

## NOTE VIII

## LE FÉDÉRALISME SUISSE (1)

La Constitution fédérale suisse peut paraître, à un observateur superficiel, n'être qu'une copie en miniature de la Constitution des Etats-Unis ; et il n'est pas douteux que les hommes d'Etat de la Suisse n'aient, en 1848, sur un ou deux points, en particulier dans l'organisation du Conseil des Etats ou Sénat, suivi intentionnellement les précédents américains. Mais, malgré tout, le Fédéralisme suisse est le produit naturel de l'histoire suisse ; il porte un caractère particulier qui lui est propre et qui mérite une étude attentive.

Trois idées dominent les institutions de la Suisse moderne.

La première, c'est la souveraineté incontestée et directe de la nation.

En Suisse, la volonté du peuple, lorsqu'elle est exprimée de la façon prévue par la Constitution, est reconnue comme suprême. Cette suprématie n'est contestée par aucun parti politique ni par aucune fraction de la communauté. Personne ne songe à changer la base démocratique des institutions nationales. Il n'existe pas en Suisse une fraction qui, comme les réactionnaires en France, médite de renverser la République. Il n'existe aucune fraction de la communauté qui, comme les Bohémiens en Autriche, ou les Français en Alsace, soit ou puisse être considérée comme manquant de loyalisme envers le gouvernement central. En Suisse, non seulement la suprématie mais encore l'autorité directe de la nation est reconnue à la fois théoriquement et pratiquement. La vieille idée de l'opposition entre le Gouvernement et le peuple

(1) Voyez LOWELL, *Governments and Parties in Continental Europe*, II, *Switzerland*, pp. 180-336 ; ORELLI, *Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* ; MARQUARDSEN, *Handbuch des Oeffentlichen Rechts*, IV, 1, 2.

a disparu. Toutes les parties du Gouvernement, en comprenant dans cette expression non seulement l'Exécutif mais aussi le corps législatif, sont les agents reconnus de la nation, et le peuple intervient directement dans tous les actes importants de la législation. En un mot, en Suisse, la nation est souveraine de la même manière qu'un roi ou une reine puissante était souverain au temps où la monarchie était un pouvoir prédominant dans les pays de l'Europe ; et nous comprendrons mieux l'attitude de la nation suisse envers ses représentants, soit dans l'Exécutif, soit dans le Parlement, si nous remarquons que le peuple suisse occupe une situation semblable à celle qu'occupait par exemple la reine Elisabeth en Angleterre. Quelque grande que fût l'autorité de la reine, celle-ci n'était point un tyran ; mais en réalité, c'est elle qui gouvernait en définitive le pays, et ses ministres n'étaient que ses serviteurs et ne faisaient qu'exécuter sa politique. La reine ne légiférait pas directement, mais, par son veto et par d'autres moyens, elle contrôlait toutes les lois importantes. Telle est, en termes généraux, la situation du peuple suisse. L'Exécutif fédéral et le Parlement fédéral suivent la ligne politique approuvée par le peuple. Sous le nom de Referendum s'exerce un veto populaire sur les lois votées par la législature ; et, de nos jours, sous le nom d'Initiative, on a essayé d'introduire la législation plus ou moins directe par le peuple. Quels que soient les mérites des institutions suisses, l'idée qui les gouverne est évidente. La nation est le monarque ; l'Exécutif et les membres de la législature sont les agents du peuple ou ses ministres.

La deuxième idée dont s'inspirent les institutions suisses est que la politique est un genre d'affaires. Le système de Gouvernement suisse est une sorte d'affaire. Les affaires de la nation sont traitées par des hommes capables, qui réalisent la volonté de la nation.

La dernière et la plus originale conception des Suisses est aussi l'une de celles que des étrangers, élevés sous d'autres systèmes constitutionnels ont de la difficulté à saisir. C'est que l'existence de partis politiques n'entraîne pas nécessairement l'adoption du Gouvernement de parti.



Tels sont les principes, les conceptions que l'on trouve dans les institutions suisses ; ils sont étroitement liés entre eux ; ils dominant et, dans une large mesure, ils expliquent le fonctionnement des différentes parties de la Constitution suisse. Beaucoup de ses traits sont d'ailleurs communs à tous les Gouvernements fédéraux, mais ses caractères spéciaux sont dûs à la prédominance des trois idées sur lesquelles l'attention du lecteur a été appelée. C'est ce qui ressortira bien de l'examen des différentes parties de la Constitution suisse.

