

COLLECTION FOCUS

Focus est une collection qui présente des synthèses sur des thématiques de sciences humaines et sociales, ainsi que sur des sujets d'actualité. Elle vise un large public et s'adresse en premier lieu à des personnes qui souhaitent découvrir un domaine et en comprendre les principaux enjeux. Elle permet de s'informer de l'état d'une question et de saisir les différentes approches ou points de vue exprimés sur un sujet particulier.

Des extraits de documents, des chronologies et des cartes complètent le texte. Une bibliographie sélective permet d'orienter le lecteur qui souhaite approfondir un thème.

La collection Focus est dirigée par Alain Cortat.

Histoire de la Suisse de François Walter paraît en 5 tomes.

DÉJÀ PARUS :

1. L'invention d'une Confédération (xv^e-xvi^e siècles) ;
2. L'âge classique (1600-1750) ;
3. Le temps des révolutions (1750-1830) ;
4. La création de la Suisse moderne (1830-1930).

À PARAÎTRE EN 2010 :

5. Certitudes et incertitudes du temps présent (de 1930 à nos jours).

FRANÇOIS WALTER

HISTOIRE DE LA SUISSE

TOME 4

LA CRÉATION DE LA SUISSE MODERNE
(1830-1930)

ÉDITIONS ALPHIL-PRESSES UNIVERSITAIRES SUISSES

Zs 1561/4

5

D'UNE CONSTITUTION À L'AUTRE (1848-1874)

La réussite que représente l'avènement de l'État fédéral n'a pas échappé aux observateurs extérieurs les plus lucides. Déjà en janvier 1848, à Paris, Alexis de Tocqueville fait part de son admiration à l'Académie des sciences morales et politiques en ces termes : « *Si le théâtre est petit, le spectacle a donc de la grandeur. Il a surtout une originalité singulière. Nulle part la révolution démocratique qui agite le monde ne s'était produite au milieu de circonstances si compliquées et si bizarres.* » En effet, cet intellectuel, qui fut la conscience de la démocratie au milieu du XIX^e siècle, a perçu le caractère exceptionnel de l'avènement de la nation suisse dans un contexte européen où, justement, l'utopie créatrice était en train de trébucher. Au début des années 1850 s'amorce déjà le grand reflux qui marque l'échec du printemps des peuples. Seule république à survivre à terme en Europe, la Suisse acquiert valeur d'exemplarité.

1. LES SOLUTIONS HARDIES DE 1848

Sous l'appellation traditionnelle de « Confédération » qui demeure, même si le mot ne correspond plus à la réalité institutionnelle, c'est un système entièrement neuf que met en place la Constitution fédérale (*Bundesverfassung*) du 12 septembre 1848 par la création d'un État fédératif. Consacrant la liberté d'établissement avec la citoyenneté suisse, garantissant les grandes libertés fondamentales d'opinion, de réunion et d'association, elle proclame l'égalité devant la loi, soit l'application

à tous les citoyens d'une règle égale dans des circonstances égales ; de là découle notamment la confirmation du suffrage universel. Elle réussit surtout à équilibrer les attentes conservatrices, attachées à la souveraineté des cantons, et celles des radicaux, préoccupés d'assurer conjointement la souveraineté nationale et la souveraineté populaire. C'est que les cantons demeurent des États souverains dans tous les domaines où leurs pouvoirs ne sont pas limités par la Constitution. Précisément, la loi fondamentale transforme la Suisse en un État national avec des compétences qu'elle circonscrit étroitement : affaires étrangères, défense militaire, travaux publics, formation supérieure, administration des douanes et des postes ainsi que régence des monnaies. Cette énumération suffit à montrer les limites de la centralisation opérée en 1848.

