Zeitschrift: Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire

Herausgeber: [s.n.]

Band: 25 (2018)

Heft: 3: Macht und Repräsentativität von Schweizer Parlamenten nach 1848 = Pouvoir et représentativité des parlements en Suisse après 1848

Artikel: Les débats constitutionnels de 1871 et 1873 : le dernier combat des partisans de la démocratie représentative

Autor: Meuwly, Olivier

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-813649

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Les débats constitutionnels de 1871 et 1873

Le dernier combat des partisans de la démocratie représentative

Olivier Meuwly

Pendant la plus grande partie du 19e siècle, la place du Parlement dans le système institutionnel suisse, malgré les progrès de l'idée de démocratie directe et en dehors des Cantons à *Landsgemeinde*, reste incontestée. Mais elle résistera mal aux interrogations qui émergent dans les années 1860. Alors qu'il est question de centraliser davantage le pays, il apparaît vite que cette évolution ne sera imaginable que si la diminution des compétences cantonales au profit de la Confédération est compensée par une extension symétrique des droits du peuple. Si une démocratie représentative «pure» n'est plus pensable au niveau fédéral, ses partisans n'abdiquent pas de gaieté de cœur. C'est cet ultime combat des défenseurs de l'idée parlementariste que la présente contribution tente de décortiquer. La victoire du référendum était sans doute inévitable, comme le suggère Alfred Kölz.[1] Mais son évidence n'a pas été reconnue d'un seul coup. Après avoir examiné brièvement l'évolution de la politique fédérale entre 1848 et 1874, nous suivrons le processus de révision de la Constitution avant d'analyser plus en détail les débats relatifs à la démocratie directe.

Le radicalisme divisé

Il est usuel de qualifier la séquence temporelle allant de 1848 à 1914 de «Suisse des radicaux».[2] Souvent acceptée dans son lapidaire énoncé, la formule recèle toutefois nombre de questions. Elle éveille d'abord l'impression que non seulement les conservateurs catholiques, certes vaincus lors de la guerre du Sonderbund, mais aussi les conservateurs protestants, encore puissants dans les cantons du Plateau, auraient disparu de la scène politique nationale. Sans doute les catholiques vont-ils se replier, selon l'expression d'Urs Altermatt, dans une sorte de «ghetto» trois décennies durant.[3] Ils tenteront de préserver leurs intérêts et d'influer sur la politique qui se joue à Berne. Leur souhait de nouer des alliances avec leurs homologues protestants ne débouchera cependant que sur des coalitions de circonstance sans effet sur le long terme. Les discussions n'en laisseront pas moins

leur empreinte sur l'évolution de l'histoire politique du pays.[4] Les conservateurs protestants jouissent en revanche d'une position importante dans les cantons de Genève, Vaud, Neuchâtel, Bâle, Berne et Zurich, jouant un rôle d'opposition semblable à celui que les catholiques exercent au niveau national.

Les radicaux n'ont donc pas, devant eux, un champ entièrement libre. S'ils sont assez puissants pour orienter le destin du pays dans le sens des réformes qu'ils jugent utiles, ils ne disposent pas d'une marge de manœuvre illimitée. Car – et apparaît ici la seconde objection à l'affirmation selon laquelle la Suisse de 1848 à 1914 serait inexorablement «radicale» – que signifie en définitive le «radicalisme» vainqueur en 1848? Peu clair en français, le terme devient franchement opaque en allemand. Le «*Freisinn*» recouvre de nombreuses tendances, qu'Erich Gruner regroupe sous l'étiquette de «famille radicale».[5] Dès 1848, son hétérogénéité est évidente; elle se renforcera au fil des années. Aux radicaux zurichois qui, sous l'égide d'Alfred Escher, adhèrent à un système économique d'obédience libérale, font face les radicaux bernois, enclins à confier des pouvoirs de plus en plus grands à l'Etat tant cantonal que fédéral, et les radicaux romands, étatistes sur le plan de l'organisation cantonale mais très fédéralistes dès lors que l'équilibre confédéral négocié en 1848 paraît en danger. Deux facteurs assurent la relative cohésion du mouvement «*freisinnig*»: la volonté de réformer les institutions fédérales souvent dans un sens globalement plus centralisateur et, surtout, un virulent anticléricalisme, hérité de leur combat commun contre les jésuites.

