

## AVANT-PROPOS

Cet ouvrage est le fruit d'une double coïncidence.

De la coïncidence, tout d'abord, de deux invitations dont je fus l'objet dans l'automne de 1934. L'une m'était adressée par un éditeur américain. Il me demandait de décrire, dans un petit livre à l'usage des étudiants universitaires de son pays, les institutions politiques du mien. L'autre émanait du comité de la fondation suisse Lucerna. Ce comité me proposait de préparer une série de conférences sur le sujet général de l'individu et l'Etat. Ces conférences devaient être faites à Lucerne au cours de l'été 1935.

Les deux invitations, tout en me tentant, m'embarrassaient fort. Pour décrire les institutions politiques de la Suisse, il me manquait la documentation historique précise sans laquelle mon exposé ne pouvait être que banal et superficiel. Pour parler dans l'abstrait des relations entre l'individu et l'Etat, il me manquait la foi dans la valeur des spéculations sociologiques.

L'idée me vint donc d'étudier ces relations dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse. Ainsi, à une vaine abstraction sociologique, se substituait dans mon esprit une réalité historique d'un intérêt puissant. Et l'étude de cette réalité historique ne serait-elle pas la meilleure préparation à la rédaction du manuel de politique suisse qu'on me demandait par ailleurs? J'acceptai donc les deux invitations.

Mais le sujet qui m'avait été suggéré par cette première coïncidence ne manqua pas de me passionner. Il me passionna si bien que les feuilles manuscrites, en s'accumulant sur ma table de travail, ne tardèrent pas à déborder largement le cadre des quelques conférences en vue desquelles je m'étais tout d'abord proposé de le traiter. Je m'aperçus bientôt, en effet, — deuxième coïncidence — que ce sujet s'apparentait très étroitement à celui

de la structure et de la destinée même de notre société contemporaine. Or c'était là ce qui faisait, tantôt sous un aspect et tantôt sous un autre, l'objet principal de mes études et de mes méditations depuis plus d'un quart de siècle.

Voilà donc comment est né cet ouvrage. Je n'hésite pas à en faire sans fausse pudeur la confiance au lecteur. Comme toute étude de sciences sociales, celle-ci n'est autre chose qu'une tranche de réalité historique vue à travers le prisme de l'esprit de son auteur. Pour pouvoir vérifier et contrôler les dires de celui-ci, il n'est donc pas inutile au lecteur de connaître son orientation au point de départ.

Puisque j'en suis aux confidences, que j'avoue encore le seul parti pris dont je me sois senti animé en rédigeant cet ouvrage. C'est le parti pris de n'en point avoir d'autre. L'impartialité chez un savant me semble, en effet, non seulement un devoir de décence intellectuelle, mais encore la condition indispensable de tout succès dans une entreprise qui ne veut et ne doit être que la recherche de la vérité.

Plus j'étudie les sciences sociales et plus je suis affligé du champ de bataille spirituel dont elles offrent le spectacle. Champ de bataille où l'on voit aux prises le plus souvent, non des curiosités diverses, cherchant de bonne foi à s'éclairer au milieu des ténèbres de la réalité, mais des préjugés contraires qui ne paraissent s'affronter que pour s'affirmer les uns et les autres et pour se réfuter les uns les autres. Que, dans ces conditions, l'unanimité soit loin de régner, que les progrès soient lents, et que les sciences sociales se voient même contester par d'autres disciplines la dignité de sciences véritables, on peut le déplorer, mais on ne saurait s'en étonner.

Si j'ai cherché à retracer et à expliquer, dans cet esprit d'impartialité voulue, les transformations survenues dans les relations entre l'individu et l'Etat dans l'histoire constitutionnelle de la Suisse, ai-je besoin d'ajouter que je ne prétends nullement, pour cela, ni à l'infailibilité ni même à l'impartialité véritable? Tout ce que j'ose affirmer, c'est que les erreurs de fait et d'interprétation dont mon ouvrage est sans doute loin d'être exempt, sont involontaires et ne procèdent jamais du désir d'avoir raison contre la réalité.

Cette conception de la réalité historique, objet d'études et

non moyen de vérification ou de démonstration de théories *a priori*, m'a dicté tout mon mode d'exposé. C'est elle, notamment, qui m'a fait multiplier les citations textuelles extraites des documents les plus significatifs. Je le sais par expérience : pour qui cherche dans l'histoire à s'éclairer seulement, et non à se divertir ou à s'exalter, les ouvrages valent par les documents cités infiniment plus que par les opinions énoncées. Mais je sais aussi qu'à s'inspirer de cette considération, on perd en agrément tout ce qu'on peut gagner en force persuasive. Cela est doublement vrai d'un ouvrage en français relatif à l'histoire suisse.

La plupart des textes cités ont, en effet, été rédigés ou en allemand ou en un français qui trahit la proximité de la frontière des langues. Je ne m'en suis pas moins scrupuleusement interdit d'y toucher. Car les inélegances d'expression, les incorrections même, n'est-ce pas encore, entre les Alpes et le Jura, un aspect de cette réalité sociale qu'il s'agit pour l'historien de connaître et d'expliquer et non de corriger?

La documentation sur laquelle repose notre exposé est constituée par des sources de première main sur tous les points où il nous a été possible de les consulter. Si nous n'avons eu recours qu'accessoirement aux excellentes monographies et aux remarquables ouvrages d'ensemble dont de nombreux historiens n'ont cessé de doter notre pays depuis plus d'un siècle, ce n'est ni méconnaissance de la valeur de ces travaux, ni ingratitude envers leurs auteurs. Mais, désireux par-dessus tout de nous inspirer de la réalité même, nous avons préféré éclairer notre route à la lumière crue des textes originaux et contemporains plutôt qu'à celle, nécessairement tamisée, des interprétations postérieures. Nous n'avons certes pas la naïveté de penser que cette réalité se reflète toujours fidèlement dans ces textes. Mais il nous paraît évident que l'esprit critique s'exerce plus utilement sur eux-mêmes que sur les commentaires dont ils ont fait l'objet de la part d'autres chercheurs, si probes et si clairvoyants qu'ils aient été.

