

La portée historique des constitutions en Suisse

Numa Graa

L'histoire de la Suisse du XIX^e siècle peut être écrite par le prisme des constitutions : institutions, rapports de force politiques, droits fondamentaux ou évolutions sociales se reflètent dans les nombreux textes successifs élaborés dans les cantons ou au niveau national. Après l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1874, la situation change profondément. L'évolution de la société n'est plus nécessairement appelée à passer par la consécration constitutionnelle.

Les révolutionnaires français de 1789 s'étaient donné pour première tâche de rédiger une constitution moderne et rationnelle. Au cours des tumultueuses années suivantes, chaque fraction s'emparant du pouvoir entendit donner au pays une charte fondamentale reflétant ses valeurs et ses aspirations. Dès l'extrême fin du XVIII^e siècle, sous l'influence du voisin français, la Suisse fut également touchée par cette passion constitutionnelle. Les révolutionnaires helvétiques crurent même – mais sans beaucoup de fortune – parvenir à transformer de fond en comble la vieille Confédération en la forçant par quelques articles constitutionnels à se muer en République unitaire et centralisée¹. L'idée selon laquelle une constitution devait pouvoir transformer l'État et la société ne fut pourtant discréditée que temporairement. Lorsque, dès 1830, le libéralisme politique parvint à s'imposer dans une série de cantons (période dite de la Régénération), les révolutions accomplies le furent systématiquement afin d'obtenir une charte fondamentale cantonale garantissant quelques libertés ainsi qu'une meilleure égalité entre citoyens. En Suisse, on se battait alors – littéralement – pour arracher une constitution. Dans l'esprit des libéraux, puis des radicaux de cette première moitié du XIX^e siècle, la politique avait pour objectif principal l'obtention d'une constitution sur laquelle devait ensuite s'appuyer le progrès social et économique, ou encore l'épanouissement des individus.

