

LA CONSTITUTION DU 12 SEPTEMBRE 1848. L'ACTE FONDATEUR DE LA SUISSE MODERNE

Le Printemps des peuples

Le 12 septembre 1848, dans l'actuel restaurant de l'Äusseren Stand, à quelques encablures de ce qui deviendra la Place fédérale, a lieu un acte officiel de la plus haute importance. Le président de la Diète fédérale, le Bernois Alexander Funk, met un terme aux travaux de la Diète qui a siégé du 15 mai au 27 juin. Après avoir constaté que les cantons avaient validé la Constitution élaborée par la Commission de révision mise sur pied en février, il promulgue l'arrêté qui valide le texte. Il y est stipulé à son article 3 que « la Diète prendra immédiatement les dispositions nécessaires à la mise en vigueur de la Constitution fédérale ».

S'achève ainsi une séquence essentielle de l'histoire de la Suisse. Amorcée avec la guerre du Sonderbund de l'automne précédent, elle voit triompher la volonté de doter la Suisse d'institutions nouvelles, à même de régler le conflit vieux d'un demi-siècle entre les partisans des idées héritées de la Révolution française et ceux d'une Suisse dont la vérité découlerait de l'antique Confédération des temps héroïques, agrégat de cantons pleinement souverains. Ainsi débarrassée de ses anciens cadres, la Confédération revêt ses nouveaux atours d'« État fédéral ». L'exploit n'est pas mince, alors que les grandes puissances environnantes, hostiles à tout changement en Helvétie qui aurait échappé à leur onction, hésitaient encore quant à l'attitude à adopter face à l'arrogance de ces Confédérés qui ne veulent entendre raison.

Mais Français, Autrichiens et Prussiens ont d'autres soucis. Les émeutes qui agitent la capitale française depuis le 22 février ont fait parcourir un vent d'inquiétude sur l'Europe des monarchies. Une fusillade endeuille le 23. Refusant de faire tirer sur le peuple, le roi Louis-Philippe abdique le 24 février. La Seconde République est née. Le même jour, sur les bords de l'Aar, les délégués que la Diète a nommés pour ciseler la future charte fondamentale du pays débattent âprement de la liberté de la presse, que l'on s'apprête à institutionnaliser pour l'ensemble du pays, du droit de pétition, déjà largement pratiqué dans les faits, et surtout de la liberté d'établissement : pourra-t-elle être élargie aux juifs et aux personnes indigentes ? La flamme allumée à Paris met le feu à l'Europe. Le Printemps des peuples a commencé, poussant les vieilles monarchies européennes au bord du précipice.

L'élan révolutionnaire franchit le Rhin au début du mois de mars, non sans avoir fait un détour par Neuchâtel. Le 1^{er} mars, porté par les événements parisiens, Fritz Courvoisier, à la tête d'une colonne de quelques centaines d'hommes, descend des Montagnes et s'empare du château de Neuchâtel, siège du pouvoir, adossé à son suzerain prussien. Le coup de force réussit, les amis du roi doivent renoncer, un pouvoir radical s'installe dans le canton. La Diète, sans se détourner de ses travaux constitutionnels, y expédie deux émissaires qui ne peuvent que constater, non sans satisfaction, l'issue des opérations. Ayant opté pour la neutralité durant la guerre du Sonderbund, préférant s'abstenir des travaux constitutionnels en cours, Neuchâtel intègre ainsi le cercle confédéral, celui des vainqueurs du conflit. Sans approuver le coup d'État dont sont victimes ses amis, le roi de Prusse Frédéric-Guillaume IV met entre parenthèses le dossier de sa principauté helvétique.

Car, entre le 15 et le 20 mars, des barricades surgissent de terre à Berlin, mais aussi à Milan, alors que des troubles éclatent à Vienne, à Budapest, à Prague. La Suisse est entourée de foyers révolutionnaires. Le roi de Prusse croit apaiser ses sujets révoltés en allant s'incliner devant les dépouilles de ceux qui sont tombés lors des journées ayant ensanglanté sa capitale, promet d'importantes réformes. Il ne fait qu'irriter les ultras de son régime. À Vienne, l'empereur Ferdinand espère s'en sortir en promettant une constitution et en renvoyant son chancelier, le prince Metternich, l'adversaire de toute concession aux révolutionnaires depuis plus de trois décennies,

l'homme qui ne se lasse pas d'exiger les mesures les plus strictes à l'égard de la Confédération, si accueillante envers les réfugiés politiques de toute l'Europe.

Un rétablissement progressif de l'ordre autocratique se met toutefois en marche à l'orée de l'été. Le gouvernement met un terme aux expériences de la république sociale lancées à Paris et écrase des émeutes en juin. En septembre, alors que les Suisses célèbrent leur Constitution toute neuve, une éphémère « république allemande » est étouffée dans l'œuf dans le Grand-Duché de Bade et les espérances italiennes s'effondrent peu à peu, après la défaite du roi de Piémont-Sardaigne face aux troupes autrichiennes deux mois plus tôt. Une nouvelle vague de soulèvements déboule toutefois, au même moment, sur l'Europe centrale, contraignant l'empereur autrichien Ferdinand à abdiquer en faveur de son neveu François Joseph II. L'insurrection tourne à la débâcle et c'est sur le Parlement allemand, solennellement ouvert le 18 mai à Francfort, que se concentrent les ultimes espoirs des amis de la démocratie. Si le rêve d'une grande Allemagne réunissant la Prusse et l'Autriche sous la même bannière apparaît vite chimérique, celui de voir le roi de Prusse accepter la couronne d'une chambre législative élue n'est pas encore éteint. Il ne le sera que quelques mois plus tard.

Mais, en cet automne 1848, sous le regard bienveillant de la Grande-Bretagne, la Suisse se découvre dans ses habits neufs d'État fédéral indépendant ayant su imposer une vision de son propre avenir à des monarchies continentales empêtrées dans des révolutions dont le sort n'est pas encore scellé. Pour les Anglais, la cause est entendue : au nom de la stabilité sur le continent qu'ils postulent depuis 1815, ils ne toléreront aucun conflit qui aurait pour objet la frêle Confédération. Celle-ci aura encore souvent besoin de cet appui pour assumer ses choix audacieux, contre l'avis de ses voisins. Mais comment la Suisse a-t-elle pu se ménager une position si particulière dans ce contexte aussi fragile ? Indiscutablement, elle a su profiter du chaos qui règne en Europe. Comme le dira le Genevois Louis Rilliet-de Constant, membre de la Commission constituante : « Les barricades de février ont rendu à la Suisse sa liberté d'action ». Mais d'autres éléments doivent être pris en considération.

Du Grauholz à Gisikon

Un bref retour en arrière s'impose. En 1798 est instaurée une République « une et indivisible » sur le modèle français. La défaite des Bernois au Grauholz marque la fin de la Suisse de l'Ancien Régime. La République donne certes corps à l'idée d'une Suisse unie par-delà ses différences linguistiques et religieuses et, par la Constitution du 12 avril 1798, elle introduit en Suisse les grands principes nés de la Révolution comme les libertés publiques et la séparation des pouvoirs. Elle érige les anciens territoires sujets, comme Vaud, en entités autonomes au même rang que les anciens cantons, tous transformés en départements. Mais la République helvétique, satellite de la France, devient le champ de bataille de l'Europe et sombre vite dans le chaos. Quatre coups d'État se succèdent entre les partisans du nouveau système et ceux de l'ancien, totalement fédéraliste. Enfin, les exactions commises par les « libérateurs » attisent la rancœur des populations, notamment de Suisse centrale.