I. *Le Conseil fédéral.* — Ce corps, que nous appellerions en Angleterre le Ministère, se compose de sept personnes, qu'élisent, à leur première réunion, les deux Chambres, qui forment l'Assemblée fédérale suisse ou le Congrès et qui, pour cette élection, siègent ensemble. Les conseillers sont nommés pour trois ans, et comme ils sont élus à la première réunion de l'Assemblée, laquelle est elle-même élue pour trois années, ils conservent leur poste jusqu'à la réunion de la prochaine Assemblée fédérale, lorsqu'une nouvelle élection a lieu. Les conseillers ne doivent pas nécessairement être élus, quoiqu'en fait ils le soient, parmi les membres de l'Assemblée fédérale. Sans doute, ils perdent leur siège par une élection ; toutefois, comme ils peuvent prendre part aux débats de chaque Chambre, on peut, en pratique, les considérer comme membres de l'Assemblée ou du Parlement. Les pouvoirs confiés au Conseil sont vastes. Le Conseil est l'exécutif de la Confédération ; il possède l'autorité qui appartient naturellement au gouvernement national. Il remplit aussi, quelque étrange que cela puisse paraître à un Anglais ou à un Américain, des fonctions judiciaires. Au Conseil sont renvoyées, en bien des cas, des questions de « droit administratif » et aussi certaines catégories d'affaires que des Anglais ou des Américains tiendraient pour des questions strictement juridiques. Ainsi le Conseil a déterminé, il y a quelques années, quels étaient les droits de l'Armée du Salut en ce qui concerne sa réunion en public ; si et dans quelle mesure la législation cantonale pouvait interdire ou réglementer ses réunions. De même, le Conseil donne la sanction requise aux Constitutions ou aux modifications aux Constitutions

des cantons, et décide si les clauses de ces Constitutions sont ou ne sont pas incompatibles avec les articles de la Constitution fédérale suisse. Il est appelé à maintenir les bonnes relations entre les cantons et le gouvernement fédéral ou national et, d'une manière générale, à assurer la conservation de l'ordre, et, en définitive, le respect de la loi dans tout le pays. Toutes les affaires étrangères sont soumises à la surveillance du Conseil, et la conduite des relations extérieures doit, étant donné la situation de la Suisse, toujours former une partie très importante et très délicate des devoirs du gouvernement.

Bien que les conseillers soient élus par l'Assemblée, ils ne sont pas révocables par elle ; par suite, le Conseil peut être considéré comme un corps indépendant ; mais à un autre point de vue, le Conseil n'est pas indépendant. On s'attend à ce qu'il exécute, et, en fait, il exécute la politique de l'Assemblée, et en définitive la politique de la nation, tout comme on attend d'un homme d'affaires sérieux qu'il exécute les ordres de celui qui l'emploie. Bien des affaires qui sont, en pratique, réglées par le Conseil peuvent constitutionnellement être décidées par l'Assemblée elle-même, qui, toutefois, d'ordinaire, laisse la transaction des affaires dans les mains du Conseil. Mais le Conseil fait des rapports à l'Assemblée, et si l'Assemblée exprime une résolution distincte sur un sujet quelconque, cette résolution doit être ramenée à effet. Personne ne s'attend à ce que, soit le Conseil, soit les conseillers individuellement quittent leurs fonctions, parce que des propositions ou des lois présentées par eux à l'Assemblée ont été repoussées, ou parce qu'une loi votée avec l'approbation du Conseil par les Chambres est arrêtée au moment où elle est soumise au peuple. En outre, le Conseil, — bien que, à raison de l'élection de ses membres par l'Assemblée fédérale, il doive en général être d'accord avec les sentiments de ce corps, — ne représente pas une majorité parlementaire, comme le fait un Ministère anglais ou français. Les conseillers, quoique élus pour trois ans, sont rééligibles et, en règle, ils sont réélus. La conséquence, c'est qu'un même personnage peut garder ses fonctions pendant seize ans ou plus, et que le caractère du Conseil ne change que faiblement ; il y a même eu, dit-on, des



