

N^o 15 - 3 L.

Fédéral

PROJET
D'ACTE FÉDÉRAL

ET

RAPPORT

DE LA COMMISSION DE LA DIÈTE

AUX XXII CANTONS SUISSES.



GENÈVE,

DE L'IMPRIMERIE CH. GRUAZ,

Rue du Puits-Saint-Pierre.

DÉCEMBRE 1832.

PA
1850

126



5270

ACTE FÉDÉRAL

DE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE,

PROJETÉ

PAR LA COMMISSION DE RÉVISION

NOMMÉE PAR LA DIÈTE LE 17 JUILLET 1832.



GENÈVE,

DE L'IMPRIMERIE CH. GRUAZ,

Rue du Puits-Saint-Pierre.

DÉCEMBRE 1832.



Médiathèque VS Mediathek



1010395804

PA 1850

Rh 4560

LAURENCE M. B. A.

AT 11

CONFIDENTIAL

SECRET

THE LAURENCE M. B. A. SYSTEM

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL



CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

gressif des institutions nationales, ont soumis le Pacte fédéral du 7 août 1815 à une révision complète, et, en conséquence, adopté comme loi fondamentale l'Acte fédéral qui suit.

ACTE FÉDÉRAL

DE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE.

CHAPITRE PREMIER.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

ARTICLE PREMIER.

Les cantons, unis par la présente alliance, forment dans leur ensemble une Confédération indissoluble, *la Confédération Suisse*.

ART. 2.

Les cantons sont souverains, et, comme tels, exercent tous les droits qui ne sont pas expressé-

ment cédés au pouvoir fédéral. Quant aux droits transmis à la Confédération, le pouvoir suprême est exercé, soit par le vote des cantons, soit par les autorités fédérales, conformément au présent Acte.

ART. 3.

L'alliance confédérale a pour but l'avancement de la prospérité commune des confédérés, la défense de leurs droits et de leurs libertés, le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la patrie.

ART. 4.

A cet effet, les cantons se promettent mutuellement conseil et assistance, secours et protection contre toutes les attaques du dehors, un pour tous, tous pour un.

ART. 5.

La Confédération garantit aux cantons leur territoire, leur souveraineté et leur indépendance dans les limites fixées par l'art. 2, le maintien de l'ordre public dans leur intérieur, leurs constitutions, et, à teneur de celles-ci, les droits et les libertés du peuple aussi bien que les droits et les attributions des autorités.

ART. 6.

En conséquence, les cantons sont tenus de soumettre leurs constitutions à l'examen de la suprême autorité fédérale. La Confédération se charge de les garantir aux conditions suivantes :

a) Qu'elles ne renferment rien de contraire aux dispositions de l'Acte fédéral ;

b) Qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes représentatives ou démocratiques, ne l'attribuent pas exclusivement à une ou à quelques classes de citoyens, et ne permettent aucune espèce de sujétion d'une partie du canton à une autre partie ;

c) Que la possibilité et le mode de leur révision d'après des formes constitutionnelles et légales soient constatés.

Quand une constitution remplit ces conditions, la garantie qui lui est accordée a pour but spécial d'empêcher qu'elle ne soit changée autrement que d'après le mode légal de révision.

ART. 7.

Des différends venant à s'élever entre des cantons, ceux-ci s'abstiendront de toute voie de fait et de tout emploi des armes. Ils auront à suivre les voies légales tracées par le présent

Acte fédéral et à se soumettre à la sentence dans toutes ses parties.

ART. 8.

Il est interdit aux cantons de conclure entre eux des alliances et des traités d'une nature politique. S'ils viennent à former entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration et de judicature, ils doivent les soumettre préalablement à la suprême autorité fédérale. Ces conventions ne peuvent être mises à exécution que si elles ne renferment rien de contraire à l'Acte fédéral et aux droits des autres cantons. Cette condition remplie, les cantons sont autorisés à réclamer la coopération du pouvoir fédéral pour l'exécution de leurs conventions.

ART. 9.

Nul canton ne peut avoir plus de 300 hommes de troupes permanentes sans l'autorisation du pouvoir fédéral, la gendarmerie exceptée.

ART. 10.

Dans le cas d'un danger subit provenant du dehors, le pouvoir exécutif supérieur du canton menacé peut requérir le secours des cantons voisins, mais il en avisera immédiatement l'au-

torité fédérale ; le tout sans préjudice des dispositions que prendra cette autorité. Le canton ou les cantons requis ont l'obligation de prêter secours au canton requérant. Les frais sont supportés par la Confédération.

Les cantons ont les mêmes droits et les mêmes obligations en cas de troubles dans leur intérieur. Les frais des secours sont supportés par le canton requérant.

ART. 11.

La Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de faire la paix, ainsi que de conclure avec les États étrangers des alliances et des traités ; dans ce nombre sont compris les traités de commerce.

ART. 12.

Les cantons sont autorisés à conclure par eux-mêmes avec les pays étrangers tous les traités dont la conclusion n'est pas expressément réservée à la Confédération par l'article précédent ; néanmoins ces traités doivent être soumis, avant leur ratification, à la suprême autorité fédérale, afin qu'elle s'assure qu'ils ne contiennent rien de contraire aux droits de la Confédération ou de quelque canton. Sont exceptés de cette dernière

condition les traités purement financiers pour des fournitures de sel et de blé : toutefois, l'autorité fédérale a le droit d'en demander l'exhibition dans les cas où elle la croit nécessaire.

ART. 13.

En cas de négociations avec des pays étrangers pour des intérêts particuliers, et dans les limites de l'article précédent, les cantons peuvent recourir à l'intervention de l'autorité fédérale.

ART. 14.

Pour les denrées, pour les produits du sol et de l'industrie, pour le bétail et pour les marchandises, le libre achat et la libre vente, la liberté d'entrée, de sortie et de passage d'un canton dans l'autre, sont garantis. Il n'y a d'exception à ce principe que pour :

a) Les mesures de police contre l'accaparement; mais dans tous les cas ces mesures doivent être les mêmes pour les citoyens du canton qui les ordonne et pour les habitans d'autres cantons; elles ne doivent jamais dégénérer en mesures prohibitives;

b) Les péages fédéraux, conformément aux articles 15 à 23.

c) Le droit de consommation des cantons, en

tant qu'il est admissible d'après le présent Acte fédéral (art. 24),

ART. 15.

A la Confédération appartient le droit exclusif d'autoriser des péages.

ART. 16.

Les péages comprennent :

- a) Les droits d'entrée perçus aux frontières;
- b) Les droits de route des cantons, y compris les pontonages et les droits d'entrepôt;
- c) Les droits sur les transports par eau.

ART. 17.

Les droits d'entrée à payer aux frontières se perçoivent sur les marchandises qu'on importe en Suisse, et qui ne sont pas comptées parmi les premières nécessités de la vie.

Le taux actuel de ces droits d'entrée ne doit pas être haussé.

ART. 18.

La perception des droits de route des cantons est concédée pour les marchandises, les voitures, les voyageurs et le bétail, qui passent d'un lieu à l'autre dans le même canton ou d'un canton à un autre, ou qui traversent la Suisse; ces droits,

proportionnés au poids des objets, à la distance des lieux, au nombre des voyageurs, des bestiaux et des colliers, doivent être fixés en raison des frais de construction et d'entretien des routes, des ponts et des bâtimens d'entrepôt.

ART. 19.

Dans la première session ordinaire après l'acceptation du présent Acte fédéral, la Diète entreprendra une révision générale des péages dans tous les cantons, d'après les principes ci-dessus énoncés. On se conformera, dans ce travail, aux points suivans :

a) Il sera dressé un tableau général de toutes les routes commerciales de la Suisse.

b) Ces routes seront divisées en stations; la Diète fixera le maximum du droit à payer par station sur chaque rayon de route. Le taux sera le même pour toutes les stations de la même route; le plus de frais de construction ou de difficulté d'entretien d'une route sera compensé par une augmentation proportionnelle du nombre des stations.

c) Outre les droits de route, la Diète pourra autoriser la perception d'un droit additionnel, pour l'usage des ponts et des bâtimens d'entrepôt.

d) Hors les droits de route, iels que le tarif en aura été fixé, et le droit additionnel dont il vient d'être fait mention, il n'est permis de percevoir aucune autre espèce de droit, sous quelque dénomination ou prétexte que ce soit.

e) Les dispositions relatives à la révision ne sont point applicables aux droits de péage sur les marchandises qui passent d'un pays étranger, par un canton, dans un pays étranger, sans toucher un second canton. Par-là, on n'entend toutefois restreindre, en quoi que ce soit, le droit qu'à la Confédération de conclure des traités de commerce.