Lassé par le désordre permanent dans ce territoire stratégiquement important pour lui, Bonaparte fait convoquer une assemblée à Paris en février 1803. Il en sortira l'Acte de Médiation, qui restaure l'ancienne Confédération tout en maintenant l'indépendance des anciens territoires sujets. L'Argovie, les Grisons, Saint-Gall, le Tessin, la Thurgovie et le Pays de Vaud deviennent de vrais cantons à l'égal des autres, dans l'orbite de la France. À la chute de Napoléon, les inquiétudes sont vives. Berne réclame le retour des conditions en vigueur avant la Révolution, avec ses XIII cantons et leurs bailliages. Dans la douleur, et sous la pression des puissances étrangères, les Suisses adoptent un Pacte fédéral en 1815, qui confirme la Suisse dans ses institutions de l'Acte de Médiation avec ses XIX cantons, bientôt rejoints par Genève, Neuchâtel et le Valais. Surtout, au Congrès de Vienne, elle est déclarée indépendante et neutre.

Une indépendance et une neutralité sous haute surveillance cependant. Subordonnée à la volonté des Puissances de restaurer l'ordre ancien, ce qu'elles réaliseront très imparfaitement, la Confédération est régie par une Diète, comme avant 1798. Elle réunit les représentants des cantons, qui votent sur instruction. Le Pacte fédéral prévoit néanmoins, pour la première fois, des institutions un peu plus centralisées en matière militaire. La Confédération reste faible. État tampon entre l'Autriche et la France, elle a dû adhérer à la Sainte-Alliance, la structure pilotée par les Puissances victorieuses de Napoléon pour garantir l'ordre de Vienne et dont Metternich est l'architecte. De plus, elles interviennent régulièrement dans ses affaires pour la contraindre à durcir ses règles contre les présumés fauteurs de troubles européens qui, épris des idéaux révolutionnaires, trouvent refuge en Suisse. Les cantons suisses, bien que « restaurés », demeurent moins autoritaires que leurs voisins.

Partout en Europe, à partir des années 1820, se dresse un mouvement avide de lutter contre les pouvoirs hostiles à toute réforme politique : les libéraux. Héritiers des Lumières, ils réclament des constitutions qui garantiraient les droits individuels, la séparation des pouvoirs et, jusqu'à un certain point, le respect de la souveraineté populaire, par le biais d'une démocratie représentative. Ils ne connaissent le succès qu'en France, avec la révolution de Juillet 1830, en Belgique, qui obtient son indépendance peu après, et surtout dans les cantons suisses. Ils sont portés par l'émergence d'une bourgeoisie, à laquelle s'agrègent les grands entrepreneurs de l'industrie et de la finance, mais aussi les classes moyennes, riche des métiers, comme les aubergistes, qui profitent de l'essor des échanges économiques, ainsi que les représentants des professions libérales. Ils pourront compter, un temps, sur le soutien des ouvriers. Ces nouvelles classes sociales, fortes surtout dans les cantons du Plateau, veulent participer au pouvoir et, en Suisse, vont l'obtenir. À partir de 1831, ces cantons adoptent des constitutions de type libéral. Les campagnes, plus démocratiques, font toutefois entendre leur voix, comme à Saint-Gall, où un système de veto est retenu, par lequel il est possible de contester une loi votée par le Parlement. Mais les non-votants sont reconnus comme rejetant le texte en discussion... Bâle-Campagne, qui se sépare de Bâle en 1833, et Lucerne, terre catholique, le reprennent aussi.

Mais ces mouvements libéraux, auréolés de leurs succès, atteignent vite leurs limites. Fixés sur un type d'État censé n'intervenir que pour la construction des infrastructures utiles à l'économie, ils ne voient pas le rôle nouveau que celui-ci tend à revêtir et pensent que l'éducation constitue la réponse à tous les problèmes sociaux qu'entraîne l'industrialisation croissante. Ils vont également échouer à réformer les institutions du pays, alors que nombreux sont ceux qui s'accordent à déplorer la faiblesse du Pacte, qui ne prévoit aucune procédure de révision. Il faut dire que les Puissances n'avaient pas l'intention de laisser les Suisses décider seuls de leur avenir... Déchirés entre une aile qui, proche des conservateurs catholiques, refuse d'éroder les compétences cantonales, et une autre qui exige une nouvelle charpente institutionnelle pour la Suisse, les libéraux ne parviennent pas à trouver un compromis. Un projet de constitution est élaboré en 1832. Il crée notamment un Conseil fédéral et promeut la centralisation de certaines tâches, mais il est rejeté. Une nouvelle tentative échoue l'année suivante. Les idées que ces textes ont mises en forme ne seront pas perdues...

Troisième échec : la question religieuse. Prompt à renvoyer les questions de foi à la sphère privée, au nom de la tolérance qu'ils professent, les libéraux s'avèrent incapables de nouer un dialogue constructif avec les conservateurs catholiques des cantons de Suisse centrale, de Fribourg et du Valais. Une surenchère s'engage : au Concordat des Sept qui, contre les prescriptions du Pacte, pose les bases d'une alliance entre les cantons libéraux désireux de protéger leurs Constitutions, répond la Ligue de Sarnen des catholiques, soutenue par le pape et rejointe par les Bâlois. Les Articles de Baden, en 1835, accroissent le malaise dans les cantons catholiques, dans leur ambition de renforcer le contrôle étatique sur les compétences de l'Église. Un dernier thème va creuser la tombe du libéralisme au pouvoir : la question des réfugiés. À partir de 1830, celle-ci rebondit et les pressions de

l'étranger se multiplient, après la tentative d'invasion du royaume de Piémont-Sardaigne depuis la Suisse, en 1834, ou l'affaire Louis Napoléon en 1838, pour ne citer que ces exemples. La tentation de certains gouvernements cantonaux de se plier aux injonctions des Puissances et de faire preuve de plus de sévérité à l'encontre des réfugiés déplaît fortement.

Ces diverses questions vont faire le jeu de l'aile gauche libérale, celle des radicaux. Dès 1831, ils attendent plus d'enthousiasme en faveur d'une centralisation du pays et demandent la convocation d'une assemblée constituante. Mieux organisés dès 1835, ils tisonnent leur adversaire libéral tout en n'hésitant pas à polémiquer de plus en plus lourdement avec les conservateurs catholiques, considérés comme les ennemis de tout progrès, de toute réforme institutionnelle de la Suisse. Les radicaux étaient à la manœuvre pour dénoncer la politique des libéraux à l'égard des réfugiés, ils le sont encore lorsque, à la suite d'une émeute en Argovie en 1841, il est décidé, en violation du Pacte fédéral, de fermer les huit couvents que compte le canton, devant une Diète passive. Les catholiques protestent, outrés qu'une violation du Pacte fédérale reste impunie. Seuls les couvents féminins seront rouverts. Et les radicaux sont de nouveau aux premières loges pour s'insurger contre la décision des Lucernois de confier la direction de l'enseignement aux jésuites en 1844. Le gouvernement lucernois, dirigé par Constantin Siegwart-Müller, cherchait à provoquer, les radicaux, guère avarés de procédés similaires, répondent du tac au tac.

Deux opérations de corps francs sont lancées contre le canton de Lucerne, les deux échouent lamentablement. Mais l'escalade de la violence semble inarrêtable, d'autant que la situation économique se dégrade. La haine des jésuites qui se répand apporte un aliment inespéré aux radicaux. Agitant le spectre jésuite, les radicaux vaudois forcent pacifiquement le gouvernement libéral à la démission en février 1845, et Henri Druey, chef de la révolution, prend le pouvoir. L'année suivante, c'est au tour des Genevois de se tourner vers les radicaux, au terme d'une révolution un peu plus violente. Dans la foulée, Berne se dote à son tour, par le biais des urnes, d'un gouvernement radical, sous la conduite d'Ulrich Ochsenbein, chef de la seconde expédition des corps francs, et de Jakob Stämpfli. Zurich suit, derrière Jonas Furrer et Alfred Escher.

