

PETER STADLER (Zurich)

Fédéralisme en Suisse

Par fédéralisme on entend en Suisse¹ le principe qui repose sur le maximum d'autonomie et d'autodétermination des cantons vis-à-vis de la Confédération. Les racines de cette autonomie se trouvent dans la vieille forme de la Confédération et de ses alliances confédérales, périmées en 1798. Cet ancien régime ne connut donc aucune charte commune à tous ses membres, qui liait ensemble les XIII vieux cantons. Le seul organe commun, la diète, rassemblait à des intervalles plus ou moins réguliers les représentants des cantons et de quelques alliés (Zugewandte) et n'avait que des compétences fort restreintes, qui ne touchaient surtout pas l'administration intérieure des cantons.

La République helvétique de 1798, due à l'occupation française, remplaça ce système d'un coup par un système tout contraire, extrêmement centralisateur, influencé non seulement par la Révolution (et plus immédiatement par la Constitution du Directoire), mais aussi par ses antécédents du Despotisme éclairé. En réduisant tout le pouvoir à un

¹ Vu que la bibliographie sur le fédéralisme en Suisse est très étendue, je me borne à citer quelques titres. Pour toute recherche plus détaillée je renvoie à J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 2. Vol., Neuchâtel 1967. Parmi les travaux, qui traitent spécialement du fédéralisme, je note: H. Nabholz, *Der Kampf um den zentralistischen Gedanken in der eidgenössischen Verfassung 1291 - 1848*, Zurich 1918; F. Fleiner, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zurich 1941 (surtout les essais *Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz* et *Unitarismus und Föderalismus in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika*); D. Lasserre, *Etapes du Fédéralisme. L'expérience suisse*, Lausanne 1954; M. Imboden, *Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus*, Bâle 1955 (reimprimé dans *Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge*, Bâle 1971); H. Lüthy, *Vom Geist und Ungeist des Föderalismus*, Zurich 1971. En vue de la situation actuelle: Y. Hangartner, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Berne 1974; *Le fédéralisme réexaminé*, 3 vol., Berne 1973; L. Neidhart, *Der Föderalismus in der Schweiz*, Zurich-Cologne 1975; R. Ruffieux, *Fédéralisme et liberté en Suisse durant la première moitié du XIX^e siècle*, dans: Raymond Oberlé (Ed.), *Le concept de liberté dans l'espace rhénan*, Mulhouse 1976, p. 9 ss.; M. Frenkel, *Swiss Federalism in the twentieth century*, dans: J. Murray Luck (Ed.), *Modern Switzerland*, Palo Alto (USA) 1978, p. 323 ss.

gouvernement peu fort, puisqu'il dépendait d'une occupation étrangère, ce nouveau régime a tout-de-même préparé le chemin à une modernisation et un nivellement sociopolitique et institutionnel. Si la République helvétique ne forma qu'un épisode, elle eut pourtant de longs retentissements — toutes les autres constitutions suisses du XIX^{ème} siècle peuvent être considérées comme une série d'antithèses, de réactions à cette provocation unitaire.

On peut donc parler d'un mouvement dialectique qui dans une suite de renouvellements constitutionnels tend à modifier les deux modèles — celui parfaitement fédéraliste et décentralisateur antérieur à la Révolution, et son contraire de 1798. Sans entrer dans les détails, je veux nommer les étapes principales: l'acte de médiation de 1803, constitution d'inspiration napoléonienne, qui peut être considérée comme une sorte d'ancien régime modernisé et adapté aux besoins du Premier Consul — surtout avec son Chef d'Etat, le Landammann, formant une sorte de Mini-Consul. Puis le Pacte fédéral de 1815, reflet de la Restauration. Les deux Constitutions marquent un retour à une souveraineté cantonale très étendue, tout en redressant les liens communs. Ce qui importe pourtant, c'est l'intégration des pays anciennement sujets, des baillages, qui forment de nouveaux cantons. Cette 'révolution' accomplie en 1798 n'est plus mise en question, malgré des tentatives de l'aristocratie de l'ancienne Berne.