Il ne me reste plus qu'à dire ma gratitude à tous ceux qui ont directement ou indirectement collaboré à cet ouvrage. Mes collaborateurs indirects — auteurs antérieurs, directeurs d'archives, de bibliothèques et de bureaux de statistique, éditeurs, imprimeurs, collègues et amis — sont si nombreux que je ne

pourrais les nommer tous et que pour n'en point omettre je préfère n'en nommer aucun. Qu'ils soient donc collectivement et anonymement assurés de ma cordiale reconnaissance. Je dois cependant nommer deux collaborateurs directs, dont l'assistance m'a été si précieuse que leurs noms ne peuvent pas ne pas figurer ici. Ce sont ceux de mon vieil ami et collègue, le professeur Paul-Edmond Martin et de ma fidèle secrétaire, M<sup>me</sup> Goldenberg-Goebel. Le premier, après m'avoir soutenu de ses encouragements affectueux et de ses judicieux conseils à toutes les étapes de ce long travail, a bien voulu, de plus, s'astreindre à l'ingrate et fastidieuse besogne de la lecture des épreuves. La seconde, par son intelligente et optimiste diligence et par ses remarquables aptitudes sténo-dactylographiques, en facilitant constamment le progrès de mes recherches et de ma rédaction, a hâté de plusieurs mois l'achèvement de mon ouvrage. A ces deux collaborateurs directs, sans le concours desquels ce volume n'aurait peut-être jamais vu le jour, j'adresse mes remerciements les plus chaleureux.

## CHAPITRE PREMIER

### Introduction théorique et historique

La tâche que nous abordons nous paraît toute hérissée de difficultés.

Il n'est déjà pas facile de découvrir sous ses apparences législatives la réalité sociale de l'évolution constitutionnelle de la Suisse moderne. Les textes abondent et les commentaires surabondent. Mais ce qu'ont voulu vraiment les auteurs de ces textes; dans quelle mesure leurs intentions ont été réalisées; quelle est, à côté de la part de leur volonté consciente dans ce qui apparaît comme leur œuvre, celle des forces historiques échappant à tout contrôle : voilà les questions auxquelles les réponses seront toujours conjecturales. Elles le seront d'autant plus délibérément que l'historien bornera davantage son effort à la découverte de la réalité et cherchera moins, dans ses interprétations, à justifier ses préférences personnelles ou à démontrer des théorèmes. D'ailleurs la démonstration de théorèmes historiques est-elle jamais autre chose qu'un exercice intellectuel inspiré du désir avoué ou secret de justifier des préférences instinctives?

Mais ces problèmes sont de ceux qui s'imposent à tout historien. Il s'y ajoute, pour rendre notre tâche présente particulièrement redoutable, une difficulté d'un autre ordre.

L'individu et l'Etat, ce sont de pures abstractions. L'évolution constitutionnelle de la Suisse moderne, au contraire, c'est un processus concret, une réalité vivante. Or, cette évolution s'est poursuivie sans que ses artisans se soient le moins du monde souciés des changements qu'elle apporterait aux relations entre l'individu et l'Etat. Ces changements sont incontestablement pour une part leur œuvre. Mais c'est une œuvre inconsciemment et incidemment accomplie par des hommes dont les intérêts, les préoccupations et les visées étaient tout autres.

Notre tâche consistera donc à dégager d'une succession de faits politiques concrets, d'une tranche d'histoire nationale, des conclusions relatives à des abstractions demeurées totalement étrangères à l'esprit des hommes d'Etat et des masses populaires qui ont fait cette histoire.

Nous avons à traduire en un langage savant parce qu'abstrait le parler politique de la foule. Ainsi nous aurons à reconnaître dans des mots d'ordre tels que souveraineté populaire, liberté et égalité et séparation des pouvoirs, les formules par lesquelles l'individu longtemps opprimé par l'Etat de l'ancien régime affirma sa primauté et revendiqua son autonomie.

Une entreprise si hardie ne serait-elle pas vaine, par surcroît? Nous ne le pensons pas. Juge-t-on vain, par exemple, l'effort du linguiste cherchant à dégager des paroles écrites ou parlées par ses semblables des lois ou des constantes ignorées de ceux dont il étudie le langage?

Peut-être s'attache-t-il même à nos recherches, outre l'intérêt scientifique qu'elles peuvent offrir, une réelle valeur nationale. Comment pourrait-il être indifférent au peuple suisse, auteur et acteur du drame constitutionnel que nous allons étudier, d'entrevoir tout au moins ce qu'il est advenu depuis plus d'un siècle de la situation respective des individus dont il se compose et de l'Etat qu'il a constitué? Des péripéties diverses de ce drame n'est-il pas en effet le principal bénéficiaire ou la principale victime?

Si l'on voulait faire rentrer cette étude dans une des catégories convenues des sciences morales, ce serait, nous semble-t-il, à la philosophie de l'histoire qu'il conviendrait de la rattacher. Mais la plupart des philosophies de l'histoire se bornent à la recherche des causes générales des faits particuliers. Elles tirent donc leur intérêt de leur valeur explicative. Notre propos, au contraire, sans que nous nous désintéressions des causes de l'évolution constitutionnelle, visera surtout à découvrir, dans le domaine des relations entre l'individu et l'Etat, les effets de cette évolution. En cherchant à adapter la structure constitutionnelle de son pays aux exigences de sa vie nationale, le peuple suisse a nécessairement apporté des modifications profondes à ces relations. C'est à fixer les étapes, à comprendre le caractère et à estimer la portée de ces transformations que nous allons nous appliquer.

Avant d'aborder l'histoire constitutionnelle de la Suisse

moderne, qui seule peut nous livrer les éléments de notre enquête, nous devons préciser le sens où il faut entendre les termes d'individu et d'Etat. Ensuite nous rappellerons le cours de l'évolution qui, à travers la République helvétique, la période de la Médiation, la Restauration, les mouvements de 1830, et l'Etat fédératif de 1848 et de 1874, a fait de l'ancienne Confédération des treize cantons la Suisse actuelle. L'étude de cette évolution et de ses répercussions sur les relations entre l'individu et l'Etat en Suisse nous suggérera enfin quelques vues d'avenir.

L'individu et l'Etat ce sont, avons-nous dit, de pures abstractions.

L'individu tout d'abord. Examinons la composition de la population de l'une quelconque de nos villes suisses. Nous y trouverons des hommes et des femmes, des jeunes et des vieux, des célibataires, des gens mariés, des divorcés et des veufs, des protestants et des catholiques, des citoyens du canton, des Confédérés et des étrangers, des ouvriers et des patrons, des artisans, des commis de banque, des fonctionnaires et des rentiers. Bien que ses habitants soient tous des individus, nous ne trouverons personne dans notre ville qui ne soit qu'individu. Qu'est-ce à dire, sinon qu'individu est un terme générique? Il ne décrit aucun membre de la collectivité humaine, mais il définit une qualité abstraite qui leur est commune à tous.

