

CHAPITRE 11

CONSTITUTION FEDERALE 1848

1) Elaboration, contexte

Rédaction dans la foulée gagnante du parti radical lors de la guerre du Sonderbund, La doctrine radicale est devenue pour une large part le droit constitutionnel suisse.

Les auteurs présentent leur oeuvre comme l'aboutissement logique de la Confédération du XIII^e siècle.

→ Préambule: affermir l'alliance des confédérés.

La Constitution de 48 = une solution parmi d'autres.

Elle représente un équilibre par rapport aux oscillations entre la période de la Révolution et de la Restauration: centralisation et décentralisation.

- Sous l'Ancien Régime, la Suisse est une confédération d'Etat (Staatenbund). Liens lâches entre confédérés. Elle forme un ensemble très distinct de ses voisins (GE ≠ France): elle s'oppose. Mais en elle-même = assemblage disparate.
- En 1798, la France impose à la Suisse une constitution et fait de la Suisse un Etat unitaire et centralisé.
- En 1802, II^e de la République helvétique même pas rentrée en vigueur, adoptée par référendum. On a compté les abstentions comme des oui ⇒ adoption. Relativement fédéralistes.
- 1803 Acte de Médiation imposé par Bonaparte. Il fait de la Suisse un Etat fédéral avec un état central faible.

En fait la Médiation a fonctionné comme un régime de confédération. Il combine l'histoire et la REVOLUTION: il n'y a plus que des cantons suisses.

1. Les cantons forestiers centraux retrouvent la Landsgemeinde.
2. Les cantons villes ne peuvent pas revenir à l'ancienne situation: obligés de faire place à une représentation de la campagne. Gouvernement du canton et le gouvernement de la commune sont distincts.
3. Il y a de nouveaux cantons: St-Gall, Turgovie, Argovie, Tessin, Vaud: anciens sujets ou amis.
Ils se dotent d'un gouvernement assez proche de l'idée révolutionnaire: suffrage censitaire, ville privilégiée.
4. Les Grisons: 3 lignes
⇒ Equilibre entre les anciennes forces politiques et les nouvelles forces économiques.

Inconvénient du régime

- Imposé par la France
- Une partie du territoire est amputé: Jura, Département du Léman, Département du Simplon.

- Restauration: Pacte fédéral de 1815. Renégocier la Confédération étape par étape: mais difficile. Cette Confédération restaurée doit intégrer les sujets alliés devenus cantons sous l'Helvétique et intégrer les nouveaux cantons: GE, NE, VS ≈ régime de la Médiation moins centralisé: les 4 sortes de cantons.
 - inégalité censitaire
 - mandat de longue durée
 - ...
 NE reste une principauté du Roi de Prusse.

La Restauration rétablit l'ancienne Confédération. Tout le territoire était devenu uniforme et fractionné en canton souverain.

En 1829, un mouvement de régénération qui parcourt les cantons (on n'a toujours pas tout réalisé), mouvement accéléré par la Révolution française de 1830. Le parti radical voit le jour et se développe. Les cantons dominés par ce parti révisent leur Constitution, les autres s'enfoncent dans le conservatisme. Le développement économique demande un rapprochement réciproque entre les cantons. But: se défendre contre l'étranger ⇒ barrières douanières appropriées. Mais les conservateurs bloquent cette idée à la Diète où ils sont majoritaires (Diète redevenue une assemblée où chaque canton vote). Les cantons conservateurs 1/3 de la puissance économique et démographique. Les cantons radicaux + autres concluent en 1832 le Concordat des Sept. Les cantons se garantissent mutuellement contre le renversement de leur régime régnant en place. Les cantons conservateurs ripostent par la Constitution de la ligne de Sarnen. Le problème c'est que chacun cherche des alliances à l'étranger.

