Observations sur le développement de notre fédéralisme

Autor(en): **Aubert, Jean-François**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **4 (1964)**

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-170696

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

OBSERVATIONS SUR LE DÉVELOPPEMENT DE NOTRE FÉDÉRALISME [1]

par

JEAN-FRANÇOIS AUBERT

professeur à l'Université de Neuchâtel

Première partie : Exposition

I. 1. La Suisse, entendue comme une « expression géographique », a sans doute une très longue histoire. Il y avait déjà des habitants, chez nous, du temps de Jules César. Mais la Confédération, cet ensemble d'accords intercommunautaires d'où est issu l'Etat dans lequel nous vivons aujourd'hui, n'a guère plus de sept cents années. C'est, en effet, vers le milieu du XIIIe siècle que certaines populations rurales, établies sur le versant nord des Alpes, et parties intégrantes de l'Empire romain-germanique, cherchèrent à s'assurer ce qu'on appelait alors l'« immédiateté impériale ». Le terme ne se comprend qu'au regard du système féodal: ceux qui bénéficiaient de l'immédiateté ne relevaient que de l'empereur lui-même, et ne dépendaient ni d'un seigneur, ni d'un bailli; leur maître était lointain, c'est-à-dire supportable. Tel est l'heureux statut que briguaient les peuples d'Uri, de Schwytz et d'Unterwald.

Uri semble l'avoir obtenu, dans les formes les plus régulières, dès 1231. Il le dut, probablement, à l'importante position qu'il occupait sur la route du Saint-Gothard. Schwytz se l'arrogea, de façon plus contestable, quelques années plus tard. Unterwald ne l'avait pas encore, lorsque les trois communautés se promirent solennellement de ne plus recevoir la justice d'un seigneur ou d'un bailli: le premier Pacte fédéral dont nous ayons retrouvé le texte date de 1291.

Il y avait alors une seigneurie qui prétendait avoir des droits sur les peuples confédérés; c'était la Maison des Habsbourg, ducs d'Autriche. Il fallut en découdre. Le défilé du Morgarten vit, un siècle avant Azincourt, la

[1] Les lignes suivantes ont un double propos. Tout d'abord, nous indiquerons aux lecteurs qui n'ont pas étudié l'histoire suisse quelles en furent les principales périodes. Ensuite, nous essaierons d'évaluer les intensités successives de notre fédéralisme. On voudra bien nous pardonner ce que la première partie a de rudimentaire, et ce que la seconde a de conjectural.

victoire de paysans armés sur une cavalerie féodale (1315). Au lendemain de la mêlée, les communautés montagnardes renouvelèrent leur Pacte, s'engageant au surplus à ne pas conclure de traités séparés.

2. La bataille du Morgarten donna quelque réputation aux Confédérés. D'autres communautés, et notamment des villes, recherchèrent leur alliance. C'est ainsi que Lucerne, qui était l'aboutissement naturel de la route du Gothard, convint avec eux d'un pacte d'arbitrage et d'assistance mutuelle, en 1332. En 1351, un troisième accord fut passé avec une cité encore plus considérable, Zurich. Mais ici, la ville se réserva la faculté d'entrer dans des ligues séparées. L'année suivante, la procédure changea; deux nouveaux pactes furent presque imposés aux paysans de Glaris et aux bourgeois de Zoug. Enfin, en 1353, ouverture à l'ouest, du côté de la Bourgogne. Berne s'allie aux Confédérés.

On aura soin de noter qu'il y a, jusqu'à maintenant, au moins six pactes; que ces pactes ont des contenus variables (Zurich et Berne ont des situations supérieures, Glaris, un statut inférieur); et que les parties survenantes ne se sont pas simplement ajoutées les unes aux autres (Berne n'aura de lien avec Zurich, puis avec Lucerne, qu'au siècle suivant).

La Confédération des Huit cantons (nous lui donnons ce nom, désormais, malgré l'anachronisme), s'affermira par deux nouvelles victoires sur les ducs d'Autriche, en 1386, à Sempach, et en 1388, à Naefels.

3. Au XVe siècle, l'expansion s'accélère. Des conquêtes militaires alternent avec de nouvelles alliances.

Les conquêtes sont tantôt le résultat d'efforts solitaires, comme ceux d'Uri dans la vallée du Tessin (1403), tantôt le fruit d'une véritable entraide, comme pour l'Argovie (1416) et la Thurgovie (1460). Les accroissements territoriaux aiguisent les appétits, excitent les rancunes. Les Suisses se battront à l'ouest, contre le duc de Bourgogne (1476); au nord, contre l'Empereur, envers lequel ils s'estiment déliés de tout assujettissement (1499); au sud, enfin, contre le roi de France, pour lui disputer le sol italien (1513).

Quant aux alliances, elles sont indiciblement compliquées. Il s'en noue de trois ou quatre espèces. Certains partenaires ne seront, littéralement, qu'« alliés » (les Ligues grisonnes); d'autres seront plus étroitement « associés » (la ville de Bienne, la ville de Saint-Gall, l'abbaye de Saint-Gall); d'autres enfin sont « confédérés », sans atteindre toutefois le rang des huit cantons qui les reçoivent (il s'agit de Fribourg et de Soleure, après la guerre occidentale; de Bâle et de Schaffhouse, après la guerre septentrionale; d'Appenzell, pendant la guerre méridionale). Huit plus cinq font treize. Nous avons devant nous la Confédération des Treize cantons.

4. Cette Confédération a deux organes communs, qu'il est parfois difficile de discerner.

Le premier est la Diète, qui réunit les envoyés des « Etats » membres (encore un anachronisme): deux par canton, un par associé; un par allié, lorsque les affaires traitées le concernent. Chaque Etat ne dispose que d'une voix; le point n'a d'ailleurs pas d'importance, car les membres ont l'habitude de n'exécuter que les décisions qu'ils ont approuvées. La Diète se rassemble à intervalles irréguliers. Sa fréquentation est également très variable.