cas où la majorité du Parlement appartenait à un parti et la majorité du Conseil à un autre, et ce défaut d'harmonie dans les vues politiques générales entre le Parlement et le gouvernement n'a eu aucun inconvénient. La vérité, c'est que le Conseil n'est pas un Cabinet, mais un Bureau pour la gestion des affaires; ce qu'on appelle le Président de la Confédération, qui est élu chaque année parmi les membres du Conseil, n'est pas autre chose que le Président de ce Bureau. On peut très bien comparer le Conseil Fédéral à un Bureau de Directeurs choisis par les membres d'une grande Société par actions. En un sens, le Bureau n'a pas de pouvoir indépendant. La majorité des actionnaires, s'ils le veulent, peuvent toujours contrôler son action ou modifier sa politique. En un autre sens, comme nous le savons bien, ce Bureau est le plus souvent libre de tout contrôle. Tant que les affaires sont bien, ou même passablement administrées, les actionnaires n'ont ni le désir, ni pratiquement le pouvoir d'intervenir. Ils savent que les directeurs possèdent la connaissance et l'expérience qui manquent aux actionnaires, et que toute intervention dans la gestion du Bureau mettrait en péril la prospérité de la Société. Ainsi en est-il pour le Conseil fédéral. Son indépendance est la source de sa force. Il n'entre pas en conflit avec l'Assemblée; par conséquent, il forme un corps permanent, qui administre — avec un succès marqué — les affaires publiques. C'est un corps d'hommes d'affaires qui s'occupent des affaires de l'Etat.

Il convient d'insister avec soin sur l'organisation et le caractère du Conseil ou du Bureau suisse, parce qu'il nous offre un genre d'Exécutif différant à la fois du Gouvernement de Cabinet de l'Angleterre ou de la France, et du Gouvernement présidentiel de l'Amérique. Le Conseil ne représente pas, comme un Cabinet anglais, directement et immédiatement un parti politique prédominant. Il n'est pas susceptible d'être renvoyé à un moment quelconque. Ses membres conservent leurs sièges pour une période plus longue que le temps pendant lequel un Ministère anglais ou un Président américain peuvent espérer garder leurs fonctions. Mais le Conseil, quoique différant considérablement

d'un Cabinet, est un Exécutif Parlementaire (1). Il n'a pas, comme le Président américain, une autorité indépendante propre, qui, à raison de son origine électorale populaire, peut l'emporter sur l'autorité de la législature et même la contredire.

L'histoire constitutionnelle de la Suisse depuis 1848 n'a montré aucun de ces conflits entre l'Exécutif et le corps législatif, qui se sont produits plus d'une fois aux Etats-Unis. La situation du Conseil peut, si nous voulons un parallèle historique, être comparée à celle du Conseil d'Etat dans l'*Instrument of Government* de Cromwell et, à la vérité, le Conseil ressemble beaucoup à ce qu'aurait été le Conseil d'Etat si l'*Instrument of Government* avait été, conformément aux vues de l'opposition parlementaire, modifié de façon à permettre la réélection fréquente par le Parlement des membres du Conseil (2). Si nous voulons un parallèle moderne, nous le trouverons peut-être dans le service civil anglais. Les membres du Conseil sont, comme les chefs permanents des départements du gouvernement anglais, des fonctionnaires qui occupent leurs fonctions d'une manière permanente, qui sont strictement les serviteurs de l'Etat, qui doivent exécuter, et qui exécutent les mesures qu'ils peuvent n'avoir point combinées, et une politique qu'ils peuvent ne pas approuver. Cette comparaison est la plus instructive, parce que, en l'absence d'un service civil perfectionné, les membres du Conseil remplissent en réalité plutôt les attributions de fonctionnaires civils permanents que celles de ministres.

II. *L'Assemblée fédérale.* — Le Parlement est, à coup sûr, calqué, jusqu'à un certain point, sur le Congrès américain. Pour différents objets, toutefois, les deux Chambres qui les composent siègent ensemble. Comme nous l'avons déjà vu, elles élisent, ainsi réunies, le Conseil fédéral ou Ministère fédéral. En outre, en certaines matières administratives, l'Assemblée est, à la diffé-

(1) Voyez la note III, *supra*, p. 385 et s.

