962, avec sa loi sur les cartels.

Cette référence à la législation nous amène à décrire un autre développement. Au fond, à quoi nous sert la liberté d'opinion? A permettre à chacun de dire ce qu'il pense? Oui, sans doute. Mais aussi à permettre à tout le monde de savoir ce que chacun pense et de tirer profit de la compétition des idées. Derrière la plupart des droits individuels, il y a un intérêt collectif: on peut ainsi soutenir que la liberté d'opinion élève le niveau des sciences et des arts, comme la liberté du commerce celui de l'économie; en un mot, tirer des garanties constitutionnelles un véritable programme politique. Mais ce programme ne s'épuisera pas en quelques décisions judiciaires. La pluralité de la presse, par exemple, ne s'obtient pas tellement par des recours de droit public, mais peut-être davantage par un ensemble de lois sur la concentration des journaux, l'indépendance des rédacteurs ou la répartition des recettes publicitaires.

126. *Les droits sociaux.* – C'est au même ordre d'idées que se rattache la notion, assez nébuleuse, des droits sociaux. On entend communément, par ce terme, des droits individuels qui auraient pour objet une prestation positive. On leur a collé l'adjectif «social», parce qu'ils sont destinés à redresser des inégalités de revenus et qu'aujourd'hui tout ce qui tend à corriger la répartition des richesses est social. Le meilleur exemple d'un droit social est, évidemment, le droit aux rentes d'une assurance sociale. Si on s'en était tenu à ce modèle, il n'y aurait pas eu tellement d'histoires. Mais certains juristes, mus par un besoin de symétrie, ont pensé que ces droits positifs avaient leur place dans les constitutions, à côté des libertés négatives. Ils ont donc proposé d'inscrire, en une sorte de deuxième catalogue: le droit au travail, le droit au logement, le droit à l'instruction ou à la formation, le droit à la santé, le droit à l'environnement, etc., sans prêter assez d'attention au malentendu que ce langage allait créer.

En effet, la symétrie est fausse. Les libertés négatives sont de véritables droits subjectifs qu'on invoque directement devant les tribunaux. Exemple: je peux demander au juge d'annuler une décision cantonale qui interdit une assemblée; le juge est tout à fait capable de dire si l'interdiction était justifiée. Les droits positifs, en revanche, se prêtent fort mal à cette procédure directe. Je ne peux tout de même pas, en me fondant simplement sur un petit texte constitutionnel, demander au juge de condamner l'Etat, ou un particulier, à me fournir du travail ou un appartement. Il est évident que l'Etat doit tout faire pour assurer le plein emploi et permettre à chacun de se loger décemment à un prix raisonnable. Mais ce sont là, encore une fois, des programmes politiques ou, si vous préférez, des mandats politiques auxquels ne correspond aucun droit subjectif des particuliers. Les particuliers ne commenceront d'avoir de tels droits qu'une fois que le législateur aura fait son devoir en réalisant le programme qui lui était imposé, de même que les vieillards n'ont, en 1925, tiré aucune créance de l'art. 34 quater de la Constitution et qu'ils ont dû attendre, pour toucher des rentes, que la loi sur l'assurance vieillesse fût entrée en vigueur (ci-dessus, n° 59). Il n'est pas du tout certain que la sécurité de l'emploi suppose une obligation de contracter; mais, s'il s'avère que c'est la meilleure solution, c'est au législateur à l'introduire, pas au juge.

Ces considérations ont paru si évidentes que le peuple et les cantons suisses ont refusé, par trois fois, l'inscription d'un droit au travail (1894, 1946 et 1947); qu'ils ont également repoussé celle d'un droit au logement (1970); et que les cantons n'ont même pas accepté celle, pourtant moins problématique, d'un droit à la formation (1973; ci-dessus, n° 93 in fine).

127. *Les limites des libertés.* – Revenons, pour conclure, à nos libertés négatives, celles qui n'ont pas besoin de lois pour produire leur effet, celles qui s'imposent aux tribunaux en même temps qu'à toutes les autorités publiques. Elles arrêtent le pouvoir de l'Etat, c'est même pour cela qu'elles ont été proclamées (n° 121). Mais, par un retour

naturel en ces matières, le pouvoir de l'Etat les arrête: il faut qu'elles aient des bornes.

Nos libertés ne sont pas absolues, elles ne se conçoivent que dans leur rapport avec la société, qui doit être protégée de leurs excès. La liberté personnelle ne me permet ni de tuer, ni de voler, ni de conduire à gauche. La liberté d'opinion ne me permet pas de calomnier, ni de répandre sciemment de fausses nouvelles. La liberté de l'industrie ne me permet pas d'étourdir mes voisins de fumée et de bruit, ni celle du commerce de vendre à mes clients des marchandises gâtées. Tout cela se comprend fort bien. Les difficultés surgissent quand il s'agit de dire où commencent les excès; pour l'homicide, c'est clair; pour le bruit, beaucoup moins.