Le système cloisonné de la Suisse économique, avec son pôle agricole en Suisse centrale, ses marchands de Suisse orientale, ses négociants-banquiers de Bâle et Genève, son industrie grandissante entre Zurich et le Jura, empêche également toute politique coordonnée entre les cantons, arrimés à leurs intérêts particuliers et aux innombrables péages. La libre circulation des marchandises sur le territoire helvétique est gravement pénalisée. Les relations avec l'étranger s'en ressentent, avec des complications à la clé que les entrepreneurs parviennent à contourner avec difficulté. La situation se détériore, puis s'aggrave encore lorsqu'une maladie de la pomme de terre ravage l'Europe, de l'Irlande à l'Allemagne, en passant par une partie de la France et de la Suisse, surtout orientale. C'est dans ce contexte que, en mai 1847, le district de Gaster dans le canton de Saint-Gall bascule, contre toute attente, dans le camp radical, donnant à celui-ci la majorité au Grand Conseil de ce canton. La gestion de la crise économique par les autorités, jugée médiocre, a peut-être contribué à ce résultat. Surtout, avec Saint-Gall, c'est la Diète qui voit sa majorité passer entre les mains des radicaux.

Aussi, lorsqu'est rendue publique en juin 1846 l'existence d'une alliance séparée (Sonderbund) signée, le 11 septembre de l'année précédente, par les cantons conservateurs catholiques, qui plus est enclins à pactiser avec des puissances étrangères, la levée de boucliers est-elle immédiate et l'alliance dissoute par la Diète, le 20 juillet 1847. La guerre se rapproche, les deux camps s'organisent. Les opérations militaires s'étalent du 3 au 29 novembre 1847. Placées sous le commandement du conservateur genevois Guillaume-Henri Dufour, les troupes fédérales remportent une victoire foudroyante. La bataille décisive a lieu le 23 novembre à Gisikon, près de

Lucerne. Mal organisés autour d'un conseil de guerre où le politique domine, plus faibles en nombre, dotés de moins de moyens et stratégiquement vulnérables par le morcellement géographique de leur territoire, les cantons rebelles d'Uri, Schwytz, Unterwald, Lucerne, Zoug, Fribourg et du Valais n'avaient certes aucune chance de gagner.

Mais Dufour s'attache à mener une campagne « propre », en limitant au maximum les batailles inutiles ainsi que les comportements inappropriés de la part des « fédéraux ». La rapidité avec laquelle le conflit est réglé empêche les Puissances d'affûter une réponse adéquate, de toute façon freinées qu'elles étaient dans leur envie de remettre au pas ces audacieux Helvètes par des Anglais peu désireux de laisser l'Europe s'embraser à cause des radicaux suisses... Et l'abdication de Louis-Philippe réglera la question d'une intervention. Les sabres rengainés, protégés par les « barricades de février », comme le claironnait Rilliet-de Constant, les Confédérés peuvent retourner à leurs affaires, l'âme pour l'instant sereine.

La Diète se met au travail

La Diète s'était saisie du dossier constitutionnel en juillet 1847, dès le résultat saint-gallois connu. La guerre avait interrompu les travaux, qui reprennent le 16 février 1848, sous la présidence d'Ulrich Ochsenbein, président du Conseil d'État bernois. Berne étant alors canton « directeur », la présidence de la Diète lui revient. Une Commission constituante est désignée. Placée sous la présidence d'Ochsenbein, elle réunit la « crème » du microcosme politique helvétique. Zurich est représentée par le président de son gouvernement, le futur premier président de la Confédération Jonas Furrer, Vaud par Druey, le chef de la révolution de son canton et futur conseiller fédéral, comme le Saint-Gallois Wilhelm Naeff, Landamman de son canton, l'Argovien Friedrich Frey-Hérosé, chef d'état-major de Dufour lors de la guerre du Sonderbund, le Soleurois Josef Munzinger. Thurgovie délègue son homme fort Johann Konrad Kern, le Tessin aussi et envoie Giacomo Luvini, toutefois affaibli par sa responsabilité dans l'une des rares défaites subies par les troupes fédérales durant la guerre ; le siége italoophone au Conseil fédéral lui échappera.

Pour Genève aurait dû siéger James Fazy, chef incontesté des radicaux de son canton, mais il se désiste : il sera remplacé par le déjà nommé Rilliet-de Constant, son allié et futur rival. Plus compliquée est la question des cantons conservateurs catholiques, les vaincus de la guerre. Il n'est pas envisageable d'y déléguer l'un ou l'autre des chefs de l'alliance défunte. On se tourne alors vers le mince personnel radical de ces cantons. Pour Lucerne, Jakob Robert Steiger, que la seconde expédition de corps francs aurait dû hisser au pouvoir dans son canton ; pour Schwytz, Melchior Diethelm, à la merci des conservateurs sur le point de reprendre le pouvoir dans son canton, mais qui n'en jouera pas moins un rôle central. Le siége valaisan est occupé par Franz Kaspar Zen Ruffinen, vice-président du gouvernement de Maurice Barman arrivé au pouvoir grâce aux baïonnettes confédérées ; celui de Fribourg revient au distingué professeur de droit Jean-François-Marcellin Bussard. Globalement, à part Ochsenbein, Druey, Rilliet-de Constant ou Steiger, il n'y a pas de radicaux « extrêmes ».

La Diète décide d'assumer elle-même, à travers sa Commission constituante, les travaux qui doivent déboucher sur cette Constitution si ardemment désirée. L'idée d'une assemblée constituante élue par le peuple suisse, chère aux radicaux les plus hardis, est écartée ; la Diète est, par le Pacte, la seule institution habilitée à s'occuper des affaires fédérales, même si le mandat qu'elle s'est octroyé n'avait été envisagé par aucun texte. Pourtant, la Diète a bien conscience qu'elle ne peut se coller par trop aux rituels désuets de la Diète « traditionnelle ». Ainsi décide-t-elle que les membres de la Commission œuvreront en toute indépendance et qu'ils ne seront pas soumis aux instructions de leurs gouvernements respectifs. Une rupture absolue par rapport aux usages immémoriaux de la

Diète. Kern et Druey sont nommés rédacteurs du futur projet. La Commission ne part pas de rien. Si elle vise bien entendu à divorcer du passé, elle n'exclut pas de se référer à l'une ou l'autre des dispositions de l'Acte de Médiation ou du Pacte, comme le montreront les dispositions relatives à l'organisation de la sécurité extérieure de la Confédération.

Le travail est réparti entre quatre sections et la structure du futur projet s'inspire largement du texte refusé en 1832, dont les auteurs principaux avaient été le Saint-Gallois Gallus Jakob Baumgartner et le Genevois Pellegrino Rossi. L'idée de rendre les travaux de la commission publics est fermement balayée, au terme d'un long débat. Peur d'être soumis à une pression potentiellement délétère tandis que les plaies de la guerre sont loin d'être recousues ? Souci de mener un travail à l'abri des regards dans une Europe à feu et à sang mais dont les gouvernants sont soupçonnés d'une curiosité malsaine ? Les partisans de la publicité, l'un des grands combats des libéraux des années 1820, avancent au contraire qu'une discrétion excessive donnerait le flanc à des interprétations possiblement fausses et engendrerait, comme tout ce qui se trame à huis-clos, de la méfiance. Les adversaires n'en démordent pas et se prétendent pragmatiques : la publicité pousserait à un rallongement regrettable des débats et garantirait mieux la liberté d'expression. La seule source pour connaître le contenu des échanges est le procès-verbal dû au chancelier de la Diète Johann Ulrich Schiess. Heureusement plusieurs comptes rendus rédigés par des membres de la Commission permettent de « désanonymiser » la froide relation officielle...