L'autre organe commun est le Compte annuel, au cours duquel les cantons propriétaires de baillages, tels que l'Argovie et la Thurgovie mentionnées au paragraphe précédent, examinent la manière dont leurs biens ont été gérés.

5. L'entente confédérale était loin d'être parfaite. Elle a même subi, dès cette époque, des secousses dangereuses. La ville de Zurich, par exemple, qui disputait à Schwytz la possession d'une vallée, n'hésita pas à faire appel aux Autrichiens, pour imposer ses vues. La lutte, qui fut d'une rare férocité, s'acheva très remarquablement par l'arbitrage d'un Bernois, et Zurich rentra dans l'alliance (1450). Trente ans plus tard, la victoire sur le duc de Bourgogne faillit tourner à la totale confusion des Suisses, à cause de l'animosité des montagnards contre les citadins. Cette fois-ci encore, un heureux compromis sut apaiser les cœurs (Nicolas de Flue et le Convenant de Stans, 1481). Enfin, l'exécution sommaire, à Zurich, d'un Lucernois dont le seul crime était de déplaire au puissant bourgmestre Hans Waldmann illustre la délicatesse du temps (1487).

II. 1. La campagne d'Italie finit très mal pour nous. Nous fûmes sévèrement défaits à Marignan (1515), et, d'un coup, dégrisés. Dorénavant, la Confédération renonce aux conquêtes militaires; elle inaugure sa politique de neutralité. Elle ne participera plus aux guerres européennes. Elle est absente de la guerre de Trente-Ans, des guerres de Louis XIV, de la guerre de Succession d'Autriche, de la guerre de Sept-Ans.

A vrai dire, si la Suisse est absente, les Suisses sont encore présents, et actifs. Ils ont pris l'habitude, fâcheuse mais rémunératrice, de s'enrôler dans les armées étrangères. C'est à la France surtout qu'ils vendent leurs services. Cela, au moins, aura un résultat heureux. Quelque attristant que soit le mercenariat pour un esprit moderne, il a ouvert notre pays à l'influence latine, et compensé, de ce fait, son germanisme foncier. Dans le même sens, on signalera aussi la conquête, par Berne sur la Savoie, d'une partie du Pays de Vaud (1536).

2. Il serait toutefois excessif d'attribuer notre retraite politique à la seule défaite de Marignan. L'infanterie suisse n'y put soutenir l'artillerie française, dit-on. C'est probablement exact. Mais, après tout, rien n'empêchait les Suisses de fabriquer à leur tour des canons. Ce qui leur a décidément coupé les bras, c'est la division religieuse qui est issue de la Réforme.

Il est difficile d'imaginer une rupture plus complète. Les cantons primitifs, Lucerne et Zoug, Fribourg et Soleure, restèrent fidèles à Rome, ou y revinrent

bientôt. Zurich, Berne, Bâle, Schaffhouse suivirent la foi nouvelle. Glaris, Appenzell et les baillages furent, pour longtemps, déchirés. Si les Etats confédérés se battaient encore, c'était entre eux, non plus contre un ennemi extérieur. Nous eûmes trois guerres de religion, l'une au commencement du mouvement réformateur, une autre au milieu du XVIIe siècle, une autre enfin au début du XVIIIe. Le succès des armes fut variable, et les premières paix branlantes.

3. Ni les pactes anciens, ni la Diète ne purent rien faire pour combler le fossé. Les pactes furent ouvertement foulés au pied, et des alliances confessionnelles leur furent préférées. Quant à la Diète, il vint même un temps où il y en eut deux, l'une à Baden pour les protestants, l'autre à Lucerne pour les catholiques.

Incapables de plus rien entreprendre en commun, les Etats confédérés donnèrent libre cours à leur égoïsme naturel. Chaque gouvernement ne songea qu'à ses propres affaires. Et ces affaires finirent par se confondre étrangement avec l'intérêt de certaines familles. Les petites gens, dont le concours militaire n'est plus sollicité, tombent au rang de contribuables. Berne et Fribourg sont la chose de quelques patriciens. Zurich et Bâle, celle de quelques marchands. Même dans les cantons alpestres, les assemblées délibérantes ne sont ouvertes qu'aux ressortissants, et fermées aux simples natifs. Sans doute la démocratie n'a jamais été, au temps de la Suisse héroïque, cette construction égalitaire qu'imagineront les jacobins. Mais elle était alors singulièrement vivante, les promotions sociales y étaient possibles. Au XVIIIe siècle, en revanche, c'est une antique façade, où les lézardes laissent transparaître l'esprit d'oligarchie. Les landammans d'Uri s'appellent Püntener, Schmid ou Bessler; ceux de Schwytz, Reding, Weber ou Betschart.

III. 1. Tout cela manquait terriblement de liberté et de fraternité. Les Français de la Première République s'en aperçurent bien vite, et résolurent de remédier à nos insuffisances (1798). La fraternité nous fut enseignée au Nidwald (cinq cents personnes massacrées, cinq cents maisons brûlées). Quant à la liberté, elle nous fut apportée dans les fourgons du général Brune; c'était une Constitution, de style directoire.

A l'image de la France, la Suisse est sacrée République helvétique, une et indivisible. Plus de cantons, plus de Diète. Mais des espèces de départements, dont les limites ne correspondent même pas toujours à celles des anciens Etats. Un Parlement bicaméral, un Gouvernement collégial, quelques secrétaires. Dans l'ensemble, un système intéressant, mais qui n'avait d'helvétique, malheureusement, que le nom. En tout cas, les habitants ne paraissent pas en être entièrement satisfaits; ils se démènent beaucoup, au contraire. Voici des chiffres éloquents: de 1798 à 1803, les Suisses usent deux Constitutions, dix projets, neuf régimes, et font six petits coups d'Etat.

