

LES ORIGINES
DE LA
CONSTITUTION FÉDÉRALE
DE 1848

par

JEAN-CHARLES BIAUDET

Chargé du cours d'histoire de la Suisse au XIX^e siècle
à l'Ecole des sciences sociales et politiques

« La Suisse n'a d'intérêt pour moi — écrivait le 9 février 1848, Philippe-Antoine de Segesser — la Suisse n'a d'intérêt pour moi que parce que le canton de Lucerne, ma patrie, y est situé. Si le canton de Lucerne n'existe plus en tant que membre libre et souverain de la Confédération, la Suisse m'est aussi indifférente que la Grande ou la Petite Tartarie. »¹ Ces trois lignes du grand juriconsulte lucernois résument exactement, et excellemment, le drame qui a trouvé, le 12 septembre 1848, sa conclusion. Le mot n'est pas trop fort, qui doit couvrir cinquante années de tâtonnements, de difficultés et de luttes, les cinquante années qui vont de 1798 à 1848, les cinquante années dont la Suisse a eu besoin pour résoudre, seule et comme elle l'entendait, le problème de son existence.

Qu'était la Suisse en 1798 ? Elle n'était pas. Il peut sembler cruel de le dire ; mais il est juste. A la fin du XVIII^e siècle, la Suisse n'était pas encore un Etat. Elle possédait, certes, certains des éléments qui constituent un Etat. Il lui manquait le principal : la souveraineté. Elle n'était que le groupement de petits pays, les cantons, qui seuls étaient souverains, qui seuls étaient, chacun pris individuellement, des Etats comportant comme il se doit un territoire, un peuple, un gouvernement effectif, et la reconnaissance de leurs pairs.

¹ Philipp Anton von Segesser à Andreas Heusler-Ryhiner, lettre du 9 février 1848 publiée dans la *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde*, XXXI (1932), p. 122.

Ces petits Etats, ils étaient fort différents les uns des autres. Politiquement d'abord, parce qu'il en était de démocratiques, d'oligarchiques et d'aristocratiques. Juridiquement aussi, parce que les treize anciens cantons n'étaient pas égaux en droits et que cette inégalité était plus grande encore dès qu'il s'agissait des pays alliés et des pays sujets.

On conçoit quelle était, dans ces conditions, la faiblesse de l'ensemble, la faiblesse de la Confédération. La Suisse n'a pas de gouvernement ; elle n'a pas même d'administration centrale. La Diète, l'assemblée qui s'occupe des affaires communes à tous les cantons, n'est rien autre qu'une sorte de conférence d'ambassadeurs, un de ces congrès internationaux, bien incapables de faire respecter les décisions que, parfois, il leur arrive de prendre.

Ce sont alors les événements que l'on sait : l'entrée des troupes françaises en Suisse le 28 janvier 1798, voulue par Bonaparte et rendue possible à la fois par l'agitation des Vaudois et par la politique maladroite de Berne, la guerre, et puis la Constitution helvétique, copie servile des nouvelles institutions de la France, absolument contraire au caractère de la Suisse et de ses habitants. Le seul mérite du nouveau régime sera d'introduire dans le droit public de la Confédération la complète égalité des citoyens et des pays devant la loi. A jamais, dès lors, quelque chose toujours subsistera de ce grand principe révolutionnaire.

Mais, d'abord, le régime unitaire divise les esprits et le pays. Il va bien sans dire que les Suisses, dès avant 1798, ne pensaient pas tous la même chose, ne partageaient pas tous les mêmes opinions. Ces divergences de vue, c'est en 1798 toutefois qu'elles se manifestent pour la première fois avec tant d'éclat.

Les adeptes des deux grands principes proclamés par la Révolution française : la liberté et l'égalité, les ennemis de l'ancien régime et des privilèges sont, en même temps, unitaires. Ils désirent fondre en un seul et véritable Etat toutes les parties si diverses, si disparates de l'ancienne Confédération. Pourquoi ? Parce que, patriotes et républicains à la fois, ils sont convaincus que seule l'existence d'une Suisse forte, unie, centralisée, peut assurer le triomphe et le respect des conquêtes de la Révolution. Ils

connaissent, pour en avoir souffert, les défauts de l'ancienne Confédération. L'Etat unitaire peut seul, estiment-ils, en préserver le pays, lui assurer l'indépendance et la prospérité. Seul aussi, il est en mesure de résister, sur le plan politique comme sur le plan social, aux aspirations rétrogrades des partisans de l'ancien régime.

Ces derniers en effet, tous ceux que la Révolution a brusquement dérangés dans l'agréable jouissance de leurs privilèges — et il peut s'agir aussi bien d'aristocrates, de bourgeois des villes, de commerçants, d'artisans, de campagnards même, le privilège se retrouvant sous des aspects très divers à tous les échelons et dans tous les domaines — tous ceux-là sont partisans du rétablissement de l'ancienne Confédération de cantons souverains. Derrière leur fédéralisme se cache, mal, leur désir de rétablir les institutions d'avant la Révolution. Ils sont nombreux et beaucoup d'esprits sages et modérés viennent encore grossir leurs rangs, qui, sans désirer cette restauration, craignent les abus du système unitaire, le jugent par trop contraire aux bases historiques de la Suisse et l'estiment néfaste à sa prospérité comme à son repos.

Cette opposition entre unitaires et fédéralistes, dont les forces sont sensiblement égales, est si violente et si implacable qu'elle constitue l'une des plus tristes pages de notre histoire nationale. La Suisse est dans l'anarchie.

On s'étonne aujourd'hui de l'intransigeance de cette lutte et que les hommes intelligents qui se trouvaient alors à la tête du pays n'aient pas su consentir librement à la Confédération une constitution fédérative. C'est qu'ils étaient trop près encore, ces hommes, en 1800, de la Suisse d'avant la Révolution. L'expérience et le raisonnement s'associaient pour leur prouver que ce qui était basé sur le principe fédératif qu'ils avaient connu menait l'Etat à sa perte. Ils eussent cru trahir leur pays, et leur mission, en renonçant à l'unité si chèrement conquise.

Il ne faudra rien moins que l'autorité et les soldats de Bonaparte, Premier Consul, pour imposer à la Suisse, et aux Suisses, un régime plus conforme que celui de la République helvétique à leurs traditions et aux exigences des temps nouveaux. C'est un impératif de la nature, estime le Premier Consul, qui a fait la

Suisse fédérative ; il faut le respecter. Mais il importe de respecter aussi, et tout autant, les « immortels principes » de 1789 !

L'Acte de Médiation du 19 février 1803 ne rétablit donc pas le régime d'avant 1798. Il accorde et il refuse à la fois aux unitaires et aux fédéralistes, une partie de leurs revendications. Bonaparte abolit les anciens privilèges, mais il revient au fédéralisme. Il condamne le principe de l'unité politique, mais il consacre celui de l'égalité des droits.

Les partisans de l'ancien régime doivent s'incliner ; quant aux autres, ils accueillent bien la décision prise, tant il est vrai que les hommes, toujours, se passionnent davantage pour l'égalité que pour la liberté. La Confédération se trouve sous la tutelle du maître de la France, mais on est assuré, en échange, de l'abolition des privilèges, des inégalités de canton à canton, d'Etat souverain à pays sujet, de patricien à simple citoyen.