Le radicalisme se voit ainsi confronté à une série de crises, que seules des alliances en perpétuelle reconfiguration sont capables de résorber. Tant le chantier ferroviaire que celui d'une éventuelle université fédérale le montreront. L'équilibre trouvé en 1847 ne paraît plus satisfaisant; une nouvelle répartition des tâches entre Canton et Etat central s'impose. Une révision de la Constitution a lieu en 1865–1866 mais ne parvient pas à confier de nouvelles compétences à la Confédération. Et derrière elle en surgit une autre: réexaminer la place de l'Etat fédéral n'implique-t-il pas aussi une réflexion renouvelée sur sa capacité d'intervention dans les mécanismes économiques, sur sa conduite et son contrôle? Cette question sous-tend les premières expériences de démocratie semi-directe que lancent les Saint-Gallois dès 1831, avec le veto. En 1845, les radicaux vaudois, les premiers, instaurent un système moderne, avec le référendum législatif et l'initiative partielle en matière constitutionnelle et législative, qui complètent le référendum obligatoire en matière constitutionnelle introduit en 1831. La Constitution fédérale de 1848 se contente pour sa part d'un droit d'initiative visant à une révision totale de la Constitution. Les choses évoluent dans les années 1860: issu de l'aile gauche du radicalisme, le mouvement démocrate, né officiellement en 1861 dans le demi-canton de Bâle-Campagne, réclame une vaste refonte des institutions fédérales. Il demande un élargissement des droits populaires, qui

irait de pair avec une extension des prérogatives de l'Etat fédéral, notamment dans le social ou surtout l'éducation, contrôlée par l'Eglise catholique dans certains cantons.[6] Les théoriciens du mouvement, publicistes et souvent avocats, ont pour nom Florian Gengel, des Grisons, ou Friedrich Bernet, de Saint-Gall. Leurs revendications démocratiques ont pour but de lutter contre la mainmise des indusriels actifs dans le chemin de fer sur la vie publique. Le mouvement obtiendra sa plus grande victoire, sur le plan cantonal, à Zurich, où il évincera en 1868 le gouvernement contrôlé par les amis d'Escher.

Vers une révision de la Constitution

L'industrialisation de la Suisse exige en outre une nouvelle approche du droit civil et commercial. Une révision de la Constitution est désormais à l'ordre du jour et est portée par deux groupes: les démocrates, mais aussi leurs ennemis, représentants du radicalisme le plus libéral sur le plan économique et qui désirent abattre les derniers obstacles à la liberté des échanges. Plaidant pour un droit des affaires unifié, cette aile libérale s'autonomise, sous le nom de «centre», et réunit de grands patrons de l'économie liés à Escher et engagés dans le chantier ferroviaire: leurs détracteurs les appellent les «*Bundesbarone*»... Mais le coup d'envoi de la révision est donné par le radical vaudois Louis Ruchonnet.[7] En 1869, il dépose une motion visant à modifier le droit du mariage. Malgré la liberté d'établissement, il est en effet aisé pour un Canton de refuser à l'un de ses ressortissants d'épouser la personne de son choix, sous prétexte qu'elle ne remplirait pas certains critères de fortune. Cette injustice choque le Vaudois qui, fédéraliste, aurait souhaité régler le problème par la voie législative. Les partisans d'une révision complète de la Constitution bondissent sur l'occasion. Alliés pour la circonstance, les deux groupes «centralisateurs» utlisent la motion de Ruchonnet et font passer le principe d'une révision complète. La mobilisation de l'armée en 1870 les renforce dans leur conviction: mal organisées, les milices cantonales avaient trahi leurs faiblesses. Il s'agit d'y remédier d'urgence. «Un droit, une armée!» sera le slogan qui guidera le processus de révision.