Une grande question domine les travaux. Faut-il penser la Suisse, comme le demandent les radicaux les plus engagés, dans son unité nationale, sur les traces de ce qu'avait imaginé la République helvétique ? Dans ce cadre, les cantons, considérés comme des vestiges d'une Suisse antique, ne devraient recevoir qu'une existence symbolique. Ou sied-il au contraire d'appréhender le fédéralisme comme le socle constitutif de la Suisse auquel il serait impossible de déroger, sous peine de détruire l'idée même d'une Suisse capable de se comprendre dans son unité ? Dans ce cas, au canton doit être réservée la primauté dans la structure constitutionnelle du pays et la pertinence de la mécanique centralisatrice engagée, que personne ne conteste dans son fondement, sera indexée au respect de la souveraineté cantonale. On sait l'idée de « nation » pour la Suisse, en soi, artificielle : elle ne peut prendre que corps dans la synthèse qui sera déduite de cet antagonisme à la fois inhibant et fondateur. Au-delà de ces questions de type philosophique, c'est le sort des vaincus du Sonderbund, fédéralistes absolus, qui se joue : quelle sera leur place dans la Confédération en devenir ?

La mère des batailles : un fédéralisme réinventé

La question fédéralisme/centralisme se condense sur la nature du pouvoir législatif qu'il convient de donner à la Suisse, alors que le principe d'une souveraineté limitée des cantons est hautement proclamé (article 3). Ochsenbein, dès son discours inaugural, avoue sa préférence pour un système bicaméral. Le débat commence le 7 mars, ce sera la journée la plus dramatique de toutes celles au cours desquelles s'est patiemment dessiné notre édifice constitutionnel, selon Rolf Holenstein. Le radical vaudois Henri Druey est partisan d'un système monocaméral, dans lequel les cantons disposeraient d'un droit de veto pour les affaires les plus importantes. Wilhelm Naeff soutient cette position mais, dans son dispositif, les cantons jouiraient d'un poids variable selon la nature des affaires traitées. Le libéral soleurois Josef Munzinger opte pour le statu quo, comme Jonas Furrer et les petits cantons. Le système bicaméral est bien connu des membres de la commission : Fazy, le Bernois Karl Albrecht Kasthofer et surtout le médecin et philosophe lucernois Ignaz Paul Vital Troxler l'ont déjà défendu par le passé. Jugé trop coûteux, il ne suscite toutefois guère d'enthousiasme. Il semble pourtant l'emporter à la fin de la séance. Mais le lendemain, tout est remis en cause.

Quinze jours plus tard, le sujet revient sur la table. Nous sommes le 22 mars. Chacun répète ses arguments et Ochsenbein assène qu'il n'hésiterait pas à interrompre les travaux si aucune solution acceptable ne se dégageait. Ce serait la catastrophe. Soudain un homme fait sensation. Le délégué de Schwytz, le médecin Melchior Diethelm, prend la parole. Il est désormais en grande difficulté dans son canton, exposé à un violent regain conservateur. Il joue son va-tout à Berne. Longtemps sceptique envers le modèle américain, qui sert depuis des décennies de référence aux amis du bicaméralisme, il avoue s'être ravisé et estime maintenant que cette solution fournit la seule issue acceptable, même pour les cantons de Suisse centrale. Ceux-ci avaient un temps misé sur un échec des délibérations de la commission en espérant que l'ensemble du projet serait rejeté par les peuples des différents cantons. Or, Diethelm est maintenant convaincu que les anciens partisans d'une assemblée constituante, centralisateurs impénitents, risqueraient de l'emporter.

La séance du 22 mars s'achève sans résultat. La soirée est agitée, riche de nombreux conciliabules. Diethelm se rend chez son ancien maître Troxler, alors professeur de philosophie à Berne et qui vient de publier une nouvelle brochure vantant les mérites du bicamérisme. Diethelm distribue l'opuscule à plusieurs délégués, dont Munzinger, qui abandonne alors ses préventions contre ce système. Le lendemain, le 23 mars, tout s'éclaire et une majorité confortable se dessine en faveur d'un Parlement à deux Chambres qui, comme le suggère Furrer, lui aussi rallié de la dernière heure, unit le passé et le nouveau. Même Druey adhère à ce compromis, afin de ne pas saboter l'avènement tant désiré de la Constitution, matrice de la nouvelle Confédération. La Suisse aura son Conseil national et son Conseil des États, tous deux munis de droits égaux. Une loi fédérale ultérieure fixera le mode d'élection : il sera à la majoritaire et basé sur des arrondissements électoraux qui n'épousent pas forcément les frontières cantonales. Moyen pour les radicaux de cimenter leur majorité au sein de la Chambre dite « basse » ...

À ce débat, crucial pour définir la nature de la Suisse en train de naître, fait écho celui sur la citoyenneté. Qu'est-ce que la nationalité suisse ? Centralisateurs et fédéralistes catholiques s'écharpent dans des débats parmi les plus passionnés des joutes constitutionnelles de ce printemps 1848, d'après William Rappard. Depuis les années 1830, ils partagent un même amour de la patrie, mais ciselé selon des contours différents. Les libéraux et radicaux voient dans le travail en train de s'accomplir l'aboutissement d'une histoire de la Suisse qui posa au Moyen Âge les fondements d'une évolution vers une liberté enfin arrivée à maturité et inspirée par les idées révolutionnaires. Les conservateurs catholiques leur répliquent vertement. Pour eux, la vraie nature de la Suisse s'inscrit dans l'héritage d'un ordre ancien, dicté par la Providence. La notion de citoyenneté doit obéir à cette vision de la nation. En définitive, l'article 42 précisera que « tout citoyen d'un canton est citoyen suisse » et qu'il « peut exercer les droits politiques pour les affaires fédérales dans chaque canton où il est établi ». Il peut même les pratiquer pour les affaires cantonales, après un séjour de deux ans au plus, concède-t-on aux conservateurs. Prolongement de la liberté d'établissement proclamée à l'article 41 en faveur des Suisses de confession chrétienne. La méfiance envers les juifs reste forte, à part chez les Genevois, les Vaudois, les Argoviens et les Neuchâtelois.

Une fois la structure parlementaire de la Suisse « nouvelle » établie, quelle forme donner à l'exécutif ? Une chose est sûre : une Suisse dotée d'une vraie liberté d'action sur le plan international ne peut plus se contenter de la structure très lâche de l'antique Diète, simple réunion d'ambassadeurs. Jamais un canton n'a été gouverné par un personnage unique, le pouvoir est collectif depuis que les premiers cantons se sont réunis au Moyen Âge. Sous l'Ancien Régime, même les cantons aristocratiques, comme Berne, refusaient la concentration des pouvoirs dans un cercle étroit de personnes. Même si le pouvoir était confisqué par les familles les plus puissantes, le pouvoir

restait officiellement partagé. Personne ne veut revenir sur le principe d'un gouvernement de type collégial. Mais comment l'organiser ?

