

90 Olivier Meuwly

19 AVRIL 1874 L'AUDACE DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE



GRANDES DATES

19 AVRIL 1874
L'AUDACE DE
LA DÉMOCRATIE DIRECTE

COLLECTION LE SAVOIR SUISSE

Cette collection a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Elle publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Elle s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Elle vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Un site web (www.lesavoirsuisse.ch) complète le projet éditorial. Il représente, dans une Suisse en quête de sa destinée au 21^e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et il contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

La *Collection Le savoir suisse* est publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend: Jean-Christophe Aeschlimann, journaliste; Robert Ayrton, politologue et avocat; Julia Dao, collaboratrice scientifique aux affaires internationales de l'Office fédéral de la culture, Berne; Giovanni Ferro Luzzi, directeur scientifique au service de recherche en éducation du Canton de Genève; Bertil Galland, président du comité, journaliste et éditeur; Nicole Galland-Vaucher, Neuchâtel, directrice scientifique pour la formation continue universitaire, UNIL-EPFL; Véronique Jost Gara, cheffe de projets à la Fondation Leenaards; Jean-Philippe Leresche, professeur et directeur de l'Observatoire Science, Politique, Société, UNIL; membres fondateurs et honoraires: Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat (Vaud); Nicolas Henchoz, directeur EPFL+ECAL Lab; Stéphanie Cudré-Mauroux, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne.

La publication des volumes de la *Collection* est soutenue à ce jour par les institutions suivantes:

LOTÉRIE ROMANDE – FONDATION FERN MOFFAT DE LA SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE VAUDOISE –
UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – UNIVERSITÉ DE GENÈVE – UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL – FONDATION
SANDOZ – FONDATION LEENAARDS – FONDATION JUCHUM

que l'Association «Collection Le savoir suisse» et l'éditeur tiennent ici à remercier.

Olivier Meuwly

19 AVRIL 1874

L'AUDACE DE
LA DÉMOCRATIE
DIRECTE



Presses polytechniques et universitaires romandes

La série «Grandes Dates» est animée par *Olivier Meuwly*
Conseiller scientifique de la Collection Le savoir suisse pour ce volume :
Francis Python

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

Secrétariat de la Collection : *Christian Pellet*
Graphisme de couverture : *Valérie Giroud*
Illustration de couverture : *Coupole du Palais fédéral, Berne,*
photographie de Peter Mosimann
Maquette intérieure : *Allen Kilner, Oppens*
Mise en page et réalisation : *Marlyse Audergon*
Impression : *IRL plus SA, Renens*

La *Collection Le savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), fondation scientifique dont le but est principalement la publication des travaux de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), des universités et des hautes écoles francophones.

Le catalogue général peut être obtenu aux PPUR, EPFL – Rolex Learning Center, CH-1015 Lausanne, par e-mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40 ou encore par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition, 2013

© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne

ISBN 978-2-88915-012-0

ISSN 1661-8939 (Collection Le Savoir Suisse)

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

1	LE OUI QUI SOULAGEA.....	9
	La Suisse de l'échec de 1872 à la Constitution de 1874 – Un cheminement laborieux vers la modernité – 19 avril, la Berne fédérale en fête	
2	UN ÉTAT À CONSTRUIRE 1848-1854.....	15
	L'avènement de nouveaux principes – Des institutions politiques et économiques toutes fraîches – La naissance d'un serpent de mer: le rail – Les limites d'une alliance: l'université fédérale – Pressions pour les réfugiés politiques – Le regain conservateur	
3	LES PRINCIPES DE 1848 REMIS EN QUESTION ET LA CRISE DU RADICALISME 1854-1864	35
	Un changement de génération – Les méandres de la question ferroviaire – Un fond de crise internationale – Stämpfli et la <i>Männer-Helvetia</i> – La <i>Männer-Helvetia</i> entre le national et l'international – Le sort de la Savoie	
4	LES PREMIÈRES PASSES D'ARMES EN VUE D'UNE RÉVISION DE LA CONSTITUTION 1864-1866...	53
	Vers une reconfiguration du champ politique suisse – Radicaux, centristes et conservateurs catholiques – L'économie suisse de l'industrie et du rail – Les premières organisations ouvrières – Les démocrates et les prémises d'une forme d'Etat social – Les conquêtes du mouvement démocrate – Démocrates et conservateurs: une jonction de causes – Le massacre de Chantepoulet – Un Conseil fédéral renouvelé – De la politique économique à la révision constitutionnelle – 1865/1866: une révision constitutionnelle vivement contestée – D'une révision à l'autre	
5	VERS LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION 1866-1872.....	85
	L'ombre du Kulturkampf – Entre droit matrimonial et droit commercial – La motion du 21 décembre 1869 et le lancement de la révision – Armée, unification du droit et droits populaires – L'institution du référendum est adoptée	