2. Le tapage des Suisses finissait par être irritant. Bonaparte lui-même en fut excédé, et donna un Acte de médiation (1803). Comparée au système

helvétique, la Médiation est un retour assez net à l'ancien ordre des choses. Les cantons recouvrent une part de leur autonomie; la Diète est rétablie, le gouvernement central concédé, alternativement, à l'un de six cantons. Mais les mots d'« autonomie » et de « gouvernement » n'ont qu'une signification relative: la Suisse est et demeure un protectorat français. Elle fournit des troupes à l'empereur, le service étranger devient obligatoire et gratuit.

La période de l'Helvétique et de la Médiation n'est pas glorieuse pour nous. Nous y fûmes occupés, rançonnés, humiliés. Elle nous a valu, pourtant, quelques précieuses nouveautés. C'en a été fini de l'ancienne inégalité des régions. Il n'y a plus de baillages, d'alliés, d'associés, de confédérés mineurs; il n'y a, désormais, que des cantons de même rang. L'élément latin, notamment, rehausse sa position; le Tessin n'est plus la propriété des Uranais, ni Vaud celle des Bernois. Nous avons même eu, pendant quelques années, Genève et le Valais; nous les retrouverons, définitivement, en 1814.

IV. 1. Quand Napoléon fut par terre, et son édifice en pièces, les cantons cherchèrent à réorganiser leurs rapports. Deux partis s'affrontaient. Les uns (Berne) voulaient revenir à l'alliance des Treize, et rétablir les baillages. Les autres (Zurich), tout en répudiant la domination française, désiraient en conserver l'esprit égalitaire. Les débats furent longs et pénibles. Pour finir, les Anciens parurent l'emporter sur les Modernes, sauf en ce qui touche les baillages. C'est-à-dire que les Anciens imposèrent aux Modernes un retour complet aux institutions du XVIIIe siècle. Le lien confédéral était ramené à sa plus simple expression; Zurich, Berne et Lucerne expédiaient tour à tour les affaires courantes; chaque Etat faisait chez lui ce qui lui semblait bon; les familles reprenaient le pouvoir. Une seule concession, mais de taille: le nombre des cantons passe de treize à vingt-deux (un associé, quatre alliés, quatre baillages). Comme pour souligner la parité des membres, il n'y a plus qu'un unique traité, et les obligations réciproques — peu nombreuses — sont les mêmes pour tous (Pacte fédéral de 1815).

2. En réalité, la « Restauration » ne durera pas. Charles-Louis de Haller a beau écrire cinq volumes sur les vertus de l'inégalité; son œuvre est vaine, on n'y croit plus. Les gouvernements cantonaux peuvent se saluer comme des potentats étrangers, les simples citoyens fraternisent. Dans tout le pays, c'est une floraison de sociétés nationales: Société helvétique, Société suisse d'utilité publique, Société suisse des sciences naturelles, Société suisse de Zofingue, Société suisse des carabiniers. Le tir, surtout, est important. Ce n'est pas le passe-temps des seuls savants, étudiants, notables et philanthropes. Il intéresse les hommes de toutes les conditions. Les tirs fédéraux, organisés périodiquement depuis 1824, sont l'occasion de grandes liesses, et les discours de cantine fortifient l'âme des démocrates.

3. Bientôt les cantons commencent à changer leurs constitutions; ils se « régénèrent », comme on dit. Les Petits Conseils gouvernementaux cessent

d'être tout-puissants; ils sont réduits à des tâches administratives. Les Grands Conseils législatifs gagnent en indépendance, et donnent une image plus exacte de la population. La liberté de la presse est garantie. De proche en proche, le mouvement s'étend à toute la Suisse industrielle, Berne inclus. L'identité des intérêts et des institutions rend moins compréhensibles les barrières cantonales. Une revision du Pacte s'impose.

Ici, malheureusement, l'histoire se gâte. Les libéraux et les radicaux colorent leur programme d'une teinte anticléricale. C'en est assez pour que les communautés montagnardes, déjà particularistes de nature, se ferment aux idées nouvelles. Dès lors, les événements s'enchaînent selon une déplorable logique. Les Argoviens abolissent des couvents; les Lucernois rappellent les jésuites; les régénérés leur envoient des corps francs; les cantons catholiques répondent par une alliance séparée (Sonderbund), comme aux plus sombres jours des guerres de religion. Il faudra, pour les réduire, une expédition militaire en règle. Notre chance voulut qu'elle fût conduite avec doigté, et qu'elle fît peu de morts (1847).

4. Les régénérés eurent le triomphe modeste. Il ne se passa rien de pareil à la reconstruction américaine. C'est d'une réconciliation qu'on devrait parler. Les cantons catholiques furent associés à la revision du Pacte. Les travaux furent menés rondement, et la nouvelle Constitution fédérale entra en vigueur au mois de septembre 1848.

V. 1. La Constitution de 1848 fait de la Suisse un véritable Etat. Ce n'est pas, pourtant, une seconde République helvétique. Les cantons y gardent des pouvoirs étendus, en droit civil, en droit pénal, police, Eglise, école, etc. Les autorités nationales n'ont guère de compétence que pour les douanes, la poste, la monnaie, le militaire et la politique étrangère. Mais la Constitution peut, en tout temps, être revisée, et la procédure est facile.

La Nation a ses propres organes: un vrai Parlement, semblable au Congrès des Etats-Unis, et qui n'a plus rien d'une Diète; un vrai Gouvernement, collège de magistrats qui n'est imité de nulle part, et qui donne à notre pays une incontestable originalité. Leur siège est fixé à Berne, plutôt qu'à Zurich ou à Lucerne; cette ville fait un meilleur trait d'union entre la Suisse latine et la Suisse germanique.