Le souvenir du système directorial imaginé en 1798, avec ses ministres en appui d'un exécutif de cinq membres, est écarté. La République helvétique n'a pas bonne presse... L'idée d'un Conseil fédéral, déjà présente dans le projet Rossi, a les faveurs de la cote. Mais comment l'élire ? Le débat est vif. Pour Ochsenbein, le système bicaméral a anéanti l'idée d'un Parlement reflet de l'unité nationale et il est à craindre que les intérêts cantonaux n'aient la prépondérance. Bien que favorable à ce système, il ne souhaite toutefois pas que les particularismes régionaux paralysent la conduite de l'État fédéral. Il défend dès lors une élection par le peuple, afin de « fournir au peuple l'occasion de se mettre en quelque sorte à l'abri des tendances particulières » et d'assurer « à l'élément national une place à côté de l'élément cantonal ». Mais des arguments plus pragmatiques finissent par s'imposer.

Vu le risque, qui se réalisera souvent d'ailleurs pendant les trois décennies suivantes, qu'un candidat pressenti refuse son élection, le peuple sera lassé d'être convoqué trop régulièrement pour des élections complémentaires. S'ajoute également l'espoir que l'on puisse confier les sièges du Conseil fédéral à des personnalités qualifiées pour le poste. Or, seules les Chambres fédérales peuvent en juger avec le plus de certitude possible. Les Chambres seront donc les seules dépositaires du destin des gouvernants. Leur nombre sera fixé à sept car, s'ils étaient plus, cela faciliterait l'oisiveté, comme l'affirme un commissaire... Il n'est pas question d'équilibres géographiques censés guider le choix du gouvernement. C'est lors des débats de la Diète, chargée d'avaliser le projet de la commission à partir du mois de mai, que la question surgit : Uri fera passer le principe qu'il ne peut y avoir plus d'un conseiller fédéral venant du même canton. En revanche, la garantie d'une représentation des confessions n'est pas retenue. De fait, alors que 3/5 de la population est protestante, le premier Conseil fédéral comprendra deux catholiques (le Soleurois Munzinger et le Tessinois Stefano Franscini).

La structure du gouvernement est adoptée, qu'en sera-t-il du troisième pouvoir, le judiciaire ? L'idée d'un Tribunal fédéral est certes admise, mais il ne semble pas utile d'appliquer le principe de la séparation des pouvoirs de façon aussi stricte que dans les cantons. Les compétences de la Confédération en la matière ne peuvent être que spécifiques, limitées à des cas précis, tant les prérogatives fédérales sont encore minces. Une cour permanente de justice composée de magistrats de carrière semble inutile. Le tribunal sera subordonné aux Chambres et sa mission essentielle consistera à trancher les différends entre les cantons ou entre l'un d'eux et la Confédération. Demeure une ultime question : où siègeront les autorités fédérales ? En somme, où sera établie la capitale du pays ? Prudemment, les commissaires, puis la Diète, renvoient la question à une loi ultérieure. Alors que Lucerne, capitale du Sonderbund, n'entre pas en ligne de compte, Berne l'emportera sur Zurich le 28 novembre 1848, grâce à sa proximité de la Suisse romande.

Une constitution taillée sur les revendications des vainqueurs

Ces questions organisationnelles avaient en partie occulté la place de l'individu, qui ne jouit encore d'aucune position juridiquement définie sur le plan fédéral. Il est et demeure, on l'a vu, un citoyen de son canton. Or, sur ce terrain, la Constitution va marquer une rupture. Dans l'optique libérale qui est celle de la Constitution, deux thèmes apparaissent ainsi fondamentaux : la garantie des libertés pour les ressortissants de tous les cantons et l'organisation économique, obérée jusqu'ici par les innombrables péages qui jalonnaient les routes et les ponts helvétiques. La liberté individuelle doit rimer avec la liberté du commerce et de l'industrie, que devra transcender une structure unifiée de l'espace économique suisse. Nous aborderons successivement ces deux « champs » institutionnels.

Le fait que les Constitutions cantonales ne peuvent entrer en vigueur que munies de l'onction confédérale n'est pas nouveau, même si ce principe pouvait heurter celui de la souveraineté cantonale. Mais le système est renforcé, afin de garantir que les conditions politiques régnant dans chaque canton remplissent un minimum de conditions. Le projet propose que les constitutions assurent l'exercice des droits politiques, « d'après des formes représentatives ou démocratiques ». Un contrôle des ordres juridiques internes des cantons est ainsi autorisé. Les deux systèmes en vigueur en Suisse sont ainsi respectés, le régime parlementaire et les Landsgemeinden. C'est toutefois insuffisant aux yeux de Druey qui demande, et obtient, que soit ajouté l'adjectif « républicaines », car des formes représentatives peuvent être monarchiques, comme le montre le modèle anglais...

Une constitution libérale ne saurait mériter ce nom si elle ne garantissait pas l'égalité devant la loi. Elle est prescrite par l'article 4. Il s'ensuit la liste classique des droits et libertés qui doivent trouver leur ancrage dans le texte constitutionnel : le droit de ne pas être privé de son droit d'origine ou de cité (ce qui met en lumière le cas douloureux des heimatloses, ou apatrides, dans un pays où chaque individu est forcément attaché à une commune ; une loi de 1850 réglera ce cas délicat) ; le libre exercice du culte des confessions chrétiennes reconnues dans toute la Confédération (un droit détaché de l'interdiction de l'ordre des jésuites considéré comme un ennemi de l'État) ; la liberté de la presse ; le droit de pétition ; la suppression de la peine de mort pour cause de délit politique ; enfin, le droit de former des associations « pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'État ». Et les lois cantonales en la matière sont réservées... Cette dernière précaution, jointe à la cautèle relative aux objectifs, constituait une condition sine qua non pour l'acceptation d'un droit apparemment si évident. Sauf que plusieurs cantons, dont Vaud, font face à des mouvements religieux dissidents, qualifiés de sectaires, au sein de leurs Églises nationales. Les radicaux des cantons concernés ne voulaient à aucun prix perdre tout moyen d'intervention dans ce domaine.

La question des droits politiques, dont le respect a été posé comme condition de la garantie fédérale octroyée aux Constitutions cantonales, ne traite pas les modes de participation du peuple à la conduite des affaires. Le suffrage universel masculin est certes admis mais les outils d'intervention au niveau fédéral ne seront approfondis que plus tard. En revanche, les droits du peuple sont explicités dès lors qu'il s'agit de réviser la Constitution. Après avoir pesté contre le Pacte dénué de toute procédure de révision, nos constituants ne pouvaient s'y dérober. Henri Druey est clair : la commission propose de rendre « facile » la révision, « parce qu'un peuple réellement souverain doit pouvoir changer sa constitution quand bon lui semble, et que l'expérience a prouvé que la plupart des insurrections et des révolutions violentes ont leur cause dans les entraves apportées au changement des constitutions, dans les chartes elles-mêmes ou dans les résistances aveugles de partis qui essaient de maintenir leur position ou qui croient pouvoir arrêter la marche du temps ». Facile, le mode de révision prévu ? Pas vraiment en réalité. Doit être soumise à la votation du peuple suisse la question de savoir si la Constitution doit être révisée lorsque l'une des deux Chambres n'approuve pas la révision décrétée par l'autre ou que 50 000 citoyens le demandent. Et si le oui sort des urnes, les Chambres sont alors renouvelées « pour travailler à la révision ». Les révisions partielles ne seront introduites qu'en 1891... Face à cette complexité procédurale, ce droit ne sera que très rarement employé, et sans succès. Fédéralisme oblige, la double majorité du peuple et des cantons est requise.