(2) Voyez le « Constitutional Bill of the First Parliament of the Protectorate », ap. 39; GARDINER, *Constitutional Documents of the Puritan Revolution*, p. 366, 367.



rence des Assemblées représentatives auxquelles les Anglais sont habitués, une Cour finale d'appel par rapport au Conseil. Toutefois, la principale fonction de l'Assemblée est de recevoir des rapports du Conseil et de légiférer. Elle ne siège qu'un court laps de temps chaque année, et se consacre très-étroitement à l'administration des affaires. Les lois votées par elle peuvent, sur le renvoi au peuple, être arrêtées. Ses membres sont presque constamment réélus et c'est, semble-t-il, l'un des Parlements les plus ordonnés et les plus travailleurs.

L'Assemblée se compose de deux Chambres. Le Conseil des Etats, ou, pour lui donner un nom plus exact, le Sénat, représente les cantons, chacun d'eux envoie deux membres au Sénat.

Le Conseil national, comme la Chambre américaine des représentants, représente directement les citoyens. Le nombre de ses membres varie avec la population, et chaque canton y est représenté proportionnellement à sa population.

A un point de vue important, l'Assemblée fédérale diffère du congrès américain. Aux Etats-Unis, le Sénat a jusqu'ici été la plus influente des deux Chambres. En Suisse, le Conseil des Etats devait, croyaient les fondateurs de la Constitution, avoir l'autorité qui appartient au Sénat américain. Cette attente a été trompée. Le Conseil des Etats n'a guère joué qu'un rôle secondaire dans le fonctionnement de la Constitution, et possède bien moins de pouvoir que le Conseil national. Les raisons que l'on en donne sont multiples. Les membres du Conseil sont payés par les cantons qu'ils représentent. Le temps pour lequel ils sont nommés est réglé par chaque canton et a été généralement court. Le Conseil n'a pas de fonctions spéciales telles que celles du Sénat américain, et le résultat général a été que les principaux hommes d'Etat ont cherché à entrer, non pas au Conseil des Etats, mais au Conseil national. Une raison pour laquelle le Conseil des Etats n'a pas rempli les espérances de ses créateurs semble avoir échappé à l'attention du peuple suisse. La situation et les fonctions du Conseil fédéral ou du ministère, sa permanence et ses relations avec le Parlement fédéral, rendent impossible, pour la Chambre qui représente les cantons, de prendre la place qui est occupée en Amé-

rique par la Chambre qui représente les Etats. La position intérieure du Conseil des Etats en Suisse mérite l'attention. C'est l'une des parties de la Constitution qui a été suggérée par l'expérience d'un pays étranger ; et c'est, sans doute pour cette raison qu'elle ne s'est pas accordée avec les institutions natives de Suisse.

III. *Le Tribunal fédéral* (1). — Ce Tribunal a été créé par des hommes d'Etat qui connaissaient le poids et l'autorité qui appartiennent à la Cour suprême des Etats-Unis ; mais le Tribunal fédéral a été dès le début, c'est encore un corps très différent et un corps bien moins puissant que la Cour suprême américaine. Il se compose de quatorze juges, et d'autant de suppléants élus pour six ans par l'Assemblée fédérale qui désigne aussi le Président et le Vice-Président du Tribunal pour deux ans. Il possède une compétence criminelle dans les affaires de haute trahison et en ce qui touche à ce que nous pouvons appeler les grands crimes et délits, quoique ses pouvoirs comme tribunal criminel soient rarement exercés. Il a juridiction en ce qui touche les litiges entre la Confédération et les cantons, et entre les cantons eux-mêmes, et d'une manière générale, dans tous les procès dans lesquels la Confédération ou un canton sont partie en cause. Il décide aussi toutes les questions de droit public, et, peu à peu, par l'effet de la législation fédérale, il a été constitué virtuellement en Cour générale d'appel vis-à-vis des tribunaux cantonaux pour toutes les affaires nées à l'occasion des lois fédérales, et dont l'intérêt en litige dépasse 3 000 francs. Ajoutez à cela que le Tribunal reçoit les plaintes pour violation des droits constitutionnels des citoyens, et ceci sans distinguer si le droit prétendu violé est garanti par la Constitution fédérale ou par une Constitution cantonale. L'objet pour lequel, à l'origine, le Tribunal fut constitué était de rendre des décisions ou plutôt de faire des déclarations juridictionnelles sur des points de droit public en discussion ; et sa juridiction civile a, sous la pression des circonstances, été portée au-delà des limites dans lesquelles les fondateurs de la Confédération suisse voulaient la restreindre.

(1) LOWELL, *Op. cit.*, t. II, p. 214 ; ORELLI, *op. cit.*, pp. 38-44.