Mais les amis de la révision sont divisés sur un point essentiel. Que pensent Escher et ses collègues, attachés à stimuler le dynamisme économique du pays par l'éradication des frontières cantonales, d'une éventuelle extension des droits populaires? S'ils s'unissent sur la nécessité d'une centralisation de la Suisse, notamment sur le plan juridique, le mode d'organisation politique du pays ne fait l'objet d'aucune unanimité. Les instruments de démocratie directe ont certes connu une expansion puissante au gré des victoires enregistrées par les démocrates dans de nombreux cantons depuis le début des années 1860. Ces succès n'ont cependant pas effacé

toutes les réticences quant à leur pertinence. De son côté, le Conseil fédéral, conscient qu'une demande démocratique existe, se borne à suggérer le référendum à la demande des deux Conseils ou de 50000 citoyens actifs.[8] Le développement des droits du peuple n'est pas acquis lorsque débutent les travaux parlementaires, interrompus un temps à cause de la guerre franco-allemande.

Les commissions parlementaires au travail

La Commission du Conseil national est la première à se saisir du dossier, en 1871. Très vite un accord se fait sur la nécessité de ne pas laisser hors de contrôle le transfert de larges compétences en matière de droit civil et des obligations à la Confédération. Seul le peuple est à même de surveiller le travail des autorités fédérales, subitement investies de responsabilités considérables.[9] Le droit de référendum est adopté sur ces domaines précis. Deux questions subsistent: le nombre de signatures nécessaire pour lancer la mécanique de la consultation populaire et, surtout, s'il est judicieux d'opter pour la double majorité du peuple et des Cantons ou pour la seule majorité du peuple. Un vent favorable à une démocratie plus directe souffle cependant. Le référendum est admis, mais ne serait-il pas opportun d'aller au-delà et de concevoir une réforme des droits populaires plus large? Par le référendum, le peuple dispose du droit de refuser un projet de loi, mais ne devrait-il pas pouvoir en proposer un? Jakob Stämpfli, autrefois rétif à la démocratie directe, lance l'idée de l'initiative législative. Après une brève discussion, est accepté le principe selon lequel 50000 citoyens actifs peuvent demander la modification, l'abrogation ou la rédaction d'une loi. La procédure est néanmoins compliquée: si les deux Conseils sont d'accord, ils devront s'entendre sur un projet et le soumettre au peuple et aux Cantons; en revanche, si les deux Conseils ne partagent pas le même avis, le peuple et les Cantons devront s'exprimer. Si le oui l'emporte, ils devront agir en conséquence.

Lors des débats en commission, les opposants à l'extension des droits populaires sont pour l'instant discrets. Escher, le chef de file des milieux industriels, fait remarquer que, à ses yeux, l'initiative ne pourrait fonctionner que dans de petits cercles, que son emploi, compliqué, susciterait une agitation constante et, surtout, que le droit de pétition offre une grande liberté d'action au peuple.[10] D'autres relèvent, outre son inutilité, le problème que poserait l'émergence de propositions contradictoires et que les Etats-Unis, vers lesquels de nombreux regards sont braqués, ne connaissent pas ces outils. Sentant que ses collègues approuveront l'entrée en matière, Escher suggère au moins de faire voter le peuple, non sur des lois, mais sur leurs principes directeurs. La double majorité est plus disputée mais trouve dans le Soleurois Simon Kaiser un adversaire farouche.