Deuxième pilier « libéral » de la Constitution : la réforme de l'organisation économique du pays. Il s'agit d'instaurer dans le pays un véritable « marché commun ». De cette question découle une autre : celle de l'alimentation financière de la jeune Confédération, pour l'instant dénuée de recettes

propres. Comment faire converger les intérêts antagoniques des cantons vers un objectif commun ? Il est convenu qu'à la Confédération irait le produit des péages, transposés des frontières cantonales aux frontières extérieures. L'article 23 est à ce titre canonique : « Ce qui relève des péages (douanes) relève de la Confédération ». Celle-ci pourra en outre percevoir, à la frontière suisse, des droits d'importation, d'exportation et de transit. C'est ainsi signifier que la Confédération devient la maîtresse de la politique commerciale du pays. En filigrane se profile ainsi une autre question, centrale : cette politique sera-t-elle dédiée au libre-échange, d'ordinaire plutôt privilégié en Suisse, ou au protectionnisme, duquel certains pourraient tirer avantage ?

Pour adoucir des pertes fiscales qui pouvaient s'avérer sensibles, une clé de répartition des bénéfices est élaborée, garantissant aux cantons une part aux recettes globales, alors que le changement de régime menace d'assécher durablement les finances de certains cantons. Ce n'est que l'excédent de la recette des péages qui sera versé dans la caisse fédérale. Mais cette prise en compte des intérêts cantonaux ne doit pas altérer la vocation libérale du système, dont la formulation finale est due à Munzinger, avec l'appui de Furrer, représentant du principal canton industriel de la Suisse. C'est sur la base d'un modèle a priori libre-échangiste que les autorités sont appelées à négocier les futurs traités commerciaux avec les partenaires économiques de la Suisse. Le premier sera signé en 1851 avec le royaume de Piémont-Sardaigne, celui avec les États-Unis n'aboutira qu'en 1855. Mais la politique commerciale qui se dessine plantera un nouveau coin dans les relations avec la Suisse centrale, mais aussi le Tessin. Ce dernier canton se joindra à ses voisins du nord pour s'opposer à la nouvelle Constitution, pour des raisons financières. Les droits de douane resteront la principale ressource financière de la Confédération jusqu'à l'introduction d'un impôt direct, durant la Première Guerre mondiale.

Les partisans de la résistance maximale aux velléités centralisatrices à l'œuvre obtinrent cependant sur le terrain des impôts de consommation, sinon proscrits, l'une de leurs rares victoires, au terme de débats « homériques » d'après William Rappard. Les droits sur les vins et les boissons spiritueuses sont maintenus. Mais, dans ce domaine, ils pouvaient compter sur le soutien du canton de Berne, peu fédéraliste d'ordinaire, mais farouchement attaché à son ohmgeld, son impôt sur les vins qui irritait tant les Vaudois. Pour le reste, la machine centralisatrice fonctionne à plein régime. Les postes suivent le même chemin, malgré la résistance des Bâlois, fiers de leur système. L'accumulation des témoignages déplorant la lenteur et les coûts de ces opérations – il était plus coûteux d'écrire à Genève depuis un canton suisse que de France ou de l'Algérie – eut raison des dernières hésitations. Le principe d'une monnaie unique est adopté, mais il faudra d'intenses débats plus tard aux Chambres pour départager le florin, dominant au sud de l'Allemagne, et le franc, monnaie de la principale économie du continent, pour finir victorieuse. L'unification des poids et mesures attendra encore jusqu'aux années 1870, contrairement au télégraphe, rapidement confié à la Confédération.

En revanche, cette dernière ne reçoit guère de compétence en matière de travaux publics : un article est dédié à cette question, l'autorisant à procéder à des expropriations. Mais l'on pense surtout à des travaux d'assèchement de marais ou de correction des eaux. Rien n'est dit sur les chemins de fer, où la Suisse compte un lourd retard sur les autres pays européens. Ce dossier prendra, enfin, de l'ampleur dès le début des années 1850, sous l'impulsion d'Alfred Escher. Après de longs débats, où les partisans d'un chantier ferroviaire piloté par la Confédération, avec Jakob Stämpfli comme chef de file, luttent contre les avocats d'un engagement exclusivement privé, seul à même selon eux de drainer les fonds nécessaires à l'opération, un compromis est conclu en 1852 : le rail helvétique sera privé, comme le souhaitait Escher, soutenu par les fédéralistes romands, étatistes mais méfiants envers ce qui vient de Berne, et travaillera sur la base de concessions délivrées par les cantons.

Les fronts s'inverseront en 1855, lorsqu'il s'agira de mettre en musique l'article 22, qui donne le droit à la Confédération d'« établir une Université suisse et une École polytechnique ». Le professeur fribourgeois Jean-François-Marcelin Bussard s'était battu pour cette université durant les débats constitutionnels de 1848. Il obtint l'appui d'Ochsenbein et de Druet, inquiets de voir la jeunesse académique se former avant tout en Allemagne, malgré la présence de trois universités en Suisse, à Bâle, Berne et Zurich. Il s'agissait ainsi de renforcer l'esprit national, contre la « dénationalisation », selon Druet, des futures élites du pays. Les radicaux des cantons catholiques rêvaient, eux, d'une université qui répandrait les Lumières contre l'esprit jugé obscurantiste de l'Église. Sept ans plus tard, l'inquiétude de voir se dresser une institution universitaire sise à Zurich qui aimanterait la jeunesse des cantons hante les esprits. Pourquoi en vider les cantons qui possèdent des académies de qualité ? L'Université passe à la trappe, l'École polytechnique est sauvée, grâce à l'engagement d'Escher et de Kern. Les radicaux forment désormais un groupe fort hétérogène, avec des Romands étatistes mais revenus d'un centralisme trop strict, des Bernois étatistes, et ultracentralisateurs, et des Zurichois centralisateurs, mais confiants dans les forces du seul marché : seul l'anticléricalisme fera longtemps office de ciment entre ces diverses tendances. L'école, elle, demeure la chasse gardée des cantons, revendication suprême des catholiques.

La Suisse acteur international

La Constitution contient encore une autre dimension, en lien avec sa cohésion interne mais aussi avec sa position sur le terrain international. En elle se cachait l'une des raisons ayant conduit à la révision du Pacte : permettre aux autorités politiques de mieux défendre les intérêts de la Confédération face aux autres puissances qui, au moment où se formule le destin institutionnel de la Suisse, sont certes en proie à de forts remous mais ne paraissent pas sur le point de céder devant les révolutions en cours. La Suisse a donc intérêt à mieux affirmer sa position dans le « concert des nations », pour reprendre l'expression de Metternich.

La Suisse doit manifester sa cohésion à l'intérieur, par les différents processus de centralisation engagés. Principe déjà inscrit dans le Pacte, l'interdiction de « toute alliance particulière et tout traité de nature politique entre cantons » est évidemment répétée avec force. On sait qu'elle n'avait pas empêché la création du Sonderbund, mais l'article 7, siège de la matière, est complété par un article 16 dont le troisième alinéa prévoit que l'autorité fédérale est tenue d'intervenir lorsque des troubles surviennent dans un canton et compromettraient la sûreté de la Suisse. La Confédération fera souvent usage de cette disposition dans les années suivantes. En revanche, la Constitution ne rompt pas avec la tradition des concordats. Inventés à l'époque de la Médiation pour permettre aux cantons, engoncés dans un fédéralisme strict et dans un cadre institutionnel dépourvu de tout moyen d'action législatif, les concordats intercantonaux s'étaient multipliés depuis. Ils s'étaient révélés des outils utiles et souples. Devant obligatoirement être annoncés à l'autorité fédérale, loin de nourrir une force centrifuge à l'intérieur de la Confédération, ils en avaient renforcé la « gouvernance », pour employer un terme anachronique. Ils sont encore nombreux aujourd'hui.