De 1803 à 1813, la Suisse connut, par cette sorte de compromis entre ce que voulaient les unitaires et ce qu'auraient voulu les fédéralistes, dix années de paix et de tranquillité intérieure. Ce répit, qui lui permit de s'adapter aux nouvelles exigences de son existence dans une Europe en complète transformation, ce privilège, peut-on dire, elle le paya cher : du sang de ses enfants, qui coula jusque sur les champs de bataille de la lointaine Russie, et de la misère aussi de tous ceux que la rigoureuse application du blocus continental privait de travail et de pain. Mais ces dix ans de soumission et d'humiliations répétées n'en furent pas moins, pour la Confédération, un bienfait. L'ordre et la concorde repaurent et une juste limitation des droits des cantons faisait que, tout en respectant le principe fédératif, le régime était remarquablement adapté aux nécessités helvétiques. La Suisse était peut-être annulée politiquement, mais le principe de la fédération des cantons était posé, et fermement posé, dans un esprit tout différent de celui des anciennes alliances. A jamais il devait, ici aussi, en rester quelque chose.

Car la chute de Napoléon, naturellement, remet tout en question. Pendant quelques mois, la Suisse est abandonnée à elle-même. De nouveau, les cantons se montrent incapables de s'entendre, et

les Suisses de se diriger. « Ancienne Suisse » et « Suisse moderne » s'affrontent comme au plus beau temps de l'Helvétique et, dans ce chaos, chacun semble avoir à cœur de faire éclater à la face du monde que la Suisse ne mérite pas son indépendance !

Comme en 1803, l'intervention étrangère met fin, en 1814, aux luttes intestines. Mais à la différence de l'intervention du général de la Révolution, qui avait su faire « œuvre de réaction intelligente et modérée », l'intervention de la diplomatie des puissances victorieuses de la France fut une œuvre de « réaction intempes- tive et brutale »¹. On lui doit l'union retrouvée et qui sait, peut-être même l'existence de la Suisse, mais on lui doit aussi le retour des gouvernements d'avant 1798. Sur un point seulement, par la volonté du tsar Alexandre, la réaction dut céder et le triomphe de la contre-révolution aristocratique ne fut pas absolu : il fallut admettre l'existence des nouveaux cantons et reconnaître leur égalité avec les anciens.

Le Pacte de 1815 est donc aussi, dans une certaine mesure, un compromis ; mais le plus fâcheux des compromis. Conçu dans l'hostilité et la méfiance mutuelle, œuvre de la diplomatie alliée bien plus que transaction entre les représentants des cantons, il sera davantage subi qu'accepté.

Son nom seul est caractéristique. Ce n'est point là, à la différence de l'Acte du 19 février 1803, une constitution fédérale. C'est un contrat seulement, un traité d'alliance signé par les différents gouvernements cantonaux. Comme avant la Révolution, la Suisse redevient, purement et simplement, une confédération d'Etats souverains, unis dans le seul but de défendre en commun leur indépendance vis-à-vis de l'étranger et le maintien de l'ordre public à l'intérieur. Leur seul organe commun est de nouveau la Diète, de nouveau conférence d'ambassadeurs votant sur instructions et au sein de laquelle chaque canton, quelle que soit son importance, ne dispose plus, de nouveau, que d'une seule voix. Et pas plus qu'autrefois, la majorité n'a les moyens de contraindre la minorité à la suivre.

¹ WILLIAM-E. RAPPARD, *La Constitution fédérale de la Suisse*, Boudry 1948, p. 28.

L'adoption de ce pacte, le 7 août 1815, marque le triomphe du fédéralisme et le retour aux défauts qui le caractérisent : faiblesse de la Confédération devant l'étranger, absence d'autorité centrale, impuissance de la Diète. La politique de l'Europe, sa prédilection pour la légitimité, son calcul aussi de maintenir la Suisse dans un état de faiblesse propre à la rendre docile aux exigences des grandes puissances, ont contribué au relâchement du lien fédéral. Tout ce qui a été fait pour donner aux Suisses une patrie commune, d'un seul geste, disparaît, ou presque.

Et du coup, aussi, reparaissent les inégalités proscrites par l'Acte de Médiation. Des privilèges excessifs sont rétablis, ici en faveur de l'ancien patriciat, là en faveur des villes, presque partout en faveur du culte dominant. Dans les nouveaux cantons eux-mêmes, un régime conservateur s'instaure : le cens électoral est élevé, la durée des fonctions publiques prolongée, la séparation des pouvoirs chose inconnue.

Et les esprits, comme auparavant, sont divisés. Car si on a pu aplanir certains litiges, faire admettre des transactions sur différentes questions de frontière ou d'argent, on ne pouvait pas concilier certains intérêts et certaines passions : les rivalités de castes et de cantons, les préjugés anciens et les tendances nouvelles, les révolutions accomplies et les ressentiments qui subsistaient contre elles. Les réactionnaires, là où ils sont revenus au pouvoir, n'admettent pas que la restauration du passé n'ait pas été intégrale ; ils regrettent la perte de leurs anciens sujets ; ils regardent d'un œil hostile les nouveaux cantons ; ils estiment dangereux l'esprit qui en anime les dirigeants.¹

Les cantons nouveaux sentent cette hostilité. Ils ne sont pas rassurés. Ils se méfient de leurs voisins et vivent dans la crainte constante de quelque intervention diplomatique, d'une entreprise militaire même qui chercherait à rétablir les anciennes dominations. « Questionnez un Suisse sur son pays — écrit un voyageur français en 1823 — vous pouvez être sûr d'avance d'entendre sortir de sa bouche l'éloge de son canton, suivi de la critique de tous les autres. Les cantons protestants se déchaînent contre les

¹ CHARLES GILLIARD, *Histoire de la Suisse*, Paris 1944, p. 83-84.

catholiques ; les cantons agricoles envient les cantons manufacturiers, et la Suisse commerçante méprise la Suisse pastorale, qui le lui rend bien. »¹

A côté de la scission politique — aigüe dans certains cantons, aigüe entre certains cantons —, il existe d'autres causes de division. Au sein de l'Eglise, la romaine comme la réformée, les intransigeants l'emportent un peu partout et, avec eux, l'intolérance. En matière économique, les divergences sont plus graves encore et, plus que les oppositions politiques et confessionnelles, elles séparent les Confédérés, elles font les Suisses presque ennemis les uns des autres.

Chaque canton a son droit, sa monnaie, ses douanes, ses postes ; mais tous ignorent tout autant les libertés individuelles. Le droit de libre établissement des Confédérés dans un autre canton que celui dont ils sont originaires n'est pas garanti. Quand ils ne sont pas ennemis, les Suisses sont des étrangers les uns pour les autres, les uns chez les autres.

Un mouvement pourtant se perçoit bientôt, qui va à contre-courant. En Europe, le nationalisme fait chaque jour des progrès ; en Suisse aussi, l'esprit national, comme fortifié par la contrainte, se développe peu à peu. La seule qualité du Pacte de 1815 fait sentir ici ses effets ; cette qualité, c'est d'avoir, par la création d'un embryon d'armée nationale, amélioré l'ancien système de sécurité collective. Pour donner aux contingents cantonaux de l'armée fédérale un peu de cohésion, il faut organiser des cours pour officiers. Dans ces cours, année après année, les officiers des milices apprennent à se connaître et à travailler en commun. La camaraderie militaire crée, entre Confédérés, des liens de compréhension mutuelle et d'amitié.

Il en est de même à l'occasion des tirs fédéraux, où, « au milieu de l'enthousiasme communicatif des banquets, l'on fraternise abondamment et où, du haut de la tribune, on proclame sa foi en la patrie commune et son espoir d'un avenir meilleur »².

¹ THÉOBALD WALSH, *Notes sur la Suisse et une partie de l'Italie*, Paris 1823 p. 138.

² CHARLES GILLIARD, *op. cit.*, p. 87.

La Société suisse des carabiniers, fondée en 1824, groupe presque l'ensemble des citoyens, pour qui le tir est à la fois le sport favori et un devoir patriotique.