Des attaques commencent contre les catholiques, contre Lucerne. Lucerne repousse les attaques des Corps Francs. Mais les cantons catholiques prennent peur et déclarent le problème à la Diète qui ne bronche pas. Résultat: certains cantons renforcent leur défense: Sonderbund: alliance secrète entre des cantons conservateurs. (Grand Conseil de Fribourg lâche le secret). Les cantons réussissent des coups de force dans d'autres cantons.

La majorité à la Diète change. Les régénérés déclarent le Sonderbund interdit. La Diète est résolu de recourir à la force, si les conservateurs ne s'exécutent pas. Les Britanniques informent la Diète que les Grandes puissances sont prêtes à intervenir pour remettre de l'ordre. La guerre du Sonderbund est déclenchée avant et très vite gagnée par la Diète.

Ce conflit est plus qu'un conflit entre protestant et catholique ou entre régénérés et conservateurs. On pouvait être protestant et conservateur. On impose aux cantons occupés des gouvernements radicaux. La Diète nomme une commission pour réviser le Pacte fédéral. Pour obtenir passe à la Diète à la majorité de 13 cantons 1/2 et du peuple à 15 cantons 1/2. Beaucoup de gens n'avaient pas voté. On a rangé les abstentions par les oui (→ Lucerne). La ratification à Fribourg: le Grand Conseil s'est substitué au peuple (qu'il aurait rejeté).

Le changement est considérable: la Suisse devient un Etat fédéral.

A) PREAMBULE

- Constitution imposée par les radicaux ⇒ la doctrine radicale devient le droit constitutionnel suisse.

L'unité de la Suisse n'a plus été discutée. Plus de guerre civile. Tentative (1856) royaliste à Neuchâtel + combats violents au Tessin. Mais la Constitution a connu révision sur révision: au niveau fédéral ou cantonal ⇒ Longévité ⇒ Evolution. La Constitution suisse est le cadre d'une expérience unique en Europe: Etat minuscule mais une grande expérience en droit constitutionnel.

Gouvernement populaire très largement direct: expérience unique de participation populaire.

- Plan de la Constitution

- Préambule → rattachée à l'histoire
- Dispositions générales (ch.1)
- Autorité fédérale (ch.2)
- Révision de la Constitution fédérale (ch.3)
- Dispositions transitoires

Le constituant croit moins à l'éternité de son oeuvre.

- Cette Constitution ≡ doctrine radicale devenue le droit constitutionnel: forgée sur le terrain des cantons régénérés. Ces modèles cantonaux ont inspiré la Constitution fédérale. Et, la Constitution fédérale et ses modifications ont influencé les Constitutions cantonales.

I.P. Vital Troxler: La Constitution des USA comme modèle de la Réforme constitutionnelle helvétique.

⇒ Mélange constitution cantonales et américaines. Différence USA/Suisse: les cantons beaucoup plus petits que les états ⇒ Etat fédéral l'emporte en Suisse.

B) LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES

Au Nom de Dieu Tout Puissant: formule traditionnelle. Il n'y a personne entre eux et Dieu ⇒ ils sont un Etat indépendant.

Préambule: aboutissement de l'histoire suisse ⇒ on rattache la Constitution au Pacte de 1291. Souvenir du passé.

Le préambule ≈ préambule de la Constitution des USA: renforcer les liens entre les membres de l'Union (USA)

1) LA STRUCTURE POLITIQUE

- **Art.11:** Les cantons énumérés qui font l'Alliance:
 - Zürich, Berne, Lucerne qui dominent la campagne
 - Uri, Schwytz, Unterwald
 - ...

Les peuples des 22 cantons souverains ⇒ contrat social ⇒ peuple.