Mais, avec ces instruments pouvant l'aider à raffermir sa cohésion interne, en appui des nombreux domaines désormais confiés à l'action de l'État fédéral et tous orientés vers le développement de l'esprit national, comment renforcer la position du pays face à l'étranger ? L'article 2 de la Constitution, en fixant les objectifs assignés à la Confédération, se veut précis : « La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger les libertés et les droits des Confédérés et d'accroître leur prospérité commune ». On a vu les moyens, décrits dans la Constitution, dont elle s'est nantie pour remplir les missions à elle confiées. Mais comment les mettre en œuvre ? À ce titre, on remarque que, contrairement à ce que prévoyait le projet de 1832, la neutralité n'appartient pas aux buts de la

Confédération, alors que l'on retrouve ce concept dans les tâches incombant tant aux Chambres fédérales qu'au Conseil fédéral. Qu'est-ce à dire ?

C'est la Diète qui se saisit de la question lors de ses débats finaux. Les délégations de Glaris, Zoug et Schaffhouse proposent d'ajouter la défense de la neutralité aux autres buts de la Confédération. L'idée est rejetée : « On fit remarquer que la neutralité n'était pas un principe constitutionnel ou politique qui ait sa place dans une constitution fédérale. On ne pouvait en effet savoir s'il ne faudrait pas une fois l'abandonner dans l'intérêt de l'indépendance nationale ». Et le compte rendu du débat de la Diète de poursuivre : « La neutralité est un moyen en vue d'un but ; elle est une mesure politique qui apparaît comme bien adaptée à la défense de l'indépendance de la Suisse ; mais la Suisse doit se réserver le droit, dans certaines circonstances, pour autant qu'elle l'estimerait convenable, de sortir de sa situation neutre ». William Rappard suggère, de son côté, que cette « omission » avait aussi une vocation tactique : alors que les Puissances invoquaient le traité de Vienne de 1815 pour empêcher la Suisse de modifier de son propre chef ses institutions, il apparaissait peut-être inopportun de mettre trop en avant cette notion dans la Constitution nouvelle.

Néanmoins, neutre, la Confédération entend le rester. Mais alors, tandis qu'elle admet qu'il s'agit d'un principe mobile, comment a-t-elle l'intention de la défendre ? Cette question renvoie à l'organisation militaire dont la Suisse nouvelle envisage de se doter. Le Pacte avait permis une ouverture sur ce point en établissant un embryon de centralisation dans ce domaine. Faut-il aller plus loin ? Les débats sont vifs, une fois de plus. En définitive, malgré les temps agités que l'Europe traverse, l'urgence en matière militaire ne semble pas prévaloir. Parce que l'économie est plus importante, comme le pense Cédric Humair ? Peut-être surtout parce que les équilibres internes, à la fois financiers et politiques, pénalisent tout choix ambitieux : le respect des souverainetés cantonales privilégie l'idée d'une armée suisse composée de contingents cantonaux qui coûteraient, en définitive, moins cher. Si chaque citoyen est astreint au service militaire, la Constitution se contente de centraliser l'instruction militaire. Pour le surplus, la Constitution abolit le service étranger, dont la suppression n'interviendra de façon définitive qu'en 1859, à l'exception de la garde pontificale. De façon surprenante, avec un Druey réticent. Alors que cette tradition helvétique est désormais jugée trahir les règles éthiques les plus élémentaires, lui s'affiche aux côtés de cantons de Suisse centrale, mais en arborant d'autres motifs. Il est alors de ceux qui plaident pour un envoi de soldats au secours des révolutions malmenées : une interdiction du mercenariat ruinerait son espoir de voir la révolution s'étendre. Il sera moins va-t'en guerre une fois élu au Conseil fédéral...

L'adoption de la Constitution

Les travaux de la Commission constituante durent jusqu'en avril. Convoquée le mois suivant, la Diète s'empare du texte et procède méticuleusement à son examen. Le 15 mai, par 19 voix contre celles de Schwytz, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et du Tessin, elle décide d'entrer en matière sur le projet. Du 16 mai au 10 juin, au cours de quatorze séances, elle soumet le texte à une première lecture. Une seconde lecture est organisée du 24 au 27 juin. Le projet proposé, s'il suscite parfois quelques débats nourris, dont certains ont été brièvement relatés dans les pages qui précèdent, ne sera que peu modifié. Au soir du 17 juin, Alexander Funk, qui a succédé à Ochsenbein à la présidence du Conseil d'État bernois, déclare que « l'assemblée vient d'achever une grande œuvre qui est destinée à ouvrir à la patrie une nouvelle ère de bonheur et de prospérité ».

L'heure est à l'adoption du texte par les cantons. C'est au peuple souverain de s'exprimer mais, avant, les parlements cantonaux tiennent à donner leur avis, sauf dans les pays à landsgemeinde et à Fribourg, où le Grand Conseil aura le premier... et le dernier mot : le gouvernement radical, se

sachant impopulaire, a préféré limiter le débat entre les murs du législatif. Une simple formalité, sauf à Berne. La Suisse radicale retient son souffle. Les échanges sont acharnés entre les partisans d'Ochsenbein, qui de bat bec et ongles pour le projet, et ceux de Stämpfli, pour lesquels le texte ne va pas assez loin dans la centralisation du pays. Mais le Grand Conseil finit par donner son aval, de peur d'un échec final qui serait une catastrophe pour les vainqueurs du Sonderbund. Les votes populaires ont lieu entre le 5 août et le 1^{er} septembre. Tous les cantons radicaux plébiscitent le texte, parfois à des majorités écrasantes, comme Vaud, par 15 535 contre 3 535, Zurich ou Berne. Même Lucerne y adhère, mais avec un résultat plus serré : 15 890 contre 11 121. Les autres cantons de Suisse centrale et le Tessin le rejettent. La Diète publie son « arrêté concernant la déclaration solennelle de l'acceptation de la nouvelle Constitution fédérale de la Confédération suisse » le 12 septembre, comme on l'a vu au début du présent ouvrage. L'exercice est terminé.

La nouvelle Constitution peut entrer en vigueur. Les premières élections fédérales sont programmées pour le 15 octobre 1848. Pas de surprise sur le plan des résultats : les radicaux sont largement majoritaires, avec 79 députés sur 111 sièges auxquels il faut ajouter leurs 11 alliés libéraux, et les conservateurs catholiques doivent se contenter de la portion congrue. L'équilibre se reconstitue un peu au Conseil des États, grâce à l'avantage que possèdent les petits cantons, aussi bien dotés que les cantons démographiquement plus forts du Plateau. Une fois en place, les nouvelles Chambres fédérales peuvent procéder à l'élection du gouvernement fédéral, le 16 novembre. Là aussi pas de surprise : les vainqueurs du Sonderbund accaparent tous les sièges. Le Conseil fédéral illustre néanmoins la grande variété du radicalisme de 1848. Aux radicaux purs et durs, comme Druey et Ochsenbein, font face deux personnalités issues des rangs plutôt libéraux, les catholiques Munzinger et Franschini, et trois représentants du radicalisme modéré, Frey-Hérosé, Naeff et Furrer, élu premier président de la Confédération. Acte symbolique : le chef radical lucernois Steiger est élu le premier président du Conseil national.