Si, au lieu de procéder à notre enquête démographique en 1935, nous l'avions entreprise deux siècles plus tôt, nous aurions pu distinguer, outre les caractères de sexe, d'âge, d'état civil, de confession, de nationalité, de situation sociale et de profession indiqués ci-dessus, quelques autres traits distinctifs. Nous aurions pu rencontrer, dans notre ville, des nobles propriétaires fonciers, des patriciens ayant le monopole des charges suprêmes de la cité, des bourgeois exclus de ces charges mais participant activement à la vie civique, de simples habitants sans droits politiques et peut-être même des sujets de la campagne. Nous y aurions coudoyé aussi, à côté d'ouvriers libres, des membres de corporations et parmi ceux-ci des maîtres, des valets et des apprentis.

Nous aurons à revenir, au cours de notre exposé historique, sur les transformations économiques, sociales et politiques par suite desquelles ces distinctions ont disparu. Si nous y faisons

une allusion anticipée dans cette introduction théorique, c'est pour dissiper un malentendu.

On lit souvent de nos jours, de la plume surtout de ses critiques, que la démocratie moderne, en pulvérisant la société, a substitué à la dignité de la personne humaine le concept anémié d'individu. La faveur dont jouissent actuellement, dans certains milieux, les notions de hiérarchie sociale et de corporatisme est faite pour une bonne part des regrets qu'inspire l'abolition d'institutions anciennes et des inégalités qu'elles comportaient. Nous n'avons pas à prendre position ici dans les débats nés à ce propos. Il nous suffira, mais il importe, d'établir avec clarté ce qu'il y a de vrai et ce qu'il y a de faux, non pas dans les jugements de valeur énoncés au cours de ces débats, mais dans certaines affirmations auxquelles ils ont donné lieu.

Il est vrai que l'ancien régime connaissait certaines institutions intermédiaires entre l'individu et l'Etat que les révolutions du xviii<sup>e</sup> et du xix<sup>e</sup> siècle ont abolies, en Suisse comme ailleurs. Il est vrai aussi que la démocratie moderne, émergeant en triomphatrice de ces révolutions, a simplifié la structure politique en proclamant l'égalité des citoyens devant la loi.

Mais il serait aussi faux de prétendre que l'ancien régime ne connaissait pas la notion d'individu que de soutenir que la démocratie moderne ne connaît plus qu'elle. Dès qu'une constitution prévoit une ou plusieurs catégories d'administrés comportant chacune une pluralité de membres doués en commun d'une égalité de droits, ces membres sont des individus les uns vis-à-vis des autres comme à l'égard des pouvoirs publics. « L'individu n'est qu'une unité numérique dans une espèce », a écrit récemment M. Gonzague de Reynold<sup>1</sup>. Or, dans les anciennes constitutions helvétiques, il y avait toujours, à l'intérieur des classes différenciées les unes par rapport aux autres, des individus à droits égaux. Pour le montrer il n'est même pas nécessaire d'évoquer les anciennes démocraties, où les bourgeois électeurs et éligibles se comptaient par centaines comme aussi les habitants privés de droits politiques. Mais même dans les cantons aristocratiques et oligarchiques, les familles aptes au gouvernement avaient beau être peu nombreuses, elles offraient toujours à l'élection ou au sort une pluralité de candidats entre

<sup>1</sup> REYNOLD, 1934, p. 30.



lesquels la loi n'établissait aucune hiérarchie. Le droit public de ces cantons ne connaissait pas, il est vrai, le terme d'individu. Mais il ne figure pas davantage dans les constitutions du xix<sup>e</sup> siècle. Celles-ci ont réduit le nombre des catégories sociales en ne laissant subsister que celles de la nationalité, du sexe, de l'âge et, dans certains cas, de la confession. Elles ont par conséquent augmenté le nombre des membres de chacune de ces catégories. Mais au point de vue de la situation de l'individu en face de l'Etat, la différence entre l'ancien et le nouveau régime n'est nullement celle du spirituel et du numérique. Ni les anciennes ni les nouvelles constitutions suisses ne parlent d'individus, avons-nous vu. Mais sous l'empire des unes comme des autres il y avait, en fait, des citoyens égaux entre eux.

Toutefois comme à la bigarrure et à la variété des catégories sociales qui caractérisaient l'ancien régime a succédé, en Suisse comme ailleurs, une communauté politique plus homogène et plus simple, la notion d'individu en face de l'Etat a pris une importance qu'elle n'avait pas jadis.

L'importance de cette notion fut rehaussée encore par le libéralisme qui succéda à la philosophie sociale de l'ancien régime ou à ce qui lui en tenait lieu. A bien des égards le libéralisme, à ses origines, se confondait en effet avec l'individualisme. Dans l'ordre politique, il tendait à émanciper l'individu des limitations et des exclusions qui s'opposaient à sa libre participation à la vie publique. Dans l'ordre économique, il l'affranchissait des entraves du corporatisme traditionnel qui empêchait son enrichissement et par là son ascension sociale.

Loin donc de dépouiller l'individu de ce qui fait de lui une personne au sens des critiques contemporains de cette doctrine, le libéralisme cherchait au contraire à le libérer de toutes les prescriptions et de toutes les contraintes qui faisaient obstacle au plein épanouissement de ses facultés. Or, qui dit libre épanouissement des facultés individuelles dit forcément diversification sociale. Si les Suisses du xx<sup>e</sup> siècle jouissent, en vertu de la constitution, d'une égalité devant la loi inconnue jadis, ils se ressemblent beaucoup moins entre eux que leurs ancêtres du xviii<sup>e</sup> siècle par leurs aptitudes, leurs activités économiques, leurs richesses et surtout par leur façon de sentir, de penser et de croire. A l'unité du bulletin de vote qu'ignoraient nos devanciers, correspond une pluralité de catéchismes et de bordereaux d'impôts

qu'ils ne connaissent pas davantage. C'est ainsi que le libéralisme démocratique, tout en simplifiant la structure politique de la société, contribua d'autre part fortement à la différenciation individuelle de ses membres.

S'il est donc indéniable que la situation de l'administré en face de l'Etat s'est profondément modifiée depuis cent cinquante ans en Suisse, il serait absolument erroné de définir cette modification comme la substitution de l'individu, notion « physique », « zoologique », « animale », à la personne, notion « psychologique », « ontologique », « spirituelle », pour reprendre la terminologie de M. de Reynold <sup>1</sup>.

Pourquoi alors, l'individu étant une abstraction que tout esprit philosophique doué de quelque discernement peut dégager de l'observation de n'importe quelle société organisée, le débat entre l'individu et l'Etat ne s'est-il pas engagé ou n'a-t-il rebondi <sup>2</sup> que depuis la chute de l'ancien régime? Pourquoi l'individualisme, ainsi du reste que l'étatisme, sont-ils des néologismes et des doctrines toutes modernes?