ART. 20.

Les péages qui se perçoivent sur les transports par eau seront soumis à une révision analogue, dans le but de conserver et d'augmenter le transit par voie d'eau.

ART. 21.

Les péages qui, à titre de propriété privée et en vertu de documens authentiques, appartiennent à des particuliers ou à des corporations, ne peuvent être abolis ou baissés que contre indemnisation par la caisse fédérale.

ART. 22.

Lorsque sur un rayon de route la révision se trouvera achevée, les tarifs existans et les privilèges de péages de toute espèce perdront leur validité sur ce rayon.

ART. 23.

La perception des péages doit être organisée de manière à ne jamais retarder sans nécessité un chargement.

ART. 24.

Les cantons sont autorisés à percevoir sur leur territoire des droits de consommation, aux conditions et avec les restrictions suivantes :

a) Le droit de consommation ne peut être perçu que sur les boissons, les denrées et les produits bruts du sol ; néanmoins les cantons-frontières pourront également soumettre à un droit de consommation les produits de l'industrie étrangère, lorsqu'ils seront importés immédiatement d'un pays étranger dans le canton, pour y être consommés. Par-là, on n'entend toutefois restreindre, en quoi que ce soit, le droit qu'a la Confédération de conclure des traités de commerce, ainsi que d'affranchir, par de sem-

blables traités, les produits de l'industrie étrangère du droit de consommation dont ils auront été grévés.

b) Le mode de perception ne doit en rien gêner le transit.

c) Le droit imposé sur les produits d'autres cantons doit être imposé, au même taux, sur les produits analogues du canton qui le perçoit.

d) Le droit imposé sur des produits suisses ne peut jamais excéder les trois quarts du droit imposé sur les produits étrangers.

e) Le mode de perception est laissé au choix des cantons; néanmoins, la Confédération a le droit d'examiner les lois et ordonnances sur la perception du droit de consommation, pour empêcher qu'elles ne s'écartent des principes posés ci-dessus.

ART. 25.

La Confédération exerce un droit de surveillance sur l'état de toutes les routes sur lesquelles sont établis des péages.

ART. 26.

La Confédération prend à elle l'administration des postes dans toute l'étendue de la Suisse, aux conditions suivantes :

a) Le service des postes, en général, ne doit dans aucun canton descendre au-dessous de son état actuel.

b) L'inviolabilité du secret des postes sera assurée dans tous les temps et dans toutes les circonstances.

c) Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes dans toutes les parties de la Suisse.

d) La Confédération s'engage à indemniser les cédans de la manière suivante :

1° Les cantons reçoivent les trois quarts du produit net des postes dans toute l'étendue de leur territoire.

2° Les particuliers, propriétaires de postes, reçoivent également de la caisse fédérale les trois quarts du produit net. Pour toute prétention ultérieure, le recours leur est ouvert, cas échéant, contre qui de droit.

3° Pour toutes les indemnités à payer par la caisse fédérale, d'après les §§ 1° et 2°, le produit net de l'année 1832 est pris pour base.

4° L'indemnisation a lieu par le paiement annuel de la somme due en conséquence des dispositions qui précèdent; toutefois, la Confédération pourra se libérer de cette obligation si elle acquitte, en un paiement unique ou par termes, vingt-cinq fois la somme due annuellement.

5° Les particuliers mentionnés au § 2° ont le droit d'obtenir le paiement de la somme totale en quatre termes, d'une année chacun.

e) La cession du matériel et l'usage des bâtimens peuvent être l'objet d'un arrangement à l'amiable entre l'administration fédérale des postes et les propriétaires.

ART. 27.

La Confédération exerce, dès à présent, tous les droits compris dans la régale des monnaies, et cela d'après les principes suivans :

a) Il sera établi un *piéd monétaire suisse*, dont l'unité sera la même que celle du pied monétaire décimal français.

b) Le droit de battre monnaie cesse pour les cantons et passe au pouvoir fédéral.

c) La valeur intrinsèque des grosses espèces représentera l'unité monétaire adoptée autant de fois que l'indique leur valeur nominale.

d) Il ne devra pas être émis une quantité de billon qui excède les besoins journaliers; une loi fédérale fixera le rapport de la valeur intrinsèque du billon à sa valeur nominale.

e) Pour le cours des grosses espèces suisses actuellement frappées, et des grosses espèces étrangères, il sera établi un tarif généralement

obligatoire. La fixation en sera faite d'après le rapport de la valeur intrinsèque des espèces à l'unité monétaire suisse. Aucun canton n'a le droit de changer ce tarif.

f) La Confédération fixera le cours des billons cantonaux actuellement existans; elle aura strictement égard au rapport mutuel de leur valeur.

g) Chaque canton est obligé de retirer et de démonétiser à ses frais son billon dans le terme de trente ans, à dater de la fixation du tarif susmentionné, et cela par portions annuelles égales.

h) A l'expiration de ce terme, tout billon cantonal est, de droit, mis hors de cours.

ART. 28.

La Confédération a le droit d'introduire, dans toute l'étendue de son territoire, l'uniformité de poids et de mesures.

Les poids et les mesures suisses seront fixés d'après un système décimal mis en rapport avec les systèmes analogues des autres états, dans une proportion exacte et d'une application facile.

Les cantons introduiront dans leur intérieur le nouveau système suisse de poids et de mesu-

res , après son introduction complète dans l'administration fédérale.

ART. 29.

La fabrication et la vente de la poudre à canon appartiennent exclusivement à la Confédération, dans toute l'étendue de son territoire.

ART. 30.

Tout Suisse est soldat.

ART. 31.

Sont également soumis au service militaire les étrangers domiciliés, à l'exception de ceux qui appartiennent à des états où les Suisses sont exempts du service.

ART. 32.

L'armée fédérale se compose des contingens des cantons, et consiste dans l'élite, dans la landwehr et dans le landstourm.

Les cantons fournissent leurs contingens dans la proportion de leur population.

En attendant la révision de l'échelle des contingens en hommes, ils fourniront pour l'élite:

<i>Zurich</i>	7400	hommes.
<i>Berne</i>	11648	
<i>Lucerne</i>	3468	
<i>Ury</i>	472	
<i>Schwyz</i>	1204	
<i>Unterwalden (le Haut)</i> . 442 }	764	
<i>Unterwalden (le Bas)</i> . 322 }		
<i>Glaris</i>	964	
<i>Zoug</i>	500	
<i>Fribourg</i>	2480	
<i>Soleure</i>	1808	
<i>Bâle</i>	1836	
<i>Schaffhouse</i>	932	
<i>Appenzell (Rhod. ext.)</i> 1544 }	1944	
<i>Appenzell (Rhod. int.)</i> 400 }		
<i>Saint-Gall</i>	5260	
<i>Grisons</i>	3200	
<i>Argovie</i>	4820	
<i>Thurgovie</i>	3040	
<i>Tessin</i>	3608	
<i>Vaud</i>	5928	
<i>Vallais</i>	2560	
<i>Neuchâtel</i>	1920	
<i>Genève</i>	1760	

67516 hommes.

La révision de cette échelle sera entreprise, selon des principes uniformes, à la première Diète ordinaire, après l'acceptation du présent Acte fédéral ; à cet effet, les gouvernemens cantonaux feront dresser, et transmettront à l'autorité fédérale, des tableaux de la population de leurs cantons respectifs, commune par commune.

Une semblable révision de l'échelle aura lieu à l'avenir tous les vingt ans.

ART. 33.

Afin d'introduire dans l'armée l'unité et l'instruction désirables, les principes suivans ont été adoptés :

a) La Confédération détermine l'organisation générale de l'armée fédérale ;

b) La Confédération se charge exclusivement et pour toutes les armes :

1° De l'instruction militaire supérieure, et à cette fin elle est autorisée à instituer des écoles militaires permanentes, et à réunir des corps de troupes pour la formation de camps ;

2° De l'instruction des officiers et sous-officiers (cadres) de l'armée fédérale ;

3° De l'instruction élémentaire des recrues.

c) La Confédération exerce l'inspection sur l'achat et l'entretien du matériel de guerre des cantons;

d) Les lois militaires des cantons sont subordonnées à l'organisation militaire générale, et soumises à la sanction du Conseil fédéral;

e) Toutes les parties de l'armée de la Confédération ont le drapeau fédéral et la cocarde fédérale;

f) Il sera adopté pour chaque arme un même uniforme simple; toutefois il ne sera introduit qu'au fur et à mesure des nouveaux besoins.

