

JEAN-FRANÇOIS AUBERT

Introduction historique :
La formation du régime politique suisse

1 / S'ils ont l'esprit d'analyse, les observateurs de la Constitution suisse pourraient être tentés de la réduire en morceaux et d'indiquer, pour chacune des pièces qui la composent, un modèle étranger. Pour le fédéralisme et les deux chambres, évidemment l'exemple américain. Pour le partage entre l'Etat fédéral et ses membres, une typologie allemande. Pour le suffrage universel, la pensée révolutionnaire française, celle de 1848 en particulier. Pour la représentation proportionnelle, l'expérience belge. Pour le Gouvernement collégial sans chef, une invention, française elle aussi, de l'An III. Même le référendum facultatif sur les lois, qui nous caractérise, a un prototype dans les Constitutions girondine et montagnarde. Bref : la Suisse considérée comme une addition de déjà vu.

2 / Naturellement, on sait bien que cette manière de disséquer les choses n'est pas tout à fait raisonnable. Elle dénote une fâcheuse tendance à confondre les emprunts volontaires, les sacrifices à l'air du temps et les ressemblances fortuites. Elle oublie aussi que, de même qu'une horloge démontée ne marche pas, une constitution ne produit ses effets que lorsque tous ses éléments sont assemblés dans leurs justes rapports et que c'est précisément la façon dont elle les a réunis qui fait son originalité. La méthode analytique a toutefois l'avantage de nous rappeler que la plupart de nos régimes politiques reposent sur un fonds d'idées communes, développées au XVIII^e siècle. L'expérience a d'ailleurs montré que, parmi ces idées, celles qui étaient réellement utiles n'étaient pas nombreuses et que les idées utiles ne pouvaient pas non plus être agencées dans n'importe quelle combinaison.

3 / L'objet des paragraphes suivants est de dire comment la Suisse moderne s'est approvisionnée au magasin commun pour construire sa Constitution.

4 / Pendant un demi-millénaire, les cantons suisses n'ont eu entre eux que des relations contractuelles, fondées sur des alliances militaires, des clauses d'arbitrage et des promesses d'entraide judiciaire. Leurs délégués se rencontraient périodiquement pour discuter de leurs affaires dans des conférences nommées « diètes », ou plutôt *Tagsatzungen*, car c'est le lieu de se rappeler que tout s'y traitait en allemand. Les juristes emploient, pour désigner cette sorte de structure politique, le terme de confédération d'Etats. La Suisse a donc été, du XIII^e au XVIII^e siècle, une confédération d'Etats. Une confédération de 13 Etats (cantons) (1). Chaque canton, à l'intérieur, s'organisait librement : certains, c'est bien connu, pratiquaient une manière de démocratie directe, où les décisions finales appartenaient à l'assemblée des citoyens (*Landsgemeinde*) ; les autres, surtout les cantons-villes, Zurich et Berne par exemple, vivaient en oligarchie. La Confédération, qui était déjà en soi une structure assez lâche, s'est encore affaiblie, à partir du XVI^e siècle, lorsque la Réforme a séparé les cantons suisses en deux camps.

5 / La France révolutionnaire pénétra brutalement dans notre petit édifice et le modifia de fond en comble. La « Constitution helvétique », qui nous fut imposée par les armes en avril 1798, supprima les cantons et transforma l'ensemble confédéral en une république unitaire. La nouvelle organisation, imitée de celle de l'An III, créait une nationalité suisse, un Parlement électif à deux chambres, un Directoire de cinq membres.

6 / Quoiqu'elle ne fût pas sans mérites, la Constitution de 1798 n'a pas pu prendre racine. Elle tranchait trop violemment sur nos habitudes et les circonstances dans lesquelles elle avait été dictée la rendaient odieuse à une large partie de la population. L'histoire de ces années est donc une suite de discordes et de coups d'Etat. Aussi, en 1803, agacé par ces murmures, le nouveau maître de la France décida-t-il de rétablir les cantons : l'arbitrage de Bonaparte, intitulé « Acte de médiation », rendait à la Suisse la forme confédérale.