Enfin, le nouveau régime assure aux citoyens la liberté et l'égalité; il supprime les obstacles que les cantons opposaient jusqu'alors à la circulation des personnes et des biens.

2. La seconde moitié du siècle est pleine de la fumée des locomotives. Une fois mise à l'ordre du jour, la question des chemins de fer n'en sortira plus. L'établissement des lignes est laissé, tout d'abord, à l'initiative privée. L'octroi des concessions est même, pour commencer, l'affaire des cantons (1852). Vingt ans plus tard, c'est la Confédération qui l'assume (1872). Enfin, les principales compagnies sont rachetées par l'Etat (1898), et, depuis lors, les trois quarts du réseau sont propriété fédérale.

La Confédération élargit ses pouvoirs dans toutes les directions. Une revision totale de la Constitution lui donne, en 1874, des compétences étendues en matière de droit privé, d'enseignement, d'hygiène, de protection ouvrière. Plusieurs revisions partielles accentuent le mouvement. En 1890, les autorités centrales sont chargées de créer la première assurance sociale (contre les accidents); en 1898, elles reçoivent la faculté d'unifier le droit pénal, et le reste du droit privé. Et ainsi de suite.

3. La Providence a daigné tenir notre pays en dehors des deux guerres mondiales. Notre constante neutralité, et nos patients exercices militaires, y sont peut-être pour quelque chose. Mais ils n'expliquent pas, à eux seuls, notre étonnante immunité. La Belgique aussi était neutre, et consciencieusement préparée.

Si les guerres nous ont été épargnées, elles n'ont cependant pas laissé indemne notre régime constitutionnel. L'imminence et la gravité du péril ont, par deux fois, contraint le Parlement à reconnaître au Gouvernement des compétences extraordinaires (1914 et 1939). Ces compétences débordaient la Constitution à un triple point de vue: elles ne répondaient pas au principe de la séparation des pouvoirs; elles ne s'arrêtaient pas devant les libertés garanties aux individus; elles ne respectaient même pas le domaine réservé des cantons. Des habilitations aussi exceptionnelles ont beau avoir pris fin depuis de longues années, il en est resté des séquelles, et l'équilibre entre l'Etat fédéral et ses membres en a été durablement affecté. L'influence fut d'autant plus profonde qu'elle était conforme au mouvement naturel des choses. Même en temps de paix, l'esprit contemporain est favorable à l'unification. Lorsque notre Constitution est revisée, c'est presque toujours pour donner des tâches nouvelles aux autorités fédérales.

4. Il est rare que l'exercice du pouvoir ne coûte rien. A l'inverse, la sagesse populaire nous apprend que celui qui paie commande. On trouvera donc un bon indice de notre unification dans l'examen des dépenses publiques.

Il y a cent ans, la Confédération dépensait environ quinze millions de francs par année, les cantons cinquante, les communes quarante. Il y a un demi-siècle, les nombres correspondants étaient cent, cent cinquante, cent cinquante. Il y a trois ans, la Confédération en était à trois mille trois cents millions, les cantons à une somme quelque peu moindre, les communes à deux mille trois cents. Depuis lors, les dépenses fédérales ont grimpé à plus de quatre milliards; il est douteux que celles des cantons et des communes aient accompli un bond pareil.

Deuxième partie : Interprétation

I. 1. Les trois premiers siècles, XIIIe à XVe, sont, indéniablement, une période d'*association*. Bien entendu, le mouvement ne va pas sans à-coups; Schwytz et Zurich ne se sont pas toujours traités comme de « fidèles et

chers Confédérés ». Les suites de la guerre de Bourgogne furent dramatiques, et si nous avons pu conserver, alors, un reste de cohésion, nous le devons surtout à l'intervention personnelle d'un ancien homme politique retiré des affaires. Au surplus, certaines unions manquent de spontanéité; sans parler des baillages, il semble que Glaris ait été, pendant de longues années, assujetti à une sorte de tutelle. Toutefois, considéré dans son ensemble, le laps de temps qui sépare les Croisades de la Renaissance fut, pour nous, une époque de rassemblement. Cette tendance à l'association est imputable, notamment, aux éléments suivants.

2. La première cause est la proximité locale. On n'explique pas tout par la géographie, mais on ne comprend rien sans elle. La Confédération des Treize cantons s'est développée dans un enclos naturel, limité au sud par les Alpes, à l'est et au nord par le Rhin, à l'ouest par l'Aar et son affluent la Sarine. Les baillages et les alliés sont là pour boucher des trous (Argovie, Thurgovie, Saint-Gall, Grisons), ou pour assurer quelques positions avancées (Léventine, Bienne; bien au-delà, et pour une courte durée, Mulhouse, Rotweil). Sans doute cette vue n'est-elle pas exempte d'anachronisme; nos ancêtres ne consultaient pas les cartes d'état-major; mais le succès initial de notre Confédération n'en est pas moins, pour une large part, de caractère topographique.

3. La deuxième cause est la présence d'un adversaire commun. Rien de tel, pour s'entendre, que de nourrir les mêmes inimitiés. Evidemment, un accord aussi négatif manquera parfois de profondeur; il est, momentanément du moins, efficace. A force de rencontrer les Habsbourg au travers de toutes leurs entreprises, les Confédérés ont fini par se sentir très suisses. Et ce n'est pas un hasard s'ils ont commencé de se sentir moins suisses au moment même où ils ont ouvert un second front, contre la Bourgogne, puis contre la France. De ce jour-là, notre politique extérieure a perdu sa simplicité. Chaque canton pouvait choisir l'objet de son antipathie.