Les premières heures du nouveau gouvernement sont difficiles. Tous éminents hommes d'État dans leurs cantons respectifs, ils doivent du jour au lendemain apprendre à se frotter aux réalités de la politique internationale. La déroute des insurgés du Grand-Duché de Bade et de Lombardie pèse lourdement sur les débuts du jeune État fédéral, terre d'asile des révolutionnaires pourchassés. Non seulement les grandes puissances regardent une fois de plus avec suspicion cette république qui fait la nique à des monarchies peinant à reprendre le contrôle de la situation sur leurs propres territoires. Mais le camp radical est lui-même divisé. Ceux qui voudraient voler au secours de la révolution en panne à l'étranger et accueillir avec bienveillance tous les révoltés du continent se fâchent avec ceux favorables à une attitude plus intransigeante à leur égard. Inexpérimenté, le Conseil fédéral doit louvoyer, rassurer ses voisins hostiles, se montrer ferme face à ses adversaires de l'intérieur, mais en même temps construire son administration, lancer les réformes esquissées par la Constitution. Tâche immense dont il s'acquitte non sans talent.

Ce Conseil fédéral n'est-il que l'expression d'une politique des vainqueurs vouée à l'exclusion des perdants ? On pourra toujours reprocher aux radicaux, tétanisés à l'idée d'un nouveau Sonderbund, de n'avoir pas assez tendu la main aux conservateurs catholiques, ou en tout cas pas assez vite. Il n'empêche : si les chefs principaux du Sonderbund sont impitoyablement poursuivis, une amnistie est prononcée pour les autres, et les frais de la guerre mis à la charge des cantons sécessionnistes progressivement réduits. Surtout, le système bicaméral leur réserve une place non négligeable. Il est vrai que les conservateurs catholiques vivent mal leur défaite, se replient dans ce qu'Urs Altermatt appellera une sorte de « ghetto ». La réconciliation prendra du temps, avec l'appui des radicaux les plus modérés. Mais leur place est assurée au Parlement fédéral, le dialogue ne sera jamais rompu, jusqu'à l'entrée du premier conservateur catholique au Conseil fédéral, en 1891. La Constitution,

empreinte de pragmatisme, n'est qu'un compromis, sans doute le moins mauvais compte tenu des circonstances du moment.

Les grandes questions soulevées par nos constituants au printemps 1848 continueront longtemps à occuper les esprits. L'équilibre entre centralisation et fédéralisme est-il suffisant ? Faut-il prendre acte de l'évolution de la société et de l'économie et envisager un renforcement des compétences fédérales au détriment de celles des cantons ? L'obligation faite à la Suisse de reconsidérer le statut des juifs si elle entend signer un traité de commerce avec la France en 1865 permet de rouvrir le dossier. D'autres propositions sont émises, mais seront toutes rejetées l'année suivante, sauf la liberté d'établissement dont pourra désormais se prévaloir la population juive. Nouveaux débats à partir du début des années 1870, qui déboucheront sur la révision totale de la Constitution en 1874. Un nouvel équilibre est créé : en échange d'un élargissement des compétences de l'État fédéral, notamment en matière de droit civil et des affaires, est donné au peuple le droit de contester les lois votées par les Chambres par voie de référendum. Une réforme fondamentale qui autorisera les conservateurs catholiques, grâce à cet outil dont ils feront un large usage, à jouer un rôle plus important dans le vie politique de la Confédération. Le Tribunal fédéral que l'on connaît aujourd'hui sera mis en place à cette occasion.

La Constitution a posé les bases des équilibres subtils qui caractérisent notre vie politique. Malgré une guerre fratricide, une cohabitation entre visions divergentes de la nation, de l'État, du rapport à la Providence, de l'économie est rendue possible. Un chef d'œuvre selon William Rappard, une réussite d'après Cédric Humair, pourtant critique sur certaines insuffisances de la Constitution, une étape décisive vers la construction d'un État démocratique en Suisse aux dires d'Alfred Kölz. Les principes qu'elle contient font encore débat aujourd'hui, sur le fédéralisme, sur un système qui attribue à Uri, le plus petit canton, le droit de détenir autant de sièges au Conseil des États que Zurich, le plus peuplé. Mais justement : l'histoire épique de notre première Constitution permet de comprendre des décisions a priori surprenantes mais nécessaires pour faire de cet ensemble hétérogène qu'est la Suisse un État-nation, certes pluriel, mais cohérent et, sur long terme, solide et prospère.

Chronologie

1798	République helvétique
1803	Acte de Médiation
1814 / 1815	Congrès de Vienne et Pacte fédéral
1830	Début de la période dite de la Régénération
1832 / 1833	Échec d'un projet de Constitution fédérale
3-29.11.1847	Guerre du Sonderbund (novembre)
17.2.1848	Ouverture officielle des travaux de la commission constituante
24.2.1848	Abdication du roi Louis-Philippe / début du Printemps des peuples
12.9.1848	Proclamation de la nouvelle Constitution fédérale par la Diète
15.10.1848	Premières élections fédérales
16.11.1848	Élection du premier Conseil fédéral

Membres de la Commission constituante

AG Friedrich Frey-Hérosé (1801-1873)

AR Johann Konrad Oertli (1816-1861)

BE Ulrich Ochsenbein (1811-1890)

BL Karl Spitteler (1809-1878)

BS Johann Georg Fürstenberger (1797-1848), Felix Sarasin (1797-1862)

FR Jean-François-Marcellin Bussard (1800-1853)

GE Louis Rilliet-de Constant (1794-1856)

GL Caspar Jenny (1812-1860)

GR Raget Abys (1790-1861)

LU Jakob Robert Steiger (1801-1862)

NW Louis Wyrsh (1793-1858)

OW Alois Michel (1816-1872)

SG Wilhelm Mathias Naeff (1802-1881)

SH Johann Georg Böschenstein (1804-1885)

SO Josef Munzinger (1791-1855)

SZ Melchior Diethelm (1800-1873)

TG Johann Konrad Kern (1808-1888)

TI Giacomo Luvini-Perseghini (1795-1862)

UR Franz Jauch (1807-1867)

VD Henri Druey (1799-1855)

VS Franz Kaspar Zen Ruffinen (1803-1861)

ZG Franz Müller (1803-1873)

ZH Jonas Furrer (1805-1861)

Bibliographie sommaire

Erwin Bucher, *Die Geschichte des Sonderbundskrieges*, Zurich, Berichthaus, 1966.

Pierre du Bois, *La guerre du Sonderbund. La Suisse de 1847*, Paris, Alvik, 2003.

Rolf Holenstein, *Stunde Null. Die Neuerfindung der Schweiz 1848. Die Privatprotokolle und Geheimerichte*, Bâle, Echtzeit, 2018.

Cédric Humair, *1848. Naissance de la Suisse moderne*, Lausanne, Antipodes, 2009.

Hans Ulrich Jost, « Der Bundesstaat von 1848 im Kontext des "langen" 19. Jahrhunderts », in Andreas Ernst, Albert Tanner, Matthias Weishaupt (Hrsg.), *Revolution und Innovation. Die konfliktreiche Entstehung des Bundesstaates von 1848*, Zurich, Chronos, 1998, pp. 91-101.

Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berne, Stämpfli, 1992-2004.

Matthieu Lavoyer (éd.), *1^{er} mars. Révolution neuchâteloise*, numéro spécial de la revue *Passé simple*, février 2023.

Olivier Meuwly, *La Régénération. Le libéralisme suisse à l'épreuve du pouvoir (1830-1847)*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. Le savoir suisse, 2022.

Olivier Meuwly, « Il y a 175 ans avait lieu le 'Printemps des peuples' de 1848. une étape essentielle vers une redéfinition de l'Europe », www.fondation-pierredubois.ch, n° 1 / janvier 2023.

Olivier Meuwly, *Une brève histoire constitutionnelle de la Suisse*, Neuchâtel, Livreo-Alphil, 2023.

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

*** *Dictionnaire historique de la Suisse*, version en ligne.

*** *Constitution fédérale de la Confédération suisse – 1848*, fac-similé, Services du Parlement, Berne. 2022.