Le modèle étatsunien sert de référence. Il est connu à travers l'œuvre déjà célèbre de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, publiée en 1835, qui explique le fonctionnement d'un système au sein duquel la souveraineté est partagée entre un pouvoir central et les membres de l'Union. C'est, on s'en doute, sur ce thème que les négociations des constituants s'avèrent les plus âpres. Il semblerait que le représentant genevois Louis Rilliet de Constant soit le premier à formuler une solution de compromis bicamérale à l'américaine, qui paraissait auparavant tout à fait exotique. Elle permet un équilibre entre ce qu'on appelle l'élément cantonal et l'élément national, puisque la « volonté nationale » s'exprime par la « concordance des volontés cantonales et de la volonté populaire ». Concrètement, le pouvoir législatif est assumé conjointement par les Chambres fédérales : un Conseil national de 111 députés, soit 1 pour 20 000 habitants, et un Conseil des États de 44 députés, soit 2 par canton, qui forment ensemble l'Assemblée fédérale

Profitant de leur position de force, les radicaux organisent à leur profit la mise en place des institutions. Selon l'historien Erich Gruner, ils suivent la logique selon laquelle « *la Suisse nouvelle doit être gouvernée par ceux qui l'ont faite et non par*

ceux qui l'ont combattue et la combattent encore». La manipulation de la géographie électorale est une pratique érigée en principe. Le système de vote majoritaire plurinominal s'y prête bien, car il veille à s'assurer la totalité des sièges d'un arrondissement donné en s'octroyant au moins 51 % des suffrages. Ce sont donc de savantes manœuvres de délimitation des circonscriptions en fonction de la distribution supputée des électeurs qui sont opérées à 8 reprises entre 1848 et 1914. Ainsi, à Genève et Neuchâtel en 1848, on opte pour un seul arrondissement afin de noyer la minorité conservatrice dans la majorité radicale⁵. En revanche, à Fribourg, où les radicaux redoutent l'issue des élections, on dessine 5 cercles électoraux afin que la minorité radicale puisse se faire entendre. La tactique fonctionne fort bien puisque la première Assemblée fédérale, réunie le 6 novembre 1848, est constituée à 73 % de députés radicaux (*Freisinnige*) alors que cette tendance a recueilli 58 % des voix. En revanche, les conservateurs catholiques ne disposent que de 4,8 % des sièges malgré leur 11,6 % de suffrages ! Comme le constate l'historienne Irène Herrmann, le radicalisme était *«soigneusement protégé par un système qu'il avait lui-même élaboré et qui lui assura, durant quelques décennies, un règne sans partage sur les destinées de la Suisse»*.

2. LA RECONSTRUCTION (1848-1868)

Le 16 novembre 1848, la première Assemblée fédérale élit un premier gouvernement collégial de 7 membres, appelé « Conseil fédéral » ; il sera présidé à tour de rôle pour une année par l'un des conseillers fédéraux qui prend le titre de « président de la Confédération ». Cet aréopage est composé exclusivement

⁵ Ce genre de pratique est aussi utilisé dans les élections cantonales. Le cas le plus connu est celui du Tessin, où le régime conservateur de G. Respini a exercé de cette manière un pouvoir exclusif qui amena l'opposition radicale à fomentier une véritable révolution violente en 1890 et à demander l'application d'un nouveau système de répartition des sièges, proportionnelle à la force des partis.

de radicaux, issus pour la plupart d'une génération qui a déjà vécu les révolutions libérales de 1830. Ces personnalités issues de la moyenne bourgeoisie proviennent en majorité de cantons récents, jamais des anciennes villes capitales et toujours de petites localités⁶. Un subtil dosage confessionnel et linguistique assure une représentation des minorités. Les cantons non représentés se consolent en ayant au moins un juge au nouveau Tribunal fédéral, constitué de 11 membres. Cependant, l'absence de compétences dans le domaine du droit public n'en fait pas encore une véritable cour suprême. Le choix d'une capitale fédérale oppose aussi plusieurs cités, telles Lucerne, Zurich et Berne. C'est cette dernière ville qui l'emporte assez nettement lors du vote au Parlement.