ART. 34.

Pour subvenir aux dépenses de la Confédération, il sera formé une caisse fédérale; le fonds de guerre actuel sera versé dans cette caisse comme capital; ce capital ne peut être attaqué qu'en cas d'une guerre. Les dépenses annuelles seront fixées d'avance par un budget général.

ART. 35.

Les dépenses de la Confédération sont couvertes régulièrement :

a) Par les intérêts du fonds capital;

b) Par le produit des douanes fédérales;

c) Par le produit de l'administration des postes ;

d) Par le produit de l'administration des poudres.

Lorsque ces revenus ordinaires ne suffiront pas, les cantons fourniront des contingens en argent, d'après l'échelle suivante :

<i>Zurich</i>	Fr.	74,000
<i>Berne</i>		104,080
<i>Lucerne</i>		26,010
<i>Ury</i>		1,180
<i>Schwyz</i>		3,010
<i>Unterwalden (le Haut)</i> . 1,105	}	
<i>Unterwalden (le Bas)</i> . . 805	}	1,910
<i>Glaris</i>		3,615
<i>Zoug</i>		1,250
<i>Fribourg</i>		18,600
<i>Soleure</i>		13,560
<i>Bâle</i>		22,950
<i>Schaffhouse</i>		9,320
<i>Appenzell (Rhodes ext.)</i> 7,720	}	
<i>Appenzell (Rhodes int.)</i> 1,500	}	9,220
<i>Saint-Gall</i>		39,450
<i>Grisons</i>		12,000
<i>Argovie</i>		48,200
		388,355

	D'autre part. . .	Fr. 388,355
<i>Thurgovie</i>		22,800
<i>Tessin.</i>		18,040
<i>Vaud.</i>		59,280
<i>Vallais.</i>		9,600
<i>Neuchâtel.</i>		19,200
<i>Genève.</i>		22,000
	TOTAL.	Fr. 539,275

La première Diète ordinaire, après l'acceptation du présent Acte fédéral, entreprendra la révision de cette échelle.

Une semblable révision aura lieu à l'avenir tous les vingt ans.

ART. 36.

La liberté d'établissement et de domicile est garantie à tous les Suisses, dans toute l'étendue de la Confédération. A cet effet :

a) Aucun Suisse ne peut être empêché de s'établir dans un canton quelconque, pourvu qu'il soit muni d'un acte d'origine ou d'un acte constatant qu'il appartient à un canton, d'un acte de mœurs, et d'une attestation qu'il est maître de ses droits.

b) L'autorité fédérale fixe un maximum des émolumens de chancellerie; il ne pourra être

exigé ni autres émolumens et taxes, ni cautionnemens.

c) En s'établissant dans un autre canton, le Suisse entre dans la jouissance de tous les droits des citoyens de ce canton, à l'exception des droits politiques et de la participation aux biens des communes et des corporations. En particulier, la liberté d'industrie et le droit d'acquérir et d'aliéner des biens-fonds lui sont assurés, conformément aux lois et ordonnances du canton, lesquelles, à tous ces égards, doivent rendre la condition du Suisse, simplement domicilié, égale à celle du citoyen du canton.

d) Les communes ne peuvent pas imposer à leurs habitans appartenant à d'autres cantons, des prestations plus fortes qu'à leurs habitans appartenant à d'autres communes de leur propre canton.

e) Le Suisse domicilié dans un autre canton que le sien peut être renvoyé dans celui-ci, soit lorsqu'il y est condamné par sentence juridique, soit lorsqu'il a été convaincu de contravention aux lois et ordonnances sur les mœurs ou la police des pauvres.

ART. 37.

Les Suisses jouissent du droit d'adresser des

pétitions aux autorités fédérales, sur tous les objets qui rentrent dans la compétence du pouvoir fédéral.

ART. 38.

Tout droit de déduction est aboli dans l'intérieur de la Suisse.

ART. 39.

La traite-foraine, à l'égard des pays étrangers, est abolie sous réserve de réciprocité.

ART. 40.

Les cantons ont, les uns envers les autres, l'obligation :

a) De traiter les citoyens des autres cantons comme les leurs en matière d'impôt, de poursuites pour dettes, de faillites, d'héritage, et, en général, pour tout ce qui concerne les voies juridiques;

b) De ne laisser traduire le débiteur suisse solvable, que devant le juge de son domicile.

ART. 41.

Des lois fédérales :

a) Statueront des principes généraux sur l'extradition des criminels d'un canton dans un autre;

b) Détermineront les cas où les cantons seront autorisés à bannir leurs propres citoyens dans les autres cantons.

ART. 42.

Il sera fait une loi fédérale pour assurer aux Heimathloses non incorporés, un droit d'établissement dans les cantons, et pour empêcher qu'il n'y ait de nouveaux Heimathloses.

CHAPITRE II.

AUTORITÉS FÉDÉRALES.

A. DIÈTE.

ART. 43.

La suprême autorité fédérale est la *Diète*, dans laquelle les cantons jouissent de l'égalité de vote.

ART. 44.

La Diète se compose de quarante-quatre membres.

ART. 45.

Elle est présidée par le Landammann de la Suisse, et en cas d'empêchement, par le membre du Conseil fédéral qui le remplace au sein de cette autorité.

ART. 46.

Chaque canton nomme deux députés; chaque demi-canton, un député.

ART. 47.

Les cantons sont libres de joindre à leurs députés des remplaçans. Toutefois, ceux-ci ne siègent comme membres délibérans qu'en cas d'empêchement d'un député, et après que l'annonce en a été faite préalablement au président de la Diète.

ART. 48.

La Diète s'assemble annuellement en session ordinaire le premier lundi de juillet; en session extraordinaire, sur la convocation par le Conseil fédéral ou sur la demande de cinq cantons.

Chaque canton est obligé de prendre part à toute Diète ordinaire ou extraordinaire, en y envoyant des députés.

ART. 49.

Les séances de la Diète sont publiques; le mode d'après lequel des exceptions pourront avoir lieu dans certains cas sera déterminé par le règlement.

ART. 50.

Les *attributions générales* de la Diète sont les suivantes :

a) Elle fait, conformément aux principes de l'Acte fédéral, les lois fédérales nécessaires pour son exécution.

b) Elle fera, en particulier, une loi fédérale pour statuer le mode d'après lequel il sera procédé à l'exécution de résolutions ayant force de loi, lorsque un ou plusieurs membres de la Confédération refuseront de s'y soumettre.

c) Elle décide les questions litigieuses concernant la compétence des autorités fédérales, et interprète les dispositifs de l'Acte fédéral, lorsque cela est nécessaire.

d) Elle veille à l'accomplissement des engagements pris par les membres de la Confédération les uns à l'égard des autres.

e) Elle nomme les fonctionnaires fédéraux, conformément à l'Acte fédéral et aux lois ou résolutions exécutoires de cet Acte.

f) Elle a le droit de surveiller la manière dont les fonctionnaires fédéraux remplissent leurs devoirs; en cas de violation de ces devoirs, elle peut les mettre en état d'accusation, d'après les

dispositifs et dans les formes qui seront statués par une loi fédérale sur cette matière.

ART. 51.

Les attributions et les devoirs de la Diète, à l'égard des *relations extérieures*, sont les suivants :

a) Comme organe de la Confédération, elle veille aux intérêts de celle-ci dans ses rapports avec les pays étrangers.

b) Elle veille au maintien des relations pacifiques et amicales avec les états étrangers, et à l'accomplissement réciproque des traités en vigueur.

c) Elle ordonne les mesures nécessaires pour assurer l'indépendance et la neutralité de la Suisse, pour les maintenir dans leur intégrité, et empêcher tout ce qui porterait atteinte à cette base de la Confédération ;

d) Elle déclare la guerre et fait la paix ;

e) Elle conclut des alliances et des traités, conformément à l'art. 11 ;

f) Elle a le droit de prononcer, au nom de la Confédération, la reconnaissance d'états et de gouvernements étrangers ;

g) Elle nomme les agens diplomatiques de la

Confédération, et ses consuls de commerce en pays étrangers;

h) Elle examine et approuve les traités que les cantons sont autorisés, par l'art. 12, à conclure avec des états étrangers.

ART. 52.