(1) Trois Etats fondateurs : Uri, Schwytz, Unterwald (1291). Puis Lucerne (1332), Zurich (1351), Glaris et Zoug (1352) et Berne (1353). Puis Fribourg et Soleure (1481), Bâle et Schaffhouse (1501) et Appenzell (1513). L'habitude s'est prise, assez tôt, de nommer Zurich, Berne et Lucerne (cantons-villes) en premier.

7 / Mais ce n'était là qu'une restitution imparfaite : la Suisse restait vassale et ses autorités n'agissaient que sous surveillance. Il fallut attendre la chute de l'Empereur pour que le rétablissement fût complet. Ce n'est en effet qu'à partir de 1813 que les cantons, enfin libérés d'une sujétion coûteuse, pourront envisager un retour à l'Ancien Régime.

8 / La période de la domination française, si pénible qu'en soit le souvenir pour notre fierté nationale, a eu deux conséquences importantes. D'abord, elle nous a inculqué des idées modernes, une constitution écrite, le suffrage universel, la séparation des pouvoirs, un Parlement représentatif, la garantie de droits fondamentaux ; idées qui n'ont certes pas eu, dans l'immédiat, de réalisation durable, mais qui sont entrées dans notre stock de notions politiques. Et surtout, le grand bouleversement de 1798, complété sur ce point lors de la liquidation de l'Empire, a augmenté la Suisse d'éléments latins, le Tessin, Vaud, le Valais, Neuchâtel et Genève, qui n'avaient joué jusqu'alors qu'un rôle de comparses et qui seront désormais des membres à part entière. C'est là un aspect de notre histoire qu'il ne faut pas négliger : la Suisse officielle a été germanique pendant cinq siècles avant de faire aux langues française et italienne une place qui restera toutefois minoritaire (2).

9 / En 1815 donc 22 cantons, les 13 anciens (ci-dessus, n° 4) et 9 nouveaux (3), concluent entre eux un pacte unique, de type purement confédéral, par lequel ils mettront peu de choses en commun, un peu de politique étrangère, un rudiment d'armée, de manière à se réserver, chacun pour soi, une souveraineté presque intacte. C'est d'ailleurs un temps de restauration, où les principes révolutionnaires sont provisoirement répudiés, ce qui fait que plusieurs cantons rétabliront leurs oligarchies et que les derniers venus, même s'ils se réclament de la démocratie, n'hésiteront pas à la dénaturer par un cens électoral, des privilèges locaux et la manie des comités secrets.

10 / Cependant, sous la chape d'institutions vieilles et inégalitaires, les idées libérales continuent de faire leur chemin, n'attendant qu'une occasion propice pour se manifester. C'est la France, encore elle, qui va la leur fournir, une France moins agressive, mais toujours aussi retentissante : les Journées de juillet 1830 provoquent en

(2) En d'autres termes : les cantons francophones sont venus tard et n'ont jamais dominé la Suisse : différence avec l'histoire de la Belgique.

(3) Saint-Gall, les Grisons, Argovie, Thurgovie, le Tessin, Vaud (1798-1803) ; le Valais, Neuchâtel et Genève (1814-1815).

Suisse le mouvement de réforme politique auquel nous avons donné le nom, légèrement pompeux, de « régénération ».

11 / La régénération va s'opérer sur deux plans, celui des cantons et celui de la Confédération. Celui des cantons, d'abord. En 1830 et 1831, une dizaine d'entre eux, parmi les plus industrialisés et pour la plupart à majorité protestante, changent de constitution (4). Une constitution « régénérée » se reconnaît en général aux caractères suivants : elle est l'œuvre d'une constituante élue au suffrage universel, elle sépare les pouvoirs, elle améliore la représentativité du Parlement, elle lui attribue le droit d'initiative, elle lui prescrit la publicité des débats, elle affirme la supériorité des lois sur les ordonnances du Gouvernement, elle introduit parfois une forme primitive de référendum (le veto) (5) et elle est, finalement, ratifiée elle-même par le peuple.