Le pouvoir fédéral repose sur une superstructure légère de 52 fonctionnaires – ils sont plus de 140 000 aujourd'hui –, avec un budget de 5 millions de francs – il atteint plus de 160 milliards actuellement ! Un important travail de législation organique a été accompli durant les premières années. Il concerne la mise en place des postes, dont le cahier des charges comporte aussi le transport des voyageurs. On organise les douanes et on choisit une monnaie unique : le « franc », jugé plus républicain, est préféré en 1850 à un florin trop aristocratique. Enfin, on adapte l'organisation militaire et l'on amorce la codification du droit fédéral. Parmi les dossiers épineux, celui de l'engagement de l'État dans la construction des chemins de fer oppose le conseiller fédéral bernois Jakob Stämpfli au Zurichois Alfred Escher (1819-1882), conseiller national de 1848 à sa mort, grand défenseur de l'initiative privée et leader

⁶ Le premier gouvernement suisse est composé de Jonas Furrer (Zurich), Ulrich Ochsenbein (Berne), Henri Druet (Vaud), Wilhelm Näff (Saint-Gall), Josef Munzinger (Soleure), Friedrich Frey-Hérosé (Argovie), Stefano Francini (Tessin). C'est leur canton de provenance qui est indiqué entre les parenthèses. Les 7 conseillers fédéraux ont chacun un département : les Affaires étrangères (appelé Département politique) confié chaque année au président de la Confédération ; l'Intérieur ; la Justice et la Police ; les Affaires militaires ; les Finances ; le Commerce et les Douanes ; les Postes et les Travaux publics.

incontesté de la droite économique au Parlement⁷. L'autre dossier très sensible est celui des établissements d'enseignement supérieur prévus par la Constitution. En compensation de ne pas avoir été retenue comme capitale, la ville de Zurich est choisie comme siège de la grande école technique, le « Poly », incarnation du progrès que l'on attend du développement des sciences et des techniques. Les universités cantonales (à l'époque Bâle, Zurich et Berne) conservent le monopole de la médecine, du droit et de la théologie, les sciences humaines étant peu développées et considérées comme dépourvues d'utilité.

L'État fédéral est entièrement dominé par le radicalisme. Les catholiques conservateurs se sont repliés sur leurs bastions de Suisse centrale, leur « ghetto » selon le mot un peu outré de l'historien Urs Altermatt. Les représentants catholiques au Parlement fédéral sont parfois considérés comme des traîtres et les régions catholiques ont l'impression d'être devenues des pays sujets des radicaux. Dans les cantons où, après un intermède radical, la majorité catholique conservatrice a repris le contrôle du pouvoir (à Fribourg en 1856, en Valais en 1857 et à Lucerne en 1863), les chefs conservateurs sont partisans d'une opposition totale à l'idéologie dominante. Or, si le problème de l'intégration des catholiques reste entier, il faut bien constater que la polarisation politique dépasse un antagonisme confessionnel ému. En réalité, il s'agit désormais d'un conflit entre les tendances centralistes du radicalisme avancé et la résistance fédéraliste craignant pour la souveraineté cantonale. « *Le temps viendra peut-être où tout ce qui ne parle pas allemand ne sera pas considéré comme Suisse* », s'exclame un journal genevois en 1851 ! Ainsi la classe politique suisse romande fait cause commune dès le milieu des années 1850 avec l'opposition aux « barons fédéraux » (*Bundesbarone*), terme stigmatisant l'arrogance triomphaliste des personnalités radicales qui semblent

⁷ La construction des chemins de fer est abordée plus loin au chap. IX, p. 84-86.

dicter la politique fédérale. En effet, très rapidement se profile dans l'ombre du Conseil fédéral, auquel incombe la routine administrative, un cercle d'hommes plus jeunes, experts dans les domaines économique et financier. Le plus en vue est l'incorruptible Alfred Escher, patron de compagnies de chemin de fer, promoteur de la ligne du Gothard, fondateur du Crédit suisse, à la tête d'un puissant réseau d'affaires. Actif pendant trente ans au Conseil national et au Grand Conseil de son canton, il siègera quelques années à l'exécutif cantonal mais refusera toujours un fauteuil de conseiller fédéral, préférant étendre son réseau d'influence et contrôler les candidatures. Ce n'est pas sans raison qu'un journal vaudois parle en 1869 de « féodalité industrielle » pour désigner le système fédéral. Dès les années 1860, la résistance à la « monarchie des barons du chemin de fer » se manifeste par l'exigence d'une extension des droits démocratiques.