Pour les *relations intérieures*, la Diète:

a) Protège la liberté du commerce, conformément aux dispositions de l'Acte fédéral;

b) Elle fixe les droits de route, de pontonnage, d'entrepôt, et les péages pour les transports par voie d'eau, d'après les articles 18-23;

c) Elle veille à ce que les droits de consommation soient perçus uniquement dans les limites fixées par l'art. 24;

d) Elle a le droit de surveiller les mesures de police que les cantons ordonnent contre l'acaparement, et de faire cesser celles qui entraveraient le libre commerce et dégénèreraient en prohibition;

e) Elle règle l'inspection des routes (art. 25);

f) Elle fait des lois fédérales sur les poids et mesures (art. 28).

g) Elle fixe les émolumens de chancellerie pour les permis d'établissement (art. 36 *b*);

h) Elle a le droit de prendre des arrêtés de

police sanitaire dans les cas d'épidémies générales;

i) Dans les limites des ressources ordinaires de la Confédération, elle soutient les entreprises d'utilité publique, de sciences et de beaux-arts, dont l'exécution serait au-dessus des moyens des cantons isolément;

k) La Diète prononce l'approbation des traités que les cantons concluent entre eux, après qu'elle en a pris connaissance (art. 8);

l) Elle examine les constitutions des cantons et en prononce la garantie (art. 5 et 6); elle ordonne des mesures convenables en cas de plainte sur un changement illégal de constitution;

m) La Diète maintient l'ordre dans l'intérieur.

A cet effet, elle intervient, sans autre, à la réquisition du pouvoir exécutif supérieur du canton requérant.

Mais elle intervient aussi sans la réquisition du canton, dans les cas suivans :

1° En cas de troubles qui menacent la tranquillité générale, et que le canton est hors d'état d'apaiser;

2° En cas de renversement violent d'un gouvernement cantonal, ou lorsque celui-ci est hors d'état d'invoquer le secours de la Diète;

3° Quand les troubles s'étendent à deux ou plusieurs cantons.

En cas d'intervention armée dans un canton, aussitôt que l'intervention a lieu, la suprême autorité de ce canton doit être convoquée.

Lorsque l'ordre aura été rétabli, la Confédération ordonnera une enquête sur l'occasion et la cause des troubles.

Si les différends ne peuvent être terminés à l'amiable par la médiation fédérale, la Diète procède d'après les art. 5 et 6, et renvoie à la décision de la Cour fédérale ce qui rentre dans la juridiction de cette Cour, conformément aux art. 102 *c* et 103 *e*.

Dans tous les cas, le canton dans lequel l'intervention fédérale a eu lieu en supporte les frais. Mais la Diète a le droit de prononcer une remise de frais, lorsqu'elle a ordonné l'intervention sans réquisition.

n) La Diète exerce, d'après une loi fédérale qu'elle est chargée de faire, le droit de grâce pour les sentences prononcées par la Cour fédérale.

ART. 53.

A l'égard du *militaire*, la Diète a les attributions suivantes :

a) Elle règle l'organisation de l'armée fédérale, fait les lois militaires de la Confédération, et prend toutes les autres mesures exécutoires voulues par les art. 30—33 ;

b) Elle décrète la mise sur pied de l'armée fédérale ;

c) Elle nomme le général en chef, le colonel commissaire des guerres, et le colonel quartier-maître de l'armée fédérale.

ART. 54.

La Diète règle et surveille l'administration des *finances* fédérales :

a) Elle veille à la conservation du fonds capital de la caisse fédérale ;

b) Elle fixe le budget annuel des recettes et des dépenses de la Confédération ;

c) Elle reçoit les comptes des recettes et des dépenses de la caisse fédérale, ainsi que les comptes du fonds capital, et fait les réglemens qui s'y rapportent ;

d) Elle fixe le tarif des douanes fédérales et le mode de perception (d'après l'art. 17).

e) Elle prend les mesures nécessaires pour la bonne administration de la régie des postes, et fait les lois fédérales y relatives (art. 26) ;

f) Elle ordonne les mesures d'exécution con-

cernant la régle des monnaies, d'après les principes statués à l'art. 27;

g) Elle statue sur la fabrication et la vente de la poudre à canon (art. 29).

ART. 55.

L'initiative, pour les affaires de la Diète, est exercée :

- a) Par le Conseil fédéral;
- b) Par les cantons;
- c) Par les membres de la Diète.

Le règlement fixera le mode de cet exercice.

ART. 56.

Relativement à la discussion et à la votation, les affaires de la Diète se divisent en trois classes :

a) La première classe comprend les affaires pour lesquelles les cantons donnent des instructions;

b) La seconde comprend celles pour lesquelles on ne donne pas d'instructions, mais qui, lorsqu'une décision est intervenue, sont soumises à la ratification des cantons.

c) La troisième comprend celles pour lesquelles il n'est besoin ni d'instructions ni de ratification.

ART. 57.

A la *première* classe appartiennent :

a) Les alliances et les traités, sur des objets politiques, avec les pays étrangers ;

b) Les déclarations de guerre et les traités de paix ;

c) La reconnaissance d'états et de gouvernements étrangers ;

d) L'intervention armée, quand elle a lieu *sans* la demande du canton intéressé (art. 52 m) ;

e) La décision des questions relatives à la compétence des autorités fédérales, ainsi que l'interprétation des dispositifs de l'Acte fédéral ;

f) La fixation et la révision des contingens d'hommes et d'argent ;

g) La révision de l'Acte fédéral (conformément aux art. 111 et 116).

ART. 58.

Dans la *seconde* classe se trouvent :

a) Tous les traités avec les pays étrangers, non compris dans l'art. 57 a ;

b) La garantie des constitutions cantonales ;

c) L'adoption, la modification et l'abrogation des lois fédérales exécutoires de l'Acte fédéral ;

d) La création et la suppression d'emplois fédéraux permanens à l'intérieur, et de fonctions diplomatiques à l'extérieur;

e) La remise de frais d'intervention, lorsqu'il y a lieu, d'après l'art. 52 *m.*

ART. 59.

Toutes les affaires, non comprises dans les deux articles précédens, forment la *troisième* classe.

ART. 60.

Pour les objets de la première classe (art. 57), les cantons sont obligés de munir leurs députés d'instructions précises ou de pleins pouvoirs. *Un seul* député prend part à la discussion et à la votation, au nom de chaque canton.

Douze voix forment la majorité obligatoire.

ART. 61.

Lorsque, dans une votation de la nature de celles dont parle l'article précédent, les voix d'un ou de plusieurs cantons ne peuvent pas être comptées, soit pour cause d'absence, soit parce que des cantons n'ont pas donné leur voix, soit parce que deux demi-cantons ne se sont pas accordés pour leur suffrage commun, si, néanmoins, le projet

de résolution est accepté par la majorité des votans, il sera soumis à la ratification des cantons, comme les résolutions sur des objets de la seconde classe (art. 62).

ART. 62.

Quant à la discussion et à la votation sur des objets de la seconde classe (art. 58), tous les députés des cantons y prennent part, d'après leur conviction personnelle. La décision, dans la Diète, se prend à la majorité des votans; mais elle n'acquiert force de loi que lorsqu'elle a été ratifiée par douze cantons.

Tous les cantons sont tenus de se prononcer simplement pour l'acceptation ou le rejet du projet de résolution, dans le terme de six mois, après que la communication officielle leur en a été faite. En cas d'urgence, la Diète peut fixer exceptionnellement un terme plus court.

Les cantons qui, dans le terme fixé, ne se seront pas prononcés pour le rejet, seront comptés au nombre des acceptans.

ART. 63.

Pour les délibérations qui n'exigent ni instructions, ni ratification (art. 59), tous les députés prennent part aux débats et à la votation,

d'après leur conviction personnelle. Les décisions sont prises à la majorité des votans.

ART. 64.

Pour les décisions prises en vertu d'instructions ou soumises à la ratification des cantons (art. 60 et 62), les demi-voix d'un canton ne se comptent que lorsqu'elles s'accordent entre elles.

ART. 65.

Les députés prêtent serment de fidélité à l'Acte fédéral. Ils ne sont responsables envers leurs cantons pour l'exercice de leurs fonctions, que dans les cas où ils votent d'après des instructions.

ART. 66.

Une loi fédérale déterminera comment et par qui les députés des cantons seront indemnisés.

ART. 67.

La Diète se donnera elle-même son règlement. Celui-ci fixera ce qui concerne l'admission des membres du Conseil fédéral aux séances de la Diète.