– Enseignement, liberté de conscience : le voile du Kulturkampf – Jésuites et couvents – Les conséquences économiques du projet constitutionnel de 1871

6	UN COMPROMIS SALVATEUR 1872-1874.....	107
	Une campagne sous haute tension – L’arme des révisionnistes : le <i>Volksverein</i> – L’irruption du Kulturkampf – Un compromis juridique décisif – Dans une Suisse partiellement centralisée une nouvelle ère commence	
	BIBLIOGRAPHIE.....	119

«Jede Ordnung im Staate ohne die Einwilligung des Volkes ist ungültig. Die Regierung stützt sich bloss auf dem Willen des Volkes ; eine andere Grundlage ist Usurpation und berechtigt zur Revolution. »

«Tout ordre étatique qui se prive de l'accord du peuple n'est pas valable. Le gouvernement ne peut s'appuyer que sur la volonté du peuple ; tout autre fondement équivaut à une usurpation et légitime la révolution. »

Simon Kaiser (1828-1898)
Conseiller national soleurois de 1857 à 1887

1

LE OUI QUI SOULAGEA

La Suisse de l'échec de 1872 à la Constitution de 1874

La tendance était rassurante. Depuis quelques semaines, en Suisse, le projet d'une nouvelle constitution était au centre des débats. Le peuple suisse devait se prononcer le 19 avril 1874. Ses partisans s'autorisaient un léger optimisme. Une première version avait été refusée en scrutin populaire le 12 mai 1872. Cette fois, le camp de la réforme voulait croire qu'il ne subirait pas un nouvel affront. Même dans les terres les plus hostiles à une révision en profondeur des institutions fédérales, même dans les régions dressées contre les avocats d'une Suisse plus centralisée, on avait vu fondre leur résistance. Non que le nouveau texte fût salué avec enthousiasme jusqu'aux confins les plus reculés du pays; personne ne se faisait d'illusion. Mais on pressentait qu'une majorité se dessinerait en faveur de la Constitution dans sa dernière mouture, si désirée, passée au crible de nombreux compromis, apte à calmer les craintes que le projet de 1872 avaient allumées.

Rien n'était pourtant gagné. Quelques jours avant le scrutin, à Lausanne, les adversaires résolu de toute centralisation avaient houspillé le conseiller d'Etat Louis Ruchonnet, l'homme fort du canton de Vaud, la tête de file des fédéralistes romands au Conseil national, le grand artisan du vote négatif de 1872. C'est l'homme qui avait alors scellé l'alliance entre les radicaux romands et les catholiques conservateurs contre les velléités unitaires des radicaux alémaniques et du centre libéral des « barons du rail ». Il avait combattu les adeptes d'une Suisse débarrassée de ses frontières intérieures, obstacles à la liberté des échanges,

et il avait vaincu. Mais il était aussi l'inspirateur du compromis qui avait permis au projet de 1874 de voir le jour. Ainsi s'étaient effacées les réticences initiales de son propre camp. Mais les cantons catholiques espéraient-ils encore, secrètement, que le « coup » de 1872 pourrait se reproduire ?