Ailleurs encore les Suisses apprennent à se connaître et à collaborer. Si 1815 a fait disparaître la plupart des libertés publiques, la réaction n'a pu supprimer la liberté d'association, tradition ancestrale et besoin impérieux. De nombreuses sociétés se créent qui sont formées de sections cantonales groupées entre elles sur le plan fédéral. Elles visent avant tout à l'union nationale : l'industrie, les pauvres, les écoles, les recherches historiques ou scientifiques, la musique, les lettres, les arts, tout en fournit le motif, ou le prétexte. La jeunesse universitaire elle-même se groupe. Partout, des hommes de toutes les opinions se rencontrent, se lient et apprennent à se comprendre. Des jours nouveaux se préparent.

Alors, comme le chant du coq au matin, éclate 1830. Le mouvement qui se faisait sentir depuis des années atteint son but. Dans douze cantons, les plus importants et qui représentent plus des deux tiers de la population de la Suisse, de nouvelles constitutions consacrent la souveraineté du peuple et font de la démocratie représentative telle que l'entendait Benjamin Constant, la forme de gouvernement dominante dans la Confédération. L'égalité politique de tous les citoyens — ou presque —, la séparation des pouvoirs, la garantie des droits essentiels sont, de nouveau, acquises pour la majorité des Confédérés.

Mais pour la majorité seulement, car dans les dix autres cantons, la « régénération » ne se produit pas, ou échoue. La Suisse reste divisée.

Les hommes qui viennent d'obtenir, dans douze cantons, les réformes si ardemment souhaitées, ces hommes — les libéraux — voudraient voir couronner leur effort par la revision du Pacte fédéral. Ils estiment qu'une constitution purement fédérale n'est pas sans danger pour le peuple qui la possède : plus qu'aucune autre, elle facilite la politique d'intervention que les grandes puissances sont toujours tentées d'adopter à l'égard des petits Etats ; plus qu'aucune autre, elle est une entrave à un développement économique régulier.

Ce but — la revision du Pacte fédéral —, les libéraux ne l'atteindront pas, parce que, divisés par l'esprit de leur régime intérieur et par la conception qu'ils se font de leurs rapports mutuels, les cantons sont incapables de s'entendre. « Je veux bien croire — écrivait encore le comte Walsh, le voyageur français de 1823 — je veux bien croire que, dès qu'il s'agit de l'intérêt général, les petites rivalités se taisent, et que ces Genevois, ces Vaudois, ces Bernois... redeviennent Suisses quand les circonstances l'exigent. »¹ Le comte Walsh se trompait : le sens de l'intérêt général manque sur les bords du Léman, comme sur ceux de l'Aar, de la Limmat ou de la Reuss.

Lorsqu'on essaie, en 1832, de remplacer le Pacte de 1815 par un nouvel Acte fédéral qui, œuvre remarquable de compromis, eût été une transaction entre le lâche fédéralisme dont on ne voulait plus et le puissant Etat centralisé que réclamaient les plus ardents, c'est l'échec le plus complet, et le plus malheureux. Rivalités cantonales et passions individuelles se sont liguées pour faire prévaloir, sur l'intérêt de tous, des intérêts particuliers. Conservateurs, fédéralistes et radicaux, tous aussi partisans et intransigeants les uns que les autres, se sont unis contre un projet si éminemment raisonnable. Les premiers, « dont l'horizon borné ne dépassait pas les frontières de leur territoire »², s'opposent, par principe, à tout renforcement, si modeste soit-il, du pouvoir central. Les seconds — et le canton de Vaud, jaloux de sa jeune souveraineté, est du nombre — pensent surtout à leurs intérêts matériels : « Se laisser sacrifier volontairement et sans mesure, s'écrie Jules Muret, d'une manière permanente et pour toujours, au profit de cantons dont plusieurs sont plus riches que nous, ce serait plus que de l'imprudence, ce serait de la lâcheté. »³ Quant aux radicaux, peu nombreux encore, mais actifs, ils craignent que le nouvel acte projeté ne soit, par sa modération même, un obstacle à leurs vues futures d'unité et de centralisation.

¹ THÉOBALD WALSH, *op. cit.*, p. 137.

² NAPOLÉON-LOUIS BONAPARTE, *Politische und militärische Betrachtungen über die Schweiz*, Zürich 1833, p. 19.

³ JULES MURET, *Quelques observations sur l'Acte fédéral proposé*, Lausanne 1833, p. 22.

Et les puissances, elles aussi, n'ont pas manqué de se mettre au travers. On veut modifier le pacte, on veut doter la Confédération d'un pouvoir central capable de la diriger, on veut renforcer l'union pour être mieux en mesure de résister aux pressions extérieures : aussitôt elles parlent d'intervenir. Si elles n'ont pas garanti le Pacte fédéral lui-même, ce pacte est cependant à la base de la Confédération dont elles ont reconnu la neutralité et promis de respecter l'intégrité territoriale. On ne saurait, déclarent-elles, sans leur accord, porter atteinte au régime qu'il a instauré.

Contre une telle opposition, la partie était perdue d'avance. En 1833, tout projet de revision du pacte est définitivement abandonné, avant même que les cantons se soient prononcés. Les libéraux ont échoué.

Il en est de même dans le domaine ecclésiastique. Des difficultés étaient apparues dès 1815, une réaction religieuse ayant suivi la réaction politique, réaction dont le Saint-Siège avait su profiter pour asseoir plus fortement sa position en Suisse. Après 1830, la tension devient très forte avec les cantons où des changements ont été opérés. En face de l'Eglise romaine, qui prend violemment position contre les doctrines libérales, les autorités civiles cantonales prétendent défendre leur point de vue, combattre l'influence de la curie sur les institutions publiques et dire leur mot dans tout ce qui touche à la vie ecclésiastique des cantons. Elles voudraient obtenir, pour la Suisse catholique, les mêmes libertés religieuses nationales que possèdent déjà la plupart des Etats européens.

Mais toute entente avec le Vatican est impossible. Il n'y a rien dans les « Articles de Baden », contresignés en 1834 par certains cantons, que Rome n'ait accordé depuis longtemps déjà à la France ou à l'Autriche. Grégoire XVI les condamne cependant, solennellement, le 17 mai 1835, et bientôt, sous la menace d'une intervention française, le Grand Conseil bernois se voit contraint de renoncer à l'œuvre commencée. Comme Berne, Lucerne et les autres cantons signataires abandonnent l'un après l'autre les « Articles de Baden ». Ici encore, les libéraux ont échoué.

Ils ne sont pas plus heureux dans leurs relations avec les gouvernements voisins de la Suisse. La Confédération a toujours pratiqué le droit d'asile. Au lendemain de 1830, c'est avec enthousiasme qu'elle reçoit les réfugiés — les Polonais en particulier — qui arrivent auréolés du martyre de la liberté.

La présence de ces étrangers provoque toute une série d'incidents diplomatiques : l'expédition de Savoie en 1834, l'affaire du Steinhölzli en 1835, l'affaire Conseil en 1836, l'affaire Louis-Napoléon Bonaparte en 1838, incidents qui tournent tous au détriment de la Confédération. De cœur et d'esprit, les populations suisses sont du côté des réfugiés, du côté des partisans de cette liberté qui est à la base des nouvelles constitutions cantonales, et contre les gouvernements qui les poursuivent, qu'ils soient français, autrichien, prussien ou sarde. La position des gouvernements cantonaux est difficile. Pris entre leur devoir, qui les oblige à se montrer intransigeants envers ceux qui abusent de l'hospitalité suisse, et leurs sentiments — qui sont ceux de leurs administrés —, ils hésitent, attermoient, tergiversent jusqu'au jour où, pour finir, le devoir l'emporte sur le sentiment. Mais alors ils semblent céder à la menace extérieure et même lorsqu'ils n'accordent à l'étranger que cela seulement que toute puissance est en droit d'exiger de ses voisins, ils le font d'une manière si malhabile qu'ils donnent l'impression d'avoir abdiqué quelque partie de leur indépendance. Ils sortent diminués, chaque fois davantage, d'une lutte par trop inégale.