3. LA MISE À JOUR DE 1874

Entre 1848 et 1874, le Parlement fédéral a garanti une cinquantaine de constitutions cantonales révisées. C'est dire l'intensité de la vie politique. De plus, la plupart des remaniements vont dans le sens d'un élargissement de la démocratie, d'abord à l'échelon cantonal. Depuis les années 1830, toute modification constitutionnelle est déjà soumise à l'aval du corps électoral. Le droit de référendum constitutionnel est bien sûr repris dans la Constitution fédérale. Quant au droit de référendum législatif, il est introduit durant les années 1860 dans plusieurs cantons sous la forme d'une sanction populaire annuelle (ou pluriannuelle), obligatoire et globale pour l'activité des Grands Conseils. Rapidement il évolue vers une forme facultative plus souple, appliquée sur demande d'une partie du corps électoral. Tous les cantons l'adopteront peu à peu, qu'ils soient radicaux ou conservateurs. Le catholicisme politique n'est ici pas en reste, comprenant très vite le parti que l'on peut tirer de telles dispositions pour freiner l'hégémonie d'un parlement où l'on est soi-même en minorité.

L'époque est donc marquée par une phase de résistance à la démocratie représentative pure qui pouvait donner l'impression d'évoluer vers un système oligarchique de notables élus. Une illustration en est donnée à Genève lors des échauffourées sanglantes de 1864. Provoqués par les partisans du leader radical James Fazy qui vient d'être battu à une élection, ces désordres sont plutôt atypiques. Habituellement, l'expression des revendications politique s'opère toujours pacifiquement malgré des mobilisations populaires massives. Quant au mouvement de 1867-1868 à Zurich, avec ses rassemblements de foules, il vise le « système » d'Alfred Escher, l'homme fort du régime. Lors du vote référendaire qui demande la révision de la Constitution, on note une participation exceptionnelle de 90 % ! Ensuite, le nouveau texte fondamental, plébiscité lors d'un vote à très forte participation, précise que la souveraineté repose sur le peuple qui l'exerce « directement » alors que les autorités élues en sont chargées « indirectement ». Le texte va dans le sens de l'élection généralisée à toutes les fonctions politiques et administratives. Un certain nombre de cantons ont d'ailleurs choisi la formule de l'élection directe des membres du gouvernement (le Conseil d'État), Genève innovant en ce sens dès 1847.

Quant au droit d'initiative, il est possible sur le plan constitutionnel puisque l'un des postulats du libéralisme est que la loi fondamentale peut être modifiée. Dans la Constitution fédérale de 1848 sont ainsi fixées les modalités d'une demande de révision complète, éventualité également prévue dans les textes cantonaux qui doivent s'adapter sur ce point. Les cantons innovent dès les années 1860 en ouvrant la possibilité de la révision des lois existantes par l'initiative de citoyens qui en font la demande, appuyée par un nombre variable de signatures.

Cette inflexion de la vie politique est retenue par l'historiographie sous le nom de « mouvement démocratique ». Il marque le déclin de la génération des pères fondateurs de 1848, très attachés à la démocratie représentative. Les radicaux historiques sont en quelque sorte débordés par une généra-

tion plus jeune, qui revendique l'étiquette de « démocrates » et qui va infléchir durablement les positions du radicalisme. Pour se maintenir au pouvoir, ceux qui s'en réclament doivent s'accommoder dans les cantons d'un système de démocratie semi-directe. Comme l'écrit en 1873 le juriste Gustav Vogt, professeur à l'Université de Zurich, « *la pierre rejetée par le libéralisme des années 1830, celle que n'ont pas su ciseler les radicaux des années 1840, est devenue la pierre d'angle* » ! Dans la même veine biblique, le conseiller fédéral Jakob Dubs compare la vague démocratique des années 1860 à l'inondation du Nil qui prépare la terre pour une riche moisson, tout en rappelant que le Nil cache aussi ses crocodiles !

Expérimentés à l'échelle cantonale, les nouveaux mécanismes de la démocratie semi-directe vont être étendus à l'échelon fédéral par le biais de modifications successives de la Constitution de 1848. Elles sont préparées par l'Assemblée fédérale et suivent une procédure législative relativement lourde, soumise ensuite à ratification populaire. La première proposition remonte à 1866. L'occasion est purement juridique. Il s'agit de la nécessité de mettre tous les Suisses sur un pied d'égalité avec les ressortissants français qui bénéficient de la pleine liberté d'établissement prévue par le traité de commerce franco-suisse de 1864. En l'occurrence, la modification proposée est de supprimer les discriminations pour les Suisses qui ne sont pas de religion chrétienne (en l'occurrence, ceux de confession israélite⁸). Ce changement est accepté par le peuple alors que les huit autres objets proposés à la sanction populaire par le Conseil fédéral sont refusés.