B. *CONSEIL FÉDÉRAL.*

ART. 68.

Un *Conseil fédéral* est l'autorité dirigeante et exécutive de la Confédération.

ART. 69.

Le Conseil fédéral se compose du *Landammann de la Suisse* et de quatre *Conseillers fédéraux*.

ART. 70.

Le Landammann est président du Conseil fédéral.

Son remplaçant est un des membres du Conseil fédéral nommé par ce Conseil.

ART. 71.

Le Landammann est élu par les cantons.

Chaque canton désignera deux candidats de différens cantons.

Celui des candidats qui réunit le plus grand nombre de voix, mais au moins la majorité absolue, est élu.

Si plusieurs candidats ont le même nombre

de suffrages de cantons, mais au moins la majorité absolue, la Diète choisit entre eux.

Au cas qu'il n'y ait point de majorité absolue, la Diète élit le Landammann parmi les cinq candidats qui ont obtenu le plus de suffrages cantonaux; s'il y a moins de cinq candidats, elle élit sur leur totalité.

En cas de refus de l'élection, la Diète nomme le Landammann parmi les cinq candidats qui, après le Landammann d'abord élu, ont réuni le plus de suffrages. Toutefois, un candidat qui aurait réuni la majorité absolue des suffrages cantonaux, serait par ce fait même nommé à la place du démissionnaire.

ART. 72.

La Diète nomme librement, d'entre tous les citoyens suisses, les membres du Conseil fédéral, et assigne à chacun d'eux son département particulier, conformément à l'art. 79; cependant, il ne peut pas y avoir dans le Conseil fédéral, le Landammann compris, plus d'un citoyen d'un même canton.

ART. 73.

La durée des fonctions du Landammann et des Conseillers fédéraux est fixée à quatre ans;

ils entrent en charge au 1^{er} d'octobre. A l'expiration des quatre années, le Conseil fédéral est renouvelé intégralement. Les Conseillers fédéraux sont toujours rééligibles; le Landammann n'est rééligible immédiatement qu'une seconde fois. A l'expiration de la seconde période de ses fonctions, il est exclu de l'élection pour quatre ans.

ART. 74.

Les membres du Conseil fédéral qui cessent d'en faire partie avant la fin des quatre années de leurs fonctions, ne sont remplacés que pour le reste de la durée de ces fonctions.

ART. 75.

Si la place de Landammann devient vacante avant l'expiration de la période de quatre ans, et si la Diète ordinaire ne doit s'assembler qu'après le terme de quatre mois, la Diète peut être convoquée à l'extraordinaire pour les opérations qui la concernent dans la nouvelle élection.

ART. 76.

Aucun membre du Conseil fédéral ne peut remplir simultanément un emploi cantonal.

b) Il correspond avec les états étrangers et avec les agens de la Confédération, et il accrédite ces derniers;

c) Il reçoit les ministres étrangers ainsi que leurs lettres de créance et de recreance;

d) Il se charge de négocier pour les cantons qui le désirent (art. 13).

ART. 82.

Les fonctions à l'égard des *relations intérieures* sont les suivantes :

a) Il veille au maintien de l'Acte fédéral. En cas de besoin, il coopère au maintien de l'ordre public dans les cantons, ainsi que des constitutions qui leur ont été garanties.

Soit pour le maintien de l'Acte fédéral, soit pour les cas prévus à l'art. 52 *m*, il est autorisé, lors d'un danger imminent, à lever les troupes nécessaires et à en disposer avec l'obligation de convoquer immédiatement la Diète, si la levée de troupes dépasse mille hommes et qu'elles doivent rester réunies plus de quatorze jours.

b) Il correspond avec les cantons.

c) Il leur prête son appui, au besoin, pour l'exécution des conventions qu'ils ont conclues entre eux (art. 8).

d) Il surveille, conformément aux lois fédé-

rales, la perception des droits de péage, pour empêcher que la liberté du commerce ne soit entravée par des charges contraires à l'Acte fédéral.

e) Il exerce l'inspection sur les routes.

f) Il fait exécuter les lois fédérales sur les poids et mesures.

ART. 83.

A l'égard du *militaire* :

a) Le Conseil fédéral exécute les lois et résolutions fédérales concernant la direction et l'inspection des affaires militaires, et en particulier l'instruction des troupes conformément à l'art. 33 ;

b) Il surveille la construction et l'entretien des fortifications de la Confédération ;

c) Il examine les lois militaires des cantons et procède, à leur égard, d'après l'art. 33 d ;

d) Il nomme les officiers de l'état-major fédéral, excepté ceux dont la nomination est réservée à la Diète.

ART. 84.

Pour l'administration des *finances*, les attributions du Conseil fédéral comprennent :

a) L'administration du fonds capital et de la caisse fédérale ;

- b) La perception des droits d'entrée ;
- c) L'administration des postes ;
- d) La fabrication et la vente de la poudre à canon ;
- e) L'administration des monnaies ;
- f) La proposition du budget ; le budget ne doit pas renfermer d'autres dépenses que celles qui sont fondées sur des lois fédérales ou sur des arrêtés particuliers de la Diète ;
- g) La reddition du compte des recettes et des dépenses de la Confédération.

ART. 85.

Les membres du Conseil fédéral sont responsables pour l'exercice de leurs fonctions.

ART. 86.

La Diète fera un règlement organique pour le Conseil fédéral.



C. *CHANCELLERIE FÉDÉRALE.*



ART. 87.

Une *chancellerie fédérale* est chargée des affaires de chancellerie de la Diète et du Conseil fédéral.

ART. 88.

Elle se compose du *chancelier*, du *vice-chancelier* et de *l'archiviste*, lesquels sont nommés par la Diète.

ART. 89.

Un règlement déterminera leurs fonctions et l'organisation de la Chancellerie.

D. COUR FÉDÉRALE.

ART. 90.

Il y a une *Cour fédérale* pour l'administration de la justice en matière fédérale.

ART. 91.

La Cour fédérale se compose d'un président, de huit juges et de quatre suppléans.

ART. 92.

Pour l'élection des membres de la Cour fédérale chaque canton présente deux candidats, l'un du canton même, l'autre d'un autre canton.

D'entre ces candidats la Diète nomme les neuf membres de la Cour fédérale et les quatre suppléans; il ne peut pas être nommé plus d'une personne d'un même canton.

ART. 93.

Les membres du Conseil fédéral et les autres fonctionnaires fédéraux ne sont pas éligibles.

ART. 94.

Les membres de la Cour fédérale et les suppléans sont nommés pour six ans.

ART. 95.

Tous les six ans la Cour fédérale est renouvelée intégralement. Les membres sortans sont toujours rééligibles.

ART. 96.

Les membres de la Cour fédérale qui cessent d'en faire partie avant la fin des six ans de leurs fonctions, ne sont remplacés que pour le reste de la durée de ces fonctions. En ce cas, on suivra pour la candidature et pour l'élection la marche tracée dans l'art. 92.

ART. 97.

Le président de la Cour fédérale est nommé

pour six ans par la Diète d'entre les membres de cette Cour. Il est toujours rééligible.

ART. 98.

La Cour fédérale choisit dans son sein son vice-président, et nomme son greffier.

ART. 99.

Pour l'expédition des affaires, la Cour fédérale s'assemble chaque année en sessions ordinaires; elle s'assemble extraordinairement sur une convocation particulière du président, faite à la demande du Conseil fédéral.

ART. 100.

Les membres de la Cour fédérale ne reçoivent pas de traitement annuel; la caisse fédérale leur paie des vacations.

ART. 101.

Les fonctions du procureur-général près la Cour fédérale sont exercées dans chaque cas particulier par la personne à qui le Conseil fédéral les délègue.

ART. 102.

Comme Cour de justice civile, la Cour fédérale :

a) Connaît des contestations judiciaires entre cantons.

Dans tous les cas, l'action juridique devra être précédée d'une tentative de conciliation. A cet effet, chacune des parties choisira un médiateur dans un canton neutre. Les cantons contestans ont, en outre, la faculté de s'entendre pour un arbitrage.

Si la contestation ne peut pas être vidée de l'une de ces deux manières, le renvoi par devant la Cour fédérale est prononcé par le Conseil fédéral.