Le Tribunal fédéral a consacré d'innombrables arrêts à cette question des limites. Sa jurisprudence peut se ramener à quelques grands principes. 1° Les limites doivent avoir une base légale; la loi doit être d'autant plus claire que la restriction est grave. 2° Les limites doivent être suffisamment justifiées par l'intérêt public; elles doivent être proportionnées à leur but et ce but, à son tour, doit être proportionné à la liberté qu'on restreint. 3° Quand les restrictions imposent à certaines personnes, plus qu'aux autres, un sacrifice particulièrement lourd, la justice ordonne de les indemniser.

De ces principes, le deuxième est, sans doute, le plus important. C'est lui qui caractérise une civilisation: quel intérêt social l'emporte sur celui des individus? La survie de l'Etat? Oui, certainement, pourvu qu'on n'en tire pas d'abusives conséquences et qu'on ne voie pas, dans la moindre dissonance, la ruine de notre ordre politique (n° 120). Mais encore: la tranquillité, la sécurité, la santé publiques? Tout cela est vrai aussi, le Tribunal l'admet depuis longtemps (cf. n° 66 in initio). Seulement, l'intérêt public va plus loin. Il dépasse le niveau des valeurs policières. Plutôt que de prévenir des dangers, il se soucie d'accroître la prospérité commune. Dans son ardeur distributive, il va jusqu'à réduire la liberté des uns à seule fin d'augmenter celle des autres. Nous sommes entrés dans une époque où cette péréquation des libertés est devenue l'une des tâches primordiales du législateur.

128. *Histoire d'un propriétaire.* – Et si nous finissions par une petite histoire? Je pense à la garantie de la propriété, qui fournit d'assez

bons exemples. Il y a cent ans, un propriétaire foncier était vraiment le maître de son terrain. La maison qu'il y construisait était bien à lui, il en faisait ce qu'il voulait, à moins qu'elle ne fût dangereuse pour les voisins ou les passants. Auquel cas on pouvait, pour un motif strictement policier, l'obliger à la démolir. Puis vint le temps des planificateurs, qui mirent, dès le tournant du siècle, un peu d'ordre dans l'emploi du sol. Si votre propriété était en une certaine zone, ils vous interdisaient d'y construire. Ils vous l'interdisaient pour des raisons variées: laisser la terre aux paysans, donner de l'air aux citadins, épargner un beau paysage; ils le font, aujourd'hui, pour réserver une piste aux skieurs. Ce n'est pas tout. Nous eûmes, dès 1950, une pénurie de logements et l'Etat, pour la combattre, prit une mesure naturelle. Il interdit, cette fois-ci, la démolition des bâtiments habitables (n° 117 in fine). La fin de l'histoire vient d'elle-même: il manque une dernière pièce au tableau, c'est l'obligation de construire. Or voici que le Conseil fédéral, dans un projet de 1972, propose de combler la lacune (n° 71 in fine): celui qui, dans une zone d'habitation ou d'industrie, laisse sa parcelle en friche peut se la voir exproprier.

Il y avait donc deux activités de l'homme: construire et démolir. Il y avait deux prescriptions de l'Etat: interdire et obliger. En un siècle, nous aurons eu toutes les combinaisons. On aura tout dit au propriétaire: «Démolis, ne construis pas, ne démolis pas, construis!» Et, si on lui a tout dit, c'est que l'intérêt public, miroir d'une société complexe, a successivement commandé tout cela.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Eduard His, *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, 3 volumes, Bâle 1920, 1929, 1938.

William E. Rappard, *La Constitution fédérale de la Suisse*, Neuchâtel 1948.

Walther Burckhardt, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, 3ème édition, Berne 1931.

Fritz Fleiner – Zaccaria Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich 1949.

Marcel Bridel, *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, 2 volumes, Lausanne 1959, 1965.

Antoine Favre, *Droit constitutionnel suisse*, 2ème édition, Fribourg 1970.

Peter Saladin, *Grundrechte in Wandel*, Berne 1970.

Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Berne 1970.

TABLE DES MATIÈRES

Première partie: Les événements 5

I. De 1798 à 1848 7

II. De 1848 à 1918 29

III. De 1918 à 1974 52

Deuxième partie: Les institutions 75

I. La structure de l'Etat 81

II. L'organisation de l'Etat 91

1. Le peuple 91

2. Les organes 100

III. Le rôle de l'Etat 108

Bibliographie sommaire 118