4. Une troisième cause pourrait être cherchée dans ce que Cherbuliez appelait l'« isolement politique » des Suisses. Entourés de rois, de ducs et de moindres seigneurs, les Suisses seront bientôt presque seuls à pratiquer une manière de démocratie. Assurément, et nous l'avons déjà dit, ce n'était pas la démocratie telle que M. J. Laferrière devait un jour l'enseigner. Celle des anciens cantons était encore pleine d'injustice et d'inégalité. Elle avait pourtant ceci, qui la distinguait des régimes voisins: que le principe héréditaire n'y était pas reçu, et qu'une large classe d'hommes libres entendait disposer elle-même de son sort.

II. 1. Les trois siècles suivants, XVIe à XVIIIe, sont au contraire un temps de *dissociation*. Les causes d'union, dans la mesure où elles subsistent, n'ont plus le même effet; elles sont d'ailleurs plus que compensées par un élément de division, la Réforme.

Assurément, la situation géographique de la Suisse n'a pas changé; les Alpes sont toujours là, et le Rhin, et l'Aar. Mais cet ensemble qui, face à l'étranger, forme un tout, est profondément divers à l'intérieur. Les communautés cantonales sont séparées les unes des autres par des montagnes. Il leur est donc aisé, s'il leur plaît, de s'ignorer mutuellement, et de vivre repliées sur elles-mêmes. D'ailleurs, quand nous disons que la géographie est restée la même, ce n'est pas tout à fait exact. En s'emparant du Pays de Vaud, Berne ajoute à la Confédération un élément territorial dont les cantons centraux ne s'accommoderont qu'avec peine.

2. La Suisse n'a plus d'ennemi héréditaire, pour la double raison que son indépendance est reconnue, et qu'elle s'abstient de guerres agressives. La neutralité est une sage maxime, mais elle n'est pas propice aux élans collectifs. Elle a probablement empêché que la Confédération ne volât en éclats, mais son rôle, négatif, s'arrête là; elle n'a rien fait pour affermir nos liens.

Quant au service militaire étranger, il est vrai qu'il n'a pas eu les conséquences funestes qu'on pourrait imaginer: les choses sont rarement arrivées au point que des Suisses dussent se battre contre des compatriotes. Mais le mercenariat suppose des accords de capitulation, où la Diète n'est qu'un intermédiaire; chaque canton peut donc pratiquer une espèce de politique extérieure, et favoriser qui la France, qui l'Espagne et qui les Pays-Bas; cela non plus n'est pas avantageux pour l'Union.

3. L'organisation politique des cantons présente moins de ressemblances. Tous les régimes se sont altérés; ils se sont tous sclérosés; mais plus ou moins vite, et plus ou moins profondément. Berne, par exemple, n'a dès le XVIIe siècle plus le moindre vestige de démocratie. Les deux Conseils, qui étaient ouverts aux bourgeois, leur sont totalement fermés. Dans les cantons à régime populaire, la plaie, c'est plutôt la clôture du livre des agrégations; la Landsgemeinde réunissait toujours les Landsleute; mais n'étaient pas Landsleute qui voulaient!

4. Toutefois, ce qui a véritablement sapé l'esprit confédéral, c'est la Réforme. Nous n'entendons pas dire, par-là, que l'événement doive être déploré. Les articles de foi ont, pour des croyants, autrement plus d'importance que la structure de la société civile. A ce point de vue, tout au contraire, on peut estimer que la division de notre pays témoigne de la vigueur des sentiments religieux. Quoi qu'il en soit, depuis la bataille de Cappel (1531), il n'y a plus grand-chose à espérer de la Confédération dans une Europe elle-même déchirée. Tout ce que les cantons ont à faire, c'est de se tenir tranquilles, chacun chez soi.

III. 1. Inutile d'examiner longuement l'aventure de l'Helvétique. Cette soudaine et extrême *concentration* est un accident. Elle nous est tombée

dessus, tout à coup, parce que les Français, qui voulaient nous régénérer, étaient eux-mêmes centralisés de longue date, et ne pouvaient admettre qu'on pût préférer une organisation moins uniforme que la leur. Autrement dit, l'accident, ce n'est pas l'irruption du principe d'égalité. Celui-là était dans l'air depuis plus d'un siècle. Ce qui est fortuit, c'est que l'égalité nous vînt d'un pays qui, d'ailleurs, éprouvait pour le fédéralisme une insurmontable méfiance.

2. Il est plus intéressant de relever que les Suisses, malgré leur défaite, ont su démontrer l'impropriété du système qui leur était imposé, et que les Français, quoique vainqueurs, ont compris la démonstration.

Une tâche utile serait, ici, de comparer ce qui s'est passé chez nous avec l'histoire néerlandaise.

A trois siècles d'intervalle, les Pays-Bas ont suivi une évolution assez semblable à la nôtre. L'Union d'Utrecht, en 1579, rappelle un peu le Pacte de 1291. En soixante-dix ans, les Provinces-Unies sauront se libérer de l'Espagne, comme nous le fîmes (en trois fois plus de temps) de l'Autriche. L'organisation intérieure présente aussi des analogies: les Etats généraux correspondent à notre Diète; le Gouvernement des Provinces est varié comme celui des cantons, la Frise est une sorte de démocratie de pêcheurs, la Hollande, une oligarchie de marchands; il y a des vestiges de féodalité dans le Gueldre. Les Pays-Bas subiront, comme nous, l'intervention des révolutionnaires français. La République batave unitaire annonce, en 1795, la République helvétique.

Soudain, les voies se séparent. Les Helvètes regimbent devant l'unité, les Bataves semblent s'en accommoder. Aux premiers, Bonaparte accorde sa Médiation, qui est un retour à la diversité; aux seconds, il envoie Schimmelpenninck, puis son frère Louis, et finit par les annexer purement et simplement. Tout cela ne signifie pas encore grand-chose, les Néerlandais n'ont pas pu faire prévaloir leur volonté. Mais, à la chute du tyran, lorsqu'ils disposent de nouveau de leur sort, ils conservent un régime unitaire, et renoncent définitivement au fédéralisme, au moment même où les Suisses entendent le restaurer dans sa plénitude. Comment faut-il comprendre cette divergence ?