Un autre héritage de la République helvétique: pour la première fois, elle a aboli tous les privilèges et a créé un droit de citoyen pour tous les Suisses. Il y eut donc une tension entre ce droit fondamental et le rétablissement d'un ordre plus ou moins aristocratique à partir de 1803 et à l'époque de la Restauration. Le renouvellement politique et social tendait donc à une transformation dans la Confédération comme dans les cantons. Le moment d'une nouvelle émancipation vint en 1830; c'est la Régénération qui débuta sous l'influence de la Révolution de Juillet. Des nouvelles couches sociales — des intellectuels et des industriels aisés mais politiquement sous-privilegiés — réussirent à changer les constitutions des cantons les plus avancés. Le renouvellement du pacte fédéral devenait un programme à la fois économique et national. Après une première tentative échouée en 1832/33 la question s'aggravait par le conflit confessionnel qui mit en garde la plupart des cantons catholiques-conservateurs contre un tel renouvellement. La guerre du Sonderbund 1847, qui peut être considérée comme une des dernières guerres de religion en Europe, fut à la fois une défaite du fédéralisme en tant qu'il représentait une idéologie strictement prérévolutionnaire et antilibérale.

La Constitution de 1848, oeuvre d'un Libéralisme pondéré et conscient des traditions, forme un bilan remarquablement mûr des antagonismes. Le bicamérisme adopté selon le modèle des Etats-Unis, en

discussion en Suisse pourtant depuis 1800², correspondait aux besoins d'une Confédération qui unissait des cantons d'étendue et de mentalités aussi diverses. Les deux chambres sont le Conseil national, aujourd'hui fixé au nombre de deux cents et composé selon le nombre des habitants de chaque canton. Et le Conseil des Etats (c.à.d. des cantons) qui se compose de deux députés par canton, au total 46 (après la formation du nouveau canton du Jura). C'est donc, à peu près, la chambre des représentants et le Sénat des Etats-Unis. Le pouvoir exécutif organisé sous forme d'un Conseil fédéral de sept membres, ménageait des susceptibilités fédéralistes en garantissant une participation des divers cantons et langues. Ce n'est qu'à partir de 1848 que la pluralité des langues a été fixée dans la Constitution³. On peut même dire que la Suisse romande gagnait en importance ce que les petits cantons traditionnellement conservateurs en perdaient. Le rôle de la diversité des langues comme principe formatif du fédéralisme a pourtant été surestimé. Les XIII cantons de la vieille Confédération étaient tous de langue allemande, quoiqu'il y ait eu des sujets et des alliés de langue française ou italienne. Evidemment le français a été la langue préférée des classes élevées dans certains cantons aristocratiques. Mais c'était sans importance politique, car — à l'exception du canton de Vaud (1798) — les cantons romands ne furent admis qu'en 1815 à la Confédération. Ce fut d'ailleurs la délégation du canton de Vaud qui obtint en 1848 que les trois langues principales fussent reconnues comme langues nationales dans un cadre constitutionnel.

Même après 1848, la Confédération dut s'installer sur un petit pied. Elle n'eut que des ressources financières fort modestes (douanes et quelques impôts indirects), et la vie politique continuait à circuler dans les cantons. Ce n'est que peu à peu que Berne comme nouvelle capitale gagnait une certaine importance. Mais il manquait toujours et manque encore un vrai centre de la Suisse, un centre à la fois politique, économique et intellectuel. La Confédération a bien créé une Ecole polytechnique à Zurich, mais pas d'université — bien qu'elle avait, selon la constitution, le droit et même le mandat de la faire. Les universités sont toutes du domaine cantonal.

Plusieurs 'moteurs' ont cependant contribué à renforcer le courant centralisateur. L'unification de l'Italie et ensuite celle de l'Allemagne ont joué un rôle sans doute considérable. On peut même dire que la Suisse a en quelque sorte et dans un cadre plus modeste anticipé quelques traits caractéristiques de cette concentration du pouvoir en 1848 — pourtant avec cette restriction importante, qu'aucun canton suisse n'ait eu une influence prépondérante comparable à celle du Royaume

² D.-F. Monneron, *Essai sur les nouveaux principes politiques*, Lausanne 1800 (surtout le chapitre *De l'unité fédérative*).

³ C. Hegnauer, *Das Sprachenrecht der Schweiz*, Zurich 1947, p. 33 ss.

de la Sardaigne ou de la Prusse. La démarrage — *take-off* industriel et l'essor économique n'auraient point pu s'effectuer dans le cadre étroit d'une souveraineté cantonale. Des entreprises ferroviaires comme le Gotthard nécessitèrent une intervention de la Confédération qui peut être considérée comme une sorte de prélude à la nationalisation des chemins de fer.