Tout gouvernement cantonal peut porter plainte à la Cour fédérale, dans l'intérêt de particuliers ou de corporations, contre le gouvernement d'un autre canton, pour refus ou lésion de droits dérivant de l'Acte fédéral.

b) La Cour fédérale, sur l'ordre formel de la Diète, connaît des contestations judiciaires entre le Conseil fédéral et un canton.

c) En cas d'intervention fédérale armée (article 52 m), et seulement sur le renvoi fait par le Conseil fédéral avec l'autorisation de la Diète, la Cour fédérale connaît des abus et des excès de pouvoir commis, en violation de la constitution cantonale, par les autorités du canton où l'intervention a lieu.

Dans ces sortes de cas, la Cour fédérale ordonne le rétablissement de l'ordre constitutionnel, et statue sur les dédommagemens de droit au profit des parties lésées, et à la charge, soit du canton, soit des fonctionnaires responsables.

d) Elle connaît enfin des contestations judiciaires concernant des Heimathlosen (art. 42).

ART. 103.

Comme Cour criminelle, la Cour fédérale connaît :

a) Des accusations intentées par la Diète aux membres du Conseil fédéral ou à d'autres fonctionnaires fédéraux ;

b) Des crimes de trahison contre la Confédération, de révolte ou de violence contre les autorités fédérales ;

c) Des cas de violation du droit public qui régit la Suisse à l'égard des états étrangers ;

d) Des crimes commis par des militaires en cas de guerre ou de neutralité armée, pour autant que la connaissance en serait réservée à la Cour fédérale par le nouveau Code pénal militaire de la Confédération ;

e) Des crimes commis pendant les troubles qui ont amené l'intervention fédérale, lorsque, sur la proposition du Conseil fédéral, la Diète estime :

- 1° Qu'il n'y a pas lieu à amnistic;
- 2° Que, dans l'intérêt de la justice et de l'ordre public, la connaissance de ces faits doit être enlevée aux tribunaux du canton.

ART. 104.

Des lois fédérales régleront, en conformité avec les principes ci-dessus établis :

a) L'organisation intérieure de la Cour fédérale ;

b) Les formes de la procédure, et, en particulier, les garanties en faveur de la partie accusée ;

c) Les crimes et délits spéciaux, dont la Cour fédérale pourra connaître, et les peines qu'elle aura le droit d'appliquer ;

d) Les frais de justice au profit de la caisse fédérale.

E. SIÈGE DES AUTORITÉS FÉDÉRALES.

ART. 105.

La Diète s'assemble à *Lucerne, ville fédérale*.
Le Conseil fédéral y a également son siège permanent.

En cas de danger, le siège de ces autorités peut être transporté provisoirement ailleurs, en vertu d'une décision de la Diète, ou du Conseil fédéral, si la Diète n'est pas assemblée.

ART. 106.

Dans la ville fédérale de Lucerne, il devra être fourni et entretenu, sans frais pour la Confédération et d'après les dispositions réglementaires qui seront adoptées :

a) Une salle convenablement arrangée pour les séances de la Diète;

b) Un local pour les séances du Conseil fédéral et des commissions qu'il pourra nommer;

c) Les bâtimens nécessaires pour la chancellerie et les archives fédérales;

d) Le logement des deux premiers employés de la chancellerie et de l'archiviste.

ART. 107.

Le canton de Lucerne s'engage à fournir à ses frais et à mettre à la disposition du Landammann, du Conseil fédéral et de la Diète, les troupes nécessaires pour le service ordinaire et pour les solennités publiques. Ces troupes sont sous les ordres de l'autorité fédérale.

ART. 108.

La Cour fédérale ne doit pas siéger dans le canton où siègent les autorités fédérales.

CHAPITRE III.

RÉVISION DE L'ACTE FÉDÉRAL.

ART. 109.

L'Acte fédéral peut être soumis à une révision. Mais aucune proposition de révision n'est admissible avant le terme de douze ans, à dater de l'acceptation de l'Acte fédéral.

ART. 110.

Toute proposition de révision doit être faite par cinq cantons au moins.

ART. 111.

Elle doit être faite dans une Diète ordinaire, puis discutée dans la Diète ordinaire suivante; dans celle-ci, la délibération aura lieu en suite d'instructions.

ART. 112.

La révision peut être entreprise sur la décision de douze cantons.

ART. 113.

Lorsque le principe de la révision aura été statué, la Diète déterminera si elle devra porter sur l'ensemble de l'Acte fédéral ou sur telle ou telle partie.

ART. 114.

Le travail préparatoire sera confié à une commission que la Diète nommera dans son sein ou hors de son sein.

ART. 115.

Cette commission présentera son rapport à la Diète dans une session ordinaire ou extraordinaire, suivant que la Diète aura décidé. Celle-ci discutera le projet librement, et non d'après des instructions.

ART. 116.

Le résultat de cette délibération libre sera communiqué aux cantons. La discussion et la votation auront lieu dans une session suivante, d'après des instructions.

ART. 117.

La révision de l'Acte fédéral, faite conformément à ce mode, n'obtiendra force de loi que par la sanction de quinze cantons au moins.



DISPOSITIONS TRANSITOIRES.



ART. 118.

La votation sur le présent Acte fédéral aura lieu dans chaque canton, d'après le mode que la suprême autorité cantonale statuera.

ART. 119.

Après l'acceptation, le Vorort convoque la Diète et les députés signent l'Acte fédéral, le scellent et le corroborent par serment.

ART. 120.

Toutes les résolutions de la Diète et les con-

cordats, en tant qu'ils ne renferment rien de contraire au présent Acte fédéral, restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit dérogé.

Les vingt-deux cantons ci-après nommés renouvellent, par le moyen du présent Acte, le lien de la Confédération Suisse. Fidèles à l'usage de leurs pères, ils promettent de l'observer loyalement et sincèrement, en accomplissant tous leurs devoirs envers leur commune et bien-aimée patrie, en temps de prospérité et en temps d'adversité, comme confédérés et comme frères.

En foi de quoi et en vertu de leurs pouvoirs, les députés des vingt-deux cantons ont signé et scellé l'Acte fédéral et l'ont corroboré par serment.

Après mûre délibération, article par article, la commission de révision, convaincue que le bien de la patrie exige le prompt renouvellement

de l'alliance confédérale, a résolu de recommander aux cantons, par l'intermédiaire du Directoire, le présent projet, adopté par elle à l'unanimité, et où elle a cherché à concilier le mieux possible la force du corps fédéral et l'indépendance de ses membres.

En témoignage de quoi les commissaires ont signé la présente déclaration.

Donné à Lucerne le 15 décembre 1832.

EDOUARD PFYFFER, avoyer du canton de Lucerne et président de la commission.

M. HIRZEL, de Zurich, bourguemestre.

DE TAVEL, de Berne, membre du conseil exécutif.

C. HEER, de Glaris, ancien Landammann.

G. J. SIDLER, de Zoug, statthalter et ancien Landammann.

CHARLES SCHALLER, conseiller d'état, de Fribourg.

MUNZINGER, membre du conseil exécutif de Soleure.

DE MEYENBOURG-STOCKAR, de Schaffhouse, bourguemestre.

BAUMGARTNER, membre du Petit-Conseil et ancien Landammann de Saint-Gall.

ULRICH DE PLANTA, colonel, membre du conseil de guerre, des Grisons.

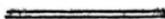
CHARLES RODOLPHE TANNER, juge d'appel, d'Argovie.

MOERIKOFER, secrétaire d'état, du canton de Thurgovie.

C. MONNARD, professeur, du canton de Vaud.

P. ROSSI, du canton de Genève.

(M. le conseiller d'état DE CHAMBRIER a été absent de Lucerne depuis le 5 décembre.)







RAPPORT

DE LA

COMMISSION DE LA DIÈTE

AUX VINGT-DEUX CANTONS SUISSES,

SUR

LE PROJET D'ACTE FÉDÉRAL

PAR ELLE DÉLIBÉRÉ

A LUCERNE LE 15 DÉCEMBRE 1832.



GENÈVE,

DE L'IMPRIMERIE CH. GRUAZ,

Rue du Puits-Saint-Pierre.

—
DÉCEMBRE 1832.



RAPPORT

SUR

LE PROJET D'ACTE FÉDÉRAL

DÉLIBÉRÉ A LUCERNE LE 15 DÉCEMBRE 1832.



TRÈS-HONORÉS MESSIEURS,

La Haute Diète, en ordonnant, par son arrêté du 17 juillet 1832, la révision du Pacte de 1815, a reconnu la véritable question nationale. De sa solution dépend le sort de la patrie, l'avenir de nos enfans, la conservation et l'accroissement de ce brillant héritage d'honneur et de gloire que nous ont transmis nos ancêtres. L'arrêté de la Diète est un appel du pays aux lumières et au patriotisme de tous les confédérés.