≈ 10^e amendement de la Constitution des USA. On reprend: les cantons souverains en tant que pas limités par la Constitution fédérale. En fait, ce n'est qu'une façade, car il n'y a plus que des compétences cantonales. Les cantons sont décentralisés et non plus souverains. L'obligation des cantons de demander l'approbation et la garantie de leur Constitution

← **Art.6** Les conditions de la garantie fédérale sont strictes:

1. Rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale: le droit fédéral \equiv modèle du droit cantonal.
2. Les Constitutions cantonale doivent assurer l'exercice des droits politiques, des formes républicaines qui doivent être représentatives et démocratiques.
Représentative: il faut une participation du peuple par le Parlement: assemblée législative élue.
Démocratique: le peuple peut participer à une Landsgemeinde.
3. Constitution cantonale acceptée par le peuple et peut être révisée lorsque la majorité absolue des citoyens le demande \Leftrightarrow contrat social.

Art.7 Les cantons sont bridés par l'Etat fédéral. Les alliances entre les cantons interdites: par contre, convention possible mais doit être portée à l'autorité fédérale (\leftarrow éviter le Sonderbund)

Désormais interdit aux cantons d'expulser un de ses ressortissants (Kulturkampf) \Rightarrow Heimatlos. Dorénavant, tout suisse jouit des droits civils dans la Confédération.

- Conséquence de la forme représentative. Neuchâtel se déclare indépendante du Roi de Prusse \rightarrow canton.

2) LES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN

- Il existe une nationalité suisse dès lors. Tout Suisse a désormais un minimum de droits civils dans la Confédération. Pour les droits politiques, ils restent du ressort du canton.
Art.41: liberté d'établissement pour les ressortissants des confessions chrétiennes. Disposition vite éliminée. Napoléon III (1866): traité franco-suisse en contrepartie la liberté des Français en Suisse. Les confessions reconnues: catholique, église réformée, protestant dissident. Les Français juifs avaient la liberté d'établissement mais pas le Suisse juif \Rightarrow révision.
- Droit de pétition: peut s'adresser à toute autorité qui doit l'entendre mais libre de la suite à donner.
- Droits civils et politique fédérale (\Leftrightarrow clause de courtoisie aux USA ne s'étend pas forcément au statut professionnel ou commercial: médecins, avocats).
- **Art.49** : Exécution des jugements civils définitifs: jugement rendu dans un canton est exécutoire dans tout le pays (\Leftrightarrow full faith and credit clause). \equiv Reste de traité international: rapport entre l'Etat fédéral et les cantons.
- Liberté du commerce et de l'industrie (41 IV)
- Liberté de la presse (45)
- Liberté d'association (46)
- Liberté de culte (44): pour les religions chrétiennes reconnues. La liberté d'établissement dépend de l'une des religions reconnues. Elle a bouleversé la répartition des populations en permettant la mobilité exigée par le commerce et l'industrie. 75% de majorité dans 11 cantons. Berne est de confession réformée. Les 10 autres \equiv catholiques. La main d'oeuvre catholique pauvre + main d'oeuvre européenne dans les cantons réformés.

3) REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LA CONFEDERATION ET LES CANTONS

Ce partage est le fruit d'un compromis entre les cantons et la Confédération. La Constitution américaine: les attributions données à l'autorité fédérale: pouvoir exprès. Puis ce qui est interdit à l'Etat fédéral, puis ce qui est interdit aux Etats.

1) PREROGATIVES CONSERVEES DES CANTONS

- Les cantons conservent leur législation civile. En 1874, l'art.64 (1^e version): la Confédération peut légiférer en matière civile. 1898 modification de 64: la Confédération reçoit la pleine compétence en matière de droit privé (principe de la codification générale).
- Les cantons conservent la législation pénale. 1898 la Confédération reçoit la compétence mais faut encore temps pour réalisation.
- Compétent en matière de culte. Plaine liberté de croyance et conscience (1874 seulement).
- Droit des langues reste aux cantons (109 → 116): c'est seulement la langue dans laquelle l'Etat s'exprime.
- L'enseignement (22). La Confédération peut faire une université suisse et une école polytechnique. L'enseignement primaire obligatoire (1874). L'enseignement est devenu quelque chose de fondamental. Plusieurs causes:
Héritage du Siècle des Lumières ≡ condition de la liberté. Au XIX^e on a compris les enjeux:
 - former des citoyens pour diriger le pays
 - des citoyens libéraux acquis aux idées du libéralisme: pour engagement politique
 - fournir une classe politique
 - comprendre les débats politiques pour le peuple.
 - donner à la population une qualification professionnelle ≡ école 1^e étape de la vie sociale (cours d'instruction civique ⇔ cours de droit constitutionnel).
 - régénéré l'Etat. Il faut encore réformer les mentalités ⇒ effort pour que les petites classes reçoivent les bases élémentaires et laïcs.
 - opposition à la régénération: ecclésiastique (protestants et catholiques) pensent que la religion est en péril si on n'apprend plus à lire sur ouvrages laïcs. Parents et employeurs: les enfants ne peuvent plus travailler; les industriels sont contents d'avoir de la main d'oeuvre à bon marché.