Un événement d'une importance fondamentale fut la révision constitutionnelle de 1874, étape qui fut critiquée par les conservateurs comme extrêmement étatiste. Depuis, la constitution n'a plus été révisée entièrement, mais des révisions partielles fort nombreuses qui se firent entretemps, ont accordé à la Confédération beaucoup de compétences supplémentaires. La grande accélération dans la concentration des pouvoirs se fit vers la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècles, puis entre les deux guerres. Il s'agissait d'unifications nécessaires en ce qui concerne l'organisation militaire, le droit de travail et les assurances sociales. Le moteur le plus fort devenait cependant — comme aux Etats Unis — le droit de la Confédération aux impôts directs, innovation de 1915, considérée d'abord comme provisoire, mais restée en vigueur depuis ce temps sous les dénominations diverses⁴. Elle a fait de la Confédération un puissant répartiteur financier. Les moyens et l'instrument administratif de la Confédération sont devenus importants à la suite de ce développement. Par les subventions matérielles et la péréquation financière, la Confédération se trouve assez forte pour tenir en dépendance les cantons financièrement faibles, piliers traditionnels du fédéralisme. On pourrait donc dire, théoriquement, que l'unification est devenue parfaite par la force des choses.

Cependant il y a des barrages fort puissants au courant unificateur. En première ligne les cantons. Naturellement il est exagéré de considérer les cantons comme souverains, ce qui est pourtant inscrit littéralement dans les constitutions de 1848 et 1874. Car souveraineté veut dire puissance suprême et comprend donc le droit à la politique extérieure. De cela il ne peut plus être question depuis 1848. Aussi avant cette date les cantons n'eurent ce droit que sous une forme fort restreinte. Même les cantons catholiques n'avaient formé un cadre politique qu'en groupe. Dans un contexte européen les cantons suisses étaient beaucoup trop petits, pour jouer un rôle politique. Cela va sans dire. Beaucoup plus grave fut le rétrécissement de leurs compétences intérieures. Les grands fédéralistes du XIX^{ème} siècle tels que Jacob Burckhardt et Philipp Anton von Segesser n'ont pas cessé de regretter ce courant de leur temps. Mais nous pouvons constater, malgré ce développement, le réveil du fédéralisme sous des aspects différents et des conditions plus moder-

⁴ H. Oechsli, *Die Entwicklung des Bundessteuersystems der Schweiz*, Einsiedeln 1967.

nes. Cette métamorphose se dessine vers 1880, marquée par un changement de mentalité et l'avènement d'une nouvelle génération. Les contemporains de 1848 perdent leur influence politique. Une diversification sociologique s'effectue dans le catholicisme après le 'Kulturkampf'. Il a pu se réorganiser et s'adapter aux données nouvelles grâce à des innovations démocratiques (nous en parlerons tout de suite) et à son expansion démographique ⁵.

La liberté d'établissement permettait et encourageait la formation des communautés catholiques dans des régions mixtes ou protestantes. D'où venait un rajeunissement des cadres politiques, une adaptation à des milieux plus industrialisés et modernisés dans le catholicisme suisse.

Un autre élément a fortifié vers la fin du XIX^{ème} siècle les tendances fédéralistes. Les cantons romands, jusqu'en 1848 plutôt neutres à cet égard, sont devenus bientôt des centres et des lieux de rassemblement d'une opposition fédéraliste. Écoutons un témoin célèbre dans son temps, le conseiller fédéral Numa Droz, qui écrivait vers la fin du siècle. Sa distinction très nette entre un Etat fédératif et un Etat unitaire est remarquable: „A mon avis, la Suisse n'est pas mûre pour l'Etat unitaire. Si elle doit jamais l'être, ce dont je me permets de douter très fort, elle ne passera à cette situation que graduellement. Le brusque essai tenté par la République helvétique une et indivisible a été suivi d'un demi-siècle de réaction. Les luttes que nous soutenons pour l'exécution de la constitution de 1874 ont pour cause principale la répugnance des populations à des lois et à des habitudes nouvelles. C'est pourquoi j'estime qu'on doit être circonspect et y regarder à deux fois avant de changer les bases fondamentales de notre constitution actuelle” ⁶.

Presqu'un demi-siècle plus tard, à la veille de la seconde guerre mondiale, Gonzague de Reynold, un des fervents esprits de la pensée fédéraliste et catholique et, à la fois, un éminent représentant de la Suisse romande, parlera d'une „affinité profonde entre nous” — les Romands — „et la Suisse centrale. Le rôle de Berne fut d'opérer la jonction et de faire entrer définitivement les Pays welsches (c'est-à-dire francophones — note de l'auteur) dans la Confédération suisse”. Il fait une différence entre le fédéralisme et ce qu'on appelle en Suisse alémanique le *Kantönligeist* c.à.d. l'esprit spécifiquement et étroitement cantonal — „celui-ci n'est qu'un phénomène de dégénérescence. L'esprit cantonal s'est mis à dégénérer à partir du moment où l'Etat fédéral s'est mis lui-même à confisquer à l'Etat cantonal ses droits, ses attributions, ses responsabilités de république”. Et il continue: „Le fédéralisme n'est pas régionalisme, la décentralisation, comme l'entendent, par exemple, nos voisins

⁵ U. Altermatt, *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto*, Zurich—Cologne 1972.

⁶ N. Droz, *Etudes et portraits politiques*, Genève et Paris 1895, p. 111.

de France, lorsqu'ils cherchent à lutter contre l'unification bureaucratique et à ranimer la vie des provinces. Le régionalisme et la décentralisation excluent toute idée d'Etat, de république, tout principe de souveraineté". Et Gonzague de Reynold définit le fédéralisme par „réalité suisse" — „le caractère constant et unique grâce auquel il existe réellement une Suisse"⁷. Voilà certes une constatation qui touche au lyrisme, mais dénonce clairement un sens très prononcé d'un anti-étatisme romand, qui tire ses racines des Etats cantonaux, c'est-à-dire des Cantons compris comme Etats. C'est un problème intéressant de suivre l'opposition de la Suisse romande contre 'Berne' et contre son étatisme détaillé. Certainement la conscience de la minorité a joué un certain rôle, puisque la prépondérance de la Suisse alémanique était un fait économique et politique. Des réactions de défense se manifestent à chaque instant. En tout cas, depuis une centaine d'années beaucoup de nouvelles lois se heurtent à une opposition à la fois des petits cantons catholiques et des cantons welsches. L'instrumentaire du fédéralisme s'est enrichi. Le mouvement démocratique qui s'est manifesté dès 1860 dans différents cantons a pu se réaliser grâce à la révision de la constitution en 1874 sur le plan confédéral, au moins partiellement. Le principe de la représentation indirecte resta intacte et les membres de l'exécutif, les sept conseillers fédéraux ne furent pas élus par le peuple et ne le sont pas encore aujourd'hui. Mais cette révision de 1874, tout en augmentant les compétences de la Confédération, a introduit, grâce à des innovations démocratiques (référendum facultatif contre les lois fédérales, sur la demande de trente mille citoyens) un nouveau champ d'action aux forces décentralisatrices, en permettant à des petits groupements d'obtenir des plébiscites sur des lois contestées. Cette chance a été utilisée, souvent avec succès. Un exemple: en 1882 échoua la tentative de centraliser l'enseignement à cause d'un tel plébiscite. On peut donc dire que cette révision fut à la fois centralisatrice et fédéraliste. Et ce mouvement démocratique se poursuivit après 1874. En 1891 nous l'introduction du droit d'initiative pour les articles constitutionnels. Toute modification de la constitution exige pourtant une majorité non seulement des voix mais aussi des cantons. On voit donc, comme des tendances démocratiques qui à l'origine n'envisageaient pas un affaiblissement du pouvoir central, ont pourtant raffermi le fédéralisme, en mobilisant des groupements mécontents de diverses origines. D'où résultait que l'opposition devenait de plus en plus imprévisible et incalculable. D'autant plus que la démocratie directe tend à fatiguer et surmener les citoyens.

Les partis politiques ont dû s'adapter à ce mécanisme constitutionnel. Ils ont pris, historiquement parlant, naissance dans les cantons et sont

⁷ G. de Reynold, *Défense et illustration de l'esprit suisse*, Neuchâtel 1939, p. 57, 70 - 71, 73.

encore organisés dans les cantons, bien qu'ils poursuivent leur but dans un cadre national. Mais souvent ils reflètent un certain cantonalisme ou même régionalisme. Le parti libéral radical, qui avait un pouvoir presque illimité dans la Confédération après 1848 et qui monopolisa le Conseil fédéral jusqu'en 1891, a du modifier peu à peu sa position. En 1891, pour la première fois, un catholique conservateur entra dans le gouvernement suisse. Depuis, le Conseil fédéral est devenu peu à peu comme un miroir de la force des grands partis et une expression de la concordance politique — surtout lorsqu'en 1959 les socialistes sont arrivés à une participation égale. Plusieurs motifs ont avancé ce développement. Mais c'était surtout le besoin d'intégration, la tendance d'attirer des couches sociales jusque-là sous-représentées dans la Confédération. La règle veut qu'aucun canton ne peut avoir plus d'un membre dans le Conseil fédéral. C'est une concession au fédéralisme, qui a pu être maintenue jusqu'au présent. Elle restreint la sélection, mais garde aux petits cantons la chance d'être représentés dans le gouvernement fédéral.