Vous êtes appelés, Messieurs, à substituer à une convention incomplète et imparfaitement discutée un Acte mûrement élaboré, à un Pacte rédigé au milieu de circonstances pénibles, une Charte renfermant l'expression libre et sincère de nos besoins, des exigences de la com-

mune patrie. Vous êtes appelés à écarter de la Suisse, par le renouvellement de notre Confédération, les malheurs dont elle serait menacée, si elle continuait longtemps à se débattre entre un Pacte rapidement vieilli et l'attente d'un Pacte nouveau, entre un passé reconnu désormais insuffisant et les espérances vagues et incertaines d'un avenir inconnu.

Chargés par la Haute Diète de vous proposer les moyens d'asseoir la Confédération sur des bases plus solides et plus larges, nous ne pouvons nous dissimuler les difficultés de notre tâche.

Les obstacles que toute Confédération oppose aux changemens et aux progrès, se rencontrent à un haut degré dans notre patrie. Aux profondes diversités qui distinguent entre elles, même dans les temps ordinaires, les nombreuses individualités politiques qui s'en partagent le sol et la souveraineté, se joignent ces vues divergentes, ces intérêts froissés, ces craintes, ces préventions, ces alarmes, qui sont le résultat nécessaire de toute époque de transition.

Il est peut-être facile de savoir ce qu'on pourrait abstractionnément désirer pour le plus grand bien de la Suisse; facile de concevoir des projets d'amélioration et de réforme: mais il n'est pas aisé de discerner parmi ces conceptions variées celles qui sont aujourd'hui praticables. La froide raison de l'homme d'état peut-elle suivre le vol des inspirations d'un patriotisme ardent et ingénieux?

Ce n'est pas une œuvre purement spéculative que la

Diète nous a chargés de vous soumettre. Nous aurions été trop au-dessous de notre noble mission, si nous avions oublié de nous répéter souvent qu'une des conditions essentielles de tout projet politique est d'être possible.

La Suisse a soif de paix et de repos; de ce repos qui répare et augmente les forces d'une nation; de cette paix dont les heureux fruits alimentent la vie publique, permettent aux institutions de se développer et de grandir, et garantissent aux lumières leur empire, à la civilisation ses progrès.

Cet heureux résultat ne pourrait être atteint, ni par des expériences hasardées, ni par de faibles tâtonnemens. Sanctionnés par vous, ils prolongeraient cet état d'angoisse dont il est urgent de faire sortir notre patrie: repoussés par votre sagesse, l'œuvre serait à recommencer; notre projet n'aurait été qu'une entrave; nous aurions, par un excès de timidité ou par un zèle imprudent, méconnu le but de notre mandat.

En décrétant la révision du Pacte qui nous régit, la Diète a solennellement reconnu un fait capital: le manque d'harmonie entre l'œuvre de 1815 et la Suisse actuelle. Ce Pacte n'est plus l'expression de l'état du pays.

En nous prescrivant de préparer la révision, la Diète nous a chargés de trouver les moyens de rétablir l'harmonie entre la loi fédérale et l'état du pays, de chercher cette expression sincère que le Pacte de 1815 n'offre plus.

Tel est notre mandat. Le moyen de le remplir, consis-

tait à étudier ce que nous étions chargés d'exprimer, l'état de la Confédération, ses opinions, ses besoins, la force et l'étendue de sa pensée politique.

C'était là notre route, elle nous était tracée; en dévier, c'était nous écarter arbitrairement du but, substituer des opinions personnelles aux opinions du pays, un état imaginaire à l'état réel de la Suisse.

Mais si la méthode nous était donnée par la nature des choses, son emploi était difficile.

La Suisse est si variée! ses progrès si inégalement répartis! ses besoins si divers!

Empressons-nous de le reconnaître, Messieurs; c'est un fait national qui domine tout le sujet. Il est peu d'opinions véritablement générales, peu d'exigences politiques absolument unanimes en Suisse.

Aussi, sommes-nous loin de nous étonner que les esprits les plus hardis, les âmes les plus ardentes, fatigués de toutes ces diversités, aient osé prendre un vol élevé et s'élanter dans les régions de la théorie pure. Rôle brillant et qui n'est pas sans quelque utilité pour le pays! Les théoriciens marchent seuls d'abord; mais, à l'aide de la civilisation et du temps, leur suite peut se former plus tard et grossir. Le pays aussi s'élève, et ce qui, de loin, lui paraissait une illusion, peut devenir pour lui dans une autre époque, en partie du moins, une brillante réalité.

Les purs théoriciens, comme hommes d'état, n'ont souvent d'autre tort que d'être précoces. Ce tort honorable est le privilège des hautes intelligences. Dédaigneuses de se renfermer dans la sphère étroite de la vie

pratique, au lieu de condescendre à transiger avec le présent, elles préfèrent n'être que les précepteurs de la génération actuelle, dans l'espérance désintéressée de devenir les guides des générations futures.

Ce rôle ne pouvait pas être le nôtre. Nous devons être hommes d'action; ne pas oublier les théories, mais songer aussi à l'application, à une application immédiate et possible en Suisse.

Aussi l'avouons-nous de prime abord : c'est à une œuvre de transaction, d'une double transaction que nous avons travaillé, convaincus que nous sommes que les Confédérations n'en comportent guère d'autres.

La théorie a dû transiger avec les faits.

Les faits d'une partie de la Suisse ont dû transiger avec ceux de l'autre partie.

Fasse le Dieu qui protège la Suisse, que cette œuvre de conciliation et de progrès à la fois, qui a été possible, facile même au sein de la commission, le soit également dans le sein des assemblées cantonales et de l'assemblée fédérale! Vous aurez sauvé la patrie!

I. Toute Confédération est un état intermédiaire entre l'indépendance absolue de plusieurs individualités politiques, et leur complète fusion dans une seule et même souveraineté. La Confédération commence dès qu'il y a mise en commun d'une portion quelconque de la souveraineté d'un chacun; elle finit lorsque cette mise en commun, embrassant le tout sans réserve aucune, les individualités souveraines sont absorbées par la nouvelle et grande unité politique. Dans ce dernier cas, il peut encore y avoir des

administrations distinctes, des formes particulières; il n'est plus de souveraineté que la souveraineté générale.

Entre ces deux termes extrêmes, l'isolement et la fusion, parmi les nombreuses gradations dont est susceptible le système fédératif, quelle place doit occuper la Suisse? Quelle place lui assignent, d'un côté la convenance de nous élever enfin à une organisation fédérale, forte, vivace, productive; de l'autre, les antécédens du pays et les faits actuels?

La solution de cette question pouvait seule nous montrer notre point de départ.

Les deux points extrêmes ne pouvaient pas occuper notre pensée.

Nous n'étions pas chargés, nous n'aurions pas consentis à être chargés de la triste mission de préparer la dissolution du lien fédéral.

La fusion, le système unitaire, ne pouvait être non plus mis sérieusement en discussion dans une assemblée chargée de préparer une proposition praticable. Il ne l'a pas été.

Certes, nul n'ignore les avantages de ce système, surtout sous le rapport de la promptitude et de la force. Nous respectons sincèrement l'opinion de ceux qui, mettant dans la balance les deux systèmes, l'unitaire et le fédératif, estiment que le premier l'emporte sur le second. C'est une doctrine politique qu'on peut ne pas accepter, mais à laquelle on ne pourrait pas sans fanatisme et injustice, imprimer une marque de réprobation. Le blâme ne commencerait à juste titre que lorsque,

fermant les yeux à l'évidence des faits, on tenterait d'imposer à la Suisse une forme politique qu'elle repousse. Tous les commissaires sont partis de cette donnée, qu'il ne s'agissait pour nous que d'améliorer et de fortifier le système fédéral. Cette donnée était d'ailleurs écrite dans notre mandat. Nous n'étions chargés que de *réviser* le Pacte.

Appelée ainsi à choisir entre les nombreuses gradations et nuances du système fédératif, la commission aurait pu aisément, faute d'un fil conducteur, s'égarer dans ce dédale. En effet, une fois le système admis, aucun gouvernement fédéral ne semble, à la première vue, se distinguer essentiellement d'un autre par des caractères saillants et spéciaux. Le principe paraît toujours le même; les diversités semblent se réduire à une variété dans les formes, à une question de plus ou de moins, dans les droits des deux pouvoirs, le pouvoir central et le pouvoir local.