Echec sur le plan intérieur, avec l'abandon de la révision du Pacte fédéral; échec sur le plan confessionnel catholique, avec l'abandon des « Articles de Baden »; échec encore dans le domaine des relations extérieures, les libéraux ont donné toute la mesure de leur impuissance. « Il vous faut en Suisse des hommes nouveaux — écrit Mazzini à son ami Courvoisier, le 11 février 1836. — Une révolution suffit à un homme : j'en connais bien peu qui n'en soient pas écrasés. »¹

Ces hommes nouveaux, ils étaient là. Ce sont les chefs du

¹ *Scritti editi ed inediti di Giuseppe Mazzini*, Imola 1938, Appendice vol. II, p. 14.

jeune parti radical qui, habilement, savent se mettre à la tête du nombre sans cesse augmentant des mécontents.

Aile gauche du parti libéral, les radicaux ont vite abandonné ceux que leurs scrupules semblaient rendre inconséquents avec eux-mêmes et infidèles à leurs promesses. Les radicaux se proclament seuls fidèles aux principes de 1830. Ils n'acceptent pas que, sous prétexte de ne pas porter atteinte aux droits souverains des cantons, on renonce à réviser le Pacte de 1815 et qu'on attende de quelque accord futur et problématique l'indispensable et urgent renforcement du lien fédéral.

Ce qui compte avant tout, pour eux, c'est la souveraineté du peuple. Ils sont prêts à tout sacrifier — et la loi même s'il le faut — à la volonté populaire.

Cette volonté, elle se manifeste chaque jour plus clairement. Comme avant 1830, « la grande majorité de la nation se sépare de plus en plus, dans son évolution et dans ses aspirations, de la majorité des gouvernements cantonaux »¹. Le peuple suisse a pris conscience de son unité nationale et ce sentiment vient s'ajouter à ses griefs contre un pacte qui ne satisfait pas son besoin de sécurité et d'indépendance, qui ne suffit pas à assurer la concorde entre les cantons et qui, économiquement parlant, conduit le pays à sa ruine.

La Suisse de 1840, en effet, n'est plus celle du début du siècle et l'un des facteurs qui agit le plus fortement sur les esprits, et dont il faut se garder de mésestimer l'importance, est le facteur économique.

De un million et demi d'habitants en 1798, la population de la Suisse a passé à plus de deux millions et quart ; et cette population, les céréales fournies par le pays suffisent à peine à la nourrir deux cent quatre-vingt-dix jours par an. Il est de la plus absolue nécessité, pour la Confédération, de se procurer sa nourriture au-dehors par le produit de son industrie. On ne s'étonnera pas, donc, si la Suisse est, sur le continent, le premier pays à s'ouvrir à la révolution industrielle du XIX^e siècle. Un filateur avait

¹ Henri Zschokke, Discours prononcé le 11 mai 1829 à Schinznach lors de la réunion annuelle de la Société Helvétique.

construit pour lui-même une première machine ; il en fabriqua ensuite pour d'autres ; l'industrie métallurgique était née. La main-d'œuvre est bon marché, parce que l'agriculture a besoin de moins de bras ; les impôts sont peu élevés ; l'industrie se développa rapidement ; et les répercussions de ce développement, très vite, se font sentir.

L'ouvrier reste attaché au sol ; il est souvent encore, par ses occupations complémentaires et par ses relations familiales, un rural ; mais, à mesure qu'augmente le chiffre de la population et que s'étend l'emprise industrielle, le nombre augmente aussi de ceux qui dépendent uniquement du travail de l'atelier et de l'usine. L'action de cette transformation se fait sentir jusque dans l'horlogerie : « Pour réunir les travaux isolés de nos ouvriers — écrit le président du Conseil d'Etat neuchâtelois à l'ambassadeur de France — de fortes maisons se sont établies, et elles ont su prendre et conserver beaucoup d'autorité sur les ouvriers dont elles achètent les pièces. »¹

L'industrie donc se développe, mais non point cependant comme il serait nécessaire, et non sans vaincre des difficultés considérables. Ici encore, il faut compter avec le Pacte fédéral de 1815. Entièrement souverains, les cantons sont les maîtres de leur politique économique ; ils la mènent comme ils l'entendent, se faisant la guerre les uns aux autres si tel est leur intérêt immédiat, incapables en particulier de renoncer à leur étroit égoïsme pour combattre, en s'unissant, le protectionisme étranger.

La France, qui représente les deux tiers du commerce extérieur de la Confédération, soucieuse de reconstituer ses finances et de protéger son industrie, la France a complètement fermé ses frontières aux produits suisses en 1816. Désunis, les cantons ne parviennent pas à user contre elle de représailles. Il en est de même avec le reste de l'Europe. Chacun peut se convaincre qu'il est impossible à la Confédération de défendre les intérêts économiques de ses membres : « Ouverte à l'exportation de tous parce que

¹ Henri-F. Calame au comte de Bois-le-Comte, Neuchâtel 12 avril 1847. Paris, Archives du Ministère des affaires étrangères, Correspondance politique : Suisse, vol. 555, fol. 102 verso.

impuissante à se donner un régime douanier, la Suisse ne pouvait offrir de faveurs à personne. »¹

La politique commerciale de la Confédération présente un second aspect : la défense de la libre circulation des denrées et des marchandises entre les cantons et à travers leur territoire ; et ce point a même d'autant plus d'importance que l'exportation rencontre des difficultés plus grandes. L'échec ici est peut-être plus éclatant encore. Il y a en Suisse onze pieds différents, soixante espèces d'aunes et pour les grains, les liquides et les poids presque autant de mesures que de villages ! Dix-huit administrations postales, à l'intérieur de la Confédération, se font concurrence, pour arriver à ce résultat absurde qu'une lettre expédiée de Genève à Zurich coûte plus cher que si elle est envoyée de Genève à Alger.

Et que dire des transports ? Il existe plus de quatre cents taxes sur le trafic des marchandises. On ne construit pas un pont ou une nouvelle route sans faire payer un droit à leurs usagers. Sur vingt kilomètres de la route du Gothard, le Tessin prélève treize taxes différentes, avec obligation de décharger chaque fois la marchandise pour la peser ! Les industriels de Saint-Gall en viennent à envoyer leurs produits à Genève par Besançon, et en Italie par le Brenner. Il est plus avantageux de courir cent lieues en contournant la Suisse que de passer à travers deux ou trois barrières cantonales. Un accord s'impose, et on en reste aux discours.

Tout cela se produit au moment où l'économie, en Europe, évolue rapidement, au moment où le trafic, partout, et même en Suisse, augmente dans des proportions à peine croyables. En 1829, 2000 voyageurs quittent Bâle par la poste ; en 1835, 13 000 ; en 1845, 28 000. A Zurich, 12 000 personnes prennent la poste en 1832, 44 000 en 1837, 60 000 en 1842. Deux chiffres encore : en 1821, 260 000 quintaux de marchandises sont enregistrés à l'entrée à Bâle ; en 1845, 900 000 quintaux : depuis 1844, la ville est reliée à Strasbourg par un chemin de fer !²

¹ WILLIAM-E. RAPPARD, *op. cit.*, p. 56.