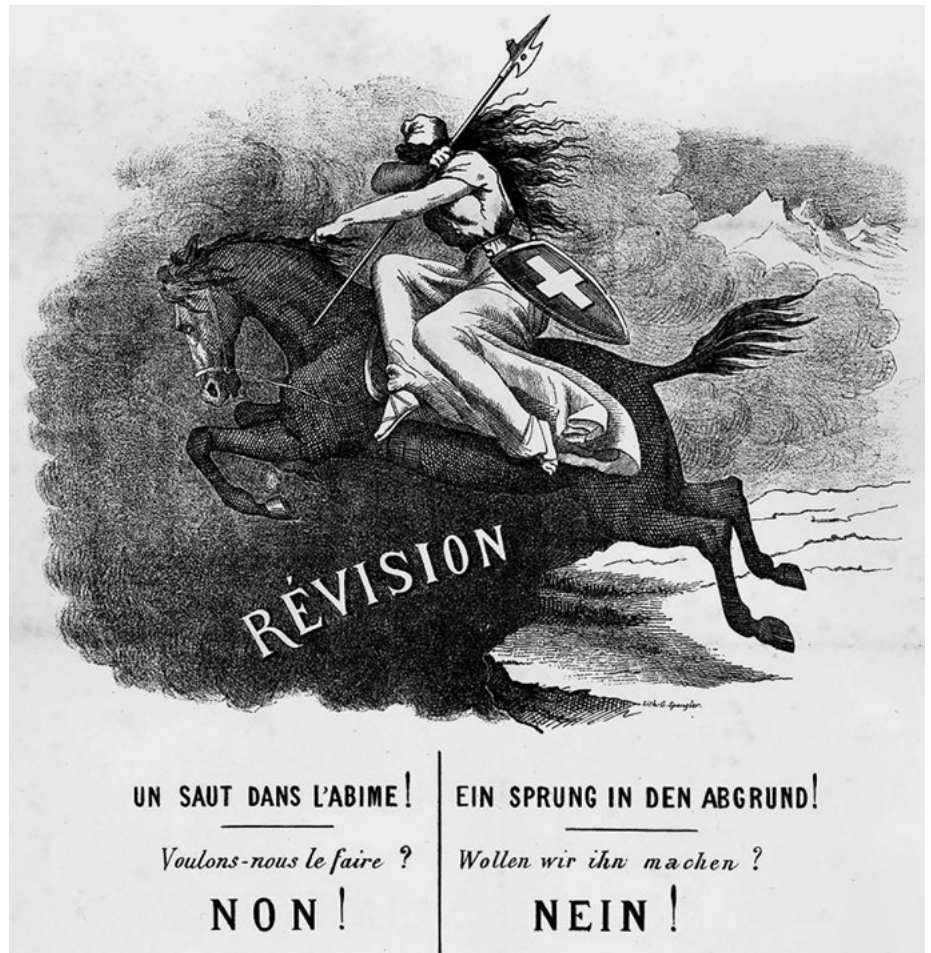
1848 : le pas décisif

En 1847, la Suisse connut la guerre civile (guerre du Sonderbund). Ce bref conflit résulta essentiellement des tensions religieuses et des antagonismes creusés au fil des années précédentes entre, d'une part, les libéraux et radicaux et, d'autre part, la Suisse catholique conservatrice. Mais la prétention des radicaux à doter la Suisse d'une véritable constitution n'avait pas été étrangère à l'accroissement des rancœurs. Les radicaux profitèrent d'ailleurs de leur victoire pour pousser sans désespérer des travaux constitutionnels. L'enjeu dépassait alors les frontières nationales, puisque les monarchies entourant la Suisse redoutaient la création – au centre de l'Europe – d'un État républicain. De manière inespérée, les diverses insurrections qui éclatèrent dès le mois de février 1848 (Printemps des peuples) permirent à la Diète fédérale d'achever son œuvre et de la soumettre à l'acceptation des cantons. Le 12 septembre 1848 déjà, la Diète fédérale put proclamer solennellement l'acceptation de la constitution par une large majorité des cantons et donc des votants. Cette décision n'allait pourtant pas de soi. La première Constitution fédérale aurait en principe dû être adoptée par l'ensemble des cantons, mais le poids politique et économique des vainqueurs du Sonderbund leur permit cet acte révolutionnaire.

Révolutionnaire, la Constitution fédérale de 1848 l'était aussi par sa portée. Pour la première fois, la Suisse voyait un État fédéral se superposer aux cantons. Cette nouvelle entité politique devait garantir l'unité et l'intégrité de la nation, protéger les droits des Confédérés et assurer leur prospérité commune. Les institutions créées étaient inédites en Europe : un parlement bicaméral – dont le modèle était emprunté aux États-Unis d'Amérique – devait permettre une représentation

1 Avec la Constitution de la République helvétique du 12 avril 1798.

de la population tout en préservant les intérêts des cantons composant la Confédération. Le pouvoir exécutif devait être exercé par un collège de sept membres, le Conseil fédéral. La Constitution fédérale de 1848 devait aussi mettre un terme, en Suisse, à l'ère des révolutions. Non seulement parce que désormais la Confédération exigeait de chaque canton une organisation démocratique, mais aussi parce que le texte de 1848 précisait clairement comment il pourrait évoluer à l'avenir. Cinquante mille citoyens devaient notamment pouvoir déclencher un processus de révision. En outre, aucune révision de la Constitution fédérale ne pourrait entrer en vigueur sans la double approbation du peuple et des cantons. Ces mécanismes, pensait-on, mettaient le pays à l'abri des luttes politiques violentes qui avaient marqué la Suisse depuis le début du XIX^e siècle. Sur le plan international, l'importance de la Constitution fédérale n'était pas non plus négligeable. Après le reflux des mouvements républicains dans les divers pays d'Europe, la Suisse demeurait sur le continent un îlot de démocratie représentative entouré de monarchies.



Feuille volante de propagande des fédéralistes en vue de la votation de 1872 sur la révision de la Constitution.