Un dernier point mérite d'être noté. L'économie suisse, sa structure industrielle et bancaire est restée décentralisée. Elle ne s'est pas développée dans un cadre strictement cantonal, mais plutôt régional. Certes, il y a les grandes agglomérations urbaines et économiques, mais dès le début de l'industrialisation il y a aussi beaucoup de petits centres industriels. Ce fait a augmenté l'importance de certains cantons — d'entre eux pas mal de petits cantons.

L'activité économique a servi pour beaucoup d'hommes politiques comme point de départ, et cela en vertu des liaisons étroites entre l'économie, les communes et les cantons. Les recherches d'Erich Gruner sur la sociologie des députés suisses fournissent beaucoup d'exemples à cet égard⁸. Les débuts du réseau ferroviaire suisse dans les années 1850 et 1860 peuvent servir d'exemple. La Confédération se vit alors devant l'impossibilité de construire les principales lignes des chemins de fer. Il a fallu recourir au capital privé, qui — sous le contrôle plus ou moins étroit des cantons — construisait avec l'aide des banques ce réseau compliqué, qui dans sa densité peut être considéré comme véritable image du fédéralisme⁹. La puissance légendaire de ces barons des chemins de fer fut rompue par la nationalisation des lignes principales en 1898. Cependant une autre puissance était en pleine éclosion: celle des associations des intérêts économiques, dont l'influence avait été presque nulle dans les premières années de la Confédération. Là aussi les années autour de 1880 marquaient une étape: c'est à cette époque que commence en Suisse, comme en Allemagne, l'essor de ces groupements à la suite des dépressions économiques, de la récession conjonc-

⁸ E. Gruner, *L'assemblée fédérale suisse 1848 - 1920*, 2 vol., Berne 1968.

⁹ H. Lüthy, *Die Schweiz als Antithese*, Zurich 1969, p. 22.

turelle et des crises agraires. Depuis ils ont pris une influence tellement considérable, que toute législation dépend non seulement des cantons, mais aussi de ces associations d'intérêts.

A part cela, c'est surtout le droit d'imposition, resté aux cantons et aussi aux communes, qui se révèle comme un instrument du fédéralisme d'une importance toujours croissante. La force d'attraction des régions intéressantes au point de vue fiscal, mais souvent économiquement faibles, a fait naître tout un réseau de succursales et d'entreprises industrielles. Elle a relevé le poids des zones même périphériques et de certains cantons petits et longtemps sous-privilegiés. Mais cette connexion entre vie publique et économique a confondu beaucoup d'intérêts politiques avec ceux des groupements économiques. Par ces tendances, les éléments de décentralisation ont pu garder leur importance malgré l'urbanisation et la force absorbante des grandes agglomérations.

Voilà quelques aspects historiques et contemporains du fédéralisme suisse. Incontestablement, il reste un facteur d'une influence remarquable. Le besoin d'une vie politique à part et dans un cadre limité, soutenu par des traditions, se révèle toujours à de nombreuses occasions. Le fait que le territoire de l'ancien évêché de Bâle s'est formé comme un canton autonome prouve la vitalité de ce principe — et cela même dans une région économiquement plutôt faible et peu industrialisée. Des tentatives d'affaiblir le fédéralisme par l'abolissement du Conseil d'Etat ont peu de chance. On n'arrivera pas non plus à amoindrir l'importance traditionnelle des cantons par un régionalisme artificiel. Même le projet d'une nouvelle Constitution suisse, qui vient d'être publié et qui contient plusieurs modernisations, n'ose pas modifier à fond la répartition des pouvoirs entre confédération et cantons. Comme nous venons de voir, c'est surtout l'importance économique et fiscale des cantons qui protège les tendances fédératives. Une des conséquences plutôt fâcheuses est le fait, que la Suisse devient de plus en plus un refuge fiscal international et que le fédéralisme risque de se perdre dans une connexion des intérêts pécuniaires. Il peut bien en résulter un accroissement de réserves matérielles, mais aussi des dangers politiques.