3. L'explication la plus naturelle, c'est que le fédéralisme néerlandais n'était qu'une étape sur le chemin de l'unité. A la fin du XVIII siècle, les Provinces étaient mûres pour une expérience de centralisation. Du moins, elles l'étaient bien davantage que les cantons, qui, au contraire, étaient près de se disloquer. Et leur plus grande intimité se conçoit aisément pour les raisons suivantes:

D'abord, les Pays-Bas passent pour être une région plutôt plate, et les plus hautes montagnes n'y ont que deux cents mètres. On ne se « replie » pas derrière une colline.

Ensuite, les Néerlandais ont pris part à de grandes guerres, alors que les Suisses étaient en pleine décadence. Le lecteur pensera ce qu'il veut des succès militaires; mais il nous concédera que ce sont des ferments d'unité. Cette remarque nous semble particulièrement fondée en ce qui concerne les Provinces, où, par deux fois (1619 et 1672), le Stathouder, qui incarnait l'armée, l'a emporté sur le Pensionnaire, qui représentait les Etats généraux. Les deux fois, c'était bien l'esprit d'unité qui triomphait de l'esprit de diversité; et, les deux fois, c'est la dureté des temps qui a donné une telle issue à de tels événements.

Enfin, dans cette période déterminante de leur histoire, les Pays-Bas n'ont pas connu de déchirement confessionnel. C'est même pour défendre la foi réformée qu'ils se sont ligués contre l'Espagne.

IV. 1. La Restauration est un trompe-l'œil, le « mieux de la fin », comme on dit de certaines maladies. Le privilège des vieilles familles ne dure qu'autant qu'on les croit fortes, et capables de grandes choses; la campagne de 1798 montra qu'elles ne l'étaient plus. C'est un coup dont elles ne se relèveront pas, et les personnages politiques de 1815, ceux du moins qui pensent retrouver leur place telle qu'ils l'avaient laissée dix-sept ans auparavant, font l'effet de vieillards qui reprennent pour un instant les jeux de leur enfance; ils se survivent dans une pitoyable illusion.

Les forces vives sont ailleurs, et montrent que l'époque est moins dissolvante qu'on l'a dit. Nous avons déjà parlé des sociétés, et des tirs fédéraux. Nous pourrions aussi évoquer — les tirs le suggèrent irrésistiblement — le renouvellement militaire. Quand même les cantons ont repris leurs distances, il est un domaine où le particularisme leur semble insensé: c'est l'armée. Dès 1817, la Diète établit les premiers éléments d'une défense *nationale* ; elle édicte un règlement général; elle ouvre une école à Thoune; elle crée une commission d'inspection, appelée plus tard Conseil de guerre, unique pour toute la Suisse; elle organise des « grandes manœuvres », et y mêle les troupes de plusieurs cantons. Quand on sait l'importance que le Suisse, aujourd'hui encore, attache à ses souvenirs de régiment, ces manœuvres intercantonales prennent la valeur d'un symbole.

2. Nous ne sommes pas de ceux qui ramènent, systématiquement, la politique à l'économie, et qui expliquent tous les mouvements de l'esprit par une position du tarif douanier. Mais il est impossible de ne pas reconnaître la part prépondérante que la révolution industrielle a prise dans le resserrement du lien fédéral.

L'économie suisse s'était longtemps fondée sur les capitulations. C'étaient elles qui tenaient en équilibre notre balance des comptes. Or l'esprit républicain les avait sérieusement discréditées. La protection de quelques monarchies décrépites n'était plus un métier d'avenir, et les jeunes gens étaient moins nombreux à s'engager. Outre la diminution des recettes, il y avait

donc davantage de bouches à nourrir et de bras à occuper. C'est alors que la Suisse trouva sa vocation industrielle.

Toutefois, l'industrie ne pouvait prospérer que si la main-d'œuvre était mobile, les matières premières pas trop chères, et les débouchés assez larges. Les cantons régénérés n'auront de cesse qu'ils n'aient aboli les entraves à la circulation des personnes et des biens. « Au fond, écrivait Pellegrino Rossi dans un fameux rapport à la Diète, de 1832, il s'agit de savoir si l'industrie et les sources de notre richesse seront exploitées dans un vaste et seul atelier national, ou dans vingt-deux petits ateliers. »

3. La guerre du Sonderbund fut-elle l'aboutissement d'un conflit politique, économique ou religieux ? Autant demander si la guerre civile américaine s'est faite pour libérer les esclaves, assurer le tarif ou réfuter John Calhoun et Roger Taney. Officiellement, la lutte avait pour enjeu, dans les deux cas, la définition du fédéralisme et la mesure du pouvoir qu'il laissait aux Etats (on se rappellera que le général Lee n'avait plus d'esclaves, et que le général de Salis était protestant). Mais cette cause, à elle seule, n'aurait pas suffi. Les soldats ne montent pas au feu à seule fin de vérifier une théorie du droit public. Nous en dirions autant d'une simple rencontre d'intérêts matériels. Pour échauffer des troupes, et surtout les pousser contre des compatriotes, il faut des émotions plus simples : la *Case de l'Oncle Tom,* les jésuites.

V. 1. Le mouvement d'association, qui, malgré les apparences, a repris dès le début du XIXe siècle, et qui s'est accéléré pendant la Régénération (en l'absence momentanée des cantons catholiques), va changer de nature avec la nouvelle Constitution. Plutôt que d'association, il faudra parler désormais d'une véritable *assimilation.* Ce ne sont plus seulement les cantons qui se rassemblent, ce sont les individus qui commencent à se ressembler. Cette assimilation, qui trouve son reflet politique dans l'élargissement constant des pouvoirs fédéraux, et le rétrécissement correspondant des compétences locales, provient notamment des causes suivantes.