En vérité les dés étaient jetés. Même les adversaires de la centralisation dans les cantons protestants, tels les radicaux genevois et vaudois renforcés de quelques collègues zurichoïses comme l'ancien conseiller fédéral Jakob Dubs, s'étaient fait une raison : ils tablaient tout au plus sur un résultat sans triomphe ni raz-de-marée pour les partisans de la révision. Il n'empêche que l'ambiance était restée lourde à Berne en ce dimanche 19 avril. Tous les signaux positifs ne valaient pas une décision du peuple souverain. Sans doute le Kulturkampf, ce mouvement de fond qui avait éclaté en Suisse l'année précédente et dont nous allons analyser la nature, avait-il achevé de saborder l'alliance entre radicaux fédéralistes et conservateurs catholiques ; sans doute cette énième résurgence des luttes religieuses helvétiques avait-elle définitivement rallié, en dehors des cercles catholiques, les derniers sceptiques à l'égard du projet corrigé sous les lustres du palais fédéral : à Rome, l'attitude de la Curie et sa volonté de faire de la Suisse une terre de reconquête avaient mis les nerfs à vif. Enfin, les menaces d'un nouveau Sonderbund proférées par des vaincus du 12 mai en cas de nouvel échec devant le peuple, s'étaient tues.

Mais un ultime revirement de l'opinion n'était-il pas à redouter ? La majorité des électeurs avait-elle bien perçu les enjeux du vote ? L'émotion qui avait accueilli le vote de 1872 était certes retombée, mais la froide raison, inspiratrice du compromis des radicaux des deux tendances, régnait-elle vraiment dans les esprits ? Le petit monde politique suisse avait ressenti le vote du 12 mai comme un tremblement de terre. Sûrs de leur victoire, les artisans de la révision s'étaient retrouvés sonnés, ébranlés, déconcertés. La joute semblait avoir coupé la Confédération en deux camps irréductibles. Les centralisateurs ne pouvaient imaginer la défaite ; il avait paru incontestable que certains particularismes relevant en premier lieu du droit privé

et des affaires militaires devaient être abolis. Le salut du pays ne pouvait passer que par une remise à plat de ses institutions, d'un réexamen complet des compétences des cantons et de la Confédération, et de leur équilibre. Pouvait-on douter de la nécessité d'une refonte de la Constitution alors que la vie des Helvètes soulignait chaque jour en toute évidence les dysfonctionnements de la subtile mécanique instaurée en 1848 ?

Un cheminement laborieux vers la modernité

La Suisse se modernisait à grands pas. C'était la preuve que le programme d'action décliné par le texte de 1848 avait porté ses fruits. Il avait transformé en profondeur les habitudes politiques du pays. D'un agrégat de cantons souverains conduisant sans coordination le fragile attelage de l'alliance confédérale était sorti un Etat fédéral certes encore sommaire, mais doté d'une réelle capacité d'action, capable de légiférer dans des domaines variés, et surtout en mesure de fixer des lignes directrices, d'esquisser des axes de développement, de réfléchir aux infrastructures nécessaires à la population. La Suisse en voie de modernisation était en mal d'institutions en appui de ses besoins : elle devait trouver sa place dans un contexte européen et mondial, lui-même en mutation. Il lui fallait les armes qui lui permettraient de se battre à égalité avec les autres Etats, de faire valoir sa créativité économique et industrielle sur les marchés les plus éloignés.

L'Europe ne montrait-elle pas elle-même la route à suivre ? Des Etats nationaux puissants se constituaient aux frontières helvétiques. Là où s'étaient agglutinés une kyrielle de principautés et royaumes, au nord et au sud, plus ou moins indépendants, la carte politique s'était simplifiée. Comment devait réagir la Suisse ? Continuer à vénérer l'édifice délicat édifié en 1848 ? Ou prendre acte d'évolutions qui la dépassaient ? Certes, il fallait veiller à préserver les multiples équilibres qui la constituent, mais s'adapter aussi, mettre en valeur ses atouts, rassembler ses forces quitte à écorner les principes constitutionnels établis par la génération des pionniers. Le maintien de la modeste