La question de la double majorité est en réalité omniprésente durant les débats de la Commision du Conseil des Etats.[11] Le Vaudois Alfred Estoppey estime que «le mandataire ne doit jamais craindre de paraître devant ses commettants» mais ne cache pas le sentiment de révolte qui l'étreint: «La défiance à l'égard des Cantons est aussi injuste qu'étrange.»[12] Les fédéralistes, radicaux romands et catholiques, subordonnent leur engagement démocratique au respect de la double majorité. L'Argovien et très anticlérical Augustin Keller saisit la balle au bond. Usant d'un qualificatif qui fera florès, il assène que les Cantons forment «un monstrueux sabot qui empêche tout progrès» et sont suffisamment représentés dans les Conseils.[13] L'idée d'un référendum obligatoire et celle du référendum financier sont avancées, cette dernière trouvant grâce auprès des membres de la commission. Les adversaires de la démocratie directe se font entendre par la voix du Neuchâtelois et futur conseiller fédéral Eugène Borel. Hostile au vote des Cantons, parce que le risque de désaccord entre eux et le peuple sera fréquent et que le combat tournera automatiquement en leur défaveur, il juge en outre le référendum dangereux dans la mesure où il maintiendra le peuple dans un état continuel d'agitation. La Commission du Conseil des Etats avalise néanmoins les décisions de la Commision du Conseil national. Son président, le Fribourgeois Julien Schaller, s'interroge cependant.[14] Le petit nombre de pétitions favorables à la démocratie directe ne signifierait-il pas que la question ne mobilise pas la population autant que d'aucuns le prétendent? Mais il reconnaît que le mouvement n'a cessé d'enfler dans les Cantons et qu'il serait peu heureux que la Confédération demeure en retrait.

La bataille du Conseil national commence

En fidèle disciple de James Fazy, le radical genevois Antoine Carteret émet les plus grandes réserves envers la démocratie directe. Pour lui, le référendum anéantit tout espoir d'adopter des lois impopulaires: «On décrétera des lois sans force ni vigueur, et à force de concessions il sera impossible d'atteindre un but raisonnable.»[15] Et l'initiative, en obligeant les Chambres à se plier aux consignes du peuple, ne présage rien de bon: «On fait mal ce qu'on fait à contre-cœur», tranche-t-il.[16] Soutenu par Kaiser,[17] il ne distingue qu'un moyen pour améliorer le contrôle sur le Parlement: la révocation. Selon le système qu'il propose, «si 30 000 citoyens le demandent, il sera posé aux électeurs la question du renouvellement de l'Assemblée fédérale».

Le débat est lancé. Le Bernois Rudolf Brunner, l'un des chefs démocrates, prend immédiatement la parole pour légitimer les droits du peuple, objet de préjugés persistants chez plusieurs de ses collègues.[18] Il tente de persuader son auditoire

que les expériences cantonales militent pour l'implication du peuple dans les jeux législatifs. Il les considère comme le relais le plus efficace de l'instruction politique du peuple et esquisse ce que serait le rôle futur du Parlement dans un système suspendu au vote populaire: «Il serait tout à fait dans l'esprit républicain que les représentants du peuple ne trouvassent pas au-dessous de leur dignité d'expliquer à leurs commettants les motifs à l'appui des projets.» Non seulement il avoue son inclination profonde pour le référendum législatif obligatoire, mais il vole au secours de l'initiative, encore plus importante à ses yeux: «complément et couronnement du référendum», elle donne de précieuses orientations en prévision des choix que les Chambres devront opérer.

Alors que Ruchonnet et le chef conservateur catholique, le Lucernois Philipp von Segesser, s'échinent à défendre les droits inaliénables des Cantons, les partisans de la démocratie représentative préparent leur contre-attaque. Héritiers des fondateurs du libéralisme et d'une stricte division du travail, ils estiment que le peuple ne peut intervenir lui-même. Pour Escher, le passage à la «démocratie pure» laisserait penser que la Constitution aurait été inféconde.[19] Au contraire, proteste-t-il: «La Suisse a acquis plus de considération qu'elle n'en avait jamais eu jusqu'alors.» Une telle insinuation distille l'idée que les élus ne seraient pas à l'écoute de la population, reproche qu'il ne peut tolérer. Puis il aligne les arguments censés réfuter les espérances déplacées investies dans cette démocratie «pure». Vouloir contrebalancer l'excès de centralisation que provoquerait la nouvelle Constitution par un renforcement des droits populaires, comme l'allèguent les démocrates, est illogique: comment le peuple garantirait-il une limite à une centralisation qu'il aurait lui-même appelée de ses vœux? Et que la Confédération soit obligée d'ajuster son système à celui en vigueur dans de nombreux Cantons lui semble étrange, tant les contextes sont différents. Quant à un référendum comme moyen d'instruction du peuple, il l'évacue d'un revers de main: les exemples de votations cantonales où le peuple se serait montré peu raisonnable ne sont-ils pas légion? Enfin, l'espoir avancé par certains selon lequel le référendum inciterait le Parlement à travailler sur des lois plus courtes, il n'y croit pas une seconde.

Pour Escher, aucun doute n'est permis: le système représentatif reste le meilleur, flanqué du droit de pétition et d'un renouvellement régulier des élus, éventuellement complété par le droit de révocation proposé par Carteret, qu'il serait disposé à soutenir. Les discussions qu'autorisent les délibérations parlementaires garantissent seules l'élaboration de lois de qualité: «Dans les Conseils on apprend à se connaître personnellement, on se parle, on cherche à s'éclairer mutuellement et l'on poursuit ainsi un but utile.» Le peuple n'est-il pas trop volatil? Seule une petite partie des citoyens peut vraiment s'informer, «la grande majorité ne vote que par intuition». Le référendum, en définitive, «affaiblit chez les autorités le sentiment de leur responsabilité». Quant à l'initiative, «elle a l'inconvénient de

rendre la loi toujours incertaine». Escher reçoit alors l'appui de poids de l'autre grand adversaire de la démocratie directe, son ami et conseiller fédéral Emil Welti. Descendu à titre exceptionnel de son promontoire gouvernemental, Welti se jette dans la fournaise parlementaire pour déchiqueter cette «caricature» de démocratie qui fait croire à tout le monde qu'il peut s'ériger en spécialiste de droit matrimonial ou commercial.[20] Il s'empare de l'argument de la Landsgemeinde souvent brandi par le camp opposé pour le retourner contre lui. Pour Welti, cette dernière n'a rien de commun avec le référendum. Autant celle-là est une forme «vraie et vivante», autant celui-ci constitue une «démocratie sur le papier». Le vote par bulletin pousse le processus d'atomisation du corps social à son aboutissement: «Il est plus facile d'élaborer une loi dans les Conseils que de l'expliquer dans la rue.» Et de se référer à Montesquieu: «Si le peuple n'a ni beaucoup de propension ni beaucoup d'aptitude pour les travaux législatifs, on doit convenir qu'en général il sait bien choisir les hommes.»

La défaite du système représentatif

D'autres représentants de l'économie leur apportent un soutien actif. Le Bâlois Johann Jakob Stehlin n'aperçoit dans le référendum qu'une «machine à friction», alors que le conservateur protestant d'origine saint-galloise August von Gonzenbach excipe des blocages qui caractériseraient la vie politique des Grisons pour stigmatiser les défauts du référendum. Seul l'influent Argovien Conrad Feer-Herzog, un proche d'Escher pourtant, bien que contre le référendum, rompt une lance en faveur de l'initiative, «perfectionnement du droit de pétition».[21] Les démocrates ont toutefois affuté leur parade. Le discours du démocrate zurichois Gottlieb Ziegler condense leur argumentation.[22] Pour lui, il n'y a aucune raison de distinguer Landsgemeinde et référendum, «parce que chez les uns comme chez les autres c'est la personnalité consciente du citoyen qui prononce; mais le référendum est une forme plus parfaite». Pourquoi? Il laisse au citoyen le temps de la réflexion, le scrutin est secret et l'opération est simple, dans la mesure où «le citoyen peut consacrer à l'Etat quelques heures par année».

D'ailleurs, relève-t-il avec malice, personne n'exige l'abolition du référendum obligatoire en matière constitutionnelle. Dès lors, quoi de plus naturel que de donner au peuple la faculté de se prononcer sur les diverses attributions que confère la Constitution, dès qu'il a le droit de se prononcer sur la Constitution elle-même? Et de répondre à Welti: le citoyen maîtriserait-il donc l'art d'apprivoiser l'homme, «ce phénomène compliqué, parfois énigmatique, qui souvent paraît tout autre qu'il n'est», et non point celui de se déterminer sur les lois «au

milieu desquelles il vit continuellement»? Ziegler ironise mais il n'est pas naïf: il admet que des décisions populaires, dans certains Cantons, ont pu être regrettables, mais sa réponse fuse: «Cela prouve simplement que le peuple n'a pas été mieux avisé que ses représentants.» Et le système représentatif est-il exempt de «défectuosités»? Quant à l'exemple américain, si souvent ressassé, il l'écarte: le peuple élit un président et la corruption est omniprésente… Pour lui, «ce que font les Conseils est sans valeur si le peuple n'y coopère pas, tout en supportant les charges». Le référendum n'écorne en rien la responsabilité du Parlement. Opposé à la double majorité, car le Conseil des Etats «gagnera au contraire en importance et en dignité», il conclut en défendant l'initiative.
Le jour du vote, le Conseil national dévoile ses divisions. Les instruments de démocratie directe sont certes adoptés, sans la double majorité, mais le résultat du scrutin est difficile à déchiffrer.[23] Dans les 52 voix qui approuvent le projet, on repère les radicaux proches des démocrates, Simon Kaiser en tête, et une partie des radicaux proches d'Escher prêts à vivre avec la démocratie directe du moment que s'enclenche une centralisation plus active de la Suisse. Mais le camp des non, fort lui aussi de 52 voix, est plus bigarré: s'y agglomèrent les radicaux romands et les catholiques conservateurs, plutôt favorables au référendum en soi mais intransigeants sur le vote des Cantons, et les radicaux adversaires de la démocratie directe autour d'Escher, comme l'ancien conseiller fédéral argovien Friedrich Frey-Hérosé et l'industriel schaffhousois Ulrich Peyer im Hof. La décision revient au président de l'Assemblée… qui n'est autre que Brunner, l'un des chefs démocrates et partisan inconditionnel du référendum. Le Conseil des Etats valide en gros les choix de la Chambre basse. La question fédéraliste sera déterminante car c'est bientôt l'ensemble du projet qui provoque des réactions de plus en plus négatives. L'alliance entre les radicaux romands et les catholiques de Suisse centrale et orientale fera échouer le texte lors du vote populaire le 12 mai 1872.

Le compromis de 1874

Les Chambres fédérales remettent immédiatement l'ouvrage sur le métier, d'autant que le contexte politique évolue vite. Le Kulturkampf, qui éclate dès le lendemain du Concile de Vatican de 1870, répand désormais ses effets délétères. Le mariage entre radicaux romands et catholiques conservateurs se lézarde. En même temps, les radicaux «manchestériens», qui s'étaient parfois rapprochés des conservateurs protestants et avaient fait montre d'une certaine compréhension à l'égard des revendications des catholiques, sont maintenant plus réservés. Les radicaux de toutes tendances renouent le dialogue et s'attellent à l'élaboration d'un compromis, dans les domaines litigieux du droit des affaires et du droit

civil, qui verra en effet le jour. Qu'en est-il de la démocratie directe, objet d'un accueil si peu enthousiaste il y a à peine une année?

La Commission du Conseil national entame ses travaux en avril 1873. Ruchonnet, Carteret et Segesser caressent encore l'espoir de sauver la double majorité populaire et cantonale, accolée au référendum. Ils échouent cependant à monnayer leur statut de vainqueur du 12 mai.[24] Au contraire, les partisans du vote populaire unique, adossés à la cohésion de leur groupe, affichent une inflexible fermeté. En face, les tensions sont visibles: Ruchonnet et Segesser se rejoignent sur la seule question de la double majorité alors que Carteret répète ses critiques envers le référendum. Escher, estimant que le principe fédératif implique par nature le double vote, en tire argument pour réclamer le statu quo et rejeter une fois de plus le référendum.[25] Au sein de la Commission des Etats, le Thurgovien Johann Karl Kappeler résume néanmoins le sentiment dominant: «La votation de l'ensemble du peuple est une soupape de sûreté très avantageuse et l'on peut s'attendre à ce qu'avec le temps l'institution du référendum répandra une plus grande somme d'idées politiques dans les classes inférieures de la population.»[26] Lorsque le Conseil national se réunit, les jeux semblent faits, mais les adversaires du référendum ne s'avouent pas battus et se lamentent de la dimension démagogique que tendent à revêtir les lois.[27] Avec l'appui de Gonzenbach, pour qui le progrès n'est jamais né dans les Cantons connaissant la Landsgemeinde mais dans ceux «qui n'ont pas à combattre certains préjugés», Escher tente un ultime baroud d'honneur et rappelle que le référendum n'est pas «un dogme politique infaillible». Mais il a compris où se dirige le débat et en appelle au compromis, dans ce domaine comme dans d'autres.[28] La bataille se déplace vers le sort qui sera réservé à l'initiative.

Le Zurichois Salomon Bleuler rappelle que «le parlementarisme ne suffit pas toujours»: «On doit reconnaître au référendum le mérite, lors même qu'il a eu des effets réactionnaires, d'avoir éveillé l'attention sur les contrastes qui se font jour dans la vie sociale.»[29] Et il tente le tout pour le tout en faveur de l'initiative: «Le référendum combiné avec le droit d'initiative est la plus belle et la plus correcte organisation de la législation populaire et peut seule influencer, d'une manière bienfaisante, les opinions qui règnent dans les Conseils de la nation.»[30] Brunner et Ziegler ne sont pas en reste.[31] Le premier insiste sur une série de votes progressistes réalisés par voie de référendum, alors que le second s'acharne sur le système représentatif, qui serait fondé sur le privilège. Mais l'ambiance est au compromis. L'initiative est morte. Et c'est au tour des Cantons de se retrouver dans la ligne de mire des parlementaires. Ruchonnet et Segesser peuvent certes compter sur un renfort de poids, en la personne du Zurichois Jakob Dubs, qui avait démissionné en 1871 du Conseil fédéral pour protester contre le virage trop centralisateur pris par la révision constitutionnelle et qui fut élu au Conseil

national dans le canton de Vaud. Sans la double majorité, «l'Etat fédératif est détruit!» tonne-t-il.[32] En vain. Le référendum passe la rampe sans le vote des Cantons par 73 voix contre 44. Décision que confirme le Conseil des Etats. Le 19 avril 1874, le peuple suisse adopte la nouvelle Constitution.

*

Le processus visant au renforcement des institutions centrales avait dicté sa loi. Sentant leurs adversaires fédéralistes irrémédiablement divisés à la suite du Kulturkampf, démocrates et radicaux «manchestériens» concluent un compromis sur le dos de la double majorité, un compromis auquel les radicaux romands se rallieront, malgré tout. Fait intéressant, lorsque des critiques apparaîtront contre la démocratie semi-directe qui s'est imposée en 1874, et jusqu'à aujourd'hui, c'est souvent le même type d'argments qui seront avancés. La défaite des Cantons catholiques n'est toutefois que relative. Grâce au référendum facultatif sur les lois fédérales, les conservateurs catholiques disposeront d'une arme redoutable qui leur permettra de freiner maintes réformes désirées par les radicaux dominant dans la Berne fédérale. Désormais pleinement réinsérés dans la vie politique du pays, ils ne se gêneront pas de faire valoir leurs droits et réclameront l'initiative populaire qui autorise des révisions partielles de la Constitution fédérale, admise en 1891. Et sur ce terrain, ils parviendront à préserver la double majorité peuple-Cantons.

Notes

1 Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Berne 2004, 32.
2 Roland Ruffieux, «La Suisse des radicaux 1848–1914», in Jean-Claude Favez (dir.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne 1986, 599–682.
3 Urs Altermatt, *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto. Die Entstehungsgeschichte der nationalen Volksorganisationen im Schweizer Katholizismus 1848*, Fribourg 1995.
4 Olivier Meuwly, *19 avril 1874. L'audace de la démocratie directe*, Lausanne 2013.
5 Erich Gruner, *Die Parteien in der Schweiz. Geschichte, neue Forschungsgebiete, aktuelle Probleme*, Berne 1977.
6 Peter Gilg, *Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage. Die sozialen Ideen und Postulate der Deutschschweizerischen Demokraten in den früheren 60er des 19. Jahrhunderts*, Affoltern am Albis 1951; Martin Schaffner, *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1982.
7 Olivier Meuwly, *Louis Ruchonnet 1834–1892. Un homme d'Etat entre action et idéal*, Lausanne 2006, 163–169.
8 *Message du Conseil fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale*, 23 décembre 1870, 21.
9 Kölz (voir note 1), 530–545; Olivier Meuwly, *Une histoire politique de la démocratie directe en Suisse*, Neuchâtel, 88–102.

10 *Protocole des délibérations de la commission nommée en juillet 1870 par le Conseil national suisse en vue de la révision de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848*, 212–213 (séance du 17 mars 1871).
11 *Protocole des délibérations de la commission chargée en juillet par le Conseil des Etats suisse de préparer le projet de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848*, 54–56 (séance du 15 mai 1871).
12 Ibid., 54.
13 Ibid.
14 Ibid., 50–53 (séance du 15 mai 1871).
15 *Protocole des délibérations du Conseil national concernant la révision de la Constitution fédérale 1871–1872*, 382 (séance du 19 janvier 1872).
16 Ibid.
17 Alfred Kölz, *Der Weg der Schweiz zum modernen Staat. Historische Abhandlung*, Coire et Zurich 1998, 205.
18 *Protocole des délibérations du Conseil national*, 399–401 (séance du 19 janvier 1872).
19 Ibid., 413–419 (séance du 23 janvier 1872).
20 Ibid., 419–421 (séance du 23 janvier 1872).
21 Ibid., 244–427 et 431 (séance du 25 janvier 1872).
22 Ibid., 432–436 (séance du 26 janvier 1872).
23 Ibid., 445–446 (séance du 27 janvier 1872).
24 Kölz (voir note 1), 614–615.
25 *Protocole des délibérations de la commission nommée en juillet 1873 par le Conseil national suisse en vue de la révision de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848*, 51–54 (séance du 26 septembre 1873).
26 *Protocole des délibérations de la commision nommée en juillet 1873 par le Conseil des Etats suisse en vue de la révision de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848*, 47 (séance du 27 janvier 1873).
27 *Procès-verbaux des délibérations des Chambres fédérales relativement à la révision de la Constitution fédérale 1873–1874*, 210, 214 (séance du 9 décembre 1873).
28 Ibid., 225–226 (séance du 10 décembre 1873).
29 Ibid., 212–213 (séance du 9 décembre 1873).
30 Ibid.
31 Ibid., 220–224 (séance du 10 décembre 1873).
32 Ibid., 215 (séance du 9 décembre 1873).

Zusammenfassung

Die Verfassungsdiskussion von 1871 bis 1873. Der letzte Kampf für eine repräsentative Demokratie

Obwohl die Idee der direkten Demokratie immer mehr Anhänger fand, wurde die Rolle des Parlaments im institutionellen System der Schweiz in weiten Teilen des 19. Jahrhunderts nicht infrage gestellt, sieht man einmal von den Kantonen mit Landsgemeinde ab. Dies änderte sich mit den Fragestellungen, die sich ab den 1860er-Jahren ergeben. Es wurde schnell klar, dass eine stärkere Zentralisierung des Landes nur machbar war, wenn die Verschiebung von kantonalen Kompetenzen hin zum Bund durch eine Erweiterung der Rechte des Volkes kompensiert wird. Auch wenn eine «reine» repräsentative Demokratie auf Bundesebene nicht mehr denkbar war, liessen sich ihre Befürworter nicht entmutigen. Im Mittelpunkt des Beitrags steht ebendieser letzte Kampf der Befürworter der parlamentarischen Demokratie.

(Übersetzung: Christian Pöpplen)