2) ATTRIBUTIONS PARTAGEES

- Travaux publics (21) entrepris en principe par les cantons. La Confédération peut intervenir pour soutenir des ouvrages d'intérêt général pour le pays → routes, ponts (35): la Haute surveillance de la Confédération sur ces ouvrages. La Confédération peut intervenir pour subventionner les routes importantes ⇔ développement économique.
- Armée (13-20): souvenir du Sonderbund, souvenir des avatars lors d'intervention mal placée de l'étranger ⇒ armée importante.
La Confédération s'occupe de l'instruction, de l'organisation générale.
Recrutement, équipement, nomination des officiers restent cantonale.

Il n'y a qu'une armée fédérale, pas cantonale, car peur du Sonderbund.

- Domaines vitaux pour l'intérêt public

3) ATTRIBUTIONS SPECIFIQUEMENT FEDERALES

- La Confédération veut assurer l'indépendance de la Suisse vis-à-vis de l'extérieur et assurer un cadre de développement homogène. La Confédération a la **haute main sur la politique étrangère** (8): trop peur de voir France et Autriche se mêler du Sonderbund.
- Assurer des ressources à la Confédération et communications faciles (33). La **poste** devient un monopole fédéral
 - unification du service postal
 - baisse les prix
 - amélioration du système.

La poste et les postiers ≡ symbole de la Confédération.

Les timbres à rayure: moins on envoie plus c'est cher.

Ce service est rentable: il permet une aide aux cantons et ressources financières pour la Confédération.

- On a supprimé tout les péages intérieurs (23) pour favoriser le commerce. On maintient des droits de douanes étrangers. Partage des ressources entre la Confédération et les cantons: moyens d'exister (éviter la Diète de régénération qui avait aucune moyen d'action) [↔ USA: le congrès aucune ressource à disposition. Etats se hérissent des frontières pour s'embêter ⇒ avec la Constitution on donne ressources].
- La monnaie (36): monopole fédéral de la monnaie pour favoriser industrie. La Suisse est divisée entre partisans alémaniques du florin et romands du francs ⇒ circuit économique différent: vers le Rhône, vers l'économie allemande ⇒ désintégration e la Confédération si on laissait aller les choses. On a cette idée d'une unité monétaire suisse. Le franc l'emporte parce que basé sur le modèle décimal et remplace les 800 sortes. La frappe des monnaies devient un monopole fédéral. Avant 79 autorités différentes.
⇒ Cadre économique uniforme: où se développe une économie suisse.
Le franc suisse n'a pas été toujours fort.
- Un système de poids et mesures uniformes (37): unité formée par la Confédération. Avant chaque canton avait son système ⇒ compliquait les échanges. Avant on avait le pied, l'aune (= mètre). Régression pour les cantons romands: à cause de l'influence française, ils avaient adopté le système métrique. On leur impose un système (déjà violent pour les Alémaniques): ils attendent que les cantons alémaniques s'adaptent.
Les attributions de prérogatives de la Confédération face aux cantons.
- Monopole des monnaies : 88 émissions → 800 monnaies différentes (monnaie de compte et de paiement)
Unification des poids et mesures (art. 37). Concordat de 1834 qui a cherché à uniformiser. Mais il est une forme de régression...
On a pris comme base le concordat de 1834. La Loi fédérale du 23 décembre 1963 adopte le pied qui vaut 10 pouces (3/10 de mètres). Problème pour les Alémaniques parce que 11

pieds différents. Unité de volume : le carteron \equiv 15 l. On attend la Loi fédérale de 1875 pour avoir le système métrique uniformément adopté pour toute la Suisse.