² Chiffres donnés par JEAN HALPÉRIN, *La transformation de la Suisse, prélude aux révolutions*, dans *Le printemps des peuples*, Paris 1948, tome I, p. 132.

Le développement du pays, son industrialisation nécessaire ne peuvent aller de pair avec le morcellement cantonal imposé par le Pacte de 1815. Tous ceux dont le sort est plus ou moins lié au développement du commerce et de l'industrie en veulent à la Diète, et aux gouvernements cantonaux, de ne pas trouver la solution dont dépend leur existence, ou leur richesse.

L'absence de politique économique de la Confédération, c'est, pour l'ouvrier, les salaires bas, le chômage, la misère, la faim même, si une crise agricole vient, comme en 1847, s'ajouter à ses malheurs. Qu'ils soient anciens artisans, victimes du machinisme naissant, ou anciens paysans, victimes de la révolution agraire, les ouvriers ont besoin de pouvoir s'établir librement partout où s'offre du travail ; ils ont besoin aussi que se développent les entreprises industrielles. Ils sont mécontents du Pacte de 1815, qui ne permet ni l'un, ni l'autre.

Ils se retrouvent, parmi les mécontents, avec leurs employeurs, industriels ou négociants, représentants de cette bonne bourgeoisie libérale, essentiellement protestante et volontiers conservatrice, désireuse avant tout de s'enrichir et de s'étendre. Ils pensent peut-être, ces chefs d'industrie, comme Casimir Périer, qu'« il faut que les ouvriers sachent bien qu'il n'y a de remède pour eux que la patience et la résignation »¹, mais ils ont besoin — comme leurs ouvriers — que tombent les barrières cantonales qui entravent le développement économique du pays, que soient brisées les menottes qui lient commerce, finances, communications, libre établissement. Comme leurs ouvriers, ils souhaitent la fin du régime de 1815.

L'action directe du facteur économique sur l'évolution politique de la Confédération est évidente. Elle va dans le même sens que la politique des radicaux, qui savent aussi, dans certains cantons, s'assurer l'appui des campagnards. Tout conservateurs qu'ils sont, les paysans désirent pouvoir exporter librement le produit de leur étable ou celui de leur vigne ; ce pourquoi il faut

¹ Cité par FRANÇOIS FEJTO, *L'Europe à la veille de la révolution*, dans *Le printemps des peuples*, Paris 1948, tome I, p. 76.

négocier avec l'étranger, ce pourquoi il faut porter atteinte à la souveraineté des cantons par trop protectionnistes.

Si l'action de la philosophie libérale, triomphante en 1830, si l'action du facteur économique, de plus en plus important à partir de 1840, se font conjointement sentir à l'origine des événements de 1848, il est un élément encore dont le rôle est important : l'influence de l'étranger.

Cette influence s'est exercée de deux manières, dans des sens opposés qui, pour finir, ont concouru au même résultat.

L'attitude des gouvernements européens, en créant continuellement à la Suisse des difficultés nouvelles, en l'humiliant constamment, en lui faisant sentir à tout propos que c'est Paris, ou Vienne, qui commande à Berne, à Zurich ou à Lucerne, cette attitude finit par exaspérer le sentiment national. Jusqu'en 1830, l'autorité de la Sainte-Alliance a été trop forte pour que la moindre opposition se manifestât ouvertement ; mais celle-ci apparaît au lendemain des Journées de Juillet, quand Victor Hugo entend déjà « le bruit sourd que font les révolutions, encore enfouies dans la sape, en poussant sous tous les royaumes de l'Europe leurs galeries souterraines »¹. Et elle permettra à la Diète, en 1838, lors de l'affaire Louis-Napoléon Bonaparte, de tenir tête au cabinet des Tuileries. Elle permet surtout aux chefs radicaux de faire figure de champions de l'indépendance nationale.

L'autre influence étrangère est celle de nouvelles idéologies. Mazzini, l'aventurier idéaliste, le grand apôtre d'une Europe unie, passe des années en Suisse, à la fois poursuivi et protégé par les polices cantonales, multipliant ses relations et donnant partout, et à tous, l'exemple de celui qui s'est consacré à une grande cause et qui ne vit que pour elle. Son action est extrêmement importante sur les hommes qui seront un jour à la tête de leur canton et de la Confédération.

L'Allemand Weitling passe de Paris à Genève en 1841. Tout pénétré des idées de Lamennais, de Fourier, de Cabet et même de Gracchus Babeuf, il y rencontre des Confédérés et des réfugiés étrangers, à qui il fait connaître, le premier en Suisse, la doctrine

¹ VICTOR HUGO, *Feuilles d'automne*, préface datée du 20 novembre 1831.

communiste. Les feuilles de Marr, à Vevey, et de Becker, à Lausanne, dont les adeptes font partie d'un « club » communiste qui tient ses séances en Saint-Pierre, répandent l'athéisme — « Le temps est passé où l'on se faisait donner des lettres de change sur le ciel » — et prêchent la violence — « L'homme doit redevenir sauvage pour être quelque chose »¹.

Saint-Simon, qui croit que la société tout entière repose sur l'industrie et qui veut supprimer la propriété pour faire régner la justice, a en Suisse romande de nombreux partisans. Tout un groupe de jeunes Vaudois, Delarageaz (qui sera conseiller d'Etat), Kerwand (qui sera juge cantonal), Corsat (qui sera député à Genève), propagent les idées fouriéristes : l'abolition de la propriété privée, l'élimination de l'argent, le droit au travail.

Victor Considérant, le disciple de Fourier, apparaît lui-même à Lausanne. Il y donne en 1846, à l'Hôtel de Ville puis au Casino, un cours de socialisme en seize leçons pour lequel les salles sont trop petites tant on s'y presse en foule, du journalier jusqu'aux membres du Conseil d'Etat.

A La Chaux-de-Fonds, le Bernois Pierre Coullery est un adepte de Buchez, l'ancien carbonaro devenu le chef d'une école catholique sociale qui est à l'origine du socialisme chrétien.

En 1844, on traduit à Zurich, et on publie les œuvres de Cabet et de Proudhon. Et Jean-Jacques Treichler répand fougusement les idées de Louis Blanc : la propriété légitime ne s'étend qu'à ce que chacun produit par son travail individuel. En Suisse alémanique comme en Suisse romande, ces propagandes se rencontrent « pour faire avancer l'idée de liberté, et permettre à des couches nouvelles de participer à l'exercice du pouvoir »².

Mais c'est dans le canton de Vaud cependant, et à Lausanne surtout, que ces idées nouvelles trouvent de l'écho, protégées — quand ce n'est pas propagées — par des membres même du

¹ Les *Blätter der Gegenwart für soziales Leben* de Wilhelm Marr parurent de décembre 1844 à juillet 1845, et *Die fröhliche Botschaft von der Religiösen und Socialen Bewegung* d'Auguste Becker de 1842 à juillet 1845 également. Ces deux feuilles tiraient chacune, en 1845, à mille exemplaires et elles étaient imprimées l'une et l'autre par Louis-Alexandre Michod.

² JEAN HALPÉRIN, *op. cit.*, p. 145.

gouvernement, que l'on est en droit de soupçonner souvent, sinon de communisme, du moins de sympathies pour lui. Druey, le chef du parti radical, est en relations constantes, directement ou indirectement, avec tous ceux qui partagent ces idées avancées, avec Albert Galeer en particulier, le fondateur du « Grütliverein ». Et Delarageaz, propagandiste zélé, profite de ce qu'il est président du Conseil de l'instruction publique pour faire distribuer dans toutes les écoles vaudoises des numéros de l'*Almanach national* qui défend les idées de Cabet et va presque jusqu'à provoquer au renversement des institutions sociales¹.