2. L'une des décisions juridiques les plus lourdes de conséquences fut, en 1848, de garantir la liberté d'établissement. Cette liberté sera encore affermie en 1866, puis en 1874. Pour finir, tous les Suisses pourront s'établir dans n'importe quelle commune de n'importe quel canton, et y voter même sur les matières d'intérêt local. Ils n'encourront l'expulsion qu'au cas d'indigence durable ou de délinquence répétée.

Il n'est pas excessif de prétendre que la liberté d'établissement a changé le visage de notre pays. Au lieu d'une juxtaposition de petites communautés pures, exclusives, enracinées, bien distinctes les unes des autres, nous avons maintenant une série de localités mélangées, ouvertes à tout venant, constamment rajeunies, et présentant entre elles d'assez frappantes analogies. Si l'on nous permet une formule pesante, nous dirons qu'un ensemble multiforme

de communes homogènes s'est transformé, progressivement, en une masse uniforme de municipalités hétérogènes.

Nous hésitons à citer des chiffres, tellement ils sont connus. Rappelons seulement qu'en 1850, sur cent Suisses, soixante vivaient dans leur commune d'origine, trente dans une autre commune de leur canton d'origine, dix dans un autre canton. En 1950, les nombres correspondants étaient trente, trente-cinq et trente-cinq. Surtout, nous n'aimerions pas être mal compris. Notre sentiment n'est pas que les Confédérés ne prennent point d'intérêt aux traditions du canton qui les accueille. Mais ce sont justement ces traditions qui tendent à disparaître, parce que — les Confédérés aidant — les habitants de la Suisse sont moins différents qu'autrefois.

3. Une autre raison, c'est que les montagnes ne sont plus des barrières. Le percement des tunnels et le goudronnage des routes ont pourchassé le particularisme jusque dans ses derniers bastions. D'ailleurs, la rapidité des voyages a supprimé l'un des empêchements naturels à l'unification du droit: il est facile de faire connaître la même loi, le même jour, d'un bout à l'autre du pays; il est facile aussi de s'assurer qu'elle est observée en tout lieu.

Mais on sent bien que ce ne sont pas les seuls transports qui ont hâté la formation d'une Suisse unifiée. Ce sont aussi les transmissions, par le télégraphe, le téléphone, la radiodiffusion. Tous ces procédés conjugués ont fait du Genevois, du Soleurois et de l'Appenzellois autant de variétés, presque identiques, de l'*Homo helveticus*. Et voici qu'à son tour, par un dernier perfectionnement, cette espèce vient se fondre dans un genre supérieur, indifférent aux frontières des nations: l'*Homo televidens*.

4. Une autre raison encore, qui est propre à l'histoire du fédéralisme suisse, c'est que les conditions dans lesquelles a pu se développer la cause principale de notre dissociation n'existent plus guère aujourd'hui. Les divisions religieuses ont la gravité que les hommes attachent à la religion même. Du temps où les rapports avec Dieu étaient la première affaire des individus, il était inévitable que la cassure dans la foi fût, simultanément, une cassure dans l'Etat. La cassure s'étant faite selon les cantons, elle a rendu les minoritaires très jaloux de leur autonomie, et très impatients de la domination centrale. Aujourd'hui, la division subsiste, un peu plus de la moitié du peuple est protestante, un peu moins de la moitié, catholique. Mais les citoyens ont d'autres soucis: rapports des salariés avec les employeurs, des consommateurs avec les producteurs, des assurés avec la sécurité sociale, des contribuables avec le fisc. Ils ne se passionneraient plus pour ou contre les jésuites. Ils se posent d'autres questions, et les réponses qu'ils leur donnent ont, depuis longtemps, annulé l'effet désintégrant de la Réforme.

5. Toutefois, l'assimilation progressive des Suisses ne signifie pas que la Suisse marche à une concentration absolue. Il viendra peut-être un jour où

l'ensemble du droit sera unifié. Mais nous doutons que son application le soit jamais totalement. Il y aura une législation, et vingt manières de la vivre. Ce fédéralisme-là ne nous sera point enlevé.

Il ne nous sera point enlevé, parce qu'il ne pourrait l'être sans artifice. Nous ne remplissons pas certaines des conditions indispensables à la centralisation.

6. D'abord, nous n'avons pas de langue commune. Nous avons l'allemand surtout. Mais nous avons aussi les idiomes latins, qui, groupant le quart des ressortissants, sont trop importants pour être négligés, et trop faibles pour être exposés aux hasards d'une administration unitaire.

7. Ensuite, nous n'avons pas de capitale. « Où est en Suisse la ville nation, théâtre de toutes les capacités, but de toutes les ambitions, que tous les talents vont illustrer, toutes les fortunes enrichir ? » demandait Rossi dans son rapport à la Diète. Et, en effet, nous n'avons rien qui, toutes proportions gardées, ressemble à Paris, à Londres, à Vienne ou à Bruxelles. On ne « monte » pas à Berne comme on « monte » à Paris. L'expression même est risible. Le Provençal diffère au moins autant de l'Alsacien que le Genevois du Thurgovien. Mais le Provençal a Paris, qui le rapproche de ses compatriotes. Le Genevois n'a que Berne.

8. Enfin, nous n'avons jamais eu de dictateur, de tyran national, de rassembleur de terres. Nous n'avons pas eu notre petit Richelieu, ou notre petit Bonaparte. Non point que nos hommes d'Etat soient négligeables. Mais ils avaient l'esprit de conciliation plutôt que de domination (Nicolas de Flue, par exemple). Le seul qui ait eu l'étoffe du centralisateur, le « hübschste Mann in der Eidgenossenschaft », Hans Waldmann, a fait une triste fin, pour s'être inconsidérément exposé au grief de vénalité.