« L'individualisme est une expression récente qu'une idée nouvelle a fait naître », écrivait en 1839 un des premiers auteurs qui se soient servi de ce terme. Et Tocqueville, car c'est de lui qu'il s'agit, fournit aussitôt, dans la seconde partie de sa *Démocratie en Amérique* <sup>3</sup>, la réponse au moins partielle à nos questions en poursuivant : « L'individualisme est d'origine démocratique et il menace de se développer à mesure que les conditions s'égalisent... L'aristocratie avait fait de tous les citoyens une longue chaîne qui remontait du paysan au roi. La démocratie brise la chaîne et met chaque anneau à part <sup>4</sup>. »

Cette explication d'un aristocrate français fut confirmée bientôt après par un de ses compatriotes d'origine bourgeoise, Dupont-White. Au terme de son ouvrage sur *L'individu et l'Etat*, ce publiciste remarque, en 1857, que « toute la dispute sur les attributions

<sup>1</sup> *Loc. cit.*

<sup>2</sup> Il convient de rappeler, en effet, que les philosophes de l'antiquité classique ont beaucoup disserté de l'individu, de l'Etat et de leurs rapports réciproques. Il suffit pour le montrer d'évoquer le fameux deuxième livre de la République de Platon, où Socrate découvre l'origine de l'Etat dans « l'impuissance où l'individu se trouve de se suffire à lui-même et aux besoins qu'il éprouve de mille choses ». PLATON, 1932, p. 65.

<sup>3</sup> TOCQUEVILLE, 1864, p. 162.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 163, 165.

de ces deux puissances » est une « question neuve » dont les « données mêmes... ne remontent pas bien loin ». Il poursuit : « Pour ce qui est de l'Etat, la France ne l'a connu dans sa plénitude et dans sa pureté qu'à partir de 89. Jusque-là les castes avaient quelque part au gouvernement... la guerre de l'individu et de l'Etat pouvait-elle commencer avant que celle de l'individu et de l'Etat avec les castes, leur ennemi commun, fût terminée <sup>1</sup> »

Ainsi pour Dupont-White comme pour Tocqueville c'est l'aristocratie qui, caste usurpatrice pour celui-là, principe d'ordre pour celui-ci, fait obstacle à l'avènement de l'individu et de l'individualisme. Cette concordance de vues sur ce point particulier est d'autant plus impressionnante que les deux auteurs professent sur l'organisation de la société des doctrines très dissemblables.

Leurs observations, suggérées par l'histoire de France, nous paraissent également valables pour la Suisse. Si l'individu n'est pas une création de la démocratie moderne, l'individualisme, comme doctrine de défense de l'individu contre l'Etat, ne pouvait naître avant elle. Il ne pouvait naître tant que n'étaient point abattues les institutions aristocratiques qui, s'interposant comme un écran entre les deux adversaires et les dissimulant l'un à l'autre, les protégeaient l'un contre l'autre.

L'Etat, dont nous devons maintenant préciser le sens, est partout une abstraction non moins que l'individu. Mais c'est une abstraction dont le sens est plus incertain encore en Suisse qu'ailleurs.

En droit international un Etat est un membre de la société des nations, comme un individu est un membre de la société humaine. Mais pour cela il faut qu'il soit autonome ou, pour employer l'expression consacrée quoique ambiguë, souverain. Il faut, pour être Etat, qu'il soit seul maître de ses destinées et affranchi de toute tutelle politique extérieure. Une colonie, un territoire sous mandat, et même un protectorat ne sont pas plus des Etats au sens strict du terme qu'un département ou une province.

A quelle conclusion sommes-nous conduits si nous examinons notre pays à la lumière de cette définition ?

Depuis 1848, où la Confédération suisse possède tous les

<sup>1</sup> DUPONT-WHITE, 1857, pp. 342 ss.

attributs essentiels de la souveraineté, elle constitue, à n'en pas douter, un Etat au sens du droit international. Mais aujourd'hui encore, lorsque le Suisse moyen parle de l'Etat, ce n'est pas à la Confédération qu'il songe le plus souvent. Avoir un procès avec l'Etat, être conseiller d'Etat, être au service de l'Etat, être créancier de l'Etat, signifie dans le parler ordinaire de chez nous, plaider contre le canton, faire partie d'un gouvernement cantonal, être fonctionnaire cantonal, posséder une créance sur le canton. Certains cantons, comme Berne ou Genève, ne s'intitulent-ils pas expressément Etat ou République? Les constitutions des cantons ne parlent-elles pas pour la plupart de leur souveraineté, la Constitution fédérale elle-même ne fonde-t-elle pas expressément, aux termes de son article premier, l'existence de la Confédération sur la volonté des « peuples des vingt-deux cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance »? Et une des chambres de l'Assemblée fédérale, celle précisément où sont représentés les cantons, ne s'appelle-t-elle pas en droit public suisse le Conseil des Etats?

Il est donc établi qu'en Suisse on appelle Etat ce qui n'est pas Etat au sens international du terme. Mais il ne s'agit pas là d'une simple incorrection de langage. Ce provincialisme helvétique s'explique le mieux du monde par de très anciennes raisons historiques. Si pour les Suisses du xx<sup>e</sup> siècle encore c'est le canton et non la Confédération qui est l'Etat, c'est que pendant un demi-millénaire il n'y avait en fait d'Etat en Suisse que les cantons. Dans la magistrale introduction de son *Histoire de la Suisse au xix<sup>e</sup> siècle*, le professeur Oechsli déclarait, au début d'une page qu'il faudrait pouvoir citer tout entière : « Au cours du siècle dernier il a beaucoup été question dans les discours et dans les écrits de l'Etat libre (*Freistaat*) suisse ou helvétique. En réalité la Suisse n'était pas un Etat (*in Wirklichkeit war die Schweiz gar kein Staat*) ». <sup>1</sup>

Pendant cinq cents ans les cantons étaient les seuls Etats véritables dans notre pays. De plus, l'évolution constitutionnelle depuis 1798 n'est, pour une part appréciable, que l'histoire de la genèse étatique de la Suisse et du lent et laborieux triomphe de la souveraineté nationale sur celle des cantons. Il n'est donc pas surprenant qu'il subsiste, non seulement dans le parler,

<sup>1</sup> OECHSLI, 1903, p. 20.

mais même dans la pensée de notre peuple une réelle confusion au sujet du sens qui s'attache au terme d'Etat.

Du reste le sens que le droit international donne à ce terme est-il le seul qui se puisse justifier? Nous ne le pensons pas. Si, pour l'étude des relations internationales, il est opportun de ne désigner sous le nom d'Etat que les souverainetés distinctes dont il s'agit d'examiner les rapports mutuels, il n'en est pas nécessairement de même dans d'autres secteurs de la science sociale. Pour déterminer en particulier la situation de l'individu en face de l'Etat, c'est moins l'importance territoriale et la souveraineté extérieure de l'Etat qui importent que son caractère interne. Or, ce qui caractérise l'Etat c'est essentiellement le pouvoir de contrainte dont il est doué. Qu'il soit souverain au milieu d'autres Etats souverains ou qu'il ne soit qu'un membre d'un organisme plus vaste, c'est toujours la force coercitive dont dispose l'Etat à l'égard des individus qui le distingue d'autres formes d'organisation de la société.

Prenons un simple exemple pour illustrer notre pensée sur ce point. Dans la plupart des budgets de famille, en Suisse, figurent à la fois des impôts et des cotisations de sociétés. Ce qui distingue les uns des autres, c'est que celles-ci sont facultatives, alors que ceux-là sont obligatoires. Il importe assez peu que l'impôt soit payable à la Confédération, au canton ou même à la commune. C'est une charge publique à laquelle le contribuable n'est pas libre de se soustraire, alors qu'en démissionnant de sa société de chant ou de gymnastique ou même de son syndicat professionnel, il peut s'affranchir de l'obligation de leur verser ses cotisations.

Or, dans la conscience des individus, le créancier d'une charge publique, c'est l'Etat. Sans doute il ne lui est pas indifférent de savoir si le prélèvement opéré, qu'il le veuille ou non, sur ses revenus, est perçu pour le compte de la Confédération, du canton ou de la commune. Plus son créancier est lointain et moins le contribuable se sent de prise sur lui. Moins aussi il croit bénéficier des avantages que les impôts ont pour but de lui assurer. Ces sentiments et ces considérations sont loin d'être négligeables — le débat séculaire entre fédéralistes et centralisateurs en Suisse suffit à l'attester. Mais la structure interne de la Confédération ne change rien d'essentiel ni à la nature de l'impôt,

ni à la situation de celui qui le doit en face des pouvoirs publics, c'est-à-dire de l'individu en face de l'Etat.

Nous prendrons donc, au cours de cette étude, le terme d'Etat dans une acception plus conforme à celle du sentiment populaire suisse qu'à celle du droit international. Même si nous nous attachons surtout à suivre l'évolution constitutionnelle de la Confédération, nous n'aurons garde d'oublier celle des cantons. Nous le pourrions du reste d'autant moins que les transformations subies en Suisse dans les rapports de l'individu et de l'Etat se sont le plus souvent manifestées d'abord dans la sphère régionale avant de se répercuter sur le plan national.

L'évolution constitutionnelle en Suisse débute naturellement avec les premiers pactes médiévaux. Mais la société des nations cantonales qu'était l'ancienne Confédération subit, à la fin du xviii<sup>e</sup> siècle, un bouleversement si radical et, malgré les apparences passagères, si durable dans ses effets principaux, que c'est bien à cette époque qu'il faut s'arrêter lorsque, en remontant le cours des années, on recherche la genèse de la Suisse contemporaine.

Et d'emblée l'observateur impartial se heurte au paradoxe formidable qui domine toute notre récente histoire nationale. Les quelques propositions suivantes suffiront à le définir.

L'introduction de la Constitution helvétique de 1798 fut une mesure de violence révolutionnaire. Foncièrement étrangère à la Suisse par son inspiration comme par son origine, cette loi fondamentale fut infligée aux peuples des cantons comme une peine collective en violation flagrante de toutes leurs traditions nationales. En la rédigeant ses auteurs semblent avoir délibérément pris le contre-pied sur tous les points essentiels de ceux dont ils étaient résolus à renverser l'œuvre séculaire.

Cette Constitution, toujours sous la menace des baïonnettes françaises qui l'avaient imposée en 1798, fut amendée à plusieurs reprises entre cette date et 1803. En 1803 elle fut remplacée par l'Acte de Médiation. Cet Acte fut abrogé en 1813 et remplacé à son tour par un pacte nouveau en 1815 sous la pression, et parfois presque sous la dictée, des représentants des alliés victorieux.

Dès la fin de la Restauration cependant, et notamment à partir de 1830, le peuple suisse redevenait graduellement maître de sa vie constitutionnelle. Il profita de sa liberté lentement re-

couverte pour adapter peu à peu les institutions que lui avait values la tutelle de l'étranger, à ses propres goûts et aux besoins de son existence nationale tels qu'il les concevait lui-même.

Or, et c'est là le grand paradoxe de notre destinée, après un siècle de libre développement constitutionnel, la Suisse possède aujourd'hui un régime beaucoup plus semblable à celui qui lui fut imposé en 1798 qu'à celui dont l'avait dotée toute l'évolution nationale des siècles précédents.

C'est à illustrer ces propositions et à expliquer ce paradoxe que sera consacré ce livre.

Nous mettrons d'abord en parallèle, ou plutôt en contraste, l'ancien régime politique et celui que voulurent lui substituer les auteurs de la Constitution de 1798. Nous montrerons ensuite pourquoi et comment s'opéra cette substitution. L'examen des constitutions subséquentes et éphémères de la République helvétique ne nous retiendra pas longtemps. L'Acte de Médiation méritera une étude plus attentive. Bien que reflétant plus les fluctuations de la situation extérieure et les vues changeantes des maîtres étrangers que des modifications spontanées et profondes de l'esprit suisse, cet Acte, comme la Constitution de 1798, ne fut pas sans influencer profondément sur l'évolution ultérieure. De même encore le Pacte de 1815. Par suite de l'effondrement de l'empire napoléonien, l'Europe et avec elle la Suisse changèrent de maîtres. Mais pour la Suisse ces maîtres furent toujours des étrangers. Nous verrons comment, sous leur protection mais seulement dans la mesure où ils voulurent bien l'approuver, les anciennes autorités furent restaurées et les anciennes institutions rétablies.

Nous assisterons ensuite à la renaissance graduelle de l'indépendance nationale. Nous constaterons comment, en s'émancipant de la tutelle des grandes puissances, le peuple suisse s'émancipa aussi de celle de ses traditions et de ses gouvernants pré-révolutionnaires. Cette double émancipation, sensible déjà mais partielle encore dès 1830, s'affirma définitive dès 1848.

En se convertissant les uns après les autres à la démocratie libérale au lendemain des journées de juillet, les cantons subissaient encore, dans une mesure appréciable, des influences du dehors. Mais en poursuivant sur le terrain fédéral sa marche à la démocratie et au libéralisme, dans une Europe redevenue autocratique et réactionnaire après 1848, la Suisse n'obéissait mani-

festement plus qu'aux impulsions de sa propre volonté. Nous verrons enfin comment cette volonté, de plus en plus démocratique et de plus en plus nationale après 1848, devint en même temps de plus en plus étatiste après 1874.

Au cours de cet exposé nous verrons l'individu, longtemps au service de maîtres qui incarnaient l'Etat, à ses yeux comme aux leurs, brusquement arraché à son inconscience par le fracas de la révolution. Au terme des bouleversements et des mouvements en retour auxquels cette révolution donna lieu, il prendra toujours plus pleinement conscience de lui-même et de ses besoins, dont il fera bientôt des droits. Ces droits il les affirmera à la face de l'Etat. Puis, tout en s'emparant toujours plus impérieusement de tous les leviers de commande du pouvoir, l'individu multipliera les fonctions de l'Etat pour le faire servir toujours plus utilement à la satisfaction de ses besoins.

Mais en demandant toujours plus de services à l'Etat et en augmentant sans cesse ses compétences pour lui permettre de les rendre, l'individu tendra involontairement à rétablir son ancienne autorité et à tomber sous sa dépendance. Comme une vieille domestique, devenue, à force de bons soins, indispensable au bien-être égoïste de son maître, finit par le tyranniser, de même l'ancien Etat-prince, devenu d'abord l'Etat-esclave par suite de l'évolution démocratique, menace à nouveau l'individu dans sa liberté qu'il avait si laborieusement conquise.





## CHAPITRE XV

### Récapitulation et vues d'avenir

Individualisme, démocratie, étatismes : c'est ainsi que pourraient s'intituler les trois parties successives de la trilogie d'histoire politique que nous venons d'esquisser.

La révolution helvétique de 1798 n'était qu'une répercussion lointaine de la révolution française de 1789. Mais alors que celle-ci était l'explosion spontanée du mécontentement d'un peuple répudiant ses institutions devenues anachroniques et se révoltant contre des abus oppressifs, celle-là n'en était que l'écho. Importée de Paris et imposée par des baïonnettes françaises, la Constitution de la République helvétique ne répondait en rien ni aux traditions ni même aux aspirations du peuple suisse. Et, cependant, il y avait chez ce peuple aussi trop de sujets de mécontentement et dans l'édifice de ses institutions séculaires trop de lézardes pour que le vent révolutionnaire de France ait pu passer sur l'un et sur l'autre sans laisser de traces durables.

Liberté et égalité, ce cri de guerre, même poussé par des envahisseurs, ne pouvait retentir dans les cantons helvétiques sans y rencontrer des oreilles attentives. Liberté et égalité, formule magique qui tout à la fois exprimait un idéal commun à la plupart des Suisses et dénonçait les faiblesses du régime sous lequel ils vivaient depuis des siècles. Pour le paysan de la plaine, débiteur encore de redevances féodales, pour l'habitant des pays sujets, administré par un bailli qu'il n'avait pas choisi, pour le citadin de la capitale ou d'une bourgade rurale, soumis à un patriciat à qui il ne reconnaissait d'autre supériorité que celle de la naissance, pour tous ces gouvernés, la formule des protagonistes étrangers de la république une et indivisible était pleine de promesses. Et pour les gouvernants, qu'ils fussent laïques ou ecclésiastiques, qu'ils fussent aristocrates, patriciens ou même démo-

crates à la façon des notables de la Suisse primitive, elle n'était pas moins pleine de menaces.

Le hasard des circonstances voulut que le principal champion suisse des idées nouvelles fût un de ces gouvernants mêmes. A moitié Français par le sang, plus qu'à moitié étranger par l'origine et par l'éducation, cultivé, orgueilleux et méprisant, Pierre Ochs fut acquis d'emblée à la philosophie libérale et rationnelle de la révolution. Son esprit, qui se trouvait à l'étroit dans les conseils de gouvernement de son canton de Bâle, se complaisait aux vastes avenues qu'elle paraissait ouvrir sur les destinées du genre humain tout entier. Il chercha donc à propager cette philosophie autour de lui. Pour y gagner plus vite ses concitoyens et ses collègues, dont la plupart s'y montraient fort réfractaires, il ne craignit pas de sacrifier l'indépendance de son pays à la générosité de ses convictions. Mais si le régime qu'il travailla plus que tout autre à instaurer en Suisse fut odieux à presque tous ses compatriotes, ils n'en furent pas moins sensibles à la séduction de ses principes directeurs.

Lorsque en 1803 le Premier Consul octroya à la Suisse l'Acte de Médiation, sous lequel elle traversa paisiblement les guerres de l'Empire, il brisa l'unité factice de la république indivisible. Mais, si indifférent que fût son opportunisme politique aux idées révolutionnaires, il n'eut garde de rétablir ni les anciens pays sujets ni les anciens privilèges de naissance. Son clairvoyant réalisme rendait ainsi un hommage involontaire à la puissance des principes de liberté et d'égalité qui, une fois proclamés dans les cantons helvétiques, ne purent plus y être complètement abrogés.

Même la fougue réactionnaire de la Restauration fit halte devant eux. Le Pacte fédéral de 1815 et les constitutions cantonales contemporaines, codifications tardives et partielles des institutions de l'ancien régime, respectèrent l'essentiel de l'œuvre émancipatrice de la révolution. Les anciens pays sujets, à qui elle avait apporté la liberté, demeurèrent membres égaux de la Confédération. L'individu, il est vrai, ne retrouva ni la liberté ni l'égalité qui lui avaient été promises en 1798. Mais, éveillé alors de son long sommeil, il ne cessa plus de les revendiquer. Le mouvement d'opposition contre la contrainte des gouvernements de la Restauration devenait toujours plus violent en Suisse lorsqu'il

triompha brusquement, au lendemain des journées de juillet de Paris.

Les révolutions libérales en France et la conquête de l'indépendance belge avaient démontré l'indifférence ou l'impuissance des cabinets de Vienne, de Berlin et de Petersbourg, longtemps considérés comme les gardiens jaloux et vindicatifs des institutions de la Restauration. En Suisse les anciens gouvernements aristocratiques ou oligarchiques qui, bien qu'en général sages, prudents et économes, avaient excité l'animosité des jeunes générations par leur exclusivisme et par leurs mesures policières, furent acculés à l'abdication. Les constitutions nouvelles consacrèrent le triomphe de l'individualisme libéral dans les principaux cantons. Ce triomphe aboutit à l'élaboration de la Constitution fédérale de 1848, destinée à l'étendre à tout le pays et à le mettre à jamais à l'abri des retours offensifs de la réaction.

Mais, en même temps que s'achevait ainsi le triomphe de l'individualisme, se poursuivait celui de la démocratie. L'individu émancipé de l'Etat voulut à son tour le dominer. Pour cela il introduisit le suffrage universel, l'élection directe de ses magistrats, bientôt des droits d'initiative législative, de referendum populaire et de révocation. De nouveau ce furent les cantons qui ouvrirent des voies nouvelles et donnèrent l'exemple à la Confédération. Elaborée au lendemain des conquêtes de la démocratie directe dans les principaux cantons, la Constitution de 1874 fut, en même temps qu'une œuvre de centralisation politique et de libéralisme anticlérical, un monument de radicalisme démocratique. Avec elle, le peuple fut définitivement associé à l'action législative par l'introduction du droit de referendum facultatif.

Affranchi des anciennes contraintes de l'Etat dès 1830, peu après maître de l'Etat dans les cantons d'abord, puis dans la Confédération, l'individu voulut tirer parti de son double succès. Non content de sa liberté à l'égard de l'Etat et de sa domination sur l'Etat, l'individu se mit à l'asservir toujours plus impérieusement à ses besoins. Et ce fut, après l'individualisme et la démocratie, l'étatisme. Perceptible dans les cantons dès le lendemain de 1830, discuté déjà, mais contenu encore dans la Confédération sous le régime de 1848, l'étatisme s'affirma et se développa toujours davantage après 1874.

Il se manifesta comme étatisme scolaire, c'est-à-dire par une

politique d'enseignement gratuit et obligatoire assuré par l'Etat pour compléter la libération de l'individu. Il se manifesta ensuite comme étatsisme social, c'est-à-dire par des mesures destinées d'abord à protéger la santé de l'individu contre les ravages du surmenage industriel, de l'alcoolisme et des épidémies, puis à le mettre tout entier à l'abri des risques de la vie, par l'assurance-accidents, maladie, vieillesse, survivants et invalidité. Dans cette voie le progrès de l'étatsisme social n'est arrêté aujourd'hui que par l'évidente insuffisance des ressources financières nécessaires à son accomplissement. L'étatsisme de la Confédération, enfin, s'est fait de plus en plus économique aussi. Création d'une banque nationale dotée du monopole d'émission, rachat des chemins de fer, politique douanière toujours plus protectionniste, politique de soutien toujours plus énergique en faveur de diverses branches de l'activité productive et notamment de l'agriculture, telles furent quelques-unes de ses principales manifestations. De l'étatsisme économique aussi il semble bien qu'on puisse dire, comme de l'étatsisme social, qu'il tend dans son développement, sans cela indéfini, vers une limite, qui est celle de la puissance de résistance du budget fédéral.

Au cours de la marche à l'étatsisme que poursuit la Suisse depuis un demi-siècle, les anciennes conquêtes de l'individualisme et même de la démocratie semblent quelque peu perdues de vue sinon compromises. En étendant sans cesse la sphère de ses interventions et de ses activités propres, l'Etat n'a pu qu'envahir celle de l'individu et réduire ainsi ses libertés. Et en se diversifiant, en se compliquant et en s'enrichissant d'organismes toujours nouveaux, la machine de l'Etat est devenue d'un fonctionnement à la fois si délicat et si imposant, qu'elle échappe de plus en plus au contrôle et même à l'entendement de l'individu.

Ainsi l'individualisme et même la démocratie paraissent aujourd'hui sérieusement menacés par les progrès de l'étatsisme.

Et maintenant, de quoi demain sera-t-il fait? nous demandera peut-être le lecteur qui nous aura suivi au cours de notre longue et pourtant hâtive pérégrination à travers le passé d'hier et d'avant-hier.

L'avenir n'est à personne, pourrions-nous, parvenu au terme de notre tâche, nous borner à répondre. L'avenir échappe notamment à toute investigation scientifique. Le savant, qu'il soit his-

torien de la nature inorganique, des espèces végétales ou animales, ou des sociétés humaines, a pour seule mission de connaître et de comprendre : de connaître les faits tels qu'ils ont été ou tels qu'ils sont, et non point tels qu'ils auraient dû être ou qu'ils devraient être pour confirmer quelque théorie énoncée *a priori* ou pour justifier quelque projet de réforme ; et de comprendre les relations entre ces faits pour en expliquer l'enchaînement. Plus ces faits sont nombreux et complexes, et plus sera nécessairement incertaine et conjecturale toute tentative de découvrir entre eux des liens de causalité.

Or qu'y a-t-il de plus innombrable et de plus complexe que les faits sociaux ? Hasarder quelques explications sur les causes de l'évolution des collectivités humaines dans le passé, c'est donc déjà une entreprise risquée. En proposer avec assurance et dogmatisme, c'est faire preuve d'orgueil et d'aveuglement. S'il en est ainsi du passé, qu'en serait-il donc de l'avenir ?

Ici les faits eux-mêmes sont inconnaissables puisqu'ils n'existent pas encore. Tenter d'établir entre des faits inconnus parce qu'inexistants des relations de causalité nécessaires, c'est peut-être affaire de foi, d'art, de création poétique. Ce n'est manifestement à aucun degré affaire de connaissance scientifique ni de compréhension rationnelle.

Mais un tel aveu n'est-il pas la condamnation de toute histoire en général et de notre modeste essai en particulier ? Nous ne le pensons pas. Nous croyons, au contraire, que toute tentative faite avec probité par l'homme pour s'orienter dans le mystère passionnant de sa destinée collective porte en elle-même sa justification. Et nous croyons de plus qu'une connaissance, même fragmentaire, et une compréhension, même incertaine, du passé, valent infiniment mieux que l'ignorance ou l'illusion pour guider ceux qui ont la charge de l'avenir.

Ceux-ci, ce ne sont pas les savants. Ce sont les hommes d'Etat. Dans nos sociétés libres et démocratiques, ce sont donc tous les citoyens, chacun pour sa part. Car le propre d'une démocratie libre, c'est que tout individu y est, par définition et par mission, quelque peu homme d'Etat.

Ce n'est donc pas en tant que savant, mais comme citoyen éclairé par les enseignements du savant — nous osons le dire car nous le savons par la plus personnelle des expériences — que nous présentons ces quelques réflexions finales.

Si l'individu suisse, au cours du dernier siècle et demi, s'est émancipé de l'Etat, puis s'en est rendu maître, pour l'asservir enfin à la satisfaction de ses besoins, c'est qu'il l'a bien voulu. A-t-il eu raison? A-t-il eu tort? Questions d'ordre métaphysique et du reste assez oiseuses. Il suffit de constater qu'il l'a voulu, comme ont voulu une destinée semblable tous les autres peuples parvenus au même degré de civilisation spirituelle, intellectuelle et technique. Le parallélisme est frappant, en effet, entre l'évolution des relations entre l'individu et l'Etat en Suisse et l'évolution contemporaine de ces relations chez les autres habitants de l'Europe occidentale, ainsi que chez les nations d'outre-mer issues de ces habitants. Nous pouvons donc admettre que ce qu'ont voulu et fait nos aînés depuis quatre générations, nous l'aurions voulu et fait comme eux à leur place.

Nous aurions, comme eux, demandé et obtenu d'être libérés des contraintes de l'Etat, lorsque notre aisance et notre instruction nous eussent donné comme à eux le sentiment de notre égalité avec ceux qui exerçaient cette contrainte, en tant que détenteurs exclusifs du pouvoir public. Comme à nos ancêtres de la fin du xviii<sup>e</sup> et du début du xix<sup>e</sup> siècle, ce monopole traditionnel eût cessé de nous paraître légitime lorsque nos anciens seigneurs et maîtres eussent cessé d'être en fait nos supérieurs. Comme nos ancêtres aussi, nous nous serions substitués aux autorités traditionnelles et nous aurions, comme eux, fait succéder la démocratie aux anciennes hiérarchies sociales et politiques. Nous aurions sans doute, comme eux encore, recouru à l'étatisme pour améliorer notre sort, dès que notre domination sur l'Etat nous l'eût permis.

Mais aujourd'hui se pose à nous la nécessité d'un choix qui embarrasse visiblement toute notre génération. L'étatisme, dont le progrès est arrêté par d'inexorables fatalités financières, bien plus que par la volonté des maîtres du pouvoir, a déjà entamé nos libertés individuelles et menace même notre autonomie démocratique. Que voulons-nous? Sacrifier nos conquêtes libérales et démocratiques à notre étatisme? Ou sacrifier notre étatisme à notre amour de la liberté et à notre volonté de nous gouverner nous-mêmes?

Nos voisins de l'est et du sud de l'Europe ont, pour la plupart, opté en faveur de l'étatisme. Fascisme italien, national-socialisme allemand, communisme soviétique et dictatures bal-

kaniques et baltiques, si antinomiques que se croient ces divers régimes, tous ont en effet ceci en commun : l'individu y est subordonné à l'Etat et l'Etat se substitue de plus en plus à l'individu comme moteur central de la vie économique. L'étatisme y a manifestement triomphé à la fois de l'individualisme libéral et de la démocratie.

D'autre part nos voisins de l'ouest et du nord, comme aussi les grandes collectivités anglo-saxonnes d'outre-mer, hésitent. Chez eux aussi, la liberté avait succédé à la contrainte et la démocratie engendré l'étatisme. Chez eux aussi, la liberté et la démocratie sont aux prises avec l'étatisme. Qui l'emportera, chez nous et chez eux ? Le savant en nous l'ignore absolument. Le citoyen l'ignore aussi, mais il espère, et, malgré bien des indices contraires, il pense que ce sera la liberté et la démocratie. Et alors se posera une question ultérieure, qui sera peut-être celle du xx<sup>e</sup> siècle. Qui l'emportera dans la concurrence internationale qui s'ébauche déjà et qui ne pourra manquer de s'établir entre dictatures étatistes et démocraties libérales ? Notre foi dans les vertus de la liberté nous fait espérer et croire que ce seront, ici encore, ces dernières.

Ce qui est certain, c'est que nous n'échapperons pas à la nécessité de choisir. Depuis quelques années, l'étatisme prodigue et débonnaire qui règne encore en Suisse coûte manifestement plus qu'il ne rapporte. En imposant au pays un appareil administratif fort onéreux et un régime de vie excessivement chère, en pratiquant une politique commerciale de plus en plus protectionniste, en faisant fonctionner à perte ses grandes régies des chemins de fer et de l'alcool, en subventionnant tantôt ceux-ci, tantôt ceux-là et toujours l'agriculture, aux frais de la collectivité, cet étatisme épuise à vue d'œil les réserves de richesses accumulées par l'initiative privée. Tel qu'il est aujourd'hui, cet étatisme ne pourra pas durer, car il vit aux dépens de ce qu'il tend à tuer. Ou bien il devra se faire productif, ou bien il devra faire place à un régime beaucoup plus libéral. Pour se faire productif à la façon soviétique, germanique ou italienne, il devrait s'imposer un ascétisme fort contraire à ses habitudes et dont les premières victimes seraient ceux qui furent les premiers bénéficiaires de ses largesses. Ceci n'irait sans doute pas sans quelque dictature, car le peuple suisse a perdu le goût des sacrifices. Mais, comme nous croyons



ce peuple encore plus réfractaire à la dictature, condition d'un étatismisme productif à force d'être ascétique, nous pensons qu'il préférera malgré tout un retour à plus de liberté et de démocratie.

Cette liberté et cette démocratie ne sont vraisemblablement pas telles qu'on entendait, il y a un siècle, la liberté économique et la démocratie politique. La liberté sera sans doute tempérée par un étatismisme modéré qui, renonçant à se substituer à l'individu et à lui prescrire ses tâches et ses méthodes, se bornera à lui faciliter l'accomplissement des unes et l'application des autres. Cet étatismisme, au lieu de sanctionner comme par le passé la coalition d'intérêts particuliers, devra se faire au contraire le champion de tous contre les prétentions des minorités agissantes. La démocratie, en se disciplinant pour survivre, devra confier plus d'autorité à ceux qui parlent en son nom et dont elle se réservera le libre choix. Elle ne leur demandera plus de représenter des intérêts particuliers, comme elle le fait de plus en plus depuis un demi-siècle, mais elle exigera d'eux, au contraire, qu'ils défendent avec plus de courage et de clairvoyance l'intérêt général.

L'avenir meilleur que nous souhaitons à notre pays, nous ne l'attendons donc ni d'une réaction aveugle, ni d'une révolution communiste, ni d'un coup d'état fasciste. Nous l'attendons, il est vrai, d'un retour à plus de liberté individuelle et à moins d'étatismisme économique. Mais nous l'attendons aussi d'un progrès vers de nouvelles formes de solidarité et de collaboration sociales. Nous l'attendons enfin de l'établissement d'un régime où l'individu sera d'autant plus maître de l'Etat et d'autant mieux servi par lui, qu'il aura renoncé à lui confier des tâches que l'Etat ne peut mener à chef sans se ruiner lui-même ou sans tyranniser l'individu.

WILLIAM E. RAPPARD

Professeur à l'Université de Genève  
Directeur de l'Institut Universitaire  
de Hautes Études Internationales



# L'INDIVIDU ET L'ÉTAT

DANS L'ÉVOLUTION  
CONSTITUTIONNELLE  
DE LA SUISSE

---

---

ÉDITIONS  
POLYGRAPHIQUES  
SOCIÉTÉ ANONYME  
ZURICH [1936]