Cette activité et les progrès des idées socialistes, certains s'en effraient et l'honnête Boisot tonne, dans ses *Mémoires*, contre le danger communiste. Il n'est pas de ceux qui croient, comme la *Nouvelle Gazette de Zurich*, que ce soit là une invention des conservateurs à des fins politiques. « Quelque impraticables que soient les plans communistes, écrit-il, et aussi diversement nuancés qu'ils se présentent, ils remuent les bas-fonds de la société, ils favorisent merveilleusement les révolutions, et ils se glissent toujours par quelque bout dans les législations et dans les actes de l'autorité. »²

Les conservateurs comprennent, peut-être plus vite que ceux-là mêmes à qui il s'adresse directement, l'immense portée historique du mouvement qui prend alors naissance. « Le communisme, cette logique vivante et agissante de la démocratie », pour citer Balzac³, leur fait craindre déjà la moindre concession au libéralisme, la moindre réforme et même celles qu'ils jugent

¹ Cet *Almanach National*, publié par une « association » et imprimé à Lausanne chez Pache, à la Cité-devant, ne parut que pour les années 1845 et 1846. Celui de 1846 contient un article intitulé « Ce que c'est que le communisme », qui cite Cabet, donne un extrait de la *Revue indépendante*, « résumé fidèle des doctrines communistes », et espère que « le public sera ainsi en état de juger si l'on peut se dire socialiste sans rougir, et accepter l'épithète de communiste sans crainte de passer pour un voleur ou fainéant, comme certaines bonnes âmes le répètent à plaisir dans nos campagnes ».

² GEORGES BOISOT, *Mémoires inédits*, IV, p. 23 (à la Bibliothèque cantonale et universitaire de Lausanne, Ms J 5160). Secrétaire du Petit Conseil, puis chancelier de 1803 à 1830, Georges Boisot (1774-1853) devint alors conseiller d'Etat, charge que la révolution de 1845 le contraignit à abandonner.

³ HONORÉ DE BALZAC, *Les Paysans*, Conard, Paris 1923, p. 120.

pourtant nécessaires. Ils sont convaincus qu'un premier pas les entraînera ensuite, inévitablement, jusqu'à l'abolition de la propriété, jusqu'à la terreur, au pillage et à la fin de toute civilisation.

La prise de position du socialisme européen, qui laisse assez entendre que le triomphe du radicalisme en Suisse décidera de la socialisation complète de la Confédération, est bien faite aussi pour augmenter les craintes des réactionnaires et des modérés. « Le radicalisme — entend-on affirmer en plein Grand Conseil fribourgeois — le radicalisme veut dominer la Suisse pour la soumettre au communisme et la faire servir ensuite à ses projets de bouleversement européen. »¹

Les conservateurs voient dans le Pacte de 1815 le dernier rempart de leurs droits traditionnels. Leur opposition à tout changement est faite à la fois de respect de l'autorité politique et ecclésiastique, d'attachement aux traditions du pays et de fidélité inébranlable au principe de la souveraineté cantonale. Leur conservatisme est plus religion que philosophie. Ils sont d'autant plus attachés au régime du Pacte de 1815 qu'il assure, ce régime, la seule défense efficace des droits des petits cantons — les plus nombreux, mais les moins peuplés — et des droits des catholiques — majorité à la Diète, mais minorité dans la Confédération. « Rejette le projet de constitution fédérale — dira bientôt, en été 1848, un Uranais au peuple des cantons primitifs —, il est le tombeau de ta liberté. »²

Ainsi, à mesure que le temps passe, l'opposition grandit entre radicaux et conservateurs. Il n'y a plus place pour les positions moyennes et l'épreuve d'endurance qui se joue depuis 1830 entre les forces libérales et les forces réactionnaires va se décider.

Nul n'ignore les étapes successives de cette crise si grave, et que c'est une opposition confessionnelle qui, « poussant les cantons libéraux vers le radicalisme le plus intolérant et les Confédérés

¹ *Bulletin du Grand Conseil (du canton de Fribourg)*, 1847, p. 120.

² *Randglossen und Bemerkungen zu dem von der Revisionskommission ausgearbeiteten neuen Bundesprojekt von einem Urner zur Beherrigung der Urkantone*, cité par HANS NABHOLZ, *Zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung des Jahres 1848*, dans *La Suisse, annuaire national*, 1948, p. 5-6.

catholiques vers un cléricisme plus ou moins ultramontain »¹, apportera, au travers de la guerre civile, la solution nécessaire.

Le 13 janvier 1841, sous le prétexte qu'ils ont favorisé — ce qui n'a jamais pu être prouvé — un soulèvement des populations catholiques de la vallée de la Reuss, le Grand Conseil argovien décide de supprimer les huit couvents qui se trouvent sur le territoire du canton.

Ce geste suscite, en Suisse comme à l'étranger, les plus vives récriminations. Le 21 janvier déjà, le nonce proteste auprès du Directoire fédéral, suivi, le 8 février, par le ministre d'Autriche. Quant aux petits cantons, soutenus par Zoug et Fribourg, ils réclament tout de suite la convocation d'une Diète extraordinaire.

Cette Diète se réunit le 15 mars. Mais que faire ? comment intervenir ? Un article du Pacte fédéral, l'article XII, garantit l'existence et les propriétés des couvents ; un autre, l'article premier, spécifie que les cantons sont des Etats souverains, qui doivent faire régner chez eux l'ordre public, et qui possèdent donc, pour cela, le droit d'employer les moyens qui leur sembleront bons. La discussion est extrêmement vive et c'est à douze voix et demie tout juste qu'une majorité se forme pour condamner le gouvernement argovien et ordonner le rétablissement des couvents dans les six semaines.

Le canton d'Argovie ne se soumet pas à la décision fédérale et la Diète ordinaire, en juillet, doit renouveler son injonction. Cette fois, il cède, mais en partie seulement et ne consent à rétablir que trois couvents de femmes. La mesure est-elle suffisante ? Oui, proclament les radicaux dont les forces vont en augmentant à Zurich, à Genève, à Schaffhouse et dans le canton de Vaud. Non, répondent Lucerne et les cantons catholiques, qui assurent que l'affaire est grave et que la solution qui lui sera donnée aura une importance extrême pour l'avenir de toute la Confédération.

En 1843 enfin — le conflit dure depuis plus de deux ans —, pressé par ses amis, le canton d'Argovie se décide à donner ce qu'il appelle une « preuve de ses sentiments de conciliation et de

¹ WILLIAM-E. RAPPARD, *op. cit.*, p. 89.

patriotisme »¹ : le 31 août, il rétablit le quatrième couvent de femmes supprimé en 1841. Immédiatement, par douze voix, la Diète se déclare satisfaite. L'affaire des couvents est close ; elle est rayée des tractanda de l'assemblée.

Ce dénouement n'en est pas un. Le même jour, les députés de Lucerne, d'Uri, de Schwytz, d'Unterwald, de Zoug, de Fribourg, du Valais et d'Appenzell Rhodes-intérieures protestent solennellement : la décision que la majorité vient de prendre est une violation du Pacte fédéral, de cette alliance qu'aucune majorité n'a le droit de modifier et que seule une décision unanime de tous les cantons peut autoriser à transformer.