12 / Mais les cantons régénérés n'auront de cesse qu'ils n'aient restructuré la Suisse. La révision du pacte de 1815 figurera donc bientôt à l'ordre du jour de la Diète. Seulement, il s'agit là d'une tâche difficile. En théorie, elle n'est même possible qu'avec l'accord de tous les membres. En pratique, on peut imaginer qu'on forcera un peu les récalcitrants. Encore faudrait-il que les réformistes détiennent au moins la majorité des voix. Avec 22 membres, disposant chacun d'une voix, la majorité est de 12 (6). Il s'est bien trouvé, lors de la réunion annuelle de 1832, 13 délégués pour décréter la révision. Mais, comme le montre la suite de notre histoire, c'était là une majorité de hasard.

13 / La commission chargée de l'étude préalable revint, quelques mois plus tard, avec un projet qui ne manquait pas d'audace. En fait de révision, c'est une transformation fondamentale qu'elle proposait, le remplacement du pacte par une Constitution, la métamorphose d'une confédération d'Etats en Etat fédéral (7).

Mais les esprits n'étaient pas mûrs, le projet avait quinze ans d'avance. La Diète l'accueillit avec tiédeur, les cantons froidement,

(4) Il s'agissait notamment de Zurich, Berne, Lucerne (quoiqu'elle fût catholique), Soleure, Schaffhouse, Argovie, Thurgovie, etc.

(5) Dans le veto, la loi n'est arrêtée que si elle est rejetée par la majorité des électeurs *inscrits*. Dans le référendum, il suffit qu'elle le soit par la majorité des *votants*.

(6) C'est l'occasion de signaler qu'il y avait des cantons divisés (Unterwald, Appenzell, Bâle dès 1833), dont la voix ne comptait que si les deux moitiés s'accordaient.

(7) L'allemand distingue aussi, très clairement, le *Staatenbund* du *Bundesstaat*.

certaines référendums, organisés à son sujet, tournèrent à la catastrophe. Après quoi l'entreprise piétina, la Diète décidant chaque année de la renvoyer à la session suivante.

14 / Il nous faut faire un saut jusque dans les années quarante pour assister à la reprise du mouvement constitutionnel. A cette époque la Suisse était, sur la question, divisée en deux partis bien tranchés, entre lesquels l'antagonisme des confessions prenait même plus de place que les disparités économiques. Du côté protestant et révisionniste, il y avait Zurich, Berne, Glaris, Soleure, Schaffhouse, les Grisons, Argovie, Thurgovie, le Tessin. Du côté catholique et conservateur, Lucerne (passée à l'ultramontanisme en 1841), Uri, Schwytz, Unterwald, Zoug, Fribourg et le Valais, qui avaient même formé entre eux une ligue séparée (un *Sonderbund*). Les cantons non mentionnés étaient, en général, plutôt favorables à la révision, mais pas assez pour faire pencher la balance. C'est alors que deux petites révolutions radicales, l'une à Lausanne (Vaud) en 1845, l'autre à Genève en 1846, suivies, en 1847, d'un léger succès des réformistes dans les élections au Parlement de Saint-Gall, précipitèrent le cours des choses. Désormais, les régénérés pouvaient vraiment compter sur 12 voix solides.

15 / Ils usèrent sans tarder de leur majorité retrouvée. A la Diète de l'été 1847, ils décrétèrent successivement la dissolution du *Sonderbund* et la révision du pacte. La dissolution fut exécutée par les armes en novembre et la commission de révision, dans laquelle presque tous les cantons, y compris les vaincus, avaient un représentant, se réunit le 17 février 1848.

16 / Elle travailla très vite. On reçut bientôt de l'étranger des nouvelles rassurantes : la menace d'une intervention française, qui jusqu'alors n'était pas négligeable, venait de se dissiper, la Prusse et l'Autriche avaient à leur tour des problèmes, de sorte que les Suisses pourront s'appliquer sans crainte à leur œuvre de réorganisation nationale.

17 / Le projet de Constitution, achevé le 8 avril, suit le même canevas que celui de 1832. Comme lui, il crée un Etat fédéral (ci-dessus n° 13). Comme lui, il institue des autorités centrales, un Parlement appelé Assemblée fédérale, un Gouvernement ou Conseil fédéral, auxquelles il donne le pouvoir de faire, dans certains domaines déterminés, des lois ou des ordonnances opposables à tous les habitants du pays. Toutefois, à la différence du projet de 1832, il découvre le bica-

mérisme fédératif, qu'il emprunte aux Américains (8), et il affranchit les députés des deux chambres de toute instruction des autorités des cantons.

18 / Le projet du 8 avril, présenté à l'examen de la Diète dès le 15 mai, fut adopté par elle, à peu près sans changements, le 27 juin, à la majorité de 13 voix contre 3 et plusieurs abstentions. Le texte du 27 juin fut ensuite adressé aux cantons, qui, presque tous, le soumièrent à un vote populaire. L'accueil fut positif dans 15 cantons et demi, négatif dans 6 cantons et demi (9). Si l'on fait le compte des électeurs (450 000 inscrits), on constate qu'environ la moitié d'entre eux se sont prononcés, 150 000 pour et 70 000 contre. La Diète, réunie à Berne pour la dernière fois de son histoire, déclara, le 12 septembre 1848, que la Constitution, ainsi reçue, avait une légitimité suffisante et qu'elle était désormais applicable à tous les cantons (10).

19 / Il reste qu'un traité multilatéral avait été modifié sans l'accord de certaines des parties contractantes. Ou, pour le dire en termes plus carrés : que certains cantons étaient inclus dans un Etat fédéral contre leur gré. Le vice était manifeste. On admet qu'il a été réparé, par actes concluants, dès les mois d'octobre et de novembre 1848, quand les cantons hostiles à la Constitution se résignèrent à élire leurs députés à la nouvelle Assemblée fédérale.

20 / Telle fut la manière dont les Suisses firent le passage que les Américains avaient réussi en 1788 et que les Allemands réaliseront en 1867 (11).

21 / Si nous devons maintenant dégager l'idée maîtresse de la Constitution de 1848, nous serions tentés de distinguer ce qui est structurel de ce qui est matériel. Du point de vue de la structure,

(8) L'Assemblée fédérale était composée de deux chambres, le Conseil national et le Conseil des Etats. Toute proportion gardée, le Conseil national (alors de 111 membres) correspondait à la Chambre des Représentants, le Conseil des Etats (alors de 44 membres), au Sénat, mais sans ses pouvoirs particuliers.

(9) Uri, Schwytz, Unterwald (les deux parties, ci-dessus, n. 6), Zoug, Appenzell (la partie catholique), le Tessin (pour une raison financière) et le Valais. A Lucerne et à Fribourg, la décision (positive) a été prise de manière assez artificielle.

(10) La Suisse, Etat fédéral, porte le nom officiel de « Confédération suisse ». Mais ici le substantif n'est pas pris dans son sens technique (ci-dessus, n° 4) ; il correspond au vieux mot allemand *Eidgenossenschaft*. A propos : le nom est bien Confédération suisse, non pas helvétique, comme tant d'auteurs s'obstinent à le répéter. Nous ne parlons pas, nous, de la République gauloise.

(11) Ici, c'est la terminologie allemande elle-même qui est trompeuse : la Confédération de l'Allemagne du Nord (*Norddeutscher Bund*), constituée en 1867, est juridiquement un Etat fédéral.

le but était de concilier deux principes, l'unité nationale de la Suisse et la diversité des cantons. Pour y parvenir, les hommes politiques de l'époque ont, assez naturellement, adopté la forme fédérative, qui rassemble, tout en préservant leur identité, plusieurs Etats en un Etat nouveau.

22 / Mais, bien entendu, les politiques ne font pas des constitutions pour la beauté d'une théorie. Ils ont, en général, des vues plus pratiques. En ce qui concerne le fond, la création de l'Etat fédéral suisse signifie surtout la réunion de 22 cantons en un Marché commun. C'est dans ce sens que la Constitution supprime les douanes inter-cantoniales et donne au législateur fédéral la compétence de fixer un tarif extérieur uniforme ; qu'elle rétablit la nationalité suisse, perdue en 1803, et garantit — sous quelques réserves — à ceux qui l'ont la libre circulation sur le territoire de tous les cantons ; qu'elle attribue aux autorités centrales le pouvoir d'unifier la monnaie, les poids et les mesures et de créer diverses infrastructures nationales : les postes, une Ecole polytechnique, des ouvrages publics intéressant la Suisse ou une partie considérable du pays.

23 / Enfin, les hommes de 1848 ont, comme il était normal, reconnu la primauté de l'Etat fédéral dans le domaine des affaires étrangères et l'ont doté de quelques compétences en matière militaire. Mais, tout compte fait, les cantons restent les principaux acteurs de la vie politique : ce sont eux qui font le droit civil et le droit pénal, exercent la justice et la police, règlent le travail, le commerce et l'industrie, construisent les routes, les écoles et les hôpitaux.

24 / Passant de la structure fédérative à l'organisation des autorités fédérales, nous pouvons nous borner à faire une remarque générale. Le système suisse de règlement des rapports entre le Parlement et le Gouvernement, qu'on tient pour original, doit cette réputation au fait que, l'étant fort peu quand il a été établi, il est resté le même pendant que ses modèles changeaient. En 1848, les constituants ont copié ce qu'ils voyaient dans la plupart des cantons, où un Parlement élu élisait les membres du Gouvernement pour la durée de la législature. Depuis lors, les cantons se sont mis à élire les membres du Gouvernement au suffrage universel, ce qui ressemble, en petit et en collégial, au système américain. Mais le droit fédéral n'a pas suivi, pour une raison qui tient à la diversité linguistique du pays. Et quand le système britannique a commencé d'être connu sur le continent, le droit fédéral ne s'en est pas non plus inspiré, parce que, dans l'intervalle, s'était développée une procédure politique très peu compatible

avec la dissolution du Parlement, qui est le référendum d'initiative populaire (ci-dessous, nos 27 et 36) (12). Il s'ensuit qu'aujourd'hui encore c'est l'Assemblée fédérale qui élit les membres du Conseil fédéral pour une période fixe de quatre ans.

25 / La Constitution de 1848 a fait l'objet d'une révision totale en 1874. Cette révision totale doit être unique en son genre. Il n'était pas question de changer le régime, mais bien plutôt d'approfondir certaines idées, dans certains domaines, par certaines retouches qui formaient un ensemble cohérent : comme une somme de révisions partielles votées d'un seul coup. Les points essentiels de la réforme s'articulent autour de trois pôles : l'attribution de nouvelles compétences législatives à l'Etat fédéral ; l'introduction du référendum facultatif sur les lois fédérales ; la création d'un Tribunal fédéral.

26 / Le législateur fédéral reçoit de nouveaux pouvoirs dans le domaine militaire, dans celui du droit civil (contrats et sociétés) et de la propriété intellectuelle, en matière de police du travail et du commerce, de chemins de fer, de billets de banque, etc. On le voit, il s'agit pour une large part de consolider le Marché commun.

27 / Les Constitutions cantonales ayant, surtout dans les années soixante, vulgarisé l'instrument du référendum sur les lois locales, il était normal qu'en même temps que ces lois devenaient fédérales (ci-dessus, n° 26), les citoyens eussent la faculté de les soumettre à un référendum national.

28 / Enfin, comme il avait été décidé que l'application des futures lois fédérales resterait du ressort des tribunaux des cantons, il était également normal qu'une cour fédérale fût instituée pour veiller à l'unité de la jurisprudence. En revanche cette cour, pas plus que les tribunaux des cantons, ne fut autorisée à contrôler la conformité des lois fédérales à la Constitution. On ne voulait pas, maintenant qu'elles étaient sujettes à référendum (ci-dessus, n° 27), que les magistrats fissent prévaloir leur jugement sur celui du peuple (13).

29 / On peut dire que la Constitution de 1874 a fixé les points principaux de notre régime politique. Depuis lors, ce régime n'a pas subi de transformations profondes, mais bien plutôt des adaptations. Si nous n'avons plus opéré de révision « totale », nous avons, en cent

(12) Que signifie, en effet, une dissolution, si les lois votées par la nouvelle assemblée sont aussitôt rejetées en référendum ?

(13) En termes relevés : pas de *Marbury v. Madison* en Suisse.

treize ans, approuvé environ 120 révisions partielles (et nous en avons, dans le même temps, rejeté un nombre à peu près égal).

30 / De ces 120 révisions partielles, une bonne moitié avaient pour objet le partage des pouvoirs entre l'Etat fédéral et les cantons. Le plus souvent, il faut bien le dire, dans le sens d'une attribution de compétences au législateur fédéral. C'est ainsi qu'il a pu faire des lois dans les domaines du droit civil qui ne lui avaient pas été donnés en 1874, dans celui du droit pénal, dans de nouveaux secteurs de l'économie, sur la Sécurité sociale, la circulation routière, l'aménagement du territoire, l'énergie hydraulique et thermique, la protection de la nature et de l'environnement (14).

31 / C'est encore une révision partielle qui a consacré la seule agrégation de canton que nous ayons connue après 1848 : le Jura, détaché de Berne à la suite d'une lutte qui a bien duré trente ans, est membre de la Confédération suisse depuis 1979.

32 / Mais les révisions partielles ont aussi touché notre organisation. Trois d'entre elles nous semblent particulièrement remarquables.

33 / D'abord, disons-le pour n'y plus revenir, nous avons tardé jusqu'en 1971 avant d'accepter le suffrage féminin. Cette rare lenteur n'a qu'une excuse : à la différence de ce qui s'est passé ailleurs, il a fallu chez nous que les hommes votent (dans un référendum constitutionnel) pour que les femmes puissent voter à leur tour.

34 / Nous avons changé, en 1918, la manière d'élire le Conseil national, qui est la chambre « populaire » de notre Parlement (ci-dessus, n° 17). Nous sommes passés de la majoritaire à deux tours à la proportionnelle et, nous l'avons dit, dans la Constitution. Sans doute la composition d'une assemblée élue doit-elle beaucoup à l'histoire et aux habitudes. Mais le système électoral y est certainement aussi pour quelque chose. Le sentiment général, en Suisse, est que la proportionnelle a stabilisé le rapport des forces entre les partis, ce qui apparaît dans le fait que nous avons aujourd'hui, et depuis un demi-siècle, trois grands partis, un radical (libéral), un socialiste et

(14) Voici, pour fixer les idées, l'exemple du droit pénal. La compétence de l'unifier a été donnée au législateur fédéral en 1898. La loi fédérale (code pénal suisse) date de 1937. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1942. C'est à cette date que les codes pénaux des cantons ont été abrogés. Après de tels transferts, on pourrait penser que les cantons sont exsangues. Mais cette vue est fort exagérée. Il leur reste d'importants pouvoirs. Deux indices : l'épaisseur des recueils des lois cantonales ; le fait que les cantons perçoivent, en vertu de leurs propres lois, plus d'impôts que l'Etat central.

un démocrate-chrétien, qui détiennent chacun entre un quart et un cinquième des sièges ; un parti moyen (dit du centre, donc de droite), qui en a plus d'un dixième ; et une demi-douzaine de petits, qui se partagent le reste. Cette constellation, qui varie peu d'une élection à l'autre, trouve depuis 1960 son reflet dans la composition du Gouvernement.

35 / La troisième réforme, qui est d'ailleurs la plus ancienne, concerne l'initiative populaire : il a été admis, en 1891, que les électeurs, qui pouvaient déjà demander une révision totale de la Constitution, auraient aussi le droit de proposer une révision partielle, sur n'importe quel objet, et même de présenter un texte tout fait, qui serait ensuite soumis au vote populaire sans que l'Assemblée fédérale puisse y apporter le moindre changement. Même si ces propositions rencontrent rarement l'agrément du peuple (15) (huit fois sur une centaine en un siècle), elles alimentent le débat politique et peuvent stimuler, au moins de façon médiate, l'activité législative.

36 / Ce clin d'œil à nos instruments de démocratie directe nous pousse vers notre conclusion. On ne peut pas comprendre l'histoire moderne de la Suisse si on ne comprend pas le référendum. Sans doute la Suisse a-t-elle, comme toutes les sociétés pluralistes, un système de représentation politique. Le Parlement existe (16). Mais il n'a pas toujours le dernier mot, loin de là. Toutes les révisions constitutionnelles qu'il décrète sont soumises, de plein droit, au référendum ; comme y sont également soumises, ainsi que nous venons de le voir (n° 35), les initiatives populaires (17). Enfin, toutes les lois qu'il adopte y sont exposées, depuis 1874 (n° 27), sauf qu'ici le référendum n'a lieu que si les électeurs le demandent (18). Ces trois instruments font que, depuis la création de l'Etat fédéral, le peuple suisse a répondu à plus de 350 questions (environ 150 arrêtés constitutionnels, 100 initiatives populaires, 100 lois) sur lesquelles le vote avait été réclamé. Il n'y a guère de problème qui n'y soit passé, une ou même plusieurs fois : la neutralité, la défense nationale, l'objection de conscience, l'exportation d'armes, les principes de l'économie

(15) Parce qu'il s'agit, presque par définition, d'idées de minorités : si elles étaient majoritaires, le Parlement les aurait réalisées lui-même, sans attendre d'impulsion extérieure.

(16) Je l'ai rencontré, ajoute immodestement l'auteur.

(17) Aujourd'hui, la faculté de déposer une initiative populaire appartient à 100 000 électeurs, dont les signatures doivent être réunies en dix-huit mois. A noter que la Suisse compte environ 4,25 millions d'électeurs.

(18) Aujourd'hui, la faculté de demander le référendum contre une loi appartient à 50 000 électeurs, réunissant leurs signatures dans un délai de quatre-vingt-dix jours.

libérale, les immigrés, les impôts, les banques, le logement, le travail, l'eau, la forêt, le blé, le lait, le sucre, l'alcool, les centrales nucléaires, l'interruption de grossesse, jusqu'à la ceinture de sécurité et à l'heure d'été. Si l'on ajoute que d'autres problèmes, en matière d'enseignement, de santé publique, de constructions routières ou d'occupation des sols, relèvent des cantons, on conviendra que les électeurs se prononcent sur beaucoup d'objets. Et, quoi qu'on puisse penser de la qualité des réponses, cet état de choses a au moins deux conséquences qui peuvent intéresser le lecteur étranger. D'abord, aucun homme politique suisse n'aurait aujourd'hui l'idée de démissionner quand il a été désavoué : cela arrive trop souvent, il ne resterait plus personne. Et puis la lutte pour le pouvoir perd, chez nous, un peu de son ordinaire férocité : car à quoi bon s'échiner pour atteindre au sommet s'il faut s'apercevoir, une fois qu'on y est, que les décisions qu'on voulait prendre sont à la merci d'une saute d'humeur de l'opinion publique ?

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Sur l'histoire suisse en général :

Gagliardi Ernst, *Geschichte der Schweiz*, 3 vol., Zurich, 1934-1937 ; Martin William, *Histoire de la Suisse*, 8^e éd., Lausanne, 1980. Et deux ouvrages collectifs : *Handbuch der Schweizer Geschichte*, 2 vol., Zurich, 1972-1977 ; *Histoire de la Suisse et des Suisses*, 3 vol., Lausanne, 1982-1983.

Sur l'histoire constitutionnelle suisse en particulier :

His Eduard, *Geschichte des neuen schweizerischen Staatsrechts*, 3 vol., Bâle, 1920-1938 ; Rappard William E., *La Constitution fédérale de la Suisse*, Neuchâtel, 1948.

RÉSUMÉ. — *L'auteur cherche à montrer comment la Suisse a créé son régime politique, au dix-neuvième siècle, en agaçant à sa manière des idées connues.*