- Art. 23ss Ce qui concerne les péages (douanes) relève de la Confédération. On les attribue à la Confédération : Avec l'essor de l'industrie et du commerce, à partir de la Restauration, \Rightarrow accroissement des transports et des échanges avec l'extérieur. Mais il y a une double gêne juridique : les Allemands avaient tout faux :
 1. Aucune protection douanière avec l'extérieur
 2. L'intérieur, par contre, 400 péages entre les cantons et les communes (énormes pour un territoire si petit).

Cette multiplication des douanes vient des seules ressources possibles pour entretenir les routes et aider les pauvres \Rightarrow attachement pour les cantons. Mais il a été impossible d'unifier les péages. Par exemple, sur la route du Gothard, il y avait 13 péages. Entre Genève et Bâle, il valait mieux faire passer les marchandises par la France.

Les commerçants et les industriels tiennent par conséquent que cette question soit réglée par la Confédération. La Constitution édicte 4 mesures.

1. Etablir des droits de douanes aux frontières sur les marchandises qui rentrent et sortent (pour éviter disette intérieure). Tarifs selon la doctrine libérale de l'époque.
 - Tarif bas : biens nécessaires à industrie et nécessaire pour vivre
 - Exporter produit artisanal et industriel, pour pas pénaliser, on met des droits à l'exportation le plus bas possible.
2. Suppression des douanes intérieures \Rightarrow il faut dédommager les cantons. On rachète ces droits \Rightarrow Le monopole postal
 - Quelques droits maintenus
 - \rightarrow Là où il faut construire une route ou un pont, le temps que les frais de construction soient amortis.

Liberté de circulation, de vente et d'achat dans biens sur toute la Confédération. Sont réservés la poudre à canon, le sel ; elles sont destinées à favoriser l'adaptation à l'économie cantonale.

Les législations économiques cantonales doivent traiter tous les Suisses (art.41) \Rightarrow une rv car tous n'étaient pas égaux. Certes, la Constitution pose le principe, mais elle ne peut pas régler tous les détails. On s'en remet donc au Parlement, qui s'en remet lui-même au CF. Le CF élabore un tarif douanier qui favorise les intérêts de l'industrie \Rightarrow mécontentements. Par exemple, les milieux agricoles demandent des mesures protectionnistes. Les artisans regroupés sous l'USAM (corporation).

Les entrepreneurs réagissent en fondant l'USCI pour défendre le libre échange, car la Suisse n'a pas de ressource minière et que le marché suisse est réduit.

Conséquence : compromis. Libre échange modéré pour assurer des ressources stables à la Confédération.

- 1/3 du budget pour les dépenses de la Confédération
 - 2/3 des ressources pour indemniser les cantons.
- Aucune disposition sur les chemins de fer pourtant important pour le transport et l'emploi. Ceci, car la rivalité des capitaux allemands et français est tel que si la Confédération avait entamé, la question \Rightarrow on n'y serait jamais arrivé.

Enfin, Chemin de fer privé. Les cantons avaient compétence pour tracer ligne, pour décider des concessions ⇒ Catastrophe : éclatement ⇒ série d'intrigues économiques et politiques. On se retrouve avec un système de double ligne. Rivalité stérile, désordre. En 1852, La Confédération est désignée pour donner les concessions + une clause de rachat des concessions ⇒ progrès énorme pour une politique générale. En 1898 seulement la confédération rachète en partie les Chemins de fer privé ; elle peut commencer à coordonner la politique ferroviaire.