Cette attitude intransigeante découle d'une décision prise deux ans plus tôt, le 11 octobre 1841. Réunis alors à Brunnen, les délégués de Lucerne, de Zoug et des trois cantons forestiers ont décidé qu'ils exigeraient toujours le rétablissement de tous les couvents argoviens, et qu'ils se refuseraient à reconnaître toute autre décision que la Diète pourrait prendre à la majorité des voix. Ils ont décidé aussi, envisageant comme possible que Berne et d'autres cantons radicaux soient tentés d'employer la force contre ceux qui se refuseraient ainsi à reconnaître une décision de la Diète, ils ont décidé aussi de constituer un comité commun des cantons catholiques, comité chargé de veiller à leur sécurité, de les mettre en état de défense, de les préparer à la guerre ! En 1842 et en 1843, à plusieurs reprises, de nouvelles conférences particulières ont réuni encore les délégués des cantons catholiques.

La Diète de 1843 est à peine dissoute que les députés des cantons qui ont protesté contre la décision du 31 août se retrouvent aux bains de Rothen, près de Lucerne. Partageant les vues du délégué lucernois, Constantin Siegwart-Muller, tous sont d'avis qu'il faut se séparer des protestants « infectés et parjures au Pacte fédéral », qu'il faut séparer de la Suisse rongée par le radicalisme la partie du pays restée saine et catholique. Les avis diffèrent seulement sur la manière selon laquelle doit se faire cette séparation. Pour finir, on décide d'adresser un manifeste à tous les Etats confédérés, exigeant l'annulation de la décision du 31 août et menaçant ceux

¹ Recès de la Diète fédérale de 1843 (texte français), tome II, p. 230.

des cantons qui persisteraient à violer le pacte de rompre l'alliance avec eux¹.

Le manifeste prévu est adressé aux cantons le 1^{er} février 1844, mais il ne contient aucune menace de séparation. On se borne à exiger de nouveau le rétablissement de tous les couvents argoviens et à réserver l'avenir. Il en est de même encore lorsque la Diète ordinaire de juillet 1844, revenant sur la question des couvents, déclare qu'elle la considère bien comme définitivement liquidée.

Le secret a été gardé sur les délibérations et sur les plans des cantons catholiques. Certains radicaux cependant soupçonnent quelque chose ; ils agitent l'opinion publique ; et les esprits, dans tous les cantons, sont en proie à l'excitation la plus passionnée.

C'est alors qu'éclate, brusquement, la nouvelle de l'appel des Jésuites à Lucerne. L'affaire, qui traînait depuis 1839, avait marché rapidement avec l'arrivée au pouvoir de Siegwart-Muller, élu avoyer de Lucerne en décembre 1843. Passant par-dessus le Provincial de l'Ordre, à Fribourg, il s'était adressé directement au général des Jésuites, à Rome, et avait su trouver pour le convaincre les arguments qu'il fallait. Par sa volonté, le 12 septembre 1844, les autorités lucernoises et le provincial des Jésuites ont signé, à Fribourg, la convention qui confie à la Compagnie de Jésus le séminaire de Lucerne, une partie de l'enseignement secondaire et une certaine activité ecclésiastique dans la ville. Cette convention a été ratifiée le 24 octobre par le Grand Conseil.

Souverain, le canton de Lucerne a le droit incontestable de remettre à qui il entend l'enseignement de la jeunesse lucernoise. En le confiant aux Jésuites, qui possèdent déjà des collèges à Fribourg, à Schwytz et dans le Valais, il a même pour lui et le droit et l'usage. Mais la question des Jésuites, comme celle des couvents d'Argovie, ne se pose pas seulement sur le plan religieux et sur le plan juridique. Tout de suite, elle passe sur le plan politique. Le canton de Lucerne est un canton important, le plus important des cantons catholiques, le plus influent. Deux ans sur six, il est canton directeur et ses magistrats se trouvent placés

¹ W. OECHSLI, *Die Anfänge des Sonderbundes nach österreichischen Gesandtschaftsberichten*, dans *Universität Zürich, Einweihungsfeier 1914*, Zurich 1914, pp. 47-79.

à la tête de toute la Suisse. En s'installant à Lucerne, les Jésuites vont s'installer à l'un des postes de commande du pays. Ils risquent de s'immiscer dans la politique fédérale et d'agir dans l'intérêt de la réaction. C'est du moins ce que pense la Suisse libérale, pour qui les Jésuites, ennemis déclarés du progrès et d'un monde digne de l'humanité, sont comme le symbole même de la réaction, pour qui, champions de la politique ultramontaine et agents de l'absolutisme, ils ne peuvent avoir qu'un seul but : faire la guerre au protestantisme et au libéralisme !

Lucerne n'ignore pas cela, ni que son geste a un aspect à la fois politique et religieux ; qu'il apparaît comme un défi lancé aussi bien aux catholiques qui essaient d'échapper à la tutelle romaine qu'à la majorité protestante du pays ; qu'il est comme une provocation à l'adresse de tous les libéraux, de tous les démocrates, à l'adresse de la Suisse presque tout entière.

Sa décision a, dans ces conditions, une portée nationale. Elle est une décision malheureuse, immédiatement suivie d'une autre décision malheureuse, des radicaux : la première expédition de corps francs. Le parti libéral lucernois, avec l'appui de ses coreligionnaires politiques des cantons voisins, tente, en décembre 1844, un coup de main sur la ville pour renverser le gouvernement conservateur et prendre le pouvoir. L'entreprise était prématurée ; mal préparée, mal exécutée, elle échoue lamentablement, faisant la partie belle au gouvernement lucernois, plus que jamais maître chez lui et en droit, désormais, de prendre des mesures de défense.

Naturellement, dans la Suisse entière, les radicaux sont du côté des adversaires du gouvernement de Lucerne. Par leur action, l'appel des Jésuites fait sentir ses effets jusqu'à Lausanne. « Un gouvernement démocratique peut impunément commettre beaucoup de fautes : il peut être prodigue ; il peut être incompetent ; il peut être médiocre. Ce qu'il ne peut pas se permettre, c'est de braver ouvertement la volonté populaire en un point où les passions de ses administrés sont enflammées. »¹ Pour l'avoir oublié, et ne

¹ WILLIAM-E. RAPPARD, *La Constitution genevoise de 1847*, dans *Centenaire de la Constitution de la République et Canton de Genève 1847-1947*, Genève 1947, p. 72.

s'être pas prononcé en faveur de l'expulsion de tout le territoire de la Confédération des membres de la Compagnie de Jésus, le gouvernement vaudois, le 14 février 1845, est balayé par l'insurrection populaire. L'union encore hésitante des radicaux anticléricaux et des masses rurales protestantes et croyantes, le geste de Lucerne l'a soudée, solidement.

L'événement est sans effet sur les chefs lucernois et c'est en vain que leurs amis, et les puissances elles-mêmes, leur demandent de s'engager dans la voie de la conciliation.

Pendant ce temps, une fois de plus, aucune majorité n'arrive à se constituer à la Diète soit pour interdire à Lucerne de donner suite à sa décision, soit pour l'inviter amicalement à y renoncer. Puisque la Diète est impuissante, en 1845 comme en 1844, le peuple, en 1845 comme en 1844, tente de réaliser lui-même ses désirs : à la fin de mars, une seconde expédition de corps francs est dirigée contre Lucerne.

Cette entreprise insensée n'est pas plus heureuse que la première, et les radicaux paient cher — cent cinq morts et dix-huit cents prisonniers — leur violation du droit. Les vainqueurs, naturellement, n'ont pas le triomphe modeste et l'opinion de Metternich, qui attribue à la victoire lucernoise « une portée universelle »¹, n'est pas faite pour diminuer leur fierté.