Le processus est relancé en 1869 par une motion aux Chambres. Cette fois-ci, le projet de l'Assemblée fédérale va beaucoup plus loin, car un ensemble d'innovations accentuent

⁸ La population juive constitue alors 0,17 % de la population totale. Il serait donc abusif de parler de discrimination antisémite dans la Constitution de 1848. La question du statut d'une minorité juive ne se pose tout simplement pas encore.

notablement la centralisation fédérale en matière militaire, financière, scolaire et économique. Elles élargissent en même temps les mécanismes plébiscitaires par un droit de référendum simplifié et l'introduction de l'initiative. Autrement dit, on étend les compétences du pouvoir central mais, en même temps, on accroît les moyens de contrôle à disposition des citoyens. Or, en mai 1872, ce train de réformes est rejeté par 260 mille voix contre 255 mille ainsi que par 13 cantons contre 9. Le scrutin est serré et révèle un jeu politique plus complexe qu'auparavant: si les radicaux soutiennent l'extension du pouvoir central, les fédéralistes conservateurs et les minorités linguistiques des cantons latins n'ont rien contre l'élargissement des droits populaires mais ne veulent pas renforcer les prérogatives de la Berne fédérale; quant aux démocrates, ils appuient les deux options. Cette constellation d'intérêts empêche l'expression d'une majorité nette.

Assez rapidement est présenté un nouveau projet, quelque peu édulcoré pour satisfaire une stratégie politique subtile: rallier une partie des fédéralistes de Suisse romande et mobiliser l'anticléricisme, autrement dit sacrifier les opposants fédéralistes catholiques. En avril 1874, la troisième consultation populaire de l'histoire du nouvel État fédéral se termine à la satisfaction de ses initiateurs radicaux et démocrates par l'acceptation de la révision: 340 199 voix contre 198 013 et une majorité de 13 et un demi-canton. Les opposants sont les 7 anciens cantons du *Sonderbund* auxquels se sont ajoutés l'Appenzell Rhodes-Intérieures ainsi que le Tessin, eux aussi à majorité catholique. À vrai dire, la constitution révisée est suffisamment différente de l'ancienne pour que l'on parle désormais de la Constitution de 1874.

Parmi les innovations les plus importantes, on retiendra le référendum législatif facultatif, un élément plébiscitaire qui intervient en fin de parcours législatif et qui va modifier singulièrement les conditions de la vie politique. Par ailleurs, les pouvoirs de l'État fédéral ont été renforcés sur le plan de l'organisation militaire d'abord et juridique ensuite, grâce à

l'instauration d'une Cour suprême indépendante. Limité dans ses prérogatives, le Tribunal fédéral permanent dont le siège est à Lausanne ne peut toutefois pas fonctionner comme la cour constitutionnelle dont le pays aurait besoin. La réforme renforce également les conditions d'exercice de la liberté de commerce et d'industrie et fait un pas très net vers la laïcité en donnant à l'État la tâche d'organiser et de surveiller l'état civil, ainsi qu'en garantissant la liberté de culte, de conscience et le droit au mariage.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

BINNENKADE Alexandra et MATTIOLI Aram (Hg.), *Die Innerschweiz im frühen Bundesstaat (1848-1874): gesellschaftsgeschichtliche Annäherungen*, Zürich: Chronos Verlag, 1999.

HERRMANN Irène, *Les cicatrices du passé: essai sur la gestion des conflits en Suisse (1798-1918)*, Berne et Berlin: P. Lang, 2006.

RAPPARD William E., *La Constitution fédérale de la Suisse: 1848-1948: ses origines, son élaboration, son évolution*, Neuchâtel: La Baconnière, 1948.

SCHAFFNER Martin, *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre: Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867*, Basel; Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn, 1982.

WEHRLI Bernhard, *Die «Bundesbarone»: Betrachtungen zur Führungsschicht der Schweiz nach der Gründung des Bundesstaates*, Zürich: Kommissionsverl. Beer, 1983.