La poursuite des luttes constitutionnelles

Avec la création de l'État fédéral s'installa un régime stable, d'autant que les radicaux et leurs alliés libéraux le dominèrent presque sans partage durant des décennies. Mais cet État n'était pas abouti et des réformes constitutionnelles étaient encore considérées comme nécessaires pour forger une véritable nation suisse. En quoi devaient consister ces évolutions ? Il s'agissait tout d'abord de renforcer la centralisation, en créant une armée fédérale ou en confiant à la Confédération de nouvelles compétences législatives. En outre, comme le réclamait le mouvement démocratique apparu dans les années 1860, il fallait permettre un meilleur contrôle de l'État par la population, par le biais d'outils de démocratie directe, tout en permettant à celui-ci de développer une politique sociale protégeant les catégories les plus précaires. Ces aspirations furent bientôt portées par les forces favorables à une révision constitutionnelle totale. Les révisionnistes pensaient alors transformer la Suisse par sa charte fondamentale, en proposant un transfert considérable du pouvoir au profit de l'État fédéral. Certains d'entre eux conservaient le tropisme révolutionnaire des radicaux des années 1840. En effet, lorsqu'au printemps 1872 le peuple et les cantons furent appelés à se prononcer sur un projet

de constitution extrêmement ambitieux, plusieurs conseillers nationaux révisionnistes envisagèrent, le cas échéant, de se satisfaire de la seule majorité populaire et de passer outre un rejet par les cantons. Dans leur conception des choses, le progrès devait triompher, voire au besoin être imposé au détriment des règles démocratiques. Le rejet du projet par le peuple et les cantons en 1872 montra toutefois que cette tentation de forcer le changement constituait une impasse. C'est par la recherche d'une plus large acceptabilité que les révisionnistes obtinrent finalement un succès en 1874.

La Constitution fédérale de 1874 ne fut cependant pas conçue comme un texte consensuel, mais comme un compromis susceptible de rassembler une majorité du peuple et des cantons. Le camp révisionniste renonça à l'approbation de la Suisse catholique conservatrice, en s'assurant au contraire le soutien des fédéralistes de Suisse romande. Ainsi, la nouvelle constitution entérinait la liberté de conscience et de croyance, tout en comportant plusieurs dispositions dirigées expressément contre l'Église catholique romaine. Comme en 1848, la volonté de transformer la Confédération l'avait emporté sur la prise en compte de la minorité rétive.

Si la Constitution fédérale de 1874 connut une longévité exceptionnelle, ce n'est pas uniquement grâce à ses qualités propres. En 1891, ce texte fut complété pour permettre l'initiative populaire tendant à la révision partielle de la constitution, outil qui existait déjà dans plusieurs cantons. Dès lors, un changement institutionnel ne supposait plus nécessairement le rassemblement d'une majorité cohérente au sein du peuple ni la refonte complète de la charte fondamentale du pays. Des fractions de la population pouvaient se faire entendre et formuler directement des propositions. Cet outil occasionna un affaiblissement de l'Assemblée fédérale en permettant aux forces politiques minoritaires de placer leurs sujets au centre du débat national. Un effet pacificateur en résulta incontestablement. Par exemple, après plusieurs tentatives malheureuses, les conservateurs et les socio-démocrates réussirent en 1918 à obtenir une révision constitutionnelle partielle prévoyant l'élection du Conseil national au scrutin proportionnel et non plus majoritaire. L'hégémonie radicale avait vécu et les différents partis politiques, mieux représentés, durent apprendre à collaborer au sein du Parlement fédéral.

La constitution reste-t-elle un outil de transformation ?

Désormais en constante discussion, la Constitution fédérale fut un facteur de stabilité. Ses défaillances pouvaient être corrigées et ses lacunes comblées, selon les vœux de la population et sans qu'une refonte complète fût nécessaire. Le peuple suisse le fit d'ailleurs savoir en 1935. Cette année-là, il rejeta massivement une initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution fédérale lancée par des fronts d'extrême droite. En cette période de crise économique et démocratique, il eût été périlleux de bouleverser des institutions dont le fonctionnement avait été éprouvé.

Néanmoins, après la Seconde Guerre mondiale, l'idée d'une révision totale de la Constitution de 1874 refit surface. Ce vénérable texte avait été amendé à de très nombreuses reprises (162 révisions partielles), ce qui le rendait illisible. De surcroît, il souffrait de lacunes importantes, notamment car les droits fondamentaux – qui s'étaient étoffés grâce à leur reconnaissance progressive par la jurisprudence du Tribunal fédéral, puis par l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) – y faisaient largement défaut. Pourtant, les travaux qui débutèrent durant les années

Zusammenfassung

Nach der Französischen Revolution waren politische Kämpfe weitgehend Kämpfe um Verfassungen. Auch für die liberalen und radikalen Kräfte in der Schweiz war eine nationale Verfassung nach eigenen Vorstellungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts das Hauptziel. Dieses Ziel erreichten sie mit der ersten Bundesverfassung von 1848, welche nicht nur das Verhältnis von Bund und Kantonen grundlegend umgestaltete, sondern den Menschen gleichzeitig bestimmte Grundrechte einräumte.