Mais cette même question, *de plus ou de moins*, laisse entrevoir, lorsqu'on l'examine de près, un point où se dessine cependant un caractère assez saillant et distinctif. En suivant la progression des soustractions qu'on peut faire à la souveraineté de chaque état, au profit de l'autorité centrale, on arrive à un point où les deux pouvoirs paraissent, en quelque sorte, se balancer par un partage de l'autorité à peu près égal.

Or, quelle est, dans les systèmes fédératifs où l'on n'a pas atteint ce point de partage, l'idée saillante, la pensée dominante? Celle de la souveraineté locale. Le pouvoir

central, par ses droits limités, par sa compétence bornée, et l'influence que chaque état particulier conserve même sur les affaires générales, se présente comme un pouvoir ne tirant son origine et sa force que des souverainetés particulières. On associe à l'idée de son droit, celle d'une délégation qui lui a été faite du droit d'autrui. Si la pensée venait à se fixer sur l'hypothèse d'une dissolution totale de la Confédération, elle verrait ces portions de la souveraineté locale, confiées aux mains du pouvoir central, reprendre, pour ainsi dire, le chemin, chacune de son pays, et aller de nouveau compléter l'individualité politique dont elle était émanée.

Si, au contraire, le point de partage que nous avons essayé de signaler se trouve dépassé, si la souveraineté de chaque état, réduite à de petites dimensions, ne conserve presque plus d'influence directe sur les affaires générales, la pensée associe forcément, à cet état de choses, d'autres idées que celles qu'elle associait à l'état inverse. L'idée dominante est alors celle d'une souveraineté générale, nationale; l'idée de délégation disparaît; une autre s'y substitue, celle d'une concession faite par le *tout* aux états particuliers. Ce sont eux qui, dans ce cas, paraissent ne tenir leurs pouvoirs et leurs droits que de la souveraineté centrale. En concevant l'hypothèse d'une rupture du système, l'esprit, au lieu d'imaginer le retour à la circonférence des droits du centre, concevrait plus facilement l'idée d'une absorption complète par le centre, de tout ce qui est éparpillé dans les souverainetés particulières. Dans le premier cas, la pensée de la rupture du système ramène

à l'idée de l'isolement ; dans le second, à celle de la fusion.

Sans doute, Messieurs, ce sont là des notions dont l'exactitude n'est qu'approximative. Toujours est-il cependant que dans certaines Confédérations domine, comme pensée dirigeante, l'idée d'une délégation limitée, faite au pouvoir central par les souverainetés particulières. Dans d'autres, cette pensée s'efface presque entièrement, et la souveraineté locale ne joue plus qu'un rôle subalterne.

De ces deux formes fédératives, quelle est celle qui est possible en Suisse? Telle est la question politique du moment réduite à ses moindres termes.

C'est là une question de fait, Messieurs. L'examen des faits nous a conduits à penser que l'idée dominante en Suisse est celle de la souveraineté cantonale. Grace au progrès des lumières, au besoin fortement senti d'énergie et de dignité nationale, à une connaissance plus approfondie des circonstances générales où la Suisse se trouve placée, les exigences de cette souveraineté sont moins âpres, les susceptibilités moins acerbes, et si elle n'a pas cessé d'être ombrageuse, elle consent peu à peu à regarder les objets de près, elle se roidit moins et cède plus facilement à la voix de la commune patrie. Sans cela, Messieurs, la révision du Pacte n'aurait pas été décrétée, ou du moins notre travail serait condamné d'avance à n'être qu'une œuvre inutile.

Mais, tout en avouant ces heureux effets de l'esprit du siècle, tout en convenant que, dans quelques parties de la Confédération, le sentiment de la nationalité suisse paraît avoir acquis un degré d'énergie qui laisserait espérer

les plus honorables sacrifices, on ne peut cependant pas, sans se livrer à de vaines illusions, ne pas reconnaître que l'idée de la souveraineté cantonale est l'idée dominante dans le pays.

Nous l'avons dit en commençant, on ne saurait assez le répéter : pour la vérification de ce fait, ainsi que pour toutes choses, on ne peut procéder dans les Confédérations que par des moyennes. C'est une règle fondamentale. Si l'on peut, en effet, citer quelques cantons où la souveraineté locale se laisserait sans peine subordonner à une vaste centralisation, serait-il difficile d'en citer plusieurs autres où le sentiment de la souveraineté cantonale est non-seulement vif et profond, mais aussi jaloux et presque exclusif? Dès-lors, à moins de laisser chaque partie se gouverner à sa guise, ce qui, au lieu de nous rapprocher de l'unité, nous ramène en droite ligne à l'isolement, est-il d'autres ressources que de procéder par une évaluation moyenne? par une évaluation qui nous laisse espérer qu'en matière de centralisation, les uns se contenteront d'un peu moins qu'ils ne désirent, les autres accorderont un peu plus qu'ils ne voudraient? Le seul moyen de succès consiste à ne contenter pleinement personne. La forme de la proposition est paradoxale; le fond est une vérité irrécusable.

A moins de rêver une Confédération composée de parties absolument égales et homogènes, et par-là de volontés unanimes, nul ne doit s'attendre à voir tous ses désirs pleinement accomplis; tous peuvent éprouver le contentement que donne la conscience d'avoir du moins

atteint le but principal, une organisation assez en rapport avec les exigences du temps.

Que de faits, les uns honorables, les autres pénibles, tous attestant l'empire qu'exerce en Suisse le sentiment de l'indépendance, de la souveraineté cantonale !

Ce sentiment anime dans les petites villes suisses ces nombreux citoyens qui, par pur dévouement, sans aucun des appas matériels qu'offrent les grands états aux hommes qui travaillent à la chose publique, consacrent leur temps, leurs talents, souvent leur fortune, au progrès, au bien-être, à l'embellissement de leur canton ou de leur ville natale. Ainsi se multiplient dans l'enceinte suisse les foyers de civilisation et de bonheur. On y fait de moins grandes choses, de moins brillantes entreprises que dans les états unitaires ; on y en fait un plus grand nombre de petites, à la portée de tous, au profit d'un chacun. Les prodiges sont réservés chez nous à la nature : elle est notre architecte et notre peintre ; les hommes se réservent de soigner modestement et en détail le bien-être et le développement moral de leurs concitoyens. La récompense est toute dans une conscience satisfaite et dans le léger retentissement d'une renommée municipale.

Où est la capitale de la Suisse ? où est en Suisse la *ville-nation*, théâtre de toutes les capacités, but de toutes les ambitions, que tous les talents vont illustrer, toutes les fortunes enrichir, que tous les arts ornent et embellissent à l'envi, objet de la pensée, des entretiens, des vœux de tous, orgueil du pays, reine reconnue, à qui les palais et les chaumières, les bourgs et les villes des pro-

vinces, ne refusent point leur hommage? Nulle part. Est-ce un bien? est-ce un mal? Qu'importe! C'est un fait et un symptôme.

Ce fait est le résumé de l'histoire suisse.

Il est un signe de l'action du passé, la mesure des possibilités du présent.

Il est un effet et un obstacle. Un effet de ce qui a été; un obstacle à l'établissement d'un système que tout repousserait.

Où sont les faits généraux de l'histoire suisse qui attestent le développement de l'idée d'un pouvoir central très-énergique et dominant presque en toutes choses la souveraineté cantonale? Il ne serait que trop facile de citer un grand nombre de faits opposés.

De nos jours encore, ces difficultés et ces retards qui ont constamment entravé la conclusion des concordats les plus désirables, et ces Diètes si diversement *instruites*, et ces arrêtés si difficiles à prendre, et ces dissentimens qui nous inspirent à tous une si profonde affliction; hélas! ces faits ne témoignent que trop de l'énergie du sentiment cantonal, de sa prépondérance sur le sentiment national.

Au surplus, pour reconnaître ce fait, nous n'avions qu'à reporter notre pensée vers la discussion qui a précédé l'arrêté de la Diète sur la révision du Pacte; nous n'avions qu'à nous rappeler l'ouverture des instructions, les répugnances et les craintes manifestées par plusieurs cantons.

Un seul épisode *unitaire* a été introduit à la fin du siècle dernier dans l'histoire suisse. Mais l'excessive extension

du principe , l'origine peu nationale du système , les malheurs dont il fut accompagné par la force des circonstances générales , enfin sa courte durée , l'ont empêché d'exercer sur les idées populaires une influence capable d'amortir la vivacité du sentiment cantonal.

Nous serