

BIBLIOTECA  
FVNDATIVNEI  
VNIVERSITARE  
CAROL I.



Nº Curent 17724 Format .....

Nº Inventar 9029- Anul .....

Sectia ..... Raftul .....

*Inv. A. 9029*

*340890*

LA

# LÉGISLATION PAR LE PEUPLE

EN SUISSE

---

ÉTUDE HISTORIQUE

PAR

Le Dr Alphonse DUNANT

ATTACHÉ A LA LÉGATION SUISSE A BERLIN

*31230*



GENÈVE

IMPRIMERIE ROMET, 26, BOULEVARD DE PLAINPALAIS

1894

*7. 1894*

BUCURESTI

37764 VAEK

pe 3/4 / 96

1958

1961

L

**B.C.U. Bucuresti**



**C31230**

A MON PÈRE

Monsieur le Conseiller d'État

ALBERT DUNANT

Hommage d'affectueuse reconnaissance.

## OUVRAGES CONSULTÉS

---

- ADAMS (F.-O.) and (C.-D.) CUNNINGHAM : The Swiss Confederation. London 1889.
- BLUMER (J.-J.) : Staats- und Rechtsgeschichte der schweizer. Demokratie. St. Gallen 1850-58.
- BLUMER (J.-J.) : Handbuch des schweizer. Bundesstaatsrechts, Bd. I, 3. Aufl., herausgegeben von Dr. Morel. Basel 1891.
- BLUNTSCHLI (J.-C.) : Das Volk und der Souverän. Zürich 1831.
- BLUNTSCHLI (J.-C.) : Geschichte des schweizer. Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart. Zürich 1849-52. Bd. I, 2. Aufl. Stuttgart 1875.
- BOREL (Eug) : Étude sur la souveraineté de l'État fédératif. Berne 1886.
- BORGEAUD (Ch.) Dr : Établissement et Revision des Constitutions. Paris 1893.
- BOUTMY (E.) : Étude sur le droit constitutionnel. Paris 1885.
- CHERBULIEZ (A.) : De la démocratie en Suisse, 2 vol. Genève et Paris 1843.
- CRIVELLARI GALILEO : Il referendum nella Svizzera, in Serafini's *Archivio Giuridico*, vol. 34.
- CURTI (Th.) : Geschichte der schweizer. Volksgesetzgebung. Zürich 1885.
- DESCHWANDEN : Die Entwicklung der Landsgemeinde in Nidwalden als gesetzgebende Gewalt. *Zeitschrift für öffentl. Recht*, Bd. VI.
- DROZ (N.) : La revision fédérale. *Bibliothèque universelle et Revue suisse* 1885, vol. I.
- DUBS (J.) Dr : Le droit public de la Confédération suisse. Neuchâtel et Genève 1877-78.

- DUVERGIER de HAURANNE (E.) : La Suisse et sa constitution. *Revue des Deux Mondes*, 1873.
- ELLERO : La sovranità popolare. Bologna 1886.
- FAZY (G.) : Les constitutions de la République de Genève. Genève et Bâle 1890.
- HEPWORTH-DIXON : La Suisse contemporaine, traduit par E. Barbier. Paris 1872.
- HERZOG (J.-A.) : Das Referendum in der Schweiz. *Deutsche Zeit- und Streitfragen*. Jahrgang XIV. Berlin 1885.
- HILTY (C.) Dr : Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik. Bern 1878.
- HILTY (C.) : Das Referendum im schweizer. Staatsrecht, *Archiv für öffentl. Recht*, von Laband und Störk, B. II. Freiburg i. Br. 1887.
- HILTY (C.) : Politisches Jahrbuch der schweizer. Eidgenossenschaft. Bern 1886-92.
- HILTY (C.) : Les constitutions fédérales de la Suisse. Neuchâtel 1891.
- HOLST (H. v.) Dr : Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika; *Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechtes*, Bd. IV. Freiburg i. B. 1884.
- HYMANS (P.) : Le referendum dans la constitution suisse. *Revue de Belgique*. Bruxelles, 15 janvier 1892.
- JELLINEK (G.) Dr : Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.
- JELLINEK (G.) Dr : Gesetz und Verordnung. Freiburg i. B. 1887.
- KELLER (A.) Dr : Das Volksinitiativrecht nach den schweizer. Kantonsverfassungen. Zürieh 1889.
- LAVELEYE (E. de) : Le gouvernement dans la démocratie, vol. II. Paris 1891.
- MEYER (J.) : Geschichte des schweizer. Bundesrechtes, 2 Bde. Winterthur 1875-78.
- ORELLI (v.) : Das Staatsrecht der schweizer. Eidgenossenschaft. *Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechtes*, Bd. IV. Freiburg i. B. 1884.
- PICOT : Histoire de Genève. Genève 1811.

- RILLET (A.) : Les origines de la Confédération suisse. Genève 1868.
- RÜTTIMANN (Prof.) : Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen in der Schweiz. 2 Bde. Zürich 1867-72.
- SALIS (L.-R. v.) Dr : Schweizerisches Bundesrecht, Bd. I und II. Bern 1881-92.
- SNELL (L.) : Handbuch des schweizer. Staatsrechtes. Zürich 1837-45.
- STRICKLER : Schweizerisches Verfassungsbüchlein. Bern 1898.
- STÜRLER (v.) : Die Volksanfragen im alten Bern. Bern 1869.
- [STÜSSI] : Referendum und Initiative im Kanton Zürich. Horgen 1886.
- TOCQUEVILLE (A. de) : De la démocratie aux États-Unis, deux volumes. Paris 1835.
- ULLMER (R.-E.) Dr : Die staatsrechtliche Praxis der schweizer. Bundesbehörden. 2 Bde. Zürich 1862-66.
- VINCENT (J.-M.) : State and Federal Government of Switzerland. Baltimore 1891.
- VOGT (G.) : Referendum, Veto und Initiative in der Tübinger Zeitschrift, Jahrgang 1873.
- WOLF (P.) Dr : Die schweizer. Bundesgesetzgebung. 2 Bde. Basel 1890-91.
- WUARIN (L.) : L'évolution de la démocratie en Suisse. *Revue des Deux Mondes*. 1<sup>er</sup> août 1891.
- ZELLWEGER : Geschichte des appenzellischen Volkes. 3 Bde in 7 Theilen. Trogen 1830-40.

## CHAPITRE I

### Les Landsgemeinde.

#### § 1. Leur origine.

Le principe démocratique se retrouve dans les temps les plus reculés des institutions germaniques. Tacite nous rapporte que les assemblées populaires avaient chez les Germains tous pouvoirs de légiférer. Mais tandis que dans le sud de l'Empire l'exercice de la souveraineté du peuple était confié peu à peu à un roi, dans les vallées alpestres du centre de la Suisse, il demeurait l'apanage de l'ensemble des citoyens.

Les habitants de l'étroite vallée de la Reuss réglaient entre eux toutes les affaires concernant leurs pâturages.

On sait qu'à une époque reculée l'assemblée des citoyens de Schwytz se réunissait pour prendre des dispositions d'ordre local ; leurs relations politiques n'étaient pas parfaitement semblables à celles d'Uri, en ce sens que les Schwytzois dépendaient directement de suzerains des pays avoisinants et n'avaient que par intermittence des rapports avec l'Empire. Il en était de même pour Unterwald, à cette différence près que le pays était encore plus morcelé entre les abbayes et les *Burg* ; cette



situation avait pour conséquence de restreindre le nombre des paysans possédant biens et terres. Mais partout régnait la crainte de voir les seigneurs ne pas se contenter de leurs droits féodaux et porter atteinte aux privilèges des paysans. Les vieilles traditions d'indépendance n'en étaient pas moins gardées avec un soin jaloux et toute ingérence étrangère ou toute interprétation arbitraire des us et coutumes était énergiquement repoussée. Il est juste de remarquer que la communauté des intérêts éveillait l'esprit de solidarité, et lorsque des nuages assombrirent l'horizon politique, ce fut l'assemblée des citoyens qui devint de plus en plus le point de départ de toute action patriotique. Telle fut la cause première de l'indépendance de nos ancêtres ; quand le moment d'agir fut favorable les plans étaient prêts, les moyens depuis longtemps combinés.

A la fin du XIII<sup>me</sup> siècle, c'est-à-dire dès l'origine de la Confédération suisse, la législature populaire est presque complètement développée à Uri, Schwytz, les deux Unterwalden, Gersau, Zoug, Glaris, Appenzell. Les compétences législative et judiciaire de quelques-unes de ces assemblées étaient au début limitées par la suzeraineté de l'empereur. Mais peu à peu ces liens de dépendance se relâchèrent jusqu'au jour où, brusquement, ils furent rompus.

Pour d'autres « Landtage <sup>1</sup> » (assemblées des citoyens)

<sup>1</sup> Le mot Landsgemeinde date seulement du XV<sup>me</sup> siècle.

le développement de ces compétences fut fort irrégulier ; selon la situation que ces « Landtage » avaient en droit public, leurs décisions avaient besoin, pour devenir exécutoires, d'être approuvées par l'autorité dont ils dépendaient (le seigneur, l'abbaye, la ville, etc.).

La place du village principal du « pays » ou quelque prairie choisie dans le centre du canton, servait de lieu de réunion à tous les hommes « qui n'étaient soumis à aucun seigneur terrien et qui ne détenaient pas leurs biens en vertu d'un acte de cession seigneuriale, mais en vertu d'une possession personnelle<sup>1</sup>. » Ces hommes libres prenaient des décisions d'intérêt général et examinaient entre eux les affaires d'une certaine importance ; les autres affaires étaient laissées à un conseil. On ne peut mieux, dit Blumer<sup>2</sup>, caractériser la nature des pouvoirs respectifs de la Landsgemeinde et du conseil, qu'en citant un passage de Tacite sur la constitution primitive des peuples germaniques : « De minoribus principes consultant, de majoribus omnes<sup>3</sup>. » Une délégation spéciale était par conséquent chargée de l'examen préliminaire des questions à discuter en Landsgemeinde ; et déjà de fort bonne heure existait cette règle : « Von der Obrigkeit werden die Artikel an die Landsgemeinde geschlagen<sup>4</sup>. »

<sup>1</sup> Bluntschli, *Bundesrecht*, p. 34.

<sup>2</sup> *Staats- und Rechtsgeschichte der Schweiz. Demokratien*, Ad. I, p. 279.

<sup>3</sup> Tacitus, *De Germania*, cap. XI.

<sup>4</sup> Keller, *Das Volksinitiativrecht*, p. 6.

(L'autorité soumet des propositions à l'assemblée populaire.)

Pendant tout le moyen âge le pouvoir législatif de ces assemblées resta stationnaire ; leur objet était surtout de développer les intérêts communaux. Nous ne pouvons pas préciser exactement à quelle époque ces Landsgemeinde devinrent souveraines, mais il est fort probable que les gens du pays étant seuls admis au Conseil, les droits du suzerain allèrent s'affaiblissant jusqu'à la victoire définitive des revendications soulevées par ces robustes montagnards. La plus ancienne Landsgemeinde dont l'histoire ait connaissance eut lieu à Schwytz en 1294, elle prit des décisions fort importantes pour se débarrasser du joug de la noblesse et du clergé : « Si elles  
 « ne veulent pas aider selon l'importance de leurs biens  
 « les gens du pays à payer les impôts et les redevances,  
 « les abbayes n'auront plus droit à la jouissance des  
 « biens communaux. Les étrangers vassaux dans le pays  
 « paieront un impôt équitable. Si le seigneur vient à  
 « entrer en conflit avec eux ou à donner ce bien en fief  
 « à quelqu'autre, nul ne pourra l'accepter ou nuire de  
 « quelque façon que ce soit au titulaire du fief, sous  
 « peine d'une amende de cinq livres, du paiement de  
 « dommages-intérêts et de la restitution du fief. S'il ne  
 « peut pas satisfaire à cette peine, personne ne devra  
 « l'héberger, ni lui donner à boire et à manger, car  
 « quiconque le ferait, devrait payer pour lui <sup>1</sup>. »

<sup>1</sup> « Wollten die Klöster im Lande nicht nach ihrem Gute

Après la réformation, il y avait onze Landsgemeinde, savoir deux à Appenzell, deux à Schwytz, deux à Glaris, deux à Unterwalden, deux à Uri et une à Zoug; toutes ne se sont pas maintenues; à Schwytz, les assemblées populaires devinrent si nombreuses et si orageuses qu'en 1848 le Sonderbund leur donna le coup de grâce<sup>1</sup>. L'assemblée de Gersau qui pendant cinq cents ans avait subsisté à côté de celle de Schwytz se dissolut et les deux Landsgemeinde de *Glaris protestant* et de *Glaris*

« Steuern und Gewerbe den Landleuten tragen helfen, so sollen  
 « sie meiden Feld, Wasser, Holz, Wunn' und Weide des Landes.  
 « Auch wer von Auswärtigen mit liegendem Gute im Lande  
 « belehnt ist, soll dasselbe versteuern, doch ohne seinen Schaden.  
 « Wollte, dann sein Herr ihn deshalb beschweren oder das Gut  
 « einem anderen leihen, so soll Niemand dasselbe empfangen, oder  
 « sonst dem Besitzer zuwider handeln, bei einer Busse von  
 « 5 Pfund, Verpflichtung zum Schadenersatz und der Rücker-  
 « stattung des Lehns. Wer diese Strafe nicht zu entrichten ver-  
 « möchte, den soll Niemand hausen oder hofen, noch ihm zu essen  
 « oder zu trinken geben: denn wer dies thäte, der hätte für ihn  
 « zu bezahlen. » — Blumer, *Staats- u. Rechtsgeschichte der schwei-  
 zerischen Democratien*, tome I, page 133 et suiv.

<sup>1</sup> L'institution de la Landsgemeinde paraît cependant s'être perpétuée dans les « assemblées d'arrondissement » (Bezirksgemeinde) de ce canton, et maintenant, au lieu d'une assemblée populaire, on en compte six; chaque arrondissement a une assemblée qui se compose de tous les citoyens majeurs et jouissants de leurs droits civiques; elle se réunit ordinairement une fois par an, et ce, le premier dimanche du mois de mai; les sessions extraordinaires sont convoquées par le conseil d'arrondissement ou sur la demande d'un cinquième des citoyens ayant le droit de vote. Outre les élections auxquelles elle procède, elle approuve les comptes d'état et peut prendre des décisions d'une portée générale. (Constitut. de Schwytz, art. 78-90.)

*catholique* fusionnèrent ; peu à près, Uri suivit cet exemple.

En 1848, l'État de Zoug devint infidèle au principe de démocratie pure et passa dans les rangs des cantons de démocratie représentative. L'antique institution n'a par conséquent été conservée que dans deux cantons et quatre demi cantons : à Uri, Glaris, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Appenzell (Rhodes-Extérieures) et Appenzell (Rhodes-Intérieures) <sup>1</sup>.

## § 2. Les assemblées démocratiques.

Tandis que dans toute l'Europe occidentale l'absolutisme féodal et l'absolutisme royal étaient en rivalité constante pour la possession du sol ou pour des questions de privilège et de souveraineté, les Confédérés surent conserver intactes dans leurs vallées escarpées les formes du gouvernement direct par le peuple, qui semble être propre aux nations à leur origine comme aux civilisations primitives.

Les quelques modifications qui se sont produites jusqu'au commencement de ce siècle ont porté plutôt sur des questions de détail que sur les principes de la démo-

<sup>1</sup> Pour ne rien omettre, mentionnons les « *Kriegsgemeinden* ». Dans les anciennes campagnes les soldats se réunissaient en assemblée et discutaient sur l'opportunité de faire la paix ou la guerre, ou de conclure des armistices, comme ils le firent en 1529, avant la bataille de Kappel. Voyez Hilty, *Les Constit. féd.*, p. 146.

cratie pure. L'administration dut naturellement se plier aux exigences croissantes du progrès, mais la source même de la souveraineté et la façon de l'exercer n'ont pas changé depuis l'aurore de notre liberté politique.

En théorie prennent part à la Landsgemeinde tous les électeurs ayant droit de vote et ayant atteint leur majorité, mais en fait elle n'est formée que de ceux qui y assistent, le vote par procuration n'y étant pas admis. La présence des citoyens à l'assemblée est un devoir purement moral; ce n'est qu'à Appenzell (Rhodes-Intérieures) qu'une amende de cinq francs est infligée à ceux qui ne se présentent pas. Les Landsgemeinde se tiennent une fois l'an; à Appenzell et Unterwald cette réunion a lieu le dernier dimanche d'avril, à Uri, le premier dimanche de mai, et à Glaris, si possible, dans le courant du même mois. De tous temps ces assemblées ont été convoquées aux mêmes endroits: pour Uri, à Bœtzlingen an der Gand, à une demi-heure d'Altdorf; pour Obwald, au Landenberg, près de Sarnen; pour Nidwald, à Wyl, non loin de Stanz. En ce qui concerne Appenzell (Rh.-E.), selon un vieil usage, la Landsgemeinde se réunit alternativement à Trogen et à Hundwyl; enfin pour Appenzell (Rh.-I.) et Glaris ces assemblées populaires se tiennent dans les localités du même nom<sup>1</sup>. Des assemblées extraordinaires

<sup>1</sup> En dehors du cercle se tiennent les femmes et les enfants. A Glaris, les enfants occupent des places réservées en face de la tribune des autorités; de bonne heure, ils apprennent ainsi à connaître leurs droits et leurs devoirs.

(Nachgemeinde) sont aussi prévues : à Appenzell (Rh.-I.) et Nidwald elles sont convoquées par le conseil, tandis que dans les autres cantons le droit de convocation appartient aux citoyens ; sur la demande de quinze cents électeurs glaronnais ou de cent cinquante électeurs uranais, il y a lieu de réunir une « Nachgemeinde. » Quoiqu'elle soit en général la continuation de la Landsgemeinde (elle se tient d'habitude le jour suivant), la constitution d'Obwald n'en désigne pas moins le lieu de réunion à l'hôtel de ville de Sarnen, celle d'Uri à Altdorf, celle d'Appenzell (Rh.-E.) au même endroit que la dernière Landsgemeinde. Ces assemblées extraordinaires n'ont pas un cérémonial aussi marqué que les Landsgemeinde. Celles-ci sont partout très imposantes ; Uri, Obwald et Appenzell (Rh.-E.) possèdent des décrets en réglant le cérémonial ; dans ce dernier canton les citoyens sont même obligés de paraître « convenablement vêtus », l'épée au côté. Dans les rues, nul bruit, une garde spéciale (dont plusieurs hommes portent le costume historique) maintient l'ordre. A Obwald, on présente tous les dix ans une bannière qui jadis fut donnée par le pape Jules II. A Nidwald, l'huissier est un personnage fort important, dont les fonctions pourraient presque être comparées à celle d'un maître des cérémonies à une cour. En ouvrant la séance le « Landamann » (chef du gouvernement cantonal) demande au peuple s'il accepte l'invitation du gouvernement, et s'il veut bien se réunir en Landsgemeinde. Après un mo-

ment de silence, l'huissier s'avance et répond au Landamann que le peuple, fidèle à l'antique coutume, désire tenir son assemblée annuelle <sup>1</sup>.

Cette vieille institution est la forme la meilleure et la plus belle de la démocratie, chaque honorable citoyen jouit des mêmes droits que tous les autres ; les différences sociales disparaissent. La Landsgemeinde s'ouvre généralement par une prière et par une allocution solennelle du Landamann ; puis l'assistance approuve les comptes de l'État, procède à l'élection des magistrats et à la discussion des projets de loi. La votation se fait à main levée et s'apprécie approximativement du haut de la tribune par le bureau. Dans les cas douteux les assistants d'opinion différente se groupent séparément ; à Appenzell, par exemple, on fait entrer dans l'église, par des portes différentes, les électeurs des deux partis et on les compte au moment de leur passage. La cérémonie se termine par l'assermentation solennelle des magistrats et des citoyens, d'après une ancienne formule lue par le secrétaire d'État ; puis l'assemblée se sépare dans l'ordre le plus parfait.

La « Landsgemeinde » résume et porte en elle la souveraineté du peuple même ; elle est la nation et forme

<sup>1</sup> Voir une très pittoresque description de ces assemblées populaires par Eug. Rambert, *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, décembre 1871. Voir aussi deux articles du prince Roland Bonaparte, parus dans le *Figaro* du 28 mai et l'*Événement* du 6 juin 1890.



une seule personne physique et morale. La maxime de droit public : « Tous les pouvoirs émanent de la nation » n'est point ici une fiction, car les droits souverains appartiennent bien au peuple. Celui-ci ne les cède pas ni ne les délègue, mais il s'en sert directement et en dispose à son gré.

Cette vénérable institution n'est pas praticable dans les États formés de grands territoires ; mais elle suffit amplement aux exigences politiques des petites républiques suisses ; on ne peut qu'admirer l'habileté avec laquelle on y a plié l'idée de démocratie pure aux nécessités de la vie moderne.

### § 3. Du droit de proposition.

Dans certains ouvrages de droit public, la Landsgemeinde est traitée après le referendum et l'initiative. C'est là une erreur, car la Landsgemeinde n'est pas autre chose qu'une façon d'exercer le referendum et l'initiative qui en procèdent. Toutefois les droits populaires modernes ne peuvent pas être assimilés à l'institution de la Landsgemeinde, car tandis que celle-ci présente la complète centralisation de la législation populaire (unité du corps électoral, lieu unique de réunion et de discussion), ceux-là résultent d'une décentralisation. Pour mieux comprendre l'origine de l'initiative telle que nous la possédons, il est nécessaire d'expliquer le développement qu'a pris le *droit de proposition* (Anzugsrecht) des anciennes Landsgemeinde.

Ainsi que nous l'avons déjà vu, le conseil avait un droit de proposition. Il ne faut pas le confondre — et le protocole de la Landsgemeinde tenue à Schwytz en 1759 vise ce cas — avec le droit qu'a chaque citoyen de faire une proposition. Nous allons examiner comment ce droit est exercé dans les différents cantons.

A. — A Uri, il appartenait au Grand Conseil (Landrath). Le droit de proposition dont jouissaient les citoyens n'était admis que sous la forme du « Siebengeschlechtsbegehren » ; sept électeurs appartenant à autant de familles différentes devaient au commencement des Landsgemeinde dicter au secrétaire d'État leurs desiderata qui étaient discutés ensuite à la Nachgemeinde. Jusqu'à l'époque de la Médiation le conseil ne présentait pas de préavis ; l'Acte du 19 février 1803 remplaça ce « droit des Sept » par un même droit reconnu à tous, mais toutefois limité (chap. XVI, art. 2 et 3). Lors de la Restauration, les restrictions contenues dans l'Acte de 1803 furent supprimées, mais le droit de préavis fut octroyé au « Landrath. »

L'art. 20 du recueil des lois (Landbuch) de 1823 stipule ce qui suit au sujet du droit de proposition : « Pour être discuté en Landsgemeinde ou en assemblée d'arrondissement, l'objet doit être proposé par le Landrath ou être réclamé par sept électeurs au moins, représentant des familles honorables. Ces propositions doivent être faites par écrit au Landrath au commen-

« cement d'avril ; elles doivent être revêtues des noms  
 « des pétitionnaires et être affichées dans toutes les pa-  
 « roisses, afin que le Landrath puisse donner son  
 « préavis à la Landsgemeinde, à laquelle les pétition-  
 « naires doivent en tout cas se présenter. »

L'art. 17 stipule que les motions du Landrath ont le droit de priorité sur celles des « Sept. »

D'après la constitution de 1851, le Landrath devait décider s'il voulait donner suite aux propositions des « Sept. » Le cas échéant, on convoquait une assemblée extraordinaire (Nachgemeinde) dans laquelle on ne pouvait discuter que les objets fixés à l'ordre du jour.

La constitution de 1888 n'a pas respecté cette antique institution des « Sept » ; chaque citoyen a maintenant le droit de présenter par écrit des propositions de loi au Landrath, lequel garde droit de préavis<sup>1</sup>.

**B. — A GLARIS** l'autorité fixait pour la Landsgemeinde la liste des tractanda, laquelle portait le nom de « Memorial. » Le droit illimité qu'avaient les citoyens de présenter des propositions avait pour conséquence de nombreuses interruptions dans la discussion du « Memorial. » Pour remédier à cet inconvénient, il fut décidé en 1766 que les propositions du conseil seraient discutées en premier lieu, mais pour que les électeurs puissent user de leur droit, il fut convenu qu'ils devraient

<sup>1</sup> Pour demander la revision de la constitution, il faut au moins 50 signatures. Constit. Uri, 1888, art. 26.

inscrire leurs propositions dans le « Memorial », qui était envoyé aux communes trois semaines avant la réunion de l'assemblée. C'est seulement après la discussion des objets portés au « Memorial » et des propositions individuelles y admises par l'autorité, que chacun était autorisé à formuler ses desiderata. L'initiative populaire est donc limitée : en principe, c'est le « Landrath » qui l'exerce. L'Acte de Médiation eut pour effet de réduire ce droit de proposition ferme à un simple droit de pétition, et de conférer au « Landrath » une liberté absolue à l'égard des propositions présentées.

La constitution glaronnaise du 2 octobre 1836 développa heureusement ce droit de proposition. Le « Memorial » forme la base de l'ordre du jour de la Landsgemeinde. Le « Landrath » a le droit d'apprécier la légitimité et le bien-fondé des propositions faites; mais il ne peut pas se prononcer d'une façon définitive, c'est à la Landsgemeinde qu'il appartient de le faire. Les propositions écartées par le « Landrath » et admises par la Landsgemeinde doivent figurer à nouveau à l'ordre du jour de la prochaine assemblée.

D'après la constitution actuellement en vigueur (1887), toute proposition soutenue par dix voix au conseil est déclarée admissible, excepté le cas où elle serait inconstitutionnelle. Quand elle est acceptée, elle est incorporée au « Memorial » avec le préavis, un mois avant la Landsgemeinde. Toute proposition repoussée en conseil est inscrite, mais sans préavis (les Glaronnais disent qu'elle

1230



est mise au fourgon, *Beiwagen*) ; si elle est maintenue par la Landsgemeinde, celle-ci ne fait que voter le rejet ou le renvoi au Landrath qui est obligé alors de donner son préavis pour l'assemblée suivante. Une loi ne peut pas être amendée dans les trois premières années de sa promulgation, excepté si elle est préjudiciable au pays. Des demandes de revision de la constitution peuvent être présentées chaque année dans le Memorial; elles sont assimilées aux simples propositions de lois.

**C.** — A APPENZELL les rouages politiques sont restés assez grossiers jusqu'à la Réformation; on n'y trouve pas trace de différence établie entre les principes constitutionnels et les lois ordinaires.

Quand une ordonnance était nécessaire, elle était rendue par le Landrath ou par la Landsgemeinde sans que ces autorités s'inquiétassent des arrêtés antérieurs. La législation y était donc très rudimentaire. Chaque électeur avait le droit de faire n'importe quelle proposition : c'était la démocratie absolue.

Le premier recueil officiel des lois d'Appenzell (*Silbernes Landbuch, 1585*) vint imposer à ce droit illimité des restrictions rigoureuses, qui furent sévèrement maintenues; en effet le « Landbuch » d'Appenzell (Rh.-I. 1667) mentionne ces restrictions comme étant fort anciennes. Le droit de proposition fut cependant rétabli plus tard, puis supprimé, et nous voyons les Appenzellois hésiter d'un extrême à l'autre jusqu'à l'année 1733.

A cette époque, il fut décidé que pour présenter une motion à la Landsgemeinde, il fallait avoir l'autorisation du conseil qui d'ailleurs, chose curieuse, ne pouvait pas la refuser !!

Le Landbuch d'Appenzell (Rh.-E. 1747) fait une distinction catégorique entre le droit de préavis du Landrath et le droit qu'il avait d'opposer une fin de non-recevoir à certaines propositions. Une motion écartée par le Landrath pouvait être introduite à la Landsgemeinde par celui qui en était l'auteur.

A Appenzell aussi, le droit de proposition fut restreint par l'Acte de Médiation qui confère au Landrath l'appréciation en dernière instance des motions présentées. Les constitutions de Rh.-E. de 1831 et 1838 n'ont amené aucun changement essentiel, non plus que celle de Rh.-I. de 1829; elles ont toutes trois pour base le Landbuch de 1747. La dernière constitution d'Appenzell (Rhodes-Intérieures 1872) stipule que le droit de proposition appartient à tous les citoyens électeurs, et que, s'il s'agit d'une nouvelle loi, elle doit être préalablement portée à la connaissance du Grand Conseil. Si ce dernier ne se charge pas de la présenter, la motion peut être portée en Landsgemeinde par le premier électeur venu, pourvu qu'elle ne soit pas contraire aux constitutions fédérale ou cantonale.

La constitution d'Appenzell (Rh.-E.) de 1877 a changé le droit de proposition personnelle en un droit d'initiative. Elle permet au Grand Conseil (conseil cantonal) ou

à tout groupe d'électeurs qui lui soit égal en nombre, d'apporter des projets de lois à la Landsgemeinde; dans ce dernier cas, le Grand Conseil doit donner son préavis. Il faut noter comme une particularité de cette Landsgemeinde le fait que la discussion n'y est point admise et que les assistants se contentent de voter.

D. — A NIDWALD, la Landsgemeinde semble n'avoir pas été très fréquentée, c'est pourquoi il fut décidé, en 1563, que chaque membre du conseil devrait amener avec lui deux citoyens. Ainsi se forme un *triple* Landrath. Les affaires législatives étaient discutées dans une Nachgemeinde; plusieurs tentatives entreprises pour faire passer le pouvoir législatif de la Nachgemeinde au *triple* Landrath restèrent sans résultat. En général, les Landsgemeinde étaient orageuses, parce que les assistants voulaient faire passer leurs propositions avant le préavis du conseil; en 1688, il fut posé en principe qu'aucun objet ne pouvait être introduit en discussion à la Landsgemeinde s'il n'était présenté par le Landrath.

En 1701, au contraire, le droit de proposition n'est plus soumis à la moindre restriction : il n'est même pas nécessaire que les motions soient faites par écrit. Le « Landbuch » de 1731 stipule que les projets ne doivent rien renfermer « qui soit contraire à la gloire de Dieu ni « au bien, à la grandeur et à l'honneur de la patrie. » Le Landrath a de plus le droit d'examen sur les propositions faites. En 1758, la Landsgemeinde décida que « tout

« citoyen aurait le droit à l'avenir d'introduire telle motion qu'il lui plairait, pourvu qu'elle ne porte pas atteinte à la gloire de Dieu, à la liberté, à l'honneur et à la considération de la patrie; toute infraction à cette règle serait punie par un arrêt immédiat de l'assemblée. »

Jusqu'à l'Acte de Médiation le Landrath fut privé de tout droit d'examen sur les projets de loi, et la législation dépendait des caprices des citoyens. Ce ne fut qu'en 1803<sup>1</sup> que le Landrath de Nidwald reçut un droit absolu d'examen et de décision sur les projets présentés, qui devaient être introduits préalablement par écrit.

En 1816 par contre, il fut décidé que le Landrath n'aurait qu'un droit de préavis, il ne pourrait repousser une proposition que si elle était « contraire à la gloire de Dieu, etc., à la constitution ou aux traités et aux pactes jurés. » La révision de la constitution échappait donc à l'initiative populaire, tandis que les amendements aux lois en restaient dépendants.

D'après la constitution de 1850, toute motion devait être au préalable présentée par écrit au Landrath qui donnait son préavis et le publiait afin de rendre possible les contre-projets. Cette publication ne se faisait que pour les motions qui, bien entendu, n'attaquaient ni l'église, ni les constitutions cantonale ou fédérale. La Landsgemeinde ne pouvait qu'accepter ou rejeter les

<sup>1</sup> Acte de Médiation, chap. XV, art. 4.



propositions ou les contre-projets ; elle n'avait pas le droit de les amender. La constitution de 1877 contient en général les mêmes dispositions que celle de 1850 ; le Landrath se prononce sur l'admission des projets, mais ce droit n'est pas bien précisé dans ses limites.

E. — A OBWALD, l'histoire du droit de proposition n'offre rien de particulier. La constitution de l'époque de la Médiation est semblable à celle de Nidwald. Dans la constitution de 1816, l'art. 43 confère au Landrath seul le droit d'accepter ou de repousser les projets de lois.

La constitution de 1867 actuellement en vigueur, établit une différence entre le droit réservé au conseil de donner son préavis, et le droit d'empêcher à la Landsgemeinde l'introduction d'une motion contraire aux constitutions fédérale et cantonale ou qui blesserait des droits privés (Const. 1867, art. 37). Si le préavis conclut au rejet, celui qui a présenté le projet peut le retirer ; s'il le maintient, c'est à lui de le présenter personnellement à la Landsgemeinde. Celle-ci ne peut voter que sur l'acceptation ou le refus de la motion non amendée ou encore sur le préavis donné par le Landrath.

Lorsque cinq cents électeurs (le septième du corps électoral) ou bien le conseil lui-même demandent la révision partielle ou totale de la constitution, c'est la Landsgemeinde qui se prononce ; elle décide en même temps si la révision doit se faire par une Constituante ou par

le Grand Conseil; si après sa revision, la constitution est repoussée, la Landsgemeinde décide s'il y a lieu de poursuivre la revision ou de l'abandonner <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Les mêmes dispositions existent à Nidwald, mais il faut 800 électeurs au moins (soit 27 % du corps électoral) pour mettre en mouvement la revision.

---

## CHAPITRE II

## Le referendum fédératif.

Le mot « referendum » avait autrefois une tout autre signification qu'aujourd'hui. Dans l'ancienne Confédération les diètes n'étaient que des assemblées occasionnelles des Confédérés; on y délibérait sur les intérêts communs; les représentants des États n'y étaient pas des députés politiques, c'étaient en quelque sorte des ambassadeurs qui traitaient au nom de leurs gouvernements<sup>1</sup>. Quand il s'agissait d'affaires pour lesquelles ils n'avaient pas de mandat, elles étaient admises *ad referendum*, c'est-à-dire sous réserve d'un rapport à présenter aux autorités des différents cantons, lesquels, en effet, n'étaient pas liés par les décisions prises par la diète. A la réunion suivante, avait lieu la votation et il arrivait souvent qu'une décision ne pouvait être prise, les États n'ayant pas envoyé leur ratification.

Telle fut l'origine du mot referendum qui passa plus tard dans notre droit public moderne — toutefois avec

<sup>1</sup> Comparez la situation des membres du Conseil fédéral allemand.

une autre signification. Il est aujourd'hui l'équivalent de votation populaire ou de participation directe du peuple à la législation, tandis que l'ancien referendum n'était exercé que par les États. Le referendum moderne rappelle cependant l'ancien referendum en ce sens qu'une loi ne peut pas entrer en vigueur s'il n'y a pas consentement.

Cette transformation s'est accomplie dans les Grisons et en Valais; ces pays qui étaient alors (XVI<sup>me</sup> siècle) alliés de la Confédération et qui étaient eux-mêmes des États composés avaient une trop grande étendue pour que le peuple pût se réunir en Landsgemeinde. C'est pourquoi on divisa le territoire en un certain nombre de districts dont chacun avait une assemblée. Il est intéressant d'examiner le développement dans ces deux cantons d'une institution qui devait plus tard servir de modèle aux votations populaires actuelles.

A. — Le pays des Grisons était formé de trois ligues : la ligue Supérieure, la ligue de la Maison de Dieu et la ligue des Dix juridictions; chacune de ces ligues était divisée en plusieurs « hautes juridictions » et en communes qui étaient parvenues à se rendre indépendantes déjà au XIII<sup>me</sup> siècle. Chaque ligue avait sa diète; les affaires intéressant le pays entier<sup>1</sup> étaient traitées à une assemblée annuelle à laquelle chaque « haute juridic-

<sup>1</sup> La paix et la guerre tant offensive que défensive, la liberté du commerce, la répartition des impôts, la garantie de la propriété et d'autres objets d'organisation intérieure furent introduits par les Rhétiens dans leur charte politique et soumis à des règles communes.

tion » envoyait un délégué. Les décisions de cette diète revenaient au pouvoir suprême, les communes, où étaient discutées toutes les affaires importantes de politique intérieure et même extérieure. Les compétences législatives du conseil et des assemblées n'étaient malheureusement pas clairement définies.

Pour rendre une décision exécutive, point n'était besoin de la majorité des citoyens; chaque commune avait une ou plusieurs voix — selon sa quote d'impôt foncier, et c'était la majorité de ces voix communales qui faisait la loi; à la réunion suivante de la diète, les lois ou décrets acceptés dans les communes étaient alors promulgués. C'est ainsi que dans ce pays l'intérêt à la chose publique resta vivace et que les institutions populaires s'y développèrent sagement.

Jusqu'en 1880, l'autonomie des communes fut presque complète, et nous n'avons pas de preuve que le referendum y ait eu de funestes conséquences, car toutes les constitutions des Grisons ont maintenu ce droit populaire. Ce n'est que par la constitution du 23 mai 1880 que l'État libre des trois ligues s'est transformé en un État unitaire. « L'institution du referendum y a subi une « modification importante, en ce sens que les propositions de lois ne sont plus acceptées par les différentes « parties d'un État fédératif, mais bien par la majorité « des citoyens du pays entier; ceux-ci ne se rassemblent « pas en une mais bien en plusieurs Landsgemeinde <sup>1</sup>. »

<sup>1</sup> Hilty, *Archiv. d. öffentl. Rechtes*, tome II, page 189.

D'après l'art. 2 de la dernière constitution, le pouvoir législatif appartient au peuple. Toutes les lois organiques, civiles, pénales, administratives sont soumises par le Grand Conseil à la votation populaire; il en est de même des décrets ayant pour objet une dépense importante.

Selon l'art. 3, sur la demande d'au moins 5000 habitants du canton ayant droit de vote, le Grand Conseil devra soumettre à la votation populaire :

1° Des propositions ayant pour but la promulgation de nouvelles lois, les décrets et les arrêtés du Grand Conseil ;

2° Des propositions tendant à l'abrogation ou à l'amendement de lois en vigueur depuis deux ans au moins ou de décrets et arrêtés du Grand Conseil, qu'ils soient en vigueur ou non; en sont exceptés les arrêtés du Grand Conseil ayant un caractère d'urgence.

Le Grand Conseil joint son préavis à ces propositions ou s'il le juge nécessaire un contre-projet.

Dans l'antique patrie du referendum nous avons par conséquent la votation populaire obligatoire, heureusement complétée par le droit d'initiative.

**B.** — Tandis que dans les Grisons, le referendum s'est maintenu sans interruption jusqu'à nos jours, dans le VALAIS, il a été aboli en 1844.

Le canton du Valais se composait autrefois de *Zehnten* qui formaient de petits États indépendants ayant conseil et cour de justice; les affaires générales étaient d'habi-

tude traitées par un *Landrath*. Les députés des *Zehnten* prenaient *ad referendum* les décisions de la diète et en référaient à leurs concitoyens; la votation avait lieu dans chaque commune et la majorité des Dizaines se prononçait sur l'acceptation ou le rejet des propositions. Les Dizaines, qu'elles fussent petites ou grandes, disposaient en effet toutes du même nombre de voix. Le principe d'une représentation par tête était alors inconnu; il en résultait que souvent la loi était faite par la minorité des citoyens.

Au commencement de notre siècle, le Valais traversa une époque agitée. Le « Landrath » se vit dans l'obligation d'accepter le 30 août 1802 une constitution qui faisait du pays une « république rhodanique. » L'organisation des Dizaines fut conservée, l'institution du referendum par contre abolie. Napoléon, qui avait reconnu l'importance du Simplon comme route militaire, ne se fit aucun scrupule d'incorporer par un décret impérial le Valais à la France.

Après la chute du Corse, le Valais devint canton helvétique; la constitution de 1815 réintroduisait le referendum. Les lois ne pouvaient entrer en vigueur qu'après avoir été acceptées par la majorité des conseils des Dizaines, et, chose particulière, non pas en votation populaire. Le referendum ne pouvait être mis en mouvement pour des objets concernant le Valais comme canton suisse; en 1844 il fit place au veto, et depuis lors ce ne furent plus les voix des Dizaines, mais bien les voix indivi-

duelles des citoyens qui furent comptées lors des votations.

Par les constitutions de 1848, 1852 et 1875, le droit de législation du peuple a été limité aux matières financières seules. C'est ainsi que ce canton, en ce qui concerne la participation du peuple à la confection des lois, occupe une situation unique en droit public suisse. Ce referendum en matière financière, d'après lequel toutes les dépenses importantes doivent être ratifiées par le peuple, n'est toujours qu'une forme du referendum obligatoire dont nous aurons à nous occuper plus tard.



## CHAPITRE III

## Les « Volksanfragen ».

Nous avons vu que dans les Grisons et le Valais le referendum était une votation de plusieurs petites républiques ; à Berne et à Zurich existait à la même époque le curieux usage d'une « demande au peuple » (Volksanfrage) de la part du gouvernement. Ces demandes n'étaient point réglées par la constitution et n'étaient par conséquent pas un droit du peuple. Le gouvernement aristocratique de Berne et Zurich avait parfois recours à ce moyen pour ne pas endosser de responsabilité en de graves circonstances.

A. — À BERNE, la première « demande au peuple » eut lieu en 1449 ; le peuple autorisa la création d'une taxe personnelle hebdomadaire de *1 Angster* pour l'amortissement des dettes de guerre. Des décisions importantes furent prises de la sorte au sujet de traités à conclure avec d'autres États, à l'occasion de l'établissement de la Réformation, etc.

La plus intéressante de ces « demandes au peuple »

est celle qui eut lieu en janvier 1590 pour la paix de Nyon et le traité avec la Savoie.

Le Conseil de Berne avait signé la paix avec le duc de Savoie ; par ce traité Berne et le duc se garantissaient mutuellement la possession de leurs territoires ; les Bernois, trop heureux de conserver le pays de Vaud, abandonnaient leur alliée, Genève, à elle-même. Mais le peuple de Berne s'indigna de ce honteux arrangement, et le gouvernement se vit dans l'obligation de faire procéder à une votation. Il en résulta que la paix fut rompue et que Genève fut sauvée pour la Confédération.

De ce cas (ainsi que de plusieurs autres) on peut conclure que le peuple savait sauvegarder la dignité du pays dans ses rapports avec l'étranger ; il faut reconnaître que cette institution démocratique n'a eu aucune conséquence fâcheuse : en mainte circonstance, le jugement et le bon sens du peuple ont eu une influence décisive.

La coutume avait établi trois modes de consultation populaire :

1. Chaque assemblée de district envoyait à Berne une délégation (deux ou trois députés) qui devait faire prévaloir ses vues devant les conseillers.
2. Le gouvernement était représenté par des envoyés qui présidaient chaque assemblée populaire de district.
3. Les décisions de la campagne parvenaient sans le concours de délégués et du gouvernement. Elles étaient

envoyées au conseil, dûment signées et scellées par le préfet du district <sup>1</sup>.

Les assemblées de commune se tenaient dans chaque district à un endroit depuis longtemps convenu, sous la présidence du préfet ou des envoyés du gouvernement. « Tout ce qui était âgé de plus de quatorze ans » (*Alles, was von 14 Jahren uff war*) était électeur; la participation paraît avoir été souvent obligatoire. Lors de la Réformation, par exemple, les délégués du conseil durent rechercher « si tout le monde était présent, personne absent, vu qu'il s'agissait de choses fort importantes. » La votation se faisait de deux manières : les citoyens se partageaient en deux groupes distincts, selon leur opinion, après quoi on les comptait, ou bien ils votaient simplement à main levée. Le résultat général était donné par la majorité des districts et non par celle des électeurs.

Plusieurs tentatives de transformer ces « *Volksanfragen* » en droit constitutionnel des paysans échouèrent, et quand la ville de Berne devint toute-puissante, le patriciat abolit cette institution qui lui portait ombrage (21 décembre 1612).

Lorsque, en 1798, Berne fut menacée par l'approche des troupes françaises, on se souvint tout d'un coup du passé et l'on décida d'accorder au peuple une participation aux pouvoirs publics et de convoquer des délè-

<sup>1</sup> V. Stürler, *op. cit.*, p. 13 et suiv.

gations de la campagne aux fins d'élaborer une nouvelle constitution ; il était malheureusement trop tard, les destinées de l'État ne pouvaient plus être sauvegardées.

B. — A ZÜRICH existait une semblable institution de demande au peuple de la part du « très magnifique » Conseil de la ville. Déjà en vigueur au XV<sup>me</sup> siècle, elle ne dura qu'un temps relativement court. Il en est fait mention officiellement pour la première fois, comme d'un droit du pays, dans la lettre de Kappel du 9 décembre 1531 : « Und ob Wir mit etwas Artikeln oder grossen ehlihaften Beschwerden gegen Jemand beladen wärent, dass Wir gedächtint in Unserm Erlyden, auch Stadt und Land nit tragenlich zu syn, dass Wir unsere biderben Lüt uff dem Land darum beratsamen und es Ihnen anzeigen sollent. »

Cette demande au peuple se faisait par des délégués que le conseil envoyait dans les communes où ils exposaient la situation et donnaient l'avis du conseil pour emporter ensuite les réponses des gens de la localité. A Berne le vote des autorités communales était nécessaire à la promulgation des arrêtés ; à Zurich, au contraire, on ne leur demandait que leur approbation pour les affaires étrangères ou d'ordre intérieur présentant une certaine importance. Les réponses étaient souvent très longuement motivées et elles témoignent du bon sens et de la clairvoyance du peuple à cette époque. C'est ainsi que nous le voyons voter sur l'alliance avec la France, et sur les

questions concernant la Réformation, interdire le service étranger, repousser les engagements offerts par le roi de France, ce qui n'a certainement pas contenté tout le monde!

Cette espèce de referendum disparut aussi avec le commencement du XVII<sup>me</sup> siècle, et ceux qui pendant un certain temps essayèrent de le faire revivre furent punis comme traîtres à la patrie.

Bluntschli dit à ce propos dans son ouvrage *Staats und Rechtsgeschichte* :

« Wie leicht und wie wohlthätig hätte sich dies Recht in organische Verbindung mit der Verfassung bringen, wie manches andere heilsame Institut sich daran knüpfen lassen. Aber die Kräfte schienen durch die Anstrengung der Reformation erschöpft, der gute Willen durch Mühen und Sorgen und auch mancherlei bittere Erfahrungen abgestumpft; infolge äusseren sowohl als inneren Unglücks, durch Krieg und Pest traten vor der leiblichen Not die Bedürfnisse des Geistes in den Hintergrund. Nicht nur wurde das Begonnene nicht fortgeführt und erweitert, selbst jenes Recht geriet wieder in Vergessenheit<sup>1</sup>. »

<sup>1</sup> Une citation suffira à montrer que les notions démocratiques n'étaient pas encore bien avancées à cette époque à Zurich; il s'agit d'une adresse de la bourgeoisie au conseil: «Gnädiger Herr Bürgermeister! Hochgeachtete, Wohledelgeborne, Wohledelgestrenge, Veste. Ehren- und Notveste, Fromme, Vornehme, Vorsichtige, Hoch- und Wohlweise, Insonders hochgeehrte, Grossgünstige, Gnädige, liebe Herren und Väter!»

## CHAPITRE IV

## Le conseil général à Genève.

Le développement des droits populaires à Genève offre un grand intérêt historique parce que plus tard ces droits ont joué un rôle important en littérature. Lorsque Rousseau, dans son *Contrat social*, entreprit la lutte contre le système représentatif, il avait dans les institutions de sa ville natale un exemple qui lui fit considérer à tort comme une impossibilité l'établissement de la démocratie dans les grands États.

L'histoire de la République de Genève présente un antagonisme toujours croissant entre les citoyens et l'autorité suzeraine, ecclésiastique et temporelle, de l'évêque et du duc de Savoie. C'est au prix d'une longue série d'efforts et de luttes que Genève acquit ses droits : quand elle eut réussi à être indépendante elle se donna une constitution démocratique pour base à sa vie politique.

Nous savons qu'en 1364 les bourgeois de Genève se réunirent au commencement de l'année et qu'ils élurent pour la durée d'un an quatre syndics chargés du pouvoir gouvernemental. Ces mandataires avaient pour mission

de faire valoir les intérêts de la commune auprès de l'évêque; ils avaient aussi la faculté d'accorder les droits de pleine bourgeoisie à ceux qui les méritaient et de les retirer à ceux qui s'en étaient rendus indignes. Les citoyens jouissaient de privilèges qui étaient refusés aux étrangers : c'est ainsi qu'ils ne devaient être jugés à Genève que par des concitoyens, ils ne pouvaient être soumis, sans leur consentement, à de nouveaux impôts, etc.

A partir de 1388 le conseil général se réunit deux fois par an et les quatre syndics furent dès lors assistés d'un conseil de vingt membres. Quand avec l'année 1457 les entreprises du duc de Savoie contre Genève devinrent plus hardies, un conseil de cinquante membres se forma et prit en main tous les droits du conseil général, excepté celui d'aliéner les biens de la communauté; c'est lui qui nomma alors les syndics et qui s'occupa des décisions d'intérêt public.

Mais pour entrer en vigueur les projets de lois ou d'arrêtés devaient avoir l'approbation de l'assemblée des bourgeois. C'est de ce conseil des « Cinquante » (devenu plus tard des « Soixante ») qu'est issu le conseil des Deux Cents, appelé avec le temps à jouer un rôle de première importance dans le développement de la république.

La Réformation qui fut introduite à Genève vers le milieu du XVI<sup>me</sup> siècle eut des conséquences d'une haute portée : le gouvernement aristocratique établi sous l'in-

fluence de Calvin réduisit les prérogatives de l'assemblée des citoyens et ne lui laissa que le droit de vote : c'est le conseil des Deux Cents qui fut chargé de s'occuper dès lors des décisions de quelque gravité proposées par le Petit Conseil. Ce n'est qu'en 1603 que les membres de ce conseil acquirent le droit d'initiative en ce sens qu'il leur fut permis de proposer à chaque séance les mesures qu'ils jugeaient avantageuses au bien du pays.

Il n'y avait que peu de familles admises aux charges publiques : cette aristocratie jeta des racines si profondes dans la vie politique qu'elle fut considérée peu à peu comme la seule forme reconnue de l'État.

Au commencement du XVIII<sup>me</sup> siècle se produisit une violente réaction démocratique; la lutte fut longue, opiniâtre, sanglante même; non seulement le peuple voulait le rétablissement du conseil général avec ses attributions d'autrefois, c'est-à-dire le droit de délibérer sur les lois et sur la constitution, mais il réclamait encore le secret du vote et le droit d'initiative.

Les revendications des hardis citoyens placés à la tête de ce mouvement populaire attirèrent l'attention de l'Europe. Le système politique d'alors fut profondément bouleversé par ces germes de liberté qui ont été les avants-coureurs de la grande révolution. Déjà en 1707 trois principes étaient nettement posés à Genève :

- 1<sup>o</sup> Souveraineté du peuple;
- 2<sup>o</sup> Égalité entre tous les citoyens;
- 3<sup>o</sup> Les magistrats ne sont que les mandataires du peuple.



Sous la pression du gouvernement, le conseil général se contenta d'une réforme partielle : il fut convenu que les élections auraient lieu au scrutin secret et qu'aucune loi nouvelle ou modifiant les édits ne deviendrait exécutoire sans avoir été préalablement approuvée par le conseil général qui devait se réunir tous les cinq ans (26 mai 1707).

Malgré cette transaction les troubles éclatèrent plus violents que jamais en 1738, tellement que la France, Berne et Zurich durent s'entremettre pour rétablir dans la ville l'ordre et la tranquillité; ce n'est qu'après six mois d'efforts qu'ils y parvinrent.

La constitution élaborée sous l'influence de ces trois médiateurs accorda tous droits de légiférer à l'assemblée des citoyens, mais le droit de proposer des lois fut réservé aux autorités. Les affaires présentées au conseil général ne pouvaient l'être que par les syndics ou par le Grand ou le Petit Conseil <sup>1</sup>. Les citoyens et bourgeois avaient le droit d'adresser des représentations aux syndics et au procureur général (droit de représentation) et s'il n'était pas déféré à leurs réclamations le conseil général pouvait se prononcer en dernière instance et sans appel. L'application de ce droit donna lieu à de nombreuses dissensions : les natifs et les habitants, c'est-à-dire les descendants nés à Genève d'anciens immigrants et les étrangers établis à Genève demandaient l'égalité avec

<sup>1</sup> Art. V de l'Acte de Médiation du 8 mai 1738.

les bourgeois et les citoyens et se déclarèrent très mécontents de la nouvelle constitution de 1768 qui ne satisfaisait pas leurs prétentions. Lors de la Révolution française des troubles divisèrent de nouveau la population; l'assemblée des citoyens se déclara souveraine, et par la constitution du 3 février 1794 elle seule acquit le droit d'approuver, de rejeter, de modifier, d'interpréter ou d'abroger les lois ou les édits (art. 26 et 29); le droit de pétition fut aboli : « Le conseil seul a l'initiative des lois, le vote définitif est réservé au peuple. » D'après cette constitution la souveraineté populaire n'est plus nominale, elle est effective; le peuple fait la loi, il est le véritable souverain.

C'est seulement après la revision de la constitution (6 octobre 1796) que le droit d'initiative apparaît comme un droit du peuple; la constitution ne peut être modifiée que par les citoyens (au nombre de 1000 au minimum); ceux-ci délèguent à un corps législatif l'initiative sur tous les objets qui doivent être soumis à leur sanction; ils gardent cependant par devers eux un droit de pétition et un droit de plainte : leur assemblée se prononce également sur toute pétition tendant à l'amendement ou à la promulgation d'une loi, si cette pétition est soutenue par 700 citoyens au moins.

Dans la suite ces droits furent notablement réduits par l'incorporation de Genève à la République française, puis plus tard par la constitution rétrograde de 1814 qui supprima le conseil général et la souveraineté popu-

laire. Ce n'est qu'après la révolution de Juillet que les idées libérales furent victorieuses et que satisfaction fut donnée aux légitimes réclamations de l'opinion publique.

---

## CHAPITRE V

La Révolution française et la législation  
par le peuple en Suisse.

## § 1. La Législation par le peuple pendant la Révolution.

L'idée de souveraineté populaire s'était, avec les siècles, bien plus répandue qu'on ne le croit généralement; seule la forme sous laquelle cette volonté pouvait s'unifier était restée chose vague dans les esprits.

John Locke fut le premier à déclarer la constitution anglaise comme la meilleure parce qu'en Angleterre la puissance de la nation est dans le peuple même; chez elle le pouvoir législatif, qui émane du peuple, est la plus haute autorité, c'est la puissance souveraine; le pouvoir exécutif y est subordonné au pouvoir législatif.

Dans son livre intitulé *De l'Esprit des lois* Montesquieu prétend que l'activité législatrice ne devra être exercée que par des mandataires élus par ceux qui possèdent, le bas peuple ne devant pas participer aux élections. Le pouvoir exécutif, selon lui, doit former un organe à part, séparé du pouvoir législatif.

Les idées de Rousseau au sujet de la législation directe

par le peuple ont exercé une grande influence jusqu'à nos jours, car en procédant logiquement du dogme proclamé de la souveraineté populaire on en arriva en France à des formes qui rappellent de très près le referendum et l'initiative suisses. En 1762 Rousseau fit paraître son *Contrat social*. C'est avec une conviction parfaite qu'il engagea la lutte contre le système de représentation admis alors : « Dès qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre, il n'est plus. »

La source de toute ordonnance publique est, selon lui, dans la volonté du peuple : cette volonté ne peut pas se déléguer et résulte de ce fait que toutes les volontés individuelles se fondent par un contrat en une seule volonté générale. Les volontés individuelles n'ont aucun moyen de se manifester, tandis que la suprématie de l'ensemble ou de la majorité est illimitée. Le souverain, c'est-à-dire le peuple, étant un corps composite ou une somme, ne peut être représenté que par lui-même. Toute loi que le peuple n'a pas ratifiée lui-même est nulle, ce n'est pas une loi. Le gouvernement n'est qu'un organe du peuple, il lui appartient comme le bras est soumis à l'esprit.

Rousseau déclare impossible l'introduction de la démocratie pure avec les droits populaires. Son idéal serait une assemblée générale qui ferait ou qui reviserait les lois comme cela se passait chez les Grecs, où le peuple, sous un climat facile, était toujours réuni sur la place et s'adonnait à la politique pendant que les esclaves

accomplissaient les travaux manuels. Mais les États modernes sont plus vastes, la plupart ne connaissent que les climats rudes : n'ayant pas les mêmes avantages que les peuples de l'antiquité, ils ne peuvent pas avoir non plus les mêmes droits. Rousseau était parfaitement convaincu que la liberté ne peut exister que dans les petites communautés : il l'était si bien qu'il ne parle pas d'introduire la législation directe par le peuple dans les grandes unités politiques. Il ne connaissait que très insuffisamment la question des droits du peuple en Suisse. En effet les districts régis par une Landsgemeinde aussi bien que les groupes politiques constituant des États et où la volonté populaire se manifestait par le referendum excluaient le système de la représentation, attendu que la volonté populaire avait seule le droit de se prononcer.

Le philosophe genevois était allé prendre ses exemples dans l'antiquité ou dans sa ville natale; aussi ne comprit-il pas que « dans de grands territoires le principe fédératif doit être remplacé par le principe individuel, le premier ne pouvant se pratiquer que dans les limites étroites d'une Athènes, d'une Rome ou d'une Genève <sup>1</sup>. »

Dans le projet de constitution élaboré par Condorcet en février 1793 un droit de censure était accordé au peuple pour les lois édictées contre la volonté nationale. Ce projet fut remplacé dans la même année par une

<sup>1</sup> Curti, *op. cit.*, pag. 69.

constitution qui réservait pour le peuple un droit de réclamation (le veto moderne) :

*Art. 115.* — Si dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande la revision de l'acte constitutionnel, ou le changement de quelques-uns de ses articles, le Corps législatif est tenu de convoquer toutes les assemblées primaires de la république, pour savoir s'il y a lieu à une convention nationale.

Cette constitution fut soumise à l'acceptation du peuple : c'est la première votation qui fut faite dans de grandes proportions ; le résultat qui fut proclamé le 9 août se chiffrait en faveur de l'acceptation par 1,801,918 oui contre 11,610 non <sup>1</sup>.

On connaît le sort de la constitution du 9 août ; elle n'est jamais entrée en vigueur. Deux mois elle attendit ses lois organiques, puis le 10 octobre parut un décret dans lequel le gouvernement fut déclaré « révolutionnaire jusqu'à la paix. »

La doctrine de la souveraineté populaire fut appliquée dans toutes ses conséquences à la constitution directoriale du 5 fructidor de l'an III, et ce pour tout le temps de la révolution :

*Art. 1<sup>er</sup>, § 17.* — La souveraineté réside essentiellement dans l'universalité des citoyens.

<sup>1</sup> Dans son livre : *La révolution*, III (le Gouvernement révolutionnaire. Paris, 1885, p. 11-16), Taine montre avec des preuves irréfutables que cette votation ne fut point une votation libre.

§ 18. — Nul individu, nulle réunion partielle de citoyens ne peut s'attribuer la souveraineté.

§ 20. — Chaque citoyen a un droit égal de concourir immédiatement ou médiatement, à la formation de la loi, à la nomination des représentants du peuple et des fonctionnaires publics.

Cette constitution, préparée par Gracchus Babœuf, contient dans leur forme moderne le referendum et l'initiative. A côté de la Chambre des députés et du Sénat elle établissait un corps des conservateurs de la volonté nationale, qui avait pour mission de veiller à ce que la volonté du peuple fût respectée dans les conseils.

D'après ce projet ces lois pouvaient se faire de deux façons : dans le premier cas toute loi proposée par l'autorité législative devait être portée devant l'assemblée des citoyens avec l'exposé des motifs et être soumise à la votation de cette assemblée, ce qui correspond au referendum ; dans le second cas toute commune pouvait « proposer une loi nouvelle ou l'abrogation d'une loi ancienne. » Si la majorité des citoyens faisait la même proposition, l'autorité législative, sur la requête du corps des conservateurs, devait élaborer la loi demandée et la soumettre à une votation populaire. C'est le droit d'initiative qui se fait jour à ce moment.

On ne peut guère admettre que les révolutionnaires français connaissent le droit de pétition des *Landsge-meinde* suisses ni le referendum de nos confédérés : il semble au contraire que plus heureux que Rousseau



ils trouvèrent par eux-mêmes le chemin de la législation par le peuple, telle qu'elle se pratique de nos jours dans de grands États.

## § 2. Le referendum suisse en matière constitutionnelle.

Si en se perpétuant pendant le moyen âge dans les communautés des Alpes les institutions germaniques furent la source première de la démocratie suisse actuelle, la Révolution française, elle aussi, exerça une influence considérable sur le développement du droit constitutionnel dans la Confédération : préparées par l'œuvre de la Réformation les populations des grands cantons en adoptèrent tout de suite les principes essentiels.

Après l'intervention armée des Français en 1798 la Suisse fut déclarée État indivisible, la souveraineté étant représentée par l'ensemble des citoyens ; les privilèges de l'aristocratie furent, en théorie, supprimés, et la première constitution helvétique (Constitution de l'an IV) introduisit la démocratie représentative pure, ce qui était tout nouveau en Suisse.

Blumer dit avec raison : « On ne peut guère imaginer dans la vie constitutionnelle d'un peuple un saut plus fort que celui que fit la Confédération le 12 avril 1798 ! Quittant le terrain du droit historique pour celui du droit philosophique ou droit naturel elle passa du morcellement extrême de son territoire dont chaque parcelle, pour ainsi dire, avait ses institutions propres, à une

unité politique rigoureuse taillée sur le modèle de la République française, laissant ainsi de côté le gouvernement souverain des conseils dans les villes et celui des Landsgemeinde pour adopter une démocratie représentative fondée sur des idées abstraites de liberté, d'égalité et de souveraineté populaire. » Tout groupe de cent citoyens qui avaient atteint leur vingtième année devait nommer un électeur : ces électeurs (Wahlmänner) éliaient à leur tour les tribunaux et les conseils administratif et législatif. La souveraineté du peuple avait aussi à se manifester pour l'acceptation de la constitution.

Cependant comme dans le pays les anciens droits historiques étaient réclamés de différents côtés et avec énergie, Bonaparte commença à s'immiscer dans les affaires de la politique suisse. En 1801 le premier Consul transmit le projet de La Malmaison qui faisait quelques concessions à la souveraineté des cantons. Ce projet ne fut pas accepté et fut remplacé par la deuxième constitution helvétique (Constitution de 1802). Cette constitution est la première sur laquelle le peuple suisse ait eu à voter : c'est ainsi que le referendum en matière constitutionnelle fut introduit en Suisse dix ans plus tard qu'en France. La votation eut lieu sur les registres publics : il y eut une majorité de 20,000 voix pour le rejet, mais les 167,172 abstentions qui s'étaient produites furent comptées comme favorables au projet, en vertu peut-être du proverbe : « Qui

ne dit mot consent, » et la loi « ayant reçu l'assentiment de la grande majorité des citoyens habiles à voter en Helvétie » devint loi fondamentale de la République <sup>1</sup>.

La nouvelle constitution n'augmentait pas les droits du peuple : l'initiative et le referendum législatif restaient pour le moment inconnus dans les institutions politiques de la Confédération à l'inverse de ce qui se passait en France, où Babœuf les avait introduits.

Mais lorsque dans les années 1830 à 1840 elle se mit en devoir de s'élever à elle-même un monument durable, la démocratie suisse avait eu le temps de se mûrir, et elle chercha surtout à appliquer dans la pratique les idées les plus fécondes de la Révolution.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 2 juillet 1802.

## CHAPITRE VI

## Le veto.

La république romaine connaissait déjà l'institution du veto : les plébéiens avaient reçu le droit d'envoyer au Sénat un des leurs (tribunus plebis) qui assistait aux délibérations, mais sans y prendre part. Il lui suffisait de prononcer le mot de « veto » pour rendre nulles les décisions prises au sein de ce corps; avec le temps ce privilège fut réparti entre plusieurs délégués et c'est lui qui plus tard forma le fond de la puissance impériale.

Au temps de la révolution française (constitution de 1791) le droit de veto fut accordé au roi; l'article 115 de la constitution jacobine du 9 août fonde lui-même l'institution du veto populaire.

Lorsque, à la suite de la révolution de Juillet, les tendances aristocratiques en Suisse firent place aux idées démocratiques, plusieurs cantons reconnurent au peuple, dans leurs constitutions, le droit de demander la votation populaire pour qu'il pût de cette façon repousser les ordonnances et arrêtés pris par l'autorité législative.

La lutte éclata d'abord au sein de la Constituante de Saint-Gall en 1831 : les conservateurs préten-

daient que le droit d'élire ses représentants devait suffire au peuple, incapable qu'il est d'exercer directement le pouvoir législatif; selon eux les votations ne serviraient que les ambitions de certains démagogues qui tiendraient le pays dans une agitation perpétuelle. Les radicaux de la constituante qui escomptaient cette innovation pour se faire une majorité répondaient que dans un État de forme républicaine c'est la volonté de la nation qui doit primer, et cette volonté ne peut pas s'affirmer suffisamment dans la seule élection des représentants du peuple. On venait justement de reconnaître au peuple la faculté de sanctionner la constitution : pourquoi les lois ordinaires, d'une création plus facile, ne lui seraient-elles pas soumises ?

Les prétentions du parti radical n'aboutirent pas : le pouvoir législatif direct avec votation obligatoire ne fut pas mis en possession du peuple, mais un compromis se fit entre les deux partis et amena l'introduction du « veto. » La nouvelle constitution de Saint-Gall, datée de 1831, stipula donc que toutes les lois devraient être soumises à l'approbation du peuple. La nation exerçait elle-même ce droit d'acceptation en ce sens que grâce à son pouvoir suprême elle pouvait refuser de reconnaître valable une loi promulguée et en empêcher ainsi l'exécution.

L'art. 135 de cette constitution dit : Le droit d'acceptation frappe surtout :

*a.* Les lois en matière civile et pénale et les traités d'État;

- b. Les lois intéressant les dépenses générales;
- c. Les lois d'ordre général;
- d. Les lois militaires. -

Toute loi entre en vigueur 45 jours après sa promulgation si elle n'a pas été repoussée dans ce délai par le corps électoral. Dès que 50 citoyens, dans un district politique, demandent la convocation d'une assemblée d'arrondissement, il doit être donné suite à cette pétition, et l'assemblée examine s'il y a lieu pour elle d'accepter ou de repousser la loi promulguée; si la majorité se prononce contre la loi, celle-ci est abrogée; dans ce cas les abstentions sont comptées comme adhésions.

C'est ainsi qu'a été assuré au peuple ce privilège du veto qui ailleurs est le droit exclusif du monarque. Plusieurs cantons suivirent cet exemple, tels Bâle-Campagne en 1832<sup>1</sup>, Valais en 1839, Lucerne et Schaffhouse en 1841, Thurgovie en 1849. A Zurich il en alla autrement : la tentative faite en 1842 échoua devant la résistance des libéraux et des conservateurs.

Depuis lors l'institution du veto s'est étendue partout sous la forme du referendum qui n'en diffère que très peu. Le canton de Saint-Gall dont la constitution de 1861 avait maintenu le veto a changé ce droit contre celui du referendum facultatif (1875), en sorte que si le referendum existe dans presque tous les cantons, le veto à proprement parler ne se trouve plus nulle part.

<sup>1</sup> A Lucerne le délai accordé était de 50 jours, à Bâle-Campagne il était seulement de 15 jours.

Le veto, en effet, avait le tort de ne s'exercer que sur un nombre de lois bien inférieur à celui du referendum et de ne représenter pour le peuple qu'un droit beaucoup trop limité. Il diffère de plus du referendum facultatif en ce sens qu'il avait un caractère purement négatif. Le referendum facultatif implique l'idée du désir d'une votation générale, tandis qu'avec le veto le rejet de la loi était immédiatement et formellement prononcé. On ne saurait regretter aujourd'hui le veto législatif qui fut un pis aller. En 1830 il fut donné au peuple pour satisfaire aux revendications démocratiques, mais il n'était en réalité que la contrefaçon d'un droit populaire.

En 1871, lors du projet de revision de la constitution fédérale, l'introduction du veto fut défendue avec talent par M. Anderwert, mais elle n'obtint que 49 voix; depuis lors il n'en a plus été question dans la législation fédérale.

---

## CHAPITRE VII

**Parallèle entre les constitutions de la Suisse  
et des États-Unis d'Amérique.**

Il s'est formé dans le nouveau monde un état fédératif dont les institutions sont importantes pour la république sœur de l'Europe. Tandis qu'en Suisse les efforts vers la liberté sont nés de causes politiques, ce sont des causes religieuses qui poussèrent les colons anglais d'Amérique à fonder des colonies indépendantes. Les Landsgemeinden des cantons suisses sont, nous l'avons vu, d'origine germanique. On n'a pas réussi jusqu'ici à ramener à la même source la démocratie américaine. Sans doute, on a tenté d'établir la parenté des « townships » avec les assemblées populaires tenues sur les bords de l'Elbe et du Weser, au cinquième siècle, mais il a fallu, pour prouver heureusement cette descendance, négliger de longs siècles d'interruption. Après que les Anglo-Saxons, qui s'assemblaient en plein air pour nommer leurs magistrats, eurent été écrasés par les Normands, il ne fut plus question en Angleterre de droits souverains du peuple jusqu'à l'*Agreement of the people* des soldats de Cromwell.



Ce « pacte populaire » fut en 1647, au cours de la Révolution, présenté au Parlement, pour être approuvé par lui et soumis ensuite au peuple. Une loi serait ainsi née qui, placée au-dessus du Parlement, aurait limité ses pouvoirs et catégoriquement exprimé les droits que se réservait la nation.

Quelques années après cette tentative démocratique et sous l'influence religieuse également, un pacte fondamental, dû à ceux qu'on appelle les *Pilgrim fathers*, les « pères pèlerins, » est adopté en Amérique. Les constitutions des colonies anglaises d'Amérique sont les premières qui apparaissent dans l'histoire du droit public moderne. Aussi est-il utile d'en connaître l'origine.

Sur le modèle du *Plantation covenant* du Connecticut (1639)<sup>1</sup>, s'organisèrent des communautés politiques dont le caractère démocratique est fortement accusé : au peuple appartient l'élection annuelle des magistrats, parce que c'est dans le peuple que réside le principe de toute autorité. L'assemblée des citoyens est souveraine, les communautés sont autonomes.

Sur un autre point de l'Amérique, dans le Rhode-Island, en 1644, l'assemblée des colons unanime proclame, comme forme de gouvernement, la démocratie ou gouvernement du peuple. Le droit de faire des lois auxquelles les citoyens seront soumis appartient à l'assemblée des citoyens ; cette assemblée, régulièrement réunie, est

<sup>1</sup> Borgeaud, op. cit., page 13.

de même chargée du choix des magistrats, qui doivent veiller à ce que tous les hommes, sans distinction, obéissent aux lois. Des chartes octroyées par la couronne d'Angleterre ont confirmé ces actes, qui sont restés en vigueur, sans interruption, jusqu'en 1818 et 1848.

Mais c'est la constitution de Massachusetts Bay, la plus importante des colonies de la Nouvelle Angleterre, qui devait, grâce à son caractère démocratique, jouer le rôle prépondérant dans la révolution américaine. Le but de l'Etat est, suivant elle, d'assurer aux individus la sécurité et la jouissance de leurs droits naturels. Si ce but n'est pas pleinement atteint, le peuple a le droit souverain de réformer le gouvernement et de prendre toutes les mesures nécessaires au salut, au bonheur et à la prospérité de l'Etat. C'est le devoir du peuple d'établir la constitution et de faire les lois de façon que chacun puisse trouver en elles assistance et protection.

Cette constitution fut soumise au peuple réuni dans les *townmeetings* (assemblées primaires des communes) et acceptée à la majorité, en 1780.

Ainsi, dès avant la *Declaration of rights*, la démocratie pure régnait dans la Nouvelle Angleterre; elle n'était limitée que par le protectorat suprême de la Couronne.

Le 4 juillet 1776, les treize colonies s'étant déclarées indépendantes de la mère-patrie, le régime républicain résulte tout naturellement de la disparition de la suprématie royale. Le principe que seul le peuple a le droit de constituer les gouvernements futurs selon le mode le

plus favorable au bien général, tel est le fondement sur lequel a été construit l'édifice politique américain. Pour la première fois dans un grand État moderne, l'axiome du droit antique prenait vie : *lex est quod populus jubet atque constituit.*

L'article 5 de la constitution fédérale de 1787 dit des amendements à la constitution : « Le Congrès doit en tout temps, lorsque dans chacune des deux chambres les deux tiers des membres l'estiment nécessaire, proposer des modifications ou des additions à la présente constitution ; il doit de même, sur la demande des législatures des deux tiers des États, convoquer une convention chargée de proposer des amendements... »

La revision n'est pas facile, on le voit, mais il ne faut pas s'étonner de ce conservatisme de la constitution fédérale américaine. L'amendement suppressif de l'esclavage n'a-t-il pas soulevé la plus terrible des guerres civiles ? Peu de changements ont été apportés jusqu'ici aux constitutions américaines. Un droit d'initiative permanent n'existe pas là-bas comme en Suisse.

Dans quelques États cependant, — New-York, Ohio, New-Hampshire, etc., — les citoyens sont périodiquement consultés sur l'opportunité d'une revision constitutionnelle. La revision totale est confiée à une convention spéciale, qui peut totalement changer le pacte fondamental, dans le fond et dans la forme, et dont l'œuvre n'entre en vigueur qu'une fois adoptée par un vote de la majorité des citoyens. Nous ne pouvons entrer ici

dans le détail; les conditions de la revision totale varient d'un État à l'autre.

La revision partielle est confiée à un corps législatif qui en a l'initiative, mais avec des restrictions : c'est ainsi que dans le New-Jersey et la Pensylvanie il ne peut entreprendre une revision partielle que tous les cinq ans, tous les six ans dans le Tennessee, et que dans un grand nombre d'États (Louisiane, Ohio, Orégon) on exige, depuis 1838, que les citoyens soient consultés sur chacun des amendements présentés au cours des délibérations; dans l'Illinois, un article revisé ne peut l'être à nouveau qu'après quatre ans. La majorité nécessaire à l'acceptation de la constitution révisée est presque partout celle des votants; dans le Rhode-Island, toutefois, elle est des trois cinquièmes, et dans l'Orégon et l'Indiana il faut que la majorité des électeurs prenne part au vote.

Avec ces institutions républicaines et conservatrices, la facilité de la revision en Suisse offre un frappant contraste. La constitution fédérale ne contenant aucune disposition limitative, rien de plus aisé que de la modifier.

Une excellente institution propre à l'Amérique est le droit conféré aux tribunaux de réprimer les excès de pouvoir des autorités exécutives ou législatives. Les lois et arrêtés inconstitutionnels sont traités comme nuls, dans chaque cas particulier. Nous disons « traités comme nuls », et non « cassés »; le pouvoir judiciaire



en effet n'est pas qualifié pour se prononcer sur l'inconstitutionnalité d'une loi, ce n'est qu'en présence d'un différend que le juge, comme protecteur des citoyens dans l'exercice de leurs droits constitutionnels, a la mission d'examiner le rapport d'une loi à la constitution. Le juge possède ainsi des droits politiques importants; ses jugements ne s'appuient pas sur la loi seulement, mais parfois sur la constitution à l'encontre de la loi, il peut ne pas appliquer les lois inconstitutionnelles.

En Suisse, la constitution de 1848 n'avait pas confié au Tribunal fédéral, qu'elle créait, la garantie des droits constitutionnels des citoyens; c'était uniquement l'affaire de la toute puissante Assemblée fédérale, c'est-à-dire d'une assemblée politique, qui décide d'après des motifs de convenance. Aux termes de la constitution de 1874, le Tribunal fédéral connaît des recours basés sur une violation des droits garantis aux citoyens par la constitution fédérale et les lois fédérales qui en sont issues, ou par les constitutions cantonales. Les recours de caractère essentiellement administratif ou politique sont du ressort du Conseil fédéral et, en deuxième instance, de l'Assemblée fédérale, tandis que ceux qui touchent au droit pénal ou privé, ou dont la solution dépend de motifs plus spécialement juridiques, relèvent du Tribunal fédéral. Ensuite de la garantie des constitutions cantonales par la Confédération, leur interprétation appartient en dernier ressort aux autorités fédérales, qui prennent en considération sérieuse l'interprétation

de l'autorité cantonale suprême. Les constitutions cantonales ne parlent pas du reste d'un droit des tribunaux à se refuser à l'application d'une loi inconstitutionnelle.

Les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés d'une portée générale, ainsi que les traités ratifiés par elle, s'imposent au Tribunal fédéral (art. 113). Le juge n'a pas à examiner si les dispositions d'une loi ou d'un traité sont renfermés, ou non, dans le cadre de la constitution ; sur ce point c'est l'autorité législative elle-même qui prononce. Le Tribunal fédéral ne peut que rechercher si la loi a été établie selon la forme prescrite par la constitution. Il peut alors casser la loi, sur le vu d'un recours formé dans les soixante jours de sa promulgation ; il peut aussi, s'il s'agit de l'applicabilité d'une ancienne loi, la déclarer inapplicable dans le cas particulier.

Au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale appartient le droit de casser d'office les lois qui contredisent aux dispositions des constitutions fédérale ou cantonales prises dans l'intérêt de l'ordre public.

En somme, le droit d'examen des tribunaux américains n'existe pas en Suisse.

---

## CHAPITRE VIII

## Le peuple et la Constitution.

## § 1. La Constitution fédérale de 1848.

Par le pacte fédéral de 1815 les vingt-deux cantons voulurent resserrer plus étroitement leurs liens de confédérés, mais ce ne fut qu'en 1848 que la constitution, datée de cette année, fit de la Suisse un véritable État fédératif.

Lorsqu'après la révolution française de 1830 la plupart des constitutions cantonales furent revisées dans le sens libéral, on ressentit le besoin urgent de procéder à une révision fédérale. Le professeur Rossi élaborait un projet d'après lequel la révision du pacte fédéral (Bundesurkunde) devait avoir lieu dans six ans ; par contre la révision totale pouvait n'être proposée que par huit cantons et acceptée par quatorze cantons. Ce projet fut soumis à la votation des grands conseils cantonaux : à Soleure il fut repoussé à une forte majorité par le peuple, il en fut de même à Lucerne. L'importance de la votation de Lucerne était d'autant plus grande, que Lucerne était alors Vorort, et que son acceptation eût

été nécessaire pour déterminer une majorité (les cantons avaient tous un droit de vote égal, qu'ils eussent une forte ou une faible population).

Ce projet de constitution fit naufrage. Une guerre civile et l'influence de la révolution française de février devaient provoquer un nouveau mouvement révisionniste qui cette fois fut couronné de succès.

Sans bien rigoureusement limiter leurs compétences la constitution de 1848 s'efforçait de partager la souveraineté entre la Confédération et les cantons. Son article 3 dit : Les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral<sup>1</sup>.

On croyait alors que le partage de la souveraineté entre les cantons et la Confédération constituait l'existence même de la Confédération<sup>2</sup>; mais en fait la souveraineté du peuple était prépondérante.

A l'instar de l'Amérique, on introduisit le système des deux chambres : le Conseil national est composé des représentants du peuple (un député pour 20,000 habi-

<sup>1</sup> Cet article est pareil à l'amendement X de la Constitution des États-Unis : « The powers not delegated to the United states by the constitution nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively or to the people. »

<sup>2</sup> Cette théorie a été contredite plus tard ; Gareis, Jellinek, Laband, Georges Meyer, etc., contrairement à l'opinion de Waitz, prétendent que dans un État fédératif la confédération seule est souveraine. Voir sur ce sujet Borel : Étude sur la souveraineté de l'État fédératif, p. 75. Berne, 1886.



tants suisses); le Conseil des États est formé des quarante-quatre délégués des vingt-deux cantons, lesquels votent sans mandat précis. Les deux Conseils réunis en assemblée fédérale élisent le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral, chaque fois pour une durée de trois ans.

Pour ce qui concerne la législation par le peuple, elle est surtout prévue aux articles suivants :

*Art. 111.* — La constitution fédérale peut-être révisée en tout temps.

*Art. 112.* — La révision a lieu dans les formes statuées par la législature fédérale.

*Art. 113.* — Lorsqu'une section de l'assemblée fédérale décrète la révision et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de vote demandent la révision, la question de savoir si la constitution fédérale doit être révisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

Si, dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

*Art. 114.* — La constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses et par la majorité des états.

L'initiative de la révision est attribuée soit au peuple, soit aux chambres fédérales; quant à la sanction de la révision elle appartient conjointement au peuple et aux

cantons. Ainsi satisfaction était donnée au principe de la souveraineté des états fédérés. Pour la première fois apparaît ici la majorité des citoyens votants : jusqu'à ce moment on avait toujours compté dans le chiffre des oui les abstentions de ceux qui, quoique électeurs, ne faisaient pas usage de leur droit de vote.

L'art. 111 ne fait pas de distinction entre la revision totale et la revision partielle. La députation de Bâle-Ville avait bien amendé comme suit cet article : « La Constitution fédérale peut en tout temps être révisée partiellement ou totalement. » Mais cet amendement ne fut pas accepté. De nombreuses discussions s'élevèrent plus tard sur les interprétations possibles de cet article, quoiqu'il eût été déclaré expressément dans le protocole que cet amendement avait été écarté parce que la majorité était d'avis qu'une revision partielle du Pacte fédéral pouvait aussi bien se faire aux mêmes conditions qu'une revision totale, et cela en tout temps<sup>1</sup>.

C'est seulement en 1891 que la question fut enfin résolue.

Pour ce qui concerne l'art. 112 on a souvent répété par erreur que le droit public fédéral met sur le même pied d'égalité le droit législatif et le droit constitutionnel. Cet article 112 signifie au contraire que dans le cas où une revision fédérale a lieu, la possibilité d'une consti-

<sup>1</sup> Abschied der ordentlichen eidgen. Tagsatzung vom Jahre 1847, IV, p. 158. Comparer le point de vue défendu par le Conseil fédéral vis-à-vis de la revision partielle de 1880, chap. XIII.

tuante est exclue, et qu'on procède de la même manière que pour la législation fédérale : le projet doit être discuté par les deux conseils séparément. Si les conseils sont d'accord sur la nécessité d'une revision, il n'est pas douteux qu'ils se mettent à l'œuvre et qu'ils puissent la mener à bien. S'il s'élève une divergence dans l'Assemblée fédérale on la résoud dans un sens ou dans l'autre ; il en est de même si la revision est demandée par l'initiative populaire. Le chiffre de 50,000 signatures correspondait autrefois environ au huitième du nombre des électeurs ; il fallait donc une manifestation assez importante de la volonté nationale pour demander une revision.

Comme le peuple suisse, en tant qu'unité organique, était créé précisément par cette institution, celle-ci ne fut pas soumise à une votation générale : les cantons seuls votèrent : presque tous procédèrent à des votations populaires dont le résultat fut considéré comme voix de vote cantonal dans la votation par États. La revision fut acceptée par 15  $\frac{1}{2}$  cantons et repoussée par 6  $\frac{1}{2}$  cantons.

Les articles que nous venons de voir et qui concernent la revision ont passé sans modification dans la constitution de 1874 (Art. 118 à 121) sauf l'article 114 (devenu l'article 121), auquel furent faites ces deux adjonctions : « Pour établir la majorité des États le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix. Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'État. »

Le troisième chapitre de la constitution fédérale, qui traite de la revision, a été depuis lors révisé par la votation populaire du 5 juillet 1891; il fera plus loin l'objet d'un examen détaillé.

Il faut d'ailleurs remarquer qu'en Suisse, beaucoup plus qu'aux États-Unis, le peuple s'occupe de la constitution.

Aux États-Unis la constitution est acceptée ou rejetée seulement par les quarante-quatre corps législatifs des différents États; il n'y a donc qu'un facteur nécessaire, c'est la majorité des États; en Suisse il y a deux facteurs en jeu, la majorité des cantons et la majorité des citoyens qui ont voté.

## § 2. L'initiative constitutionnelle cantonale.

Les constitutions cantonales entrées en vigueur depuis 1830 ne reconnaissaient le droit d'initiative qu'aux autorités législatives. Ces autorités, très conservatrices de tendances et d'esprit, ne firent que rarement usage de ce droit. Dans quelques cantons tels qu'Argovie, Bâle-Campagne et Schaffhouse, les citoyens pouvaient par voie de pétition demander une votation sur la nécessité d'une revision, mais ils devaient atteindre un chiffre fixé de pétitionnaires. Dans d'autres cantons la revision ne pouvait se faire qu'à des époques déterminées, stipulation qui équivalait à une restriction. La constitution fédérale de 1848 régla ces dispositions différentes par ses articles 5 et 6.

De par la constitution, la Confédération a le droit et le devoir de faire respecter les constitutions cantonales et de faire respecter aussi les droits constitutionnels des citoyens; les cantons de leur côté sont tenus d'avoir pour leurs constitutions la garantie de la Confédération. Celle-ci confère la garantie demandée si la constitution cantonale répond à certaines exigences, c'est ainsi qu'elle doit être révisée dès que la majorité absolue des citoyens le demande. Une constitution cantonale peut donc être révisée en tout temps si le nombre de voix nécessaire est réuni. Tous les cantons font une distinction entre la revision totale et les revisions partielles, à l'exception de Soleure qui n'a pas de revisions partielles.

L'initiative peut avoir lieu de deux manières : ou bien par la voie d'un seul citoyen — initiative individuelle — ou bien par celle d'un chiffre fixé de pétitionnaires — initiative collective.

#### A. Initiative Individuelle.

Nous avons vu comment l'initiative individuelle, qu'il s'agisse de lois ou de revisions constitutionnelles, avait son origine dans le droit de pétition exercé dans les Landsgemeinde de différents cantons. A Glaris et à Appenzell (Rh.-Int.) tout citoyen ayant droit de vote peut présenter un projet élaboré de toutes pièces; il n'y est pas fait de différence marquée entre la constitution et la loi ordinaire; les mêmes dispositions réglementent les demandes de revision de l'une ou de l'autre.

Le canton de Zurich, dont la nouvelle constitution fit évènement, a introduit en 1869 l'initiative individuelle ou personnelle en outre de l'initiative collective, mais aucune différence ne fut faite non plus entre les revisions partielles et les promulgations de lois nouvelles<sup>1</sup>.

La revision totale, décidée par voie d'initiative populaire, a pour effet le renouvellement par élection du conseil cantonal, et les propositions qui la concernent sont débattues deux fois. Une période de deux mois doit s'écouler entre les deux délibérations.

Tout citoyen peut proposer au conseil cantonal un projet fait de toutes pièces; s'il est appuyé par le tiers des députés présents à la séance ou par 5000 citoyens ayant droit de voter il doit être soumis sans changement à la votation populaire. Deux chemins s'ouvrent donc à celui qui veut faire parvenir un projet législatif à l'appréciation du peuple.

M. Stüssi, auteur d'une brochure remarquable, trouve les deux moyens insuffisants et désirerait que le droit d'initiative personnelle reçut encore une certaine extension. Tout citoyen, selon lui; qui voudrait user de son droit d'initiative devrait présenter en personne son projet au conseil cantonal. Une commission examinerait avec le pétitionnaire la proposition faite par celui-ci, ils la perfectionneraient ensemble, et, modifiée ou non, la

<sup>1</sup> Argovie, Lucerne, Schaffhouse et Schwytz traitent aussi l'initiative constitutionnelle comme l'initiative en matière législative.

requête serait soumise à la votation populaire. Nous aurions là l'initiative idéale qui protégerait les droits de l'individu et garantirait la constitution des procédures arbitraires.

Il est clair, en effet, qu'un conseil cantonal repousserait sans autres formalités une proposition qui serait un non-sens. Pourrait-il même souvent arriver que les projets présentés soient absolument absurdes ? Bluntschli dit à ce sujet : « Je suis convaincu que dans les classes inférieures, autant que dans un Grand Conseil, il y a des gens doués de clairvoyance malgré leur simplicité naturelle ; » M. Stüssi ajoute : « Et même s'il fallait concéder qu'il peut arriver peut-être une fois à une proposition saugrenue d'être présentée et d'être défendue avec opiniâtreté, quel grand mal en résulterait-il ? absolument aucun, le peuple repousserait tout simplement cette demande étrange et l'affaire serait terminée. Est-ce que ce petit désagrément d'avoir à rejeter une proposition législative mal inspirée peut être mis en regard des avantages considérables de la liberté d'initiative ? Est-ce que ces avantages n'existent pas avec l'initiative telle qu'elle est instituée actuellement ? N'a-t-on pas vu déjà le peuple repousser comme mal venus des projets mis en avant par l'autorité elle-même ? Est-ce que personne a songé pour cela à enlever à celle-ci son droit d'initiative ? »

## B. Initiative collective.

La très grande majorité des cantons possède l'initiative collective, c'est-à-dire l'initiative engagée par un chiffre déterminé dans la constitution, de citoyens ayant droit de vote. Ce chiffre varie entre 50 signatures, à Uri, et 10,000, à Saint-Gall.

Une simple incitation suffit pour la demande de révision totale. La révision partielle est admise également sous la forme d'un projet élaboré de toutes pièces : elle peut aussi être proposée par l'autorité législative ; le peuple même sera rarement l'auteur d'un mouvement révisionniste : des chefs de parti mécontents, des personnalités politiques méconnues rédigent le texte de la demande ; pour réunir le nombre réglementaire de signatures ils peuvent employer tous les moyens : « C'est alors qu'on fait appel à l'esprit de discipline dans le parti pour rallier les récalcitrants ; on met en jeu toutes les influences sociales, on fait intervenir les questions d'amitié, d'intérêts commerciaux ; les femmes mêmes sont sollicitées de signer pour leurs maris, pour leurs fils ou pour leurs pères ; on exerce toute espèce de pression sur celui qui montre de la mauvaise volonté, jusqu'à ce qu'il cède pour avoir la paix ; on lui facilite les choses en ne lui demandant qu'un demi consentement pour signer à sa place. En général il n'est pas possible de laisser au signataire le temps requis pour examiner le projet et ses motifs. On lui dit à peu près ce dont il s'agit, et il



arrive forcément qu'au cours de cette agitation la vérité n'est pas toujours respectée. Cette initiative ainsi monopolisée en faveur de ceux qui ont le temps et des raisons de fomenter l'agitation est-elle une forme loyale et juste de la collaboration du peuple à l'amélioration des affaires publiques ? Y a-t-il dans une manifestation de ce genre rien qui puisse contribuer à l'éducation politique du peuple <sup>1</sup> ? »

### § 3. Votations cantonales sur la Constitution.

Pour être révisée, partiellement ou totalement, la constitution doit être soumise à la votation du peuple, et pour entrer en vigueur elle doit être acceptée par lui.

Elle ne doit en tous cas rien renfermer de contraire à la constitution fédérale. La Confédération en fait un examen attentif, et les dispositions qui ne répondent pas aux conditions de l'art. 6 sont regardées comme nulles en droit. Il est certain qu'en acquérant le droit d'exprimer sa volonté au sujet de l'acceptation de la constitution le peuple a fait une importante conquête.

Cette conquête date de l'époque comprise entre 1830 et 1840. Auparavant ce privilège n'existait que dans les cantons ayant une Langdsmeinde, et dans les États des Grisons et de Genève, où la Constitution était soumise au vote des citoyens « en vertu de leur droit de naissance. »

<sup>1</sup> Stüssi, op. cit., p. 29.

Le principe démocratique sur lequel repose le droit public suisse exige que le peuple se prononce en dernière instance sur la constitution<sup>1</sup>.

Celle-ci lui est présentée *tale quale* : il n'a qu'à répondre par oui ou non. Argovie, Lucerne et Saint-Gall font exception en ce sens que chaque point du projet constitutionnel doit lui être proposé séparément.

Pour le referendum constitutionnel on distingue la votation préliminaire ou éventuelle et la votation principale ou définitive.

#### A. Votation préliminaire ou éventuelle.

Si la demande d'initiative populaire porte sur une revision constitutionnelle, ou bien si le conseil cantonal, de son propre mouvement, propose une revision, la question est d'abord posée au peuple pour savoir s'il y a lieu en principe de procéder à une revision.

A Glaris, aux Grisons, à Soleure et à Zoug, une votation préliminaire doit toujours être faite quand la revision constitutionnelle est demandée par voie d'initiative populaire. Dans d'autres cantons (Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville, Lucerne, Schaffouse, Schwytz et Zurich) une votation préliminaire doit avoir lieu dès que la revision totale est réclamée soit par le peuple, soit par l'autorité législative. Argovie et Saint-Gall ont adopté les mêmes dispositions pour la revision totale et

<sup>1</sup> La constitution de Fribourg en 1848 ne fut pas soumise au peuple. Il s'agit là d'une exception toute locale.

pour l'initiative. On n'y procède pas à une votation préliminaire s'il ne s'agit que d'une revision partielle émanant du conseil cantonal.

Les autres cantons, à l'exception de Genève, recourent toujours à la votation préliminaire. Genève ne l'a pas adoptée. Ce canton a gardé le principe américain en vertu duquel le peuple est consulté tous les quinze ans sur la question de savoir s'il y aura revision<sup>1</sup>. Nous sommes étonnés que cette disposition surannée et à bien des égards préjudiciable n'ait pas encore été abrogée.

La revision une fois décidée, qui est-ce qui est chargé de l'entreprendre ?

Quand elle est partielle, elle est généralement confiée à l'autorité législative ; quand elle est totale, deux propositions se présentent : dans certains cantons, c'est le peuple qui tranche la question, et ce en même temps qu'il vaque au premier scrutin ; il décide alors s'il maintient le Grand Conseil jusqu'alors existant, s'il en veut élire un nouveau, ou s'il préfère une constituante. A ce groupe appartiennent les Rhodes-Extérieures

<sup>1</sup> *Art. 153.* — Tous les quinze ans la question de la revision totale de la constitution sera portée au conseil général. La constitution de Bâle-Campagne (Constit. de 1863), art. 87, fixe ce délai à douze ans.

Suivant la constitution de New-York le peuple doit être consulté tous les vingt ans sur l'opportunité d'une revision ; il en est de même en Virginie, en Maryland et dans l'Ohio ; dans l'État de Iowa la période est de dix ans, dans celui de New-Hampshire elle est de sept ans.

d'Appenzel, Berne, Obwald, Nidwald, Schaffhouse<sup>1</sup>, Saint-Gall, les Grisons, Bâle-Ville, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel. Dans les cantons non mentionnés ci-dessus, c'est la constitution elle-même qui règle la question. A Bâle-Campagne, Argovie, Genève, Fribourg, Schwytz, Uri et Lucerne on élit une constituante, à Zurich on nomme un nouveau conseil cantonal. A Zoug c'est le Grand Conseil en fonctions qui doit prendre en mains la discussion du projet.

#### B. La votation définitive.

La constitution révisée est présentée à l'acceptation ou au rejet du peuple; si elle est acceptée, elle porte la date de la votation (dans quatorze cantons) et entre immédiatement en vigueur; si elle est repoussée, l'œuvre revisionniste peut dans certains cantons être continuée malgré le verdict défavorable. Dans quelques cantons le rejet équivaut à un jugement sans appel, et l'ancienne constitution demeure en vigueur comme par le passé.

A Unterwald<sup>2</sup> si la revision est repoussée, les Landsgemeinde décident s'il y a lieu d'abandonner l'entreprise ou s'il convient de la poursuivre; dans ce cas elles doivent aussi désigner l'autorité à qui la constitution permet de reprendre l'œuvre commencée.

<sup>1</sup> Dans ce canton, 1000 citoyens peuvent en tout temps demander la révocation de l'assemblée constituante.

<sup>2</sup> Constitution d'Obwald, art. 90; Nidwald, art. 88.

En Argovie<sup>1</sup> nous trouvons des dispositions semblables. A Soleure<sup>2</sup> la constituante doit en pareil cas élaborer un second projet. Si celui-ci est rejeté, le peuple décide si la revision doit être continuée; dans l'affirmative il élit une nouvelle constituante. A Fribourg<sup>3</sup> le second projet étant repoussé, on procède à l'élection d'une nouvelle constituante.

Dans le même cas de refus l'autorité compétente, à Schaffhouse, ou bien un groupe d'au moins 1000 citoyens électeurs, peut demander au peuple s'il faut continuer l'entreprise de la revision totale ou bien l'abandonner<sup>4</sup>.

Nous voyons par cet aperçu sommaire que les dispositions sont très variées et qu'il n'existe aucune règle sur le mode de revision des constitutions cantonales; sur ce terrain tout est laissé aux usages et aux expériences de chaque État.

<sup>1</sup> Constitution d'Argovie, art. 100 et 107.

<sup>2</sup> Constitution de Soleure, art. 79.

<sup>3</sup> Constitution de Fribourg, art. 81.

<sup>4</sup> Constitution de Schaffhouse, art. 108.

---

## CHAPITRE IX

## Le referendum dans les cantons.

## § 1. Introduction du referendum législatif.

La révolution de Juillet eut des conséquences directes en Suisse : plusieurs cantons revisèrent leurs constitutions. Tous proclamèrent la souveraineté du peuple, la séparation des pouvoirs, le droit de pétition, et le système des votations directes. Les efforts tendirent à remettre au peuple le pouvoir législatif (ainsi qu'à Saint-Gall on fit au peuple la concession du veto); en effet l'autorité législative avait souvent fermé l'oreille aux réclamations du peuple dictées par des besoins réels et elle s'était attirée la méfiance générale.

Le premier canton qui adopta le referendum dans sa forme moderne fut le canton de Vaud (1845). On devait voter sur tous les projets de lois que le Grand Conseil soumettait spontanément à l'assemblée générale ou qui étaient demandés par 8000 citoyens. Cet exemple fut suivi par Lucerne (1846), et par Schwytz et Zoug qui, après la guerre du Sonderbund (1848), abolirent leurs Landsgemeinde, ainsi que nous l'avons déjà vu.

Un fait intéressant est l'introduction en 1858, à Neu-

châtel, d'un referendum en matières financières provoqué par la participation du Grand Conseil à la construction d'un chemin de fer qui ne servait que des intérêts locaux. L'article de loi adopté à ce moment est ainsi conçu : Tout emprunt ou engagement financier dépassant la somme de fr. 500,000 devra être soumis à la ratification du peuple (art. 39) <sup>1</sup>.

En 1863, le canton de Bâle-Campagne introduisit dans sa constitution le referendum obligatoire : Toute loi, tout arrêté d'une portée générale et tout traité doivent être soumis au vote du peuple réuni en assemblée communale après avoir été insérés pendant un mois dans la feuille officielle. La votation se fait à la majorité (Constit. 1863, art. 46).

Une innovation qui fit époque fut l'adoption à Zurich, en 1869, de la législation directe par le peuple qui devint alors formellement autorité législative (art. 28).

L'art. 30 dit : Deux fois par an, au printemps et en automne, a lieu la votation du peuple sur les actes législatifs du conseil cantonal. En cas d'urgence, celui-ci peut ordonner une votation extraordinaire. Sont soumis à la votation populaire :

1° Tous les changements apportés à la constitution, les lois et les concordats ;

2° Les décisions du conseil cantonal que celui-ci n'a pas le droit de prendre d'une façon définitive ;

<sup>1</sup> Cet article a été modifié par la loi sur l'exercice du referendum (loi du 9 janvier 1880).

3° Les résolutions que le conseil cantonal veut soumettre spontanément à la votation populaire.

Le conseil cantonal a le droit, lors de la présentation d'un projet de loi ou d'arrêté, d'ordonner, en outre de la votation sur l'ensemble de la loi ou de l'arrêté, la votation sur certains points de cette loi ou de cet arrêté pris isolément. Il n'est pas autorisé à faire entrer provisoirement en vigueur des lois ou des arrêtés non encore soumis à la sanction du peuple. Toutes les propositions présentées à la votation doivent être publiées 30 jours au moins à l'avance et être remises en mains des électeurs.

Bientôt ce mouvement fut suivi par Berne, Thurgovie, Soleure, Aarau, Genève (1879<sup>1</sup>), Tessin (1883), en sorte que maintenant tous les cantons possèdent le referendum excepté Fribourg<sup>2</sup>.

Le referendum cantonal offre de grands avantages; quand une autorité législative sait que le peuple contrôle son œuvre elle met plus de souci à élaborer les lois et moins de passion et de précipitation à les discuter et à les accepter. Qu'une certaine opposition se produise ou qu'une minorité de quelque importance se forme, le Grand Conseil (Landrat ou Kantonsrat) est obligé d'amén-

<sup>1</sup> L'art. 33 du projet de constitution de 1862 introduisait le referendum facultatif avec 5000 signatures. Mais ce projet fut repoussé pour des raisons étrangères à cette question.

<sup>2</sup> Dans ce canton le peuple lui-même s'est prononcé contre le referendum qui lui était proposé par le Grand Conseil.



der son projet de loi pour parer à l'éventualité d'un échec à la votation. Si malgré cela le Grand Conseil, sûr de la victoire, décrète des lois dans l'intérêt d'un parti ou d'une personne, il ne peut pas cependant faire ce qu'il veut; le peuple lui fera sentir qu'il est au-dessus de ses mandataires. Ceux-ci n'ont pas été élus pour favoriser leurs propres intérêts, mais pour agir en vue du bien de tous; le referendum peut abroger les lois mauvaises ou injustes avant que les funestes conséquences s'en fassent sentir.

Le peuple possède dans quelques cantons le droit de révoquer son Grand Conseil<sup>1</sup>. Dans les cantons qui ne connaissent pas cette institution, le peuple n'a pas d'autre moyen de manifester son mécontentement que celui d'attendre les nouvelles élections.

Pour mieux élucider cette question de referendum législatif, nous avons à l'envisager de deux points de vue différents :

- 1° Le referendum est-il obligatoire ou facultatif?
- 2° Quelles sont les matières législatives sur lesquelles il a à se prononcer?

<sup>1</sup> Ce droit de révocation fut introduit en 1852 à Schaffhouse et en Argovie, en 1869 à Lucerne, à Soleure et en Thurgovie, puis à Berne et à Bâle-Campagne. Le nombre des électeurs nécessaire pour demander la révocation du Conseil va de 1000 à 8000 selon les cantons. A Schaffhouse, à Soleure et en Thurgovie le Conseil d'État lui-même peut être révoqué par le peuple. Constit. de Schaffhouse, 1876, art. 69. — Constit. de Soleure, 1887, art. 36. — Constit. de Thurgovie, 1869, art. 5.

## § 2. Des différentes sortes de referendum.

### A. Le referendum obligatoire.

Avec lui toutes les lois et même la plupart des arrêtés<sup>1</sup> qui ont une importance d'ordre général doivent être soumis par le corps législatif à la votation du peuple. L'autorité législative n'a qu'à préparer les lois, — mission dont elle ne s'acquitte souvent qu'avec une conscience insuffisante, — elle est dégagée de toute responsabilité. Avec ce système, les députés chargés de l'élaboration des lois, ne sont que les serviteurs du peuple : ils ne possèdent pas un seul privilège. Aussi l'utilité de pareils mandataires a-t-elle été souvent mise en doute et nous voyons à Zurich, par exemple, quantité d'électeurs partisans d'une forte réduction dans le nombre des membres du conseil cantonal.

C'est au peuple qu'appartient le droit de légiférer ; mais il y a beaucoup de lois qui n'intéressent qu'une faible partie des citoyens, et d'autres qui sont d'une nature trop spéciale pour pouvoir être jugées par le corps électoral en entier. Plusieurs cantons ont remédié à cet inconvénient en introduisant dans leur constitution cette stipulation que tout projet de loi, pour être soumis à la votation populaire, doit être accompagné d'un exposé des motifs donné par l'autorité compétente.

<sup>1</sup> Ce n'est qu'à Neuchâtel qu'existe le referendum obligatoire sur l'organisation des églises (Constit. de 1838, art. 71).

Le peuple appelé à se prononcer en souverain sur les questions présentées à sa sanction doit, en théorie, être éclairé par ses conseillers sur les sujets fort délicats que ces questions l'obligent d'examiner. Malgré ces précautions les électeurs votent souvent sans mesurer la portée de leur jugement. On trouverait ridicule d'imposer à des élèves de quatrième classe des problèmes de trigonométrie sphérique; est-il bien plus raisonnable de faire dépendre d'un arrêt populaire une loi relative à l'instruction publique ou telle proposition dépassant de beaucoup le cercle de l'entendement de la masse des électeurs? C'est sous l'empire de ce scrupule que quelqu'un a dit : « Il faudra bientôt que nos palefreniers étudient la procédure civile ! »

Il faut noter aussi le fait que les votations trop fréquentes fatiguent l'électeur<sup>1</sup>.

Quoique ces consultations populaires ne doivent se faire en principe que deux fois par an, en cas d'urgence une votation extraordinaire peut avoir lieu, attendu qu'aucune loi ni aucun arrêté ne peut, même provisoirement, être rendu exécutoire sans l'assentiment du corps électoral.

<sup>1</sup> C'est là une constatation confirmée par le grand nombre des abstentions qui se produisent aux votes. Le canton de Berne compte environ 103,000 électeurs. Or à une votation sur un projet de revision on a pu voir que 40,000 électeurs seulement, soit le 38 % à peine étaient venus aux urnes. Pour remédier à cette indifférence quelques cantons ont adopté le vote obligatoire : les contrevenants sont punis d'une amende allant de 60 centimes à 1 franc.

Le referendum obligatoire, qui seul répond complètement à l'idée d'une participation positive du peuple à la législation, a beaucoup d'analogie avec la Landsgemeinde d'Appenzell (Rh.-Ext.), où, comme nous l'avons dit, aucune discussion n'est admise; mais ici le peuple se réunit en plusieurs locaux électoraux.

Un Zurichois partisan convaincu du referendum obligatoire dit, en parlant des résultats de cette institution dans son canton : « Toutes les lois présentées  
« par le Grand Conseil en vue de créations destinées  
« au bien du pays ont été acceptées sans difficulté les  
« unes après les autres par le peuple, quels que soient  
« les sacrifices qu'elles exigeaient. Le corps électoral  
« n'a pas repoussé une seule proposition législative  
« inspirée par le souci d'intérêts supérieurs ou matériels. »

Les cantons régis par le principe de la démocratie pure avec referendum obligatoire sont Argovie, Bâle-Campagne, Berne, Grisons, Schwytz, Soleure, Thurgovie et Zurich.

#### B. Le referendum facultatif.

Avec le referendum facultatif qui existe aussi en Suisse le peuple ne participe directement à la législation que lorsque le désir en est spécialement exprimé. Son silence lors de la promulgation d'une loi est considéré comme la ratification de celle-ci. Le principal inconvénient reproché à ce système est de provoquer avant chaque

votation une certaine excitation dans le corps électoral, d'irriter les passions politiques dans chaque parti et de rendre le peuple méfiant. A ces griefs les partisans du referendum facultatif répondent assez justement que dans une démocratie les partis sont nécessaires.

La politique que défend un parti au sein du conseil législatif pourra provoquer une demande de referendum chaque fois qu'une loi sera adoptée par celui-ci.

Tandis qu'avec le referendum obligatoire le rejet pur et simple de la loi ou de l'arrêté marque le mécontentement des électeurs, le referendum facultatif permet aux partisans de la loi, quelle que soit leur minorité, de manifester leur volonté.

Il arrive généralement que dans ces conditions les lois ou arrêtés soumis à la votation du peuple sont repoussés par lui. Il y a divergence entre lui et ses mandataires. Ces divergences proviennent souvent du fait que les minorités n'ont pas des droits suffisants de représentation; lors d'une votation, elles se coalisent pour affirmer leur existence et deviennent ainsi majorité, tandis qu'aux élections elles étaient divisées sur les questions de personnes et de candidats.

Le referendum facultatif a le grand avantage de rendre la loi beaucoup plus populaire que le referendum obligatoire. Il n'est demandé que si la loi intéresse un certain nombre de citoyens; ceux-ci doivent d'abord examiner attentivement le projet afin de savoir si vraiment il répond à leurs vues et s'il ne froisse pas leurs intérêts.

Ils sont donc dans l'obligation de l'étudier avant de se prononcer au moment du vote.

Le referendum facultatif est mis en mouvement lorsque dans un délai fixé les électeurs mécontents de la nouvelle loi (ou de l'arrêté) font par écrit la demande d'une votation populaire. Il faut pour cela que leur nombre atteigne un minimum prévu par la constitution. Cette demande doit être signée dans les communes où les électeurs sont inscrits comme tels ; les maires ont à vérifier le droit de vote des signataires, mais ils n'ont pas à certifier l'authenticité des signatures.

Le quorum exigé pour cet appel au peuple varie beaucoup selon les cantons :

à Lucerne, il faut la signature de 5000 électeurs.

Schwytz,	»	2000	»
Zoug,	»	500	»
Bâle-Ville,	»	1000	»
Schaffhouse,	»	1000	»
Saint-Gall,	»	6000	»
Tessin,	»	5000	»
Vaud,	»	6000	»
Neuchâtel,	»	3000	»
Genève,	»	3500	»

Dans la plupart des cantons le délai fixé pour les demandes de referendum est de trente jours à partir de la publication de la loi ou de l'arrêté. La votation a lieu dans les quarante ou quarante-cinq jours suivants.

Il faut distinguer le referendum facultatif des arrêtés que le pouvoir législatif peut quelquefois soumettre de son plein gré à l'approbation populaire. Dans les cantons d'Argovie, Bâle-Ville, Grisons, Lucerne, Schwytz, Soleure, Thurgovie, Vaud et Zurich la loi stipule que si la majorité du Conseil cantonal se prononce pour une consultation générale, les décisions prises en conseil peuvent être soumises par lui spontanément à la votation du peuple. A Zoug il suffit que la demande en soit faite par un tiers du conseil cantonal immédiatement après que la décision a été prise pour que le renvoi au corps électoral soit prononcé <sup>1</sup>.

### § 3. A quoi s'applique le referendum ?

Il faut ici fixer la valeur du mot « loi, » car il ne s'agit ni de principes scientifiques dont la législation du siècle dernier donne tant d'exemples, ni de publications du gouvernement sur des vérités abstraites <sup>2</sup>, ni de déclaration de programme politique, mais de lois ayant une valeur impérative, c'est-à-dire contractuelle. C'est ainsi que le peuple est appelé à se prononcer selon les différentes constitutions cantonales, tantôt sur les arrêtés législatifs, tantôt sur les concordats projetés, les traités

<sup>1</sup> Hilty (*Archiv*, p. 415) se déclare avec raison contre ce système qui laisse trop de place à l'arbitraire.

<sup>2</sup> Loi française du 18 Floréal, an II, art. 1 : Le peuple français reconnaît l'existence de l'Être suprême et l'immortalité de l'âme. Voir Jellinek, *op. cit.*, p. 232.

d'État proposés ou les mesures financières décidées par le Grand Conseil.

#### A. Lois et arrêtés.

Tous les cantons sans exception soumettent la loi proprement dite à la votation populaire. Certains cantons comme Saint-Gall, Genève, Tessin ne soumettent les arrêtés législatifs au referendum que s'ils ont une portée générale et n'ont pas un caractère d'urgence exceptionnelle. Mais les cantons ne font pas la différence matérielle entre les lois et les arrêtés, à l'exception des Grisons, dont la constitution distingue les matières qui forment l'objet de la loi dans le sens matériel du mot (Art. 2, n° 3, lit. *a* et *b*), et à celle des cantons d'Uri et d'Obwalden. La constitution d'Obwalden dit à l'art. 35 : doivent être considérés comme lois tous les décrets législatifs qui réglementent d'une façon générale et durable les droits et les devoirs des particuliers, des associations publiques, des communes ou de l'État et qui fixent les institutions organiques de l'État, des pouvoirs judiciaires et de l'administration. L'art. 53 de la constitution d'Uri est semblable.

Il existe certaines restrictions relatives aux arrêtés qui doivent être soumis ou non au referendum; tel est le cas pour tous les arrêtés législatifs qui impliquent un engagement de valeur générale et de nature urgente (par opposition à ceux qui intéressent des particuliers ou des matières d'ordre spécial).



L'autorité législative a le droit de déclarer une loi urgente ou non<sup>1</sup>. C'est là, il faut le reconnaître, une réserve qui pourrait ne laisser au referendum qu'un sens purement illusoire si cette clause de l'urgence était souvent prononcée pour les arrêtés de quelque importance. Il est juste d'ajouter cependant qu'aucun abus n'en a été signalé jusqu'à présent.

#### B. Traités et Concordats.

La plupart des constitutions cantonales les mentionnent expressément à part les lois et les arrêtés législatifs. Ils n'appartiennent donc ni à l'une ni à l'autre catégorie, mais forment une classe spéciale de manifestations de la volonté nationale.

Selon l'art. 8 de la constitution fédérale de 1874, la Confédération a seule le droit de contracter des alliances et de signer des traités, mais l'art. 7 confère aux cantons le droit de conclure entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice. Ces conventions sont cependant soumises à l'examen du Conseil fédéral, et dans le cas où elles renferment quelque chose de contraire à la Confédération ou aux droits des autres cantons, elles sont déclarées nulles par l'autorité fédérale.

<sup>1</sup> Ainsi à Genève, la loi constitutionnelle du 23 mars 1879, art. 3, dit : La décision constatant le caractère d'urgence est de la compétence exclusive du Grand Conseil. A Neuchâtel, l'urgence doit être prononcée par les deux tiers des voix.

Quoique dans ses rapports avec les autres États la Confédération se présente en droit comme une unité nationale, l'art. 9 de la constitution fédérale dit : Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure avec les États étrangers des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police ; néanmoins ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons.

Il n'est permis aux cantons de traiter directement avec l'étranger que pour les affaires qui peuvent être réglées par des autorités subalternes. Dans tous les autres cas, c'est le Conseil fédéral qui doit intervenir<sup>1</sup>. L'art. 10, al. 1, dit en effet : « Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral. » Et l'art. 102 ajoute : Il examine les traités des cantons entre eux ou avec l'étranger, et il les approuve, s'il y a lieu. »

Il est déjà arrivé que le Conseil fédéral conclût des traités avec l'étranger au nom de simples cantons<sup>2</sup>. Mais un conflit pourrait facilement se produire si un canton venait à soumettre à son referendum un traité passé

<sup>1</sup> Le canton d'Uri dut reviser sa constitution parce qu'il y était question de relations diplomatiques et de correspondance avec des autorités étrangères.

<sup>2</sup> Ainsi en 1838, il passa une convention avec la France au nom du canton de Genève, et en 1872 un acte du même genre avec la Grande-Bretagne au nom du canton de Vaud.

pour lui par le Conseil fédéral avec un État étranger et que ce traité fût repoussé. Pour parer à cette éventualité, il serait bon d'user pour chaque convention de la clause d'urgence.

Dans les cantons de Zurich<sup>1</sup>, Lucerne<sup>2</sup>, Schwytz<sup>3</sup>, Zoug<sup>4</sup>, tout traité d'état est soumis au referendum; dans les cantons ayant une Landsgemeinde, c'est cette dernière qui discute le projet de convention et prononce sur lui. Le fait que le referendum fédéral n'existe pas pour les traités d'état a pour conséquence de soumettre ou de soustraire à la votation du peuple des actes de la même teneur contractuelle, selon qu'il s'agit de la Confédération ou d'un canton. Les concordats avec le Saint-Siège sont tous signés par les autorités fédérales et non par les cantons, parce qu'il s'agit de traités qui ne se sont pas compris dans l'art. 9.

#### C. Arrêtés concernant des questions financières.

Le budget est fixé de période en période. Cependant, il arrive que certaines dépenses ou certaines recettes extraordinaires sont décrétées par des arrêtés spéciaux. Ces arrêtés financiers ont la même valeur juridique que les autres, mais ils ne sont pas astreints comme eux au referendum.

<sup>1</sup> Constitution de Zurich, 1869 : Art. 30, 1.

<sup>2</sup> Constitution de Lucerne, 1876 : Art. 39, révisé les 26 novembre 1890.

<sup>3</sup> Constitution de Schwytz, 1876 : Art. 36.

<sup>4</sup> Constitution de Zoug, 1882 : Art. 37.

Les constitutions cantonales stipulent très exactement les arrêtés financiers qui doivent être soumis à la sanction des électeurs. Le referendum financier offre de sérieux inconvénients, car le peuple manque souvent des vues et de l'indépendance nécessaires pour accorder des crédits dont l'utilité ne doit se manifester peut-être que plusieurs années plus tard.

#### I. ARRÊTÉS FINANCIERS ORDINAIRES.

Le plus ordinaire, c'est le budget, quoiqu'il puisse comporter aussi à l'occasion des rubriques extraordinaires. Issu de la législation même et ayant la nature d'une loi de portée générale, il n'est cependant dans aucun canton soumis au referendum<sup>1</sup>. Les états de Vaud et de Genève l'en dispensent même expressément.

#### II. DÉCRETS FINANCIERS EXTRAORDINAIRES.

Ces décrets peuvent viser la vente d'une propriété de l'État, des emprunts, des questions d'impôts ou enfin des dépenses publiques.

A Glaris et à Nidwald les domaines de l'État ne peuvent pas être aliénés sans que le peuple en ait autorisé la vente.

<sup>1</sup> Berne avait admis en 1869 une loi organique en vertu de laquelle le peuple serait appelé à se prononcer sur le projet de budget quadriennal et contenant un exposé sommaire des dépenses nécessaires et des recettes. Cette loi a été abrogée plus tard par la loi du 2 mai 1880 sur la simplification de l'administration de l'État.

Dans différents cantons, les emprunts aussi sont soumis à la votation populaire. A Genève<sup>1</sup>, à Obwalden<sup>2</sup> et à Uri<sup>3</sup>, tout emprunt, quel qu'il soit, relève de la volonté directe des électeurs; au contraire, l'emprunt ne fait l'objet d'une consultation électorale que s'il est de 6000 fr. au moins à Nidwalden<sup>4</sup>, de 500,000 à Soleure<sup>5</sup>, de un million à Argovie<sup>6</sup>. A Soleure, il est stipulé que l'emprunt, d'au moins 500,000 fr., ne doit pas servir au remboursement d'un emprunt précédent.

En général les impôts extraordinaires, c'est-à-dire dépassant les limites fixées par la loi, sont soumis aussi à la votation populaire; tel est le cas à Berne<sup>7</sup>, à Genève<sup>8</sup>, dans les Rhodes-Intérieures d'Appenzell<sup>9</sup>, en Valais<sup>10</sup>, etc. La constitution de ces États stipule en effet que tout impôt, pour être majoré, doit être approuvé par le corps électoral. En Argovie, le peuple doit se prononcer sur toutes les décisions du Grand Conseil qui décrètent la levée d'un impôt excédant le  $\frac{1}{2}$  % du revenu (impôt direct), et le Grand Conseil doit de plus en indiquer l'emploi et en motiver la demande.

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle du 17 décembre 1879 : Art. 2, lit. b.

<sup>2</sup> Constitution d'Obwalden, 1867 : Art. 36, lit. c.

<sup>3</sup> Constitution d'Uri, 1888 : Art. 52, lit. c.

<sup>4</sup> Constitution de Nidwalden, 1877 : Art. 39, lit. c.

<sup>5</sup> Constitution de Soleure, 1887 : Art. 17, 3.

<sup>6</sup> Constitution d'Argovie, 1885 : Art. 23, lit. d.

<sup>7</sup> Loi du 2 mai 1880 : Art. 11, al. 2.

<sup>8</sup> Loi constitutionnelle du 17 décembre 1879 : Art. 2, lit. a.

<sup>9</sup> Constitution d'Appenzell Rh.-I., 1883 : Art. 9, al. 2.

<sup>10</sup> Constitution du Valais, 1876 : Art. 19.

Pour les dépenses nouvelles un certain nombre de cantons ont le referendum, non seulement s'il s'agit d'un crédit extraordinaire, et à n'accorder qu'une seule fois, mais même dans bien des cas, s'il est question de dépenses à renouveler chaque année. Ces cantons sont les suivants :

	Crédit unique.	Dépenses périodiques annuelles.
Zurich . . .	Fr. 250,000	Fr. 20,000
Berne. . .	500,000	—
Lucerne . . .	200,000	20,000
Schwytz . . .	50,000	10,000
Obwalden . . .	10,000	—
Glaris . . .	5,000	—
Zoug . . .	40,000	5,000
Soleure . . .	100,000	15,000
Schaffhouse.	150,000	15,000
Grisons . . .	100,000	20,000
Argovie . . .	250,000	25,000
Thurgovie . . .	50,000	10,000
Vaud. . .	500,000	—
Valais . . .	60,000	20,000

(dépense moyenne annuelle pendant le terme de 3 ans.)

A Glaris<sup>1</sup> et à Uri<sup>2</sup> la loi stipule même que pour la création de nouveaux emplois à traitements fixes la

<sup>1</sup> Constitution de Glaris, 1887 : Art. 35, 4.

<sup>2</sup> Constitution d'Uri, 1888 : Art. 52, lit. f.

Landsgemeinde doit être consultée et doit se prononcer à leur sujet. A Nidwalden<sup>1</sup>, cette assemblée est nantie de tout projet de dépense extraordinaire.

<sup>1</sup> Constitution de Nidwalden, 1877 : Art. 39, lit. d.

---

## CHAPITRE X

**Le droit d'initiative en matière législative.**

Le droit de pétition est un droit qui remonte à une époque fort reculée et dont même très anciennement chacun pouvait faire usage. L'art. 57 de la Constitution fédérale permet à toute personne, quelle qu'elle soit, suisse ou étrangère, d'adresser une pétition aux autorités. Celles-ci par contre ont le droit d'en faire ce que bon leur semble ; elles ne sont nullement tenues de la prendre en considération. Il en est tout autrement pour le droit d'initiative du peuple en matière d'arrêtés législatifs. Ce droit de l'initiative a pour objet de provoquer le peuple à voter sur tel ou tel projet de loi, ou même seulement sur telle motion proposée par un chiffre déterminé de citoyens, ou encore sur l'abrogation ou la revision de telle loi en vigueur <sup>1</sup>.

Le droit de pétition est un droit individuel, un exercice de la liberté personnelle ; l'initiative au contraire est un droit politique, elle a la valeur d'une injonction,

<sup>1</sup> Comparez Dubs, op. cit., II, p. 215.



d'un ordre : les autorités doivent accueillir la demande présentée par initiative ; mais dans la plupart des cantons la demande doit être motivée.

L'initiative, comme acte législatif, a été introduite pour la première fois en 1845 ; c'était dans le canton de Vaud.

Fut-ce sous l'influence du projet de Babœuf ? nous ne saurions fixer ce point. Mais elle perdait toute espèce de valeur par le fait qu'elle était admise seule dans la constitution, sans le referendum. Avant d'avoir le droit de proposer des lois le peuple doit avoir, en effet, celui de les sanctionner. Cette initiative, telle qu'elle fut comprise alors, portait sur toute espèce de propositions, de quelque nature qu'elles fussent, et pouvait par conséquent s'exercer sur un champ très vaste : tout objet législatif présenté à la demande de 8000 citoyens devait être soumis à la votation du peuple (Art. 21). Ce ne fut qu'en 1855 que ce droit d'initiative fut complété par un droit de referendum facultatif. Aujourd'hui on le trouve presque dans tous les cantons (c'est Fribourg qui l'a adopté en dernier lieu, le 14 janvier 1894), mais il y revêt des formes différentes, que nous allons examiner brièvement. Jusqu'à présent il n'existe pas dans la constitution fédérale. Il fut rejeté en même temps que le projet de constitution du 5 mars 1872 (Art. 89); nous aurons d'ailleurs l'occasion de nous en occuper encore dans le chapitre suivant.

L'initiative en matière législative est, il faut bien le noter, une institution cantonale libre, à l'inverse de l'initiative en matière constitutionnelle.

## A. Formes de l'initiative.

L'initiative peut se présenter sous trois formes :

a) Les citoyens émettent leur désir par voie publique (motion), et laissent à l'autorité législative le soin d'élaborer l'arrêté ou la loi répondant à leurs desiderata.

b) Les citoyens peuvent aussi transmettre au conseil cantonal un projet de loi tout préparé. Le conseil, dans ce cas, n'a pas d'autre mission que de soumettre, sans y faire aucun changement, le projet à la votation populaire : il fait pour ainsi dire l'office de boîte aux lettres !

c) La troisième forme, qui nous paraît la plus sensée, est une combinaison des deux précédentes.

Le conseil cantonal possède un droit de préavis et d'amendement aussi bien sur les motions présentées que sur les projets de lois. (Ainsi à Zurich, à Soleure, à Schaffhouse, à Neuchâtel, à Genève, etc.....)

Il peut, par un arrêté motivé, se refuser d'accueillir la pétition. Dans ce cas, les constitutions cantonales stipulent que cette fin de non recevoir est soumise au referendum obligatoire ou facultatif. Si le peuple confirme le refus du conseil, la demande n'a plus aucune suite. Mais si le peuple se prononce en faveur de la motion, le conseil cantonal est tenu d'élaborer dans les six mois suivants le projet de loi réclamé.

A Schaffhouse et en Thurgovie toute motion présentée doit être discutée immédiatement ; à Bâle-Campagne, dans les Grisons et dans le canton de Vaud, une votation

populaire doit toujours avoir lieu avant la discussion du projet. Quand l'autorité législative l'a préparée dans le sens des motifs dont l'avaient accompagnée les pétitionnaires, la loi est renvoyée au peuple avec un office reproduisant d'une manière sommaire et objective les raisons dont s'appuient les requérants aussi bien que les propres vues du conseil au sujet de la loi. Le texte du projet ainsi renvoyé au peuple ne doit pas être modifié, mais l'autorité peut d'elle-même y joindre un texte élaboré par ses soins et s'écartant plus ou moins du projet transmis par l'initiative ; deux projets de loi, dans ce cas, sont présentés à la votation : les citoyens acceptent l'un ou l'autre ou les repoussent tous les deux : il ne peut être question, cela va sans dire, d'agréer l'un et l'autre.

#### B. Objet de l'initiative.

Dans quelques cantons (Zurich, Saint-Gall, Genève, etc.) l'initiative en matière législative est couverte par le referendum, c'est-à-dire que ces deux fonctions de la souveraineté populaire ont pour objet les mêmes matières, et que l'une apparaît comme le complément naturel de l'autre. Par le referendum le peuple a le droit de se prononcer sur les lois. Pourquoi n'indiquerait-il pas au législateur ce qu'il y a à faire ?

Dans certains cantons ces mêmes fonctions ne s'exercent pas toujours sur des sujets de nature semblable, et l'initiative, par exemple, ne peut s'y manifester pour des

questions de traités publics et de concordats. Ces actes n'étant pas expressément mentionnés dans les constitutions, — contrairement aux objets soumis au referendum, — ils doivent être considérés comme en étant exclus.

En Argovie<sup>1</sup>, à Schaffhouse<sup>2</sup> et à Schwytz<sup>3</sup>, le droit d'initiative est limité à la proposition des lois; dans d'autres cantons les arrêtés législatifs peuvent aussi être créés par voie d'initiative.

A Bâle-Campagne<sup>4</sup> la constitution ne contient pas de stipulation relative à la promulgation des lois nouvelles. L'initiative ne peut donc s'y exercer que dans les limites de la revision totale ou partielle des lois existantes. Dans le canton de Vaud<sup>5</sup>, il n'y a pas de différence faite entre les lois et les arrêtés, mais « toute proposition émanant de l'initiative » est par ce fait même objet d'initiative. A Bâle-Ville<sup>6</sup> tout arrêté du Grand Conseil peut devenir objet de l'initiative; à Zoug<sup>7</sup> il en est de même pour toute décision relevant de la compétence du pouvoir législatif.

La constitution de Schaffhouse<sup>8</sup> ne dit rien au sujet de

<sup>1</sup> Constitution d'Argovie, 1885 : Art. 26.

<sup>2</sup> Constitution de Schaffhouse, 1876 : Art. 43, al. 2.

<sup>3</sup> Constitution de Schwytz, 1876 : Art. 36, al. 2.

<sup>4</sup> Constitution de Bâle-Campagne, 1863 : Art. 87, al. 4.

<sup>5</sup> Constitution de Vaud, 1885 : Art. 27, 1.

<sup>6</sup> Constitution de Bâle-Ville, 1890 : Art. 28.

<sup>7</sup> Constitution de Zoug, 1882 : Art. 36.

<sup>8</sup> Constitution de Schaffhouse, 1876 : Art. 43, al. 2.

la revision des lois existantes : l'initiative ne peut donc s'y produire que pour la promulgation d'une nouvelle loi. A Glaris<sup>1</sup> une loi ne peut être révisée qu'après au moins trois ans de vie (dans les Grisons<sup>2</sup> la revision ne peut se faire que deux ans après la promulgation, à Saint-Gall<sup>3</sup> il faut également trois ans). A Genève cette stipulation a été repoussée, et ce avec raison : le principe de l'initiative n'est guère compatible, en effet, avec un système de restriction : si le peuple jouit de ce droit, il doit pouvoir en user sans condition aucune.

Nous voyons par ce court aperçu qu'il n'y a pas grande concordance entre les constitutions cantonales dans le domaine de l'initiative en matière législative. Nous aurons d'ailleurs à nous occuper de cette question quand nous examinerons l'initiative constitutionnelle.

#### C. Chiffre minimum des requérants.

Ici encore il y a lieu de distinguer entre l'initiative personnelle et l'initiative collective. La première se rencontre dans les cantons régis par une Landsgemeinde et y affecte la forme d'un droit de pétition (Antragsrecht), la seconde se trouve dans tous les autres cantons. Zurich<sup>4</sup> a combiné les deux espèces d'initiative et accorde à l'auteur de la proposition ou au délégué de l'autorité dont

<sup>1</sup> Constitution de Glaris, 1887 : Art. 46, al. 5.

<sup>2</sup> Constitution des Grisons, 1880 : Art. 3, 2.

<sup>3</sup> Constitution de Saint-Gall, 1890 : Art. 49, al. 2.

<sup>4</sup> Constitution de Zurich, 1869 : Art. 29.

elle émane, le droit de la motiver en personne au sein du conseil cantonal pour autant que 25 conseillers appuient la demande.

Le nombre de signatures exigées pour les requérants de l'initiative est partout le même que le nombre de signatures exigées pour la demande de referendum. Zoug<sup>1</sup> fait exception et exige 500 signatures d'électeurs pour une demande de referendum, tandis qu'il en exige 1000 pour une demande d'initiative. De même à Genève<sup>2</sup> il faut 3500 électeurs pour demander le referendum et 2500 pour l'initiative.

Dans les cantons dotés du referendum obligatoire le nombre fixé pour les pétitionnaires de l'initiative est très variable dans ses proportions. Zurich<sup>3</sup>, Argovie<sup>4</sup> et Grisons<sup>5</sup> prescrivent un chiffre égal, pour ces deux droits du peuple, de 5000 signataires. Cela représente par rapport au total de la population une proportion de 3 1/2 : 2 : 1 !!

<sup>1</sup> Constitution de Zoug, 1882 : Art. 36 et 37, b.

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle du 25 mai 1879 et du 6 juin 1891.

<sup>3</sup> Constitution de Zurich, 1869 : Art. 29.

<sup>4</sup> Constitution d'Argovie, 1885 : Art. 26.

<sup>5</sup> Constitution des Grisons, 1880 : Art. 3. — La nouvelle constitution du 2 octobre 1802 n'exige avec raison plus que 3000 signatures pour une demande d'initiative.

## CHAPITRE XI

## Projet de Constitution de 1872.

La constitution de 1848, qui avait établi un compromis entre le fédéralisme pour les affaires d'ordre intérieur et l'esprit centralisateur pour la direction des relations avec l'étranger, avait parfaitement répondu pendant quinze ans aux exigences cantonales et fédérales. Mais en 1864, un mouvement commença à se dessiner tendant à l'introduction sous une forme quelconque des droits de votation populaire pour la législation fédérale. L'industrie et le commerce avaient pris un développement considérable et certaines mesures économiques auxquelles la souveraineté cantonale faisait opposition étaient devenues absolument nécessaires; telle la centralisation plus complète du service des péages, de la poste et des télégraphes. La revision fut déterminée par le traité d'établissement conclu avec la France (1864), traité qui accordait à tout citoyen français, quelle que fût sa confession, le droit de libre établissement et de libre industrie en Suisse, alors que les Israélites suisses n'avaient même pas toutes les prérogatives des autres

citoyens confédérés. Par office du 1<sup>er</sup> juillet 1865 le Conseil fédéral, pour remédier à cette injustice, proposa la revision des art. 41 et 48 de la constitution fédérale qui visaient uniquement et exclusivement les citoyens suisses de confession chrétienne.

L'Assemblée fédérale prit sur elle d'ajouter quelques autres articles de revision (inadmissibilité de certaines punitions, unification des poids et mesures, protection de la propriété littéraire, artistique et industrielle). La votation populaire du 14 janvier 1866 ne sanctionna, sur les neuf points de revision proposés, que la demande d'égalité pour tous les citoyens sans distinction de confession. Malgré cet échec on vit s'accroître le mouvement commencé en faveur d'une revision plus complète et d'une plus grande extension des droits souverains du peuple. D'ailleurs certains facteurs étrangers contribuaient alors à entretenir en Suisse un nouvel état d'esprit : c'était l'attitude de l'empire et de Napoléon, c'était aussi la puissance de la Prusse qui grandissait avec une singulière rapidité. Il y avait là autant de raisons qui inspiraient des inquiétudes à la Confédération : on réclamait la création d'une armée capable, en cas de conflit entre les deux puissances, de faire respecter la neutralité du territoire suisse. Il y avait encore d'autres motifs : à cette époque, le droit civil était différent dans chaque canton : les prescriptions légales sur le mariage notamment étaient l'objet de restrictions arbitraires et souvent très mortifiantes : c'est ainsi que dans plusieurs



cantons la loi interdisait le mariage entre personnes de confession différente.

Quand en 1869 et en 1870 la plupart des cantons revisèrent leurs constitutions et remplacèrent le système représentatif par la démocratie pure, il n'y eut plus de raison pour différer plus longtemps une revision fédérale. Le Conseil fédéral fut invité à émettre un préavis sur la façon dont la constitution devait être modifiée pour répondre aux nécessités nouvelles de l'époque. C'est ce qui fut fait, et dans l'automne de 1871, l'Assemblée fédérale se réunit pour discuter la revision. Le projet de constitution issu de ces délibérations contenait entre autres innovations les articles suivant relatifs à la législation par le peuple :

L'art. 78 de la constitution de 1848 fut ainsi complété : « Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux qui n'ont pas un caractère d'urgence doivent être soumis à la votation du peuple, si la demande en est faite par 50,000 électeurs suisses ou par cinq cantons. »

Les deux articles suivants furent introduits à la suite de l'art. 81 : « Si 50,000 électeurs suisses ou cinq cantons demandent la revision ou l'abrogation d'une loi fédérale ou d'un arrêté fédéral existant, ou s'ils demandent la promulgation d'une nouvelle loi ou d'un nouvel arrêté sur une question déterminée, et si cette demande n'a rien de contraire aux obligations de droit public de la Confédération, les deux conseils doivent, s'ils sont favorables à la demande, élaborer la nouvelle loi ou le nouvel arrêté et le présenter à l'acceptation du peuple.

« Si les deux conseils ne sont pas d'accord, le projet de loi ou d'arrêté doit néanmoins être soumis au verdict populaire, et si la majorité des électeurs se prononce en sa faveur, les deux conseils doivent préparer un projet de loi ou d'arrêté répondant au vœu de la majorité et le soumettre ensuite au jugement du peuple <sup>1</sup>. »

Ces articles de loi constitutionnelle contenaient en soi et le referendum facultatif et le droit d'initiative populaire, limité cela est vrai. Ce droit s'y trouvait restreint par ce fait que la demande introduite par ceux qui usaient de cette initiative devait faire l'objet d'une votation au sein de l'Assemblée fédérale et qu'elle pouvait être amendée par les Chambres.

Ce projet constitutionnel échoua dans la votation générale du 5 mars 1872 ; il était beaucoup trop centralisateur pour l'époque. Les cantons catholiques le rejetèrent pour des raisons confessionnelles, et les démocrates fédéralistes, qui avaient réclamé le vote des États pour le referendum, — ce qui avait été demandé de différents côtés, — ne prirent pas sur eux d'abandonner au peuple seul le soin de voter sur les lois et les arrêtés législatifs.

---

<sup>1</sup> Art. 80 du projet constitutionnel repoussé par le peuple, le 5 mars 1872.

## CHAPITRE XII

**Le referendum fédéral en matière législative.****§ 1. L'article 89 de la constitution.**

Lorsque les Chambres fédérales reprirent en 1873 l'œuvre de la revision, les efforts des partisans de la législation par le peuple tendirent à reporter du projet mis en échec dans le nouveau projet les articles relatifs au referendum et à l'initiative. Il y avait cependant des divergences d'opinions entre ceux qui réclamaient le referendum : les fédéralistes ne voulaient que le referendum des cantons, les démocrates au contraire réclamaient le referendum de tous les électeurs, seul moyen, selon eux, de permettre au peuple d'exercer un droit actif dans la confection des lois.

Comme l'initiative rencontrait alors de violents adversaires, on s'arrêta à un compromis<sup>1</sup> en vertu duquel l'article sur l'initiative serait abandonné, mais de 50,000

<sup>1</sup> Cette constitution était bien un compromis : la preuve en est dans les nombreuses revisions partielles qui ont été adoptées plus tard.

le nombre des signatures requises pour le referendum serait réduit à 30,000 et celui des voix des cantons élevé de 5 à 8.

Il s'agissait ainsi non seulement de donner au peuple un moyen de contrôle sur les décisions des Chambres fédérales mais aussi de mettre à la disposition des cantons une arme contre les pouvoirs considérablement accrus de la puissance fédérale; car c'est là un fait suffisamment prouvé dans l'histoire du droit public de Suisse, qu'à toute extension des pouvoirs de la Confédération on veut faire correspondre quelque autre mesure qui rétablisse l'équilibre entre l'état fédéral et l'état fédéré.

On renonça pour le moment à établir la complète unification du droit, et un certain nombre d'articles de tendances trop centralisatrices furent pour cela même atténués dans la rédaction définitive. Le 19 avril 1874 eut lieu la votation générale sur la nouvelle constitution : celle-ci fut acceptée par la grande majorité des électeurs (142,186) et par la majorité des cantons (14  $\frac{1}{2}$  voix contre 7  $\frac{1}{2}$ ). Après dix ans de travail la revision était œuvre faite ; avec elle le referendum facultatif prenait définitivement place dans le droit public fédéral.

L'art. 89 de la constitution fédérale de 1874 dit dans le texte allemand : « Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux doivent être approuvés par les deux Chambres. Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux ayant une valeur d'obligation générale et qui n'ont pas le caractère de

l'urgence doivent en outre être soumis au peuple, pour qu'il les accepte ou les repousse, si la demande en est faite par 30,000 électeurs ou par 8 cantons. »

Une loi fédérale a toujours valeur d'obligation. La rédaction allemande de l'article cité plus haut n'est pas heureuse. L'incidente « die nicht dringlicher natur sind » — qui n'ont pas le caractère de l'urgence — vise-t-elle les lois et les arrêtés fédéraux ou seulement ces derniers ?

Le texte français est plus clair : « Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou par 8 cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. » La question d'urgence ne peut donc pas se poser pour une loi. Tout décret législatif portant le titre de « loi » est soumis à la sanction facultative du peuple.

Il ne peut être question exceptionnellement d'urgence que pour des arrêtés, et ce n'est que pour eux que l'exécution peut être rendue immédiate. C'est là un droit dont l'Assemblée fédérale fait d'ailleurs rarement usage. Au surplus, il semble qu'il n'y a pas à ce sujet de stipulation bien précise. Quand est-ce qu'un décret législatif est *loi* fédérale ? quand est-ce qu'un *arrêté* fédéral d'une portée générale n'est pas urgent ?

La notion d'urgence est ici évidemment mal définie, aussi est-il laissé à l'arbitraire de l'Assemblée fédérale de choisir dans chaque cas l'appellation de *loi* ou d'*arrêté* selon la nature particulière des ordonnances contenues

dans le décret qu'elle promulgue. C'est elle aussi qui prononce si l'arrêté est oui ou non, *allgemein verbindlich*. Ici encore l'expression manque de clarté et une définition plus exacte serait d'autant plus désirable qu'elle ne concorde pas avec l'expression française « arrêtés d'une portée générale. » Il appert de ces observations qu'il n'y a pas de réserve imposée à l'arbitraire de l'Assemblée fédérale et que celle-ci pourrait soustraire au referendum des arrêtés d'une importance beaucoup plus grandes que certaines lois.

Enfin on peut se demander si un arrêté d'une portée non générale peut être déclaré urgent. A cette question, qui a donné lieu à de longs débats, il faut répondre par la négative; cette interprétation se justifie pleinement par le texte français.

Le referendum en matière financière fédérale n'existe pas, contrairement à ce que nous voyons dans certains cantons. Lors de la revision, une motion fut présentée en faveur du referendum financier, mais elle fut repoussée à une forte majorité par les Chambres fédérales qui craignaient de voir le peuple sacrifier des intérêts généraux par égoïsme et par esprit de clocher. Les arrêtés financiers sont assimilables à tous les autres arrêtés : pour être soustraits au referendum, ils doivent être déclarés chaque fois d'urgence.

Lorsqu'en août 1878 fut discutée la question d'une subvention fédérale pour l'entreprise du percement du Gothard, le Conseil fédéral proposa de soumettre l'ar-

rêté projeté au referendum facultatif, demande qu'il motiva comme suit : « C'est un point très discutable de savoir si un arrêté ayant pour but de subventionner une certaine œuvre publique, mérite la qualification d'obligation générale. Si l'on recherche bien le sens réel de cette expression, on est facilement conduit à admettre qu'elle signifie : sont également soumis aux prescriptions adoptées pour les lois les arrêtés qui, à l'instar d'une loi, représentent une mesure de portée générale ; cette interprétation réserve pour cette catégorie d'arrêtés quantité de cas spéciaux ; si elle est admise, le referendum n'est pas applicable à des décrets de subventions visant un cas absolument spécial, parfaitement déterminé et ne réglementant que lui. Si le Conseil fédéral toutefois ne se range pas à cette manière de voir, c'est par égard aux côtés pratiques de la situation qui exige qu'on évite même l'apparence de vouloir, dans une question aussi propre à agiter les esprits, réduire les droits du peuple par une interprétation artificieuse. Cette considération engage le Conseil à interpréter la constitution en dehors peut-être du sens vrai du texte même de la loi et à accepter toutes les conséquences d'une votation populaire, plutôt que d'éveiller la défiance par une attitude contraire <sup>1</sup>. »

Le 11 mai 1884, l'arrêté fédéral accordant un crédit supplémentaire de 10,000 francs pour les frais de chan-

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1878, III, p. 95.

cellerie de la légation de Washington fut soumis au referendum et repoussé à une forte majorité (81,904 voix).

D'habitude, ce sont les représentants des gouvernements qui concluent les traités : la Suisse fait seule exception à cette règle en ce sens que l'Assemblée fédérale a le droit de remplir elle-même directement cet office et qu'elle a même invité le Conseil fédéral à ne plus échanger à l'avenir sans son autorisation et son agrément des déclarations avec d'autres États quand ces déclarations auraient essentiellement un caractère de stipulations contractuelles. Le Conseil fédéral ne peut pas non plus, sans l'assentiment des Chambres fédérales et avant l'expiration légale de celui-ci, renoncer à un traité approuvé antérieurement par elles. Les traités ne sont pas soumis au referendum facultatif ; en effet, ils ne sont pas mentionnés dans l'art. 89 de la Constitution fédérale. Une motion avait été présentée à ce sujet : « Les lois fédérales et les traités avec l'étranger sont soumis à la votation populaire » ; elle fut repoussée par le Conseil national. En droit public, l'acceptation d'un traité devrait être assimilée à celle d'une loi, c'est-à-dire qu'il devrait être accompagné de la clause référendaire ou de la déclaration d'urgence. Il n'en est rien cependant, et l'on pourrait en conclure que les citoyens sont exclus de l'œuvre de la législation dès qu'il s'agit de régler une question internationale. C'eût été froisser des susceptibilités : le Conseil national ne l'a pas voulu, aussi a-t-il adopté la remarque



additionnelle suivante : Aucun droit nouveau, important et concernant les affaires intérieures ne peut être conféré par la voie extraordinaire d'un contrat de droit public international ; de même un droit appartenant à la Confédération et créé par la voie de la législation ordinaire ne peut pas être modifié sensiblement en vertu d'un traité de droit international<sup>1</sup>.

Les traités d'état ne peuvent pas être attaqués ; le Tribunal fédéral lui-même n'a sur eux aucun droit d'examen et il doit s'y conformer même s'ils sont contraires à la constitution (art. 113).

## § 2. L'article 90 de la Constitution fédérale.

Cet article dit :

« La législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires. » La loi fédérale du 17 juin 1874 contient le détail des stipulations prévues à l'art. 90 que nous venons de citer. Les lois et les arrêtés sont publiés dans la *Feuille fédérale*<sup>2</sup> dès qu'ils sont promulgués ; ils doivent aussi être remis en un certain nombre d'exemplaires aux gouvernements cantonaux pour être affichés dans les communes. Désireux de donner satisfaction à un postulat, le Conseil fédéral avait proposé qu'il fût délivré chaque fois en

<sup>1</sup> *Feuille fédérale*, 1887, I, p. 78.

<sup>2</sup> Organe officiel de publication de la Confédération, paraissant en général une fois par semaine.

même temps que la loi ou l'arrêté un exposé des motifs qui ont déterminé les Chambres à accepter la nouvelle mesure législative. Cette procédure qui existe dans la plupart des cantons n'était cependant point une innovation dans le domaine fédéral, car les projets de révision constitutionnelle fédérale avaient été aussi accompagnés de proclamations au peuple suisse. Quelque rationnelle qu'elle fût, cette proposition n'eût néanmoins pas de suite.

La demande de votation populaire doit être adressée au Conseil fédéral dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la publication ; à compter exactement cela fait quatre-vingt-douze jours, car le délai ne court pas à partir du jour de la publication du numéro de la feuille fédérale, mais seulement à partir du jour suivant, et l'on accepte au Palais fédéral les demandes de referendum qui ont été mises à la poste le dernier jour du délai légal avec inscription d'envoi au Conseil fédéral et oblitération du timbre postal faite ce même jour.

Il n'est pas nécessaire d'attendre, en tous cas, les termes du délai pour ordonner la votation référendaire ; dès que le nombre prescrit de signatures est atteint, celle-ci peut avoir lieu d'ordre du Conseil fédéral.

La demande de referendum doit se faire par écrit. Le maire de chaque commune atteste que les signataires des listes recueillies dans la commune sont électeurs, mais il ne certifie pas l'authenticité des signatures.

Quand la demande de referendum est faite par des cantons, ce sont leurs conseils cantonaux respectifs qui la présentent à l'autorité fédérale.

Mais comme un semblable arrêté est lui-même soumis au referendum cantonal, ce qui n'est rien moins que pratique, ce cas ne s'est pas encore produit depuis 1874.

Quand il a en mains la demande adressée par les 30,000 requérants ou par le nombre exigé de huit cantons, le Conseil fédéral fixe la date de la votation, laquelle cependant ne peut pas avoir lieu avant quatre semaines révolues depuis la publication du décret visé par la pétition référendaire.

Si aucune adresse référendaire n'est parvenue dans le délai prévu, ou encore si la votation référendaire ayant eu lieu, le peuple s'est prononcé favorablement, le décret législatif acquiert force de droit et il est introduit dans le recueil des lois. Si, au contraire, le corps électoral l'a repoussé, il est tout simplement abandonné. Dans les deux cas, le Conseil fédéral a le devoir d'en aviser les Chambres dans leur plus proche séance.

### § 3. Résultats du referendum fédéral.

Le peuple a montré une grande modération dans l'exercice de ce droit. Il est arrivé à bien des lois et à bien des arrêtés d'échouer à la votation populaire, mais ils n'ont jamais été l'occasion de troubles ni d'actes de violence. Même quand elles se produisent sur des ques-

tions de haute importance, les divergences d'opinion ne relâchent pas les liens auxquels la Confédération doit son harmonie. Le peuple ne manque pas d'une certaine culture, il montre un vif intérêt à la chose publique, mais son indépendance de jugement peut cependant se laisser facilement influencer. Dans bien des cas, les motifs qui ont dirigé une votation sont en eux-mêmes étrangers au projet de loi proposé, et ils resteraient inexplicables si l'on voulait voir dans les résultats de cette consultation le jugement exact porté par le peuple sur le principe même de la mesure législative soumise à son verdict.

Il n'entre point dans le cadre de ce travail d'étudier ici les votations référendaires qui ont eu lieu depuis 1874, mais à examiner en gros leurs résultats on peut noter deux observations caractéristiques sur le peuple suisse : d'une part, c'est l'attachement des populations cantonales à leur autonomie, qu'elles regardent comme un droit de fondation historique ; d'autre part, c'est une certaine répulsion pour toutes les dépenses un peu fortes dont l'utilité immédiate ne leur est pas démontrée.

Les tendances fédératives qui avaient victorieusement combattu le projet de constitution de 1872 ont perdu beaucoup de terrain, et l'on ne peut pas nier que la Suisse se rapproche peu à peu de la forme de l'état unitaire. Déjà des voix s'élèvent pour demander l'introduction du referendum obligatoire dans les affaires

fédérales. Tous ceux qui veulent garder à la Suisse son organisation d'état fédératif doivent s'élever avec toute leur énergie contre de semblables prétentions. Tandis que, dans les cantons, le referendum obligatoire est exercé par *une* population unie et homogène, pour les affaires fédérales nous avons les vingt-deux états *différents* de la Confédération : le peuple et les cantons sont, en effet, les deux éléments de la souveraineté.

Si toutes les lois devaient passer par une votation à la majorité des électeurs seuls, c'en serait fait bientôt des restes de l'autonomie cantonale et la position du Conseil des États, comme représentant des cantons, deviendrait fort critique.

Il vaudrait beaucoup mieux, lors d'une nouvelle revision de la constitution, améliorer le referendum facultatif, afin d'enlever à l'inconséquence du peuple toute occasion de se produire. Prenons un exemple : En 1882, on décréta la création d'une légation suisse aux États-Unis; personne n'eut l'idée d'en appeler au referendum; mais quand, deux ans plus tard, on demanda 10,000 francs pour adjoindre un secrétaire au ministre de Washington, ce crédit fut refusé par le peuple. M. Droz, l'ancien conseiller fédéral, s'exprime en termes fort justes à ce sujet :

« Qu'un peuple tout entier soit appelé à prononcer si un poste de secrétaire sera créé, cela n'est pas de la vie politique saine, chacun en a le sentiment. Si développée que soit l'éducation politique de notre peuple,

elle n'est pas encore perfectionnée au point qu'il ne se trompe jamais sur la valeur relative des choses soumises à son appréciation. Il oublie ou méconnaît souvent les lois de la perspective, et donne une importance capitale à des détails insignifiants<sup>1</sup>. »

L'art. 89 de la constitution devrait être révisé et devrait énumérer exactement ce qui est du ressort du référendum : c'est d'ailleurs ce que font les constitutions cantonales. Jusqu'à présent, néanmoins, le Conseil fédéral n'a pas cru devoir entreprendre aucune modification dans ce sens.

Si le peuple suisse, sous l'effet d'influences regrettables, a condamné ici ou là quelques décrets qui se recommandaient par leur nécessité et leur légalité, il n'en est pas moins vrai que le référendum a donné l'impulsion à de réels progrès et qu'il possède le rare privilège de compter des partisans dans toutes les coteries politiques.

Les radicaux en vantent les mérites, et les conservateurs, auxquels une division arbitraire des arrondissements électoraux ne laisse qu'une faible minorité de voix au sein du Conseil national, voient en lui un moyen de tenir en bride la politique radicale, ce qui leur a réussi plusieurs fois. L'exercice du référendum a rendu le peuple conservateur et souvent il a fait échouer des projets de lois cependant très fortement

<sup>1</sup> Droz, op. cit., p. 24.

appuyés et habilement défendus : il a suffi dans ces occasions que les différentes minorités se fondissent le jour de la votation pour obtenir une majorité compacte et décisive.

Il serait toutefois exagéré d'affirmer que le referendum a conquis toutes les sympathies : des hommes de valeur l'ont combattu, le traitant de « phylloxéra » et même de « sabot », et ils lui ont préféré le système représentatif pur ; tel M. Welti qui dans la discussion du projet constitutionnel de 1872 s'exprimait ainsi :

« Le vote populaire peut avoir du bon pour les cantons pris isolément, mais il perd de sa valeur quand on donne trop d'extension à son champ d'action. Le sol d'or de nos institutions, c'est la souveraineté cantonale. Mais si vous dorez 50,000 bulletins de vote avec cet or, vous n'aurez plus qu'un alliage de pacotille. La Landsgemeinde est une institution vivante et active, qui n'est point assimilable à votre referendum de canton : l'une exprime pratiquement le sentiment de la souveraineté individuelle, l'autre remplace l'individu par le bulletin de vote et ébranle chez tous le sens de la solidarité politique. »

Dix-neuf ans plus tard M. Welti donnait sa démission à l'occasion d'un vote référendaire. La Suisse a perdu en lui un de ses hommes d'état les plus honorés et les plus capables.

M. Escher se prononça aussi contre le referendum, qui ne convenait nullement, selon lui, à un État fédératif :

« De ce que les droits du peuple ont été admis dans les cantons, qui ont une forme une et homogène, il n'y a pas à conclure que ces droits conviennent de long-temps à un État fédératif de forme complexe. Les différences entre ces deux organismes politiques sont innombrables. Le referendum affaiblit la responsabilité des autorités sans que pour cela le peuple ou quelqu'un d'autre la reprenne : ce n'est point là un instrument de progrès : progrès et votation populaire n'ont rien à faire ensemble. Le peuple n'est pas plus infallible que le pape, et quiconque le lui dit à la face agit plus honnêtement avec lui que celui qui le flatte. Peuples ou princes, leurs courtisans se valent. »

Un éminent conseiller fédéral disait juste quand en 1882 il écrivait :

« Depuis longtemps je suis d'avis qu'au lieu de maudir le referendum de toutes les mésaventures qu'il a occasionnées, on ferait mieux de s'habituer à vivre avec lui et de le perfectionner, mais surtout de se perfectionner soi-même. . . . Entre l'esprit de bouderie et l'esprit de démolition, l'esprit de patriotisme pratique devrait trouver sa place et jouer le rôle prépondérant <sup>1</sup>. »

<sup>1</sup> Droz, op. cit., p. 22.



## CHAPITRE XIII

## Revision partielle de la Constitution fédérale.

## § 1. L'amendement du 5 juillet 1891.

Cinq ans étaient à peine écoulés depuis le compromis de 1874 quand les revisions partielles commencèrent.

Ce fut d'abord l'art. 65 qui avait supprimé la peine de mort. Une série de crimes ayant ému l'opinion publique, M. Freuler, député du canton de Schaffhouse au Conseil des États, proposa la revision de cet article. Cette modification fut acceptée par le peuple<sup>1</sup>, et les cantons ont recouvré leur souveraineté sur ce point : plusieurs d'entre eux ont rétabli la peine de mort ; jusqu'à présent elle n'a été appliquée qu'à Lucerne et, tout récemment, à Schwytz.

Différentes tentatives de revisions partielles ont échoué ; tel fut le cas pour une pétition par voie d'initiative populaire introduite le 3 août 1880, par le Dr Joos,

<sup>1</sup> L'art. 65 dit : Il ne pourra être prononcé de condamnation à mort pour cause de délit politique.

Les peines corporelles sont interdites (20 juin 1879).

couverte de 50,000 signatures et réclamant pour la Confédération seule le droit d'émettre des billets de banque et des bons du Trésor. Cette requête présentait aux Chambres un projet complet, tout préparé : il ne fut cependant pas soumis à la votation populaire parce que, conformément à la proposition du Conseil fédéral, les Chambres s'appuyèrent sur l'art. 120 et adressèrent tout d'abord au peuple une demande pour qu'il déclarât si oui ou non une revision était opportune. A une forte majorité le corps électoral se prononça contre la question préalable de revision <sup>1</sup>. Le Conseil fédéral exposa comme suit son point de vue dans cette occasion : Il est absolument certain que l'Assemblée fédérale a le droit de proposer spontanément la revision partielle de la constitution, et nous voyons qu'elle en fit usage pour la revision de l'art. 65 concernant la peine de mort.

Mais il s'agit aujourd'hui de l'art. 120 qui a trait à la revision totale et générale de la constitution.

Or les signataires de la présente demande ne se contentent pas, selon l'art. 120 invoqué par eux, de réclamer la revision de la constitution, ils voudraient que cette revision fût limitée à un certain objet et ils désignent l'article auquel devrait se borner cette œuvre de modification.

Ils font même plus que de demander la revision de

<sup>1</sup> Il y eut 260,126 non contre 121,099 oui.

l'article en question ; ils arrêtent la forme et le fond de l'article qui devrait remplacer l'article actuellement existant, et ils entendent, disent-ils, que l'article soit soumis au peuple dans la rédaction qu'ils lui ont donnée. Or cela est inadmissible, de par la constitution elle-même. . . . .

En effet la constitution ne garantit pas aux pétitions de ce genre le renvoi direct au peuple ; des desiderata formulés de cette façon ne peuvent être discutés que comme pétitions, à moins qu'on ne les considère comme demandes de revision constitutionnelle portant sur les stipulations de l'art. 39 ; en pareil cas rien ne s'oppose à ce que, en vertu de l'art. 120, un appel soit fait aux électeurs pour une votation<sup>1</sup>.

Le peuple souverain a donc des droits moindres que ses mandataires : il peut décréter une revision totale, mais il n'est point consulté sur l'opportunité d'une revision partielle. Cette interprétation de la constitution est en contradiction flagrante avec les déclarations qui furent inscrites en 1847 au protocole de la Diète fédérale. On a prétendu avec raison que la constitution est un compromis et que la revision d'un seul article par le peuple pourrait détruire l'équilibre de ce compromis, alors que les Chambres fédérales ont pleins pouvoirs de changer par la revision d'un article spécial les stipulations générales admises dans l'acte constitutionnel. Mais

<sup>1</sup> Voir Salis, op. cit., I, p. 375, 376, 377, 378.

cette argumentation n'a pas convaincu tout le monde et bientôt les protestations se sont élevées.

En 1884 M. Zemp (aujourd'hui membre du Conseil fédéral) introduisit au Conseil national une motion tendant à la revision de plusieurs articles et réclamant une extension des droits du peuple. Cette motion fut — nolens volens — déclarée fondée et transmise au Conseil fédéral pour qu'il fit un rapport. L'élaboration du projet de loi eût duré des années si elle n'avait été « activée » par une pétition du Grütliverein dont on sait l'influence. Cette pétition demandait l'introduction du referendum obligatoire, l'élection du Conseil fédéral par le peuple et l'initiative populaire pour des révisions partielles de la constitution. Le Conseil national, se souvenant de la motion Zemp, invita le Conseil fédéral à présenter un rapport et à faire ses propositions relativement au dernier objet cité.

Le 13 juin 1890, un message du Conseil fédéral soumettait enfin aux Chambres un projet d'arrêté visant le chapitre III de la constitution et autorisant les demandes de revisions partielles par voie de l'initiative populaire.

L'initiative ne suppose pas de nouvelles élections pour la Chambre. Les articles relatifs à la revision totale restèrent ce qu'ils étaient dans la constitution de 1874.

Quant à la revision partielle, le Conseil national acceptait presque sans changement le projet du Conseil fédéral, le 23 septembre. Ce projet était ainsi conçu :

*Art. 118.* — La constitution fédérale peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

*Art. 119.* — Dans les deux cas la révision a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

*Art. 120.* — Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la révision totale de la constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens ayant droit de voter demandent la révision totale, la question de savoir si la constitution fédérale doit être révisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

Si dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

*Art. 121.* — On peut aussi réclamer, par voie de l'initiative populaire, l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la constitution fédérale, ainsi que l'adoption des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Si, de cette manière, plusieurs objets différents sont présentés pour être révisés ou admis dans la constitution fédérale, chacun doit former l'objet d'une demande spéciale d'initiative.

Dès que cinquante mille citoyens suisses ayant le droit de vote présentent une demande de ce genre, on soumettra à la votation du peuple la question de savoir si

la revision partielle réclamée par eux doit avoir lieu; dans le cas où la majorité des citoyens suisses prenant part au vote se prononce affirmativement, l'Assemblée fédérale procède à cette revision.

Une loi fédérale statuera le mode ultérieur de procéder pour ces demandes et votations populaires.

*Art. 122.* — La constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des états.

Pour établir la majorité des états, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.

Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'état.

Le Conseil des États ne voulut pas se ranger à l'arrêté du Conseil national et élargit considérablement le droit d'initiative populaire en déclarant que ce droit pouvait s'exercer non seulement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, mais aussi sous celle d'un projet complètement élaboré, comme cela se pratique par exemple à Zurich. Le Conseil national reprit la discussion du projet; M. Hilty, le savant professeur de droit fédéral, présenta un amendement individuel (4 avril 1891) admettant la remise de projets tout préparés, mais donnant aux Chambres le droit de s'adresser au peuple pour savoir s'il y a lieu oui ou non de procéder à une revision. Cet amendement avait le grand avantage d'accorder aussi aux *cantons* le droit d'ini-

tiative et faisait disparaître avec raison la différence mal définie de la revision totale et de la revision partielle<sup>1</sup>; cet amendement était ainsi conçu :

*Art. 118.* — La constitution fédérale peut être révisée en tout temps totalement ou partiellement dans les formes statuées pour la législation fédérale. L'initiative d'une revision est un droit qui appartient au Conseil fédéral, à chacune des deux Chambres, à chaque député de l'une ou de l'autre de ces assemblées, à tous les cantons et enfin à tout ensemble de 50,000 citoyens électeurs en faisant la demande. (Voir Art. 93 de la constitution.)

*Art. 119.* — Quand les cantons ou 50,000 citoyens électeurs veulent user du droit d'initiative, ils doivent remettre leur demande par écrit entre les mains du Conseil fédéral. Si elle ne tend pas seulement à abroger certaines dispositions constitutionnelles, mais à en modifier ou à en créer de nouvelles, l'initiative doit être accompagnée d'un projet contenant les dispositions nouvelles ou révisées. Une loi fédérale règlera alors le détail de la procédure.

*Art. 120.* — Quand un canton ou des citoyens électeurs présentent une demande par initiative, et que cette demande ne trouve pas l'agrément des Chambres, celles-ci peuvent ou bien décréter le rejet de la proposition, ou opposer au projet transmis un projet de leur création

<sup>1</sup> Où s'arrête la notion d'une revision partielle, parfois beaucoup plus importante qu'une revision totale ?

sous la forme d'une loi fédérale. Dans ce cas la votation du peuple et des cantons a lieu sur les deux projets; celui qui rallie la majorité des voix des électeurs ou des cantons est de ce chef adopté, en tant qu'il y a une majorité pour la revision (voir Art. 121); si les Chambres repoussent simplement la revision, ou, si faute d'entente au sein de l'Assemblée fédérale, aucun décret fédéral n'est publié, la question doit être posée préalablement au peuple (seul et non aux cantons) pour savoir si oui ou non il y a lieu de procéder à une revision.

*Art. 121.* — Les revisions de la constitution doivent être acceptées en même temps par la majorité des citoyens qui prennent part à la votation et par la majorité des cantons. Dans le compte des voix des cantons la voix d'un demi-canton est comptée pour une demi-voix. Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'état<sup>1</sup>.

Fatigué de toutes les hypothèses de possibilité et d'impossibilité qu'on lui présentait et qui l'entraînaient dans les abstractions les plus incompréhensibles, le Conseil national, malgré les efforts du Conseil fédéral, se rangea presque sans débats à l'amendement du Conseil des États. Le chapitre révisé de la constitution fut adopté par la votation populaire du 5 juillet 1891; il est ainsi conçu :

<sup>1</sup> Hilty, *Politisches Jahrbuch*, 1892, p. 200 et suiv.



## CHAPITRE III

## REVISION DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

*Art. 118.* — La constitution fédérale peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

*Art. 119.* — La révision totale a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

*Art. 120.* — Lorsqu'une section de l'assemblée fédérale décrète la révision totale de la constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque 50,000 citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision totale, la question de savoir si la constitution fédérale doit être révisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

Si, dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

*Art. 121.* — La révision partielle peut avoir lieu, soit par la voie de l'initiative populaire, soit dans les formes statuées pour la législation fédérale.

L'initiative populaire consiste en une demande, présentée par 50,000 citoyens suisses ayant le droit de vote et réclamant l'adaptation d'un nouvel article constitutionnel ou l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la constitution en vigueur.

Si, par la voie de l'initiative populaire, plusieurs dispositions différentes sont présentées pour être revisées ou pour être introduites dans la constitution fédérale, chacune d'elles doit former l'objet d'une demande d'initiative distincte.

La demande d'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

Lorsque la demande d'initiative est conçue en termes généraux, les chambres fédérales, si elles l'approuvent, procéderont à la revision partielle dans le sens indiqué et en soumettront le projet à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons. Si, au contraire, elles ne l'approuvent pas, la question de la revision partielle sera soumise à la votation du peuple; si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, l'assemblée fédérale procédera à la revision en se conformant à la décision populaire.

Lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et que l'assemblée fédérale lui donne son approbation, le projet sera soumis à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons. Si l'assemblée fédérale n'est pas d'accord, elle peut élaborer un projet distinct ou recommander au peuple le rejet du projet proposé et soumettre à la votation son contre-projet ou sa proposition de rejet en même temps que le projet émané de l'initiative populaire.

*Art. 122.* — Une loi fédérale déterminera les forma-

lités à observer pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale.

*Art. 123.* — La constitution fédérale révisée ou la partie révisée de la constitution entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des états.

Pour établir la majorité des états, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.

Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'état.

Ces nouveaux articles organiques ont sensiblement diminué le pouvoir législatif. Dans toutes les votations provoquées par l'initiative, la responsabilité des conseils se trouve par ce fait même réduite au minimum. L'existence du Conseil des États a été, elle aussi, fortement attaquée. Ce Conseil a toujours moins d'autorité comme représentant des cantons, et déjà de nombreuses voix se sont fait entendre pour réclamer la suppression de cette chambre « réactionnaire ». Si l'exercice de ce nouveau droit n'était pas pratiqué avec beaucoup de prudence, l'avenir de la Confédération risquerait lui-même d'être compromis.

Le reproche le plus important que nous ayons à faire à ce chapitre de la constitution, est de permettre à toute demande d'être présentée à l'Assemblée fédérale sous forme d'un projet élaboré de toutes pièces pour

être soumise ensuite à la votation du peuple. La constitution ne stipule nulle part sur quels objets doivent porter les demandes de ce genre. Le peuple a des droits illimités pour se gouverner lui-même : aucune réserve n'est imposée à sa puissance.

C'est par lui que tout doit se faire, pourvu qu'il règle préalablement la question constitutionnelle. Si demain une pétition par initiative demandait l'abrogation de l'art. 18 et que la majorité se prononçât pour elle, c'en serait fait de notre armée fédérale !

Mais laissons de côté les « si » et contentons-nous de montrer que le droit d'initiative pourra apporter encore des surprises bien désagréables.

Le 20 août 1893, grâce à une demande par initiative, un art. 25 *bis* a été adopté dans la constitution pour interdire l'abattage par égorgement. Nous admettons que si l'abattage était cruel — ce qui n'est pas le cas — l'état (canton ou confédération) aurait le droit de prendre des dispositions pour l'empêcher, mais tel n'est pas le cas.

La constitution est la loi fondamentale, la norme proposée au législateur : elle répartit les compétences entre les cantons et la confédération, et elle fixe l'organisation et les pouvoirs des différentes autorités fédérales; elle devrait bien aussi arrêter les règles générales que l'œuvre législative doit observer. Ainsi comprise elle est une garantie pour l'individu contre l'arbitraire des lois d'exception et d'occasion.

L'admission dans la constitution d'une ordonnance de police sur l'abattage du bétail fait perdre à celle-ci son caractère ; selon nous elle la dénature.

Nous nous plaisons cependant à espérer que ce droit de l'initiative populaire ne trouvera pas une application trop fréquente. Le nombre de 50,000 signatures est relativement élevé et dans la pratique il ne pourra être réuni que pour des questions importantes ; s'il en était autrement, ce droit aurait cet inconvénient que l'exécution des lois ne serait plus assurée, puisque à tout instant les lois pourraient être modifiées par voie d'initiative. Il en est de même pour les projets de lois élaborés de toutes pièces : en effet, si en principe il est possible de demander tel ou tel changement précis, il est beaucoup plus difficile de faire tomber d'accord 50,000 personnes sur le texte d'un projet. Espérons que ce droit qui pour le moment a l'attrait d'un jouet nouveau et qui suppose chez le peuple suisse beaucoup de maturité et de réflexion en matière de démocratie, ne s'exercera que pour ouvrir la route à de vrais progrès, à des améliorations nécessaires.

## § 2. La loi organique.

En exécution de l'art. 122 de la constitution, on a adopté le 27 janvier 1892 une loi qui a causé beaucoup de mal à l'Assemblée fédérale. Cette loi arrête les dispositions relatives à la manière dont les pétitions par

initiative doivent être signées ; elle règle aussi la question du délai accordé aux Chambres pour donner leur préavis sur la demande présentée (une année) ; elle fixe enfin les conditions de la votation populaire sur les propositions d'initiative. De grandes difficultés s'opposaient à l'admission de projets élaborés de toutes pièces. Le Conseil fédéral recommanda sans succès le système de votation tel qu'il se pratique dans différentes assemblées législatives : il y a deux votations distinctes l'une de l'autre : dans la première, les électeurs, ou plus exactement les citoyens ayant droit de vote, doivent répondre si, dans le cas où la revision serait décidée dans la seconde votation, ils préfèrent le projet présenté par l'initiative ou le projet élaboré par l'Assemblée fédérale. La première votation aurait donc été un acte préparatoire au choix ultérieur d'un des projets mis en concurrence ; dans la votation définitive, la seconde, le projet qui aurait rallié le plus de voix serait opposé à l'article de loi constitutionnelle en vigueur jusqu'à ce moment : de cette manière la volonté de la majorité du peuple serait marquée avec une clarté complète.

Le Conseil des États vota pour le projet, mais il demanda en outre que dans les votations les voix des cantons fussent aussi comptées, tandis que le Conseil fédéral voulait ne tenir compte de ces voix que lors de la décision définitive du peuple. Le Conseil national ne fut pas de cet avis ; il voulut que, lorsque l'Assemblée

fédérale proposerait un projet en concurrence avec celui des 50,000 signataires de l'initiative, la votation eût lieu en même temps <sup>1</sup>.

Ce système, applicable dans une chambre délibérante, est impraticable pour une votation par le peuple : aussi souvent qu'une revision partielle de la constitu-

<sup>1</sup> Loi fédérale du 27 janvier 1892 :

*Art. 9.* — Si les deux Conseils n'arrivent pas à prendre une décision concordante au sujet du projet d'initiative rédigé de toutes pièces, ce projet est soumis, sans autre, à la votation du peuple et des cantons.

Il en est de même lorsque l'Assemblée fédérale décide d'approuver le projet.

*Art. 10.* — Si l'Assemblée fédérale décide de ne pas adhérer au projet, elle le soumet à la votation du peuple et des cantons. Elle peut, en même temps, présenter une proposition de rejet ou soumettre également, à la votation du peuple et des cantons, un projet élaboré par elle et portant sur la même matière constitutionnelle.

*Art. 11.* — Dans le cas où un projet distinct est élaboré par l'Assemblée fédérale, les deux questions suivantes seront soumises à la votation :

Voulez-vous accepter le projet de revision issu de l'initiative populaire ?

ou

Voulez-vous accepter le projet élaboré par l'Assemblée fédérale ?

*Art. 12.* — N'entrent pas en ligne de compte, dans le dépouillement du résultat de la votation, les bulletins blancs ou nuls.

Les bulletins qui ne répondent, par un oui ou par un non, qu'à l'une ou à l'autre des questions posées ou qui répondent non aux deux questions sont valables.

Sont nuls ceux qui répondent affirmativement aux deux questions.

*Art. 13.* — Est accepté celui des deux projets qui réunit la majorité des votants et des cantons.

tion sera présentée aux électeurs sous deux formes, il arrivera que la majorité favorable à la revision se divisera sur les deux projets proposés et que la minorité opposée à la revision remportera la victoire.

La conséquence est facile à prévoir : toutes les fois qu'une demande de revision, introduite par le peuple, déplit à l'Assemblée fédérale, celle-ci n'a qu'à présenter simultanément au corps électoral un projet légèrement différent de l'autre : les voix des partisans de la revision se fractionnent sur les deux textes, et les adversaires, c'est-à-dire la minorité, finissent par l'emporter. Au lieu d'être un droit essentiel du peuple, l'initiative peut ainsi dépendre du bon plaisir d'une majorité parlementaire et la revision devenir une pure illusion.

Nous regrettons vivement que le Conseil des États n'ait pas persisté à garder son point de vue et se soit rangé, après de longs débats, à l'avis du Conseil national. Il nous semble qu'après avoir approuvé les nouveaux articles de la constitution, le législateur s'est effrayé de leur portée et a voulu enrayer les droits que ces articles conféraient au peuple pour empêcher par sous-main la réalisation des motions présentées par les citoyens. On peut être l'adversaire du droit d'initiative ; mais du moment que ce droit est inscrit dans la constitution, on ne devait pas en rendre l'exercice difficile par une loi mal faite.

La Suisse est en train de construire la route de la



démocratie saine et judicieuse, mais elle a voulu aller trop vite dans ces dernières années et elle a commis ainsi plus d'un faux pas : comme cela arrive pour tout essai, des tâtonnements se produisent ; mais quand certaines défectuosités révélées par la pratique auront disparu, cette loi pourra peut-être marquer un grand progrès dans le domaine de la législation démocratique.

---

## CONCLUSION

On suit avec la plus grande attention, à l'étranger, le jeu des institutions dont la Suisse fait l'expérience; les essais d'imitation n'ont pas jusqu'à présent réussi au dehors<sup>1</sup>; il n'y a pas à s'en étonner. Dans les autres pays les passions politiques sont plus vives, les antagonismes sociaux plus profonds, le peuple aussi moins exercé à la vie publique. Habitué à l'apre climat des glaciers, la rose des Alpes ni l'edelweiss ne sauraient fleurir dans les serres ou les plates-bandes des jardins de la plaine.

La Suisse continuera certainement de marcher à la tête du progrès, dans la préoccupation constante du perfectionnement de ses institutions : mais elle devra apporter aussi une extrême prudence dans le développement qu'elle accordera aux prérogatives réclamées par la démocratie : elle ne saurait surtout être trop soucieuse

<sup>1</sup> Les conseils municipaux de Paris et de Cluny ont voulu introduire le referendum, mais les arrêtés pris en suite de la votation ont été déclarés nuls. La Chambre française a repoussé aussi un projet de M. de Mackau en faveur de l'introduction du referendum. Il existe par contre en Belgique un courant très sensiblement marqué de sympathie pour ce droit populaire.

de se garder contre tout envahissement des idées socialistes internationales, qui, sous prétexte d'apporter de nouveaux droits au peuple, ne font que semer la division et le mécontentement dans le pays. L'essentiel c'est que la classe moyenne, qui seule peut avoir des opinions raisonnables et fortes, ne se désintéresse pas des problèmes politiques et sociaux. La démocratie aura ainsi une base plus solide, et nous continuerons de donner au monde l'exemple d'une nation libre où l'ordre règne : la tâche est grande ; notre petite patrie en sera digne.

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

	Pages
OUVRAGES CONSULTÉS .....	I
CHAPITRE I. — Les Landsgemeinde.....	5
§ 1. Leur origine .....	5
§ 2. Les assemblées démocratiques.....	10
§ 3. Du droit de proposition.....	14
CHAPITRE II. — Le referendum fédératif.....	24
CHAPITRE III. — Les « Volksanfragen ».....	30
CHAPITRE IV. — Le conseil général à Genève .....	35
CHAPITRE V. — La Révolution française et la législa- tion par le peuple en Suisse .....	41
§ 1. La législation par le peuple pendant la Révolution.....	41
§ 2. Le referendum suisse en matière constitutionnelle.....	46
CHAPITRE VI. — Le veto .....	49
CHAPITRE VII. — Parallèle entre les constitutions de la Suisse et des États-Unis d'Amérique.....	53
CHAPITRE VIII. — Le peuple et la Constitution.....	60
§ 1. La Constitution fédérale de 1848.....	60
§ 2. L'initiative constitutionnelle cantonale .....	65
A. Initiative individuelle .....	66
B. Initiative collective.....	69
§ 3. Votations cantonales sur la Constitution .....	70
A. Votation préliminaire ou éventuelle .....	71
B. La votation définitive .....	73

	Pages
<b>CHAPITRE IX. — Le referendum dans les cantons</b> .....	75
§ 1. Introduction du referendum législatif .....	75
§ 2. Des différentes sortes de referendum.....	79
A. Le referendum obligatoire.....	79
B. Le referendum facultatif .....	81
§ 3. A quoi s'applique le referendum ? .....	84
A. Lois et arrêtés.....	85
B. Traités et Concordats.....	86
C. Arrêtés concernant des questions financières....	88
I. Arrêtés financiers ordinaires.....	89
II. Décrets financiers extraordinaires .....	89
<b>CHAPITRE X. — Le droit d'initiative en matière légis-</b> <b>lative</b> .....	93
A. Formes de l'initiative .....	95
B. Objet de l'initiative .....	96
C. Chiffre minimum des requérants .....	98
<b>CHAPITRE XI. — Projet de Constitution de 1872</b> .....	100
<b>CHAPITRE XII. — Le referendum fédéral en matière</b> <b>législative</b> .....	104
§ 1. L'article 89 de la constitution .....	104
§ 2. L'article 90 de la constitution fédérale .....	110
§ 3. Résultats du referendum fédéral .....	112
<b>CHAPITRE XIII. — Revision partielle de la Constitution</b> <b>fédérale</b> .....	118
§ 1. L'amendement du 5 juillet 1891 .....	118
§ 2. La loi organique.....	130
<b>CONCLUSION</b> .....	135