Die Idee, dass eine grundlegend neue Ordnung eine Voraussetzung für Fortschritt von Gesellschaft und Staat ist, bildete auch für die Bundesverfassung von 1874 den Ausgangspunkt. Dies änderte sich, als 1891 die Volksinitiative in der Verfassung verankert wurde: Diese ermöglichte es erstmals auch politischen Minderheiten, Verfassungsänderungen zu bewirken.

Heute spielen grössere verfassungsrechtliche Umwälzungen der Institutionen kaum mehr eine Rolle in der politischen Debatte. Die geltende Bundesverfassung aus dem Jahr 1999 ist vielmehr zu einem Stabilitätsfaktor geworden. Es scheint sehr unwahrscheinlich, dass die Schweizer Bevölkerung sie zugunsten eines neuen institutionellen Abenteuers vollständig ändern möchte.

1970 furent fraîchement accueillis, dans la mesure où ils tenaient à altérer en profondeur les institutions dans un sens centralisateur. Le temps des bouleversements constitutionnels semblait définitivement révolu et la Constitution fédérale de 1999 consista essentiellement dans une mise à jour et un toilettage de la précédente. Signe d'une perte d'intérêt de la population pour ce processus de révision totale, seulement 35 % du corps électoral prit part au scrutin de 1999, alors que la participation avait dépassé les 80 % en 1874.



Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.
Gouache calligraphiée sur papier, offerte par l'artiste soleurois Laurenz Lüthi au Conseil national en 1850. Cette représentation de la Constitution fédérale emprunte sa composition à une reproduction du Pacte fédéral de 1815. Le texte est surmonté d'une allégorie d'Helvetia, à laquelle Arnold Winkelried (à gauche) et Guillaume Tell (à droite) rendent hommage.

Il faut constater que la lutte constitutionnelle a perdu la signification qu'elle pouvait avoir au XIX^e siècle. À notre sens, le dernier grand changement occasionné en Suisse par une révision constitutionnelle est la reconnaissance des droits politiques fédéraux pour les femmes en 1971. Aujourd'hui, la politique du pays et – dans une large mesure – sa législation sont influencées par des relations internationales, au premier rang desquelles celles avec l'Union européenne. Les droits fondamentaux reconnus en Suisse sont ceux gravés dans la CEDH et leur portée se trouve essentiellement précisée par la Cour de Strasbourg. Dans ces conditions, peut-on sérieusement songer à refondre totalement le pays par une révision constitutionnelle ? Durant les années 1870, la création d'une armée fédérale par le biais d'une nouvelle charte fondamentale pouvait par exemple être vue comme un enjeu de survie nationale. Quel défi actuel trouverait sa réponse dans un nouvel article constitutionnel ? Même l'obtention de nouveaux droits populaires ne semble plus constituer un enjeu, puisque la fréquence des initiatives fédérales est au contraire souvent considérée comme problématique. Il faut croire que l'histoire ne s'écrit plus guère, en Suisse, par la constitution.

Références

- Humair, Cédric (2009) : 1848 Naissance de la Suisse moderne, Antipodes, Lausanne.
- Kölz, Alfred (2006/2013) : Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne, 2 volumes traduits de l'allemand, Stämpfli, Berne.
- Meuwly, Olivier (2023) : Une brève histoire constitutionnelle de la Suisse, Livreo-Alphil, Neuchâtel.

DOI

<https://doi.org/10.5281/zenodo.8270269>

L'auteur

Titulaire d'un doctorat en droit de l'Université de Lausanne et d'un doctorat en histoire moderne et contemporaine de l'Université Paris-IV Sorbonne, Numa Graa est professeur associé au département d'histoire du droit et des doctrines juridiques et politiques à la Faculté de droit de l'Université de Genève depuis 2021. Ses recherches portent essentiellement sur l'histoire du droit et des institutions suisses.