Aucun canton non plus n'a jamais pu prétendre à l'hégémonie. L'alliance avec Zurich est de 1351 ; celle avec Berne s'est conclue deux ans plus tard. Ce n'est pas un hasard. Berne et Zurich se sont toujours surveillés, même après la Réforme. C'est un arbitre bernois qui, au XVe siècle, a su mettre un terme à la sécession zurichoise. Ce sont les Zurichois qui, en 1815, dissuaderont les Bernois de rétablir les baillages. Ce contrôle réciproque est l'une des circonstances les plus heureuses de notre histoire.

Bibliographie sommaire

1. Les expositions générales de l'histoire suisse sont nombreuses. Nous signalerons seulement:

Karl DÄNDLIKER, *Geschichte der Schweiz*, 3 vol., Zurich, 1893-1895.

Johannes DIERAUER (trad. A. Reymond), *Histoire de la Confédération suisse*, 6 volumes, Lausanne, 1911-1919.

Ernst GAGLIARDI, *Geschichte der Schweiz*, 3 vol., Zurich ,1934-1937.

Hans NABHOLZ – Leonhardt VON MURALT – Richard FELLER – Edgar BONJOUR, *Geschichte der Schweiz*, 2 vol., Zurich, 1932-1938.

Peter DURRENMATT (adapt. A. Dami), *Histoire illustrée de la Suisse*, 2 vol., Berne, 1960.

Et l'ouvrage plus court de:

William MARTIN (avec un complément de P. Béguin), *Histoire de la Suisse*, 4e éd., Lausanne, 1959.

Une présentation pittoresque vient d'être donnée par:

Georges DUPLAIN, *La Suisse en 365 anniversaires*, Berne, 1964.

Sur le XIXe siècle en particulier, voir:

Numa DROZ, *Histoire politique de la Suisse au XIXe siècle*, Lausanne, 1899.

Theodor CURTI, *Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Neuchâtel, 1902.

Sur la Régénération:

Gallus J. BAUMGARTNER, *Die Schweiz in ihren Kämfpen und Umgestaltungen, von 1830 bis 1850*, 4 vol., Zurich, 1853-1856.

Sur la période moderne:

Eduard FUETER, *Die Schweiz seit 1848, Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Zurich, 1928.

L'histoire de notre neutralité fait l'objet du livre de:

Edgar BONJOUR (trad. B. Briod), *Histoire de la Neutralité suisse, Trois siècles de politique extérieure fédérale*, Neuchâtel, 1949.

Sur tout cela, la consultation du *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse*, en sept volumes, Neuchâtel, 1921-1934, est indispensable.

2. Les anciens pactes se trouvent réunis chez David LASSERRE, *Alliances confédérales*, 1291-1815, Zurich, 1941.

Les constitutions et projets, depuis le temps de l'Helvétique, ont été recueillis par Simon KAISER et Johannes STRICKLER, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich, 1901.

L'ouvrage de Johannes Caspar BLUNTSCHLI, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechts*, 2 vol., Zurich, 1849-1852, consacre son second volume aux documents.

On verra encore la collection de textes de Wilhelm OECHSLI, *Quellenbuch zur Schweizergeschichte*, Zurich, 1886, et le livre commémoratif du sixième centenaire de la Confédération, de Carl HILTY (trad. F. H. Mentha), *Les Constitutions fédérales de la Confédération suisse*, Neuchâtel, 1891.

3. Les institutions de l'Ancien Régime (avant 1798) sont expliquées, notamment, par Friedrich STETTLER, *Das Bundesstaatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vor dem Jahre 1798*, Berne, 1844, et par J.C. BLUNTSCHLI, dans le premier volume de l'ouvrage précité.

Celles de l'Helvétique, de la Médiation, de la Restauration et de la Régénération, par F. STETTLER, *Das Bundesstaatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, gemäss den Entwicklungen seit dem Jahre 1798 bis zur Gegenwart*, Berne, 1847; et par Eduard HIS, *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, tomes I et II, Bâle, 1920 et 1928.

La Régénération, ce moment capital de notre histoire, qui prépare l'Etat moderne, a reçu son expression la plus concise dans un Rapport de Pellegrino ROSSI à la Diète, à l'appui d'un projet de revision du Pacte fédéral de 1815, Genève, 1832. L'antithèse, dans un sens conservateur, est fournie par Antoine Elisée CHERBULIEZ, *De la démocratie en Suisse*, 2 vol., Paris, 1843.

Le développement du nouveau droit public fédéral est retracé chez E. HIS, *op. cit.*, tome III, Bâle, 1938, et chez William RAPPARD, *La Constitution fédérale de la Suisse, 1848-1948*, Neuchâtel, 1948.

Des résumés de toutes ces périodes sont donnés dans les introductions historiques des manuels de Johann Jakob BLUMER – Josef MOREL, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, 2 vol., Schaffhouse, 1877-1880, et de Johann SCHOLLENBERGER, *Das Bundesstaatsrecht der Schweiz*, 2e éd., Berlin, 1920.

4. Le droit public fédéral au XXe siècle est décrit dans les ouvrages classiques de:

Walter BURCKHARDT, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*, 3e éd., Berne, 1931.

Fritz FLEINER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tubingue, 1922.

Zaccaria GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, 1949.

5. L'esprit de notre fédéralisme est rendu par les essais historiques et littéraires de Gonzague DE REYNOLD, par exemple *Conscience de la Suisse*, 5e éd., Neuchâtel, 1941; et de Denis DE ROUGEMONT, par exemple *Mission ou démission de la Suisse*, Neuchâtel, 1940. Voir encore David LASSERRE, *Etapes du fédéralisme*, Lausanne, 1954.

6. Enfin, l'évolution contemporaine du fédéralisme suisse est analysée, d'un point de vue juridique, par Max IMBODEN, « Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus », *Revue de droit suisse*, 1955, p. 209-241; et par Dietrich SCHINDLER, « Die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1960, p. 41-68.