La victoire des uns, l'échec des autres ne sont pas faits non plus pour diminuer l'agressivité réciproque des deux camps opposés. Si les radicaux se refusent à reconnaître que leur attitude porte atteinte à la paix nationale et risque de conduire à l'anarchie, les cantons catholiques, de leur côté, s'engagent de plus en plus dans la voie des excès. En juillet et en août 1845, pendant la session même de la Diète, ils organisent de nouvelles conférences confidentielles et le 11 décembre enfin, ils concluent, officiellement et formellement, à Lucerne, la fameuse alliance défensive en préparation depuis plus de quatre ans.

Alliance défensive ? Peut-être ; mais aussi alliance séparée.

¹ D'après une lettre de l'archiduc Jean à Prokesch-Osten du 21 avril 1845, citée par J. DIERAUER, *Histoire de la Confédération suisse*, Lausanne 1919, tome V, p. 826.

Lorsque l'existence de ce *Sonderbund*, resté secret pendant plusieurs mois, est révélée, le 9 juin 1846, par les débats du Grand Conseil de Fribourg, la Diète se doit d'intervenir. Lucerne assure que le seul but de l'alliance est de repousser d'injustes attaques et que toute arrière-pensée, soit contre les réformés, soit contre le Pacte fédéral en est absolument absente. Les adversaires du *Sonderbund* ne se laissent pas convaincre ; ils exigent sa dissolution. Au vote, dix cantons et deux demi-cantons seulement les suivent ; ils n'ont pas la majorité.

Résultat ? Les chefs lucernois, comme les radicaux, sont plus résolus que jamais. Pendant que les premiers activent les préparatifs de guerre et multiplient les démarches à l'étranger, les seconds s'efforcent de gagner deux cantons encore à leur cause, pour être les maîtres à la Diète. Le 7 octobre 1846, c'est Genève, où le peuple tout entier — catholiques comme protestants — s'est soulevé à la voix de Fazy ; le 2 mai 1847, c'est Saint-Gall, le « canton du destin », où, par deux voix, la majorité a passé aux adversaires des Jésuites.

La Diète s'ouvre à Berne, le 5 juillet 1847, sous la présidence d'Ochsenbein, ancien corps franc. Le 19, elle aborde la question de l'alliance séparée et les deux partis se heurtent violemment. Plus intransigeants que jamais, les cantons catholiques exigent le rétablissement des huit couvents argoviens, qu'il ne soit jamais question d'interdire le territoire de la Confédération aux Jésuites et qu'on renonce définitivement à toute révision du Pacte fédéral. Alors seulement, ils abandonneront, eux, leur alliance séparée.

La majorité de la Diète ne l'entend pas ainsi. Le Pacte fédéral, dont les catholiques se prétendent les champions, spécifie, par son article VI, que les cantons ne peuvent « former entre eux de liaisons préjudiciables au pacte, ni aux droits d'autres cantons ». Par delà la défense des droits et de l'intégrité des cantons catholiques, elle devine, cette majorité, que le *Sonderbund* vise au renversement du régime que se sont librement donné les cantons libéraux et les cantons radicaux ; elle pressent, avec cette clairvoyance que donnent parfois la haine et le patriotisme alarmé, que le *Sonderbund* envisage

— si même il ne prépare pas — une intervention étrangère. Le 20 juillet, par douze voix sur vingt-deux, la Diète déclare le *Sonderbund* dissous, parce qu'il est incompatible avec le Pacte fédéral.

Cette dissolution, elle ne sera obtenue, à la fin de novembre, qu'à la suite d'une campagne militaire, d'une brève campagne militaire, menée dans les meilleures conditions grâce d'une part au général Dufour, qui conduisit le combat sans jamais perdre de vue que ce qui comptait avant tout c'était l'union des Confédérés, grâce d'autre part à Palmerston, qui, s'opposant à Metternich et à Guizot, empêcha qu'une intervention des puissances en faveur des cantons catholiques se produisît à temps.

La victoire des radicaux fut saluée en Suisse avec joie. Elle le fut également ailleurs en Europe, par toutes les oppositions. La *Gazette allemande de Bruxelles*, le journal de Karl Marx, dira d'elle, le 30 décembre 1847, que « ce fut une victoire européenne »¹.

Mais ce qui importe surtout, c'est qu'elle décida enfin, cette victoire des radicaux, si, en Suisse, un Etat pouvait se mettre au-dessus de la Confédération, si la souveraineté d'une partie pouvait l'emporter sur celle de l'ensemble.

Les cantons catholiques étaient en droit de prétendre que, dans une confédération d'Etats souverains, le pacte d'union ne doit être modifié qu'avec l'assentiment de chacun des contractants. Mais il fallait convenir aussi, alors, qu'au milieu du XIX^e siècle une confédération d'Etats souverains n'était plus viable et que, si la Suisse voulait subsister, elle devait se transformer.

Cette transformation, les chefs radicaux encore jeunes et dont on avait tant craint les excès — les Furrer, les Kern, les Ochsenbein, et Druey surtout — montrèrent en l'accomplissant qu'ils étaient de véritables hommes d'Etat, audacieux dans la mesure

¹ « Die Despoten wie die Völker haben die Bedeutung des Kampfes in der Schweiz, des Kampfes der Neuzeit mit der feudalen Vergangenheit, der Demokratie mit der aristokratischen und jesuitischen Niederträchtigkeit sehr wohl begriffen... Der Sieg kommt der Volkspartei in allen Ländern Europas zugute; es war ein europäischer Sieg. » Cité par WERNER NÄF, *Der schweizerische Sonderbundskrieg als Vorspiel der deutschen Revolution von 1848*, dans *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde*, Bâle 1919, p. 5.

où il fallait sans doute, mais pleins aussi de raison et de sens psychologique.

Leur œuvre, la Constitution fédérale de 1848, passe pour « un vrai chef-d'œuvre de modération et un modèle de sagesse »¹. C'est à juste titre, et il n'est point besoin ici d'autre preuve que l'opinion de ce même conservateur lucernois qui se plaignait tout à l'heure. A la fin de sa vie, Philippe-Antoine de Segesser, faisant retour sur son passé, reconnaîtra que les transformations de 1848 « furent introduites avec modération et prudence »².

Il nous paraît naturel, aujourd'hui, d'être Suisses et il nous arrive même parfois d'en tirer quelque vanité. N'oublions pas que ce privilège, il a fallu, une fois, le conquérir et que c'est parce qu'ils voulaient être Suisses que Vaudois, Zuricois, Genevois, et tous les autres, ont, en 1848, fait le sacrifice de précieux avantages. Et que c'est pourquoi aussi Ernest Renan, qui plaçait au-dessus de tout dans la constitution d'une nation le consentement des populations, a pu écrire, le 8 mai 1887 : « La Suisse est peut-être la nation de l'Europe la plus légitimement composée. »³

¹ WILLIAM-E. RAPPARD, *La Constitution fédérale de la Suisse*, p. 104.

² DR A.-PH. VON SEGESSER, *Sammlung kleiner Schriften*, Bern 1879, III, p. VII de la préface, de décembre 1878, intitulée « Ein Rückblick als Vorwort ».

³ ERNEST RENAN, *Discours et conférences*, Paris 1887, p. 4 de la préface.

*DEUX CONFÉRENCES
DONNÉES A LA SALLE TISSOT
DU PALAIS DE RUMINE
LES LUNDIS 8 ET 15 NOVEMBRE 1948*

PUBLICATIONS DE L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

V

Centenaire de la Constitution fédérale de 1848

JEAN-CHARLES BIAUDET

LES ORIGINES
DE LA
CONSTITUTION FÉDÉRALE
DE 1848

MARCEL BRIDEL

L'ESPRIT ET LA DESTINÉE
DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE
DE 1848



LIBRAIRIE DE L'UNIVERSITÉ, LAUSANNE
F. ROUGE & C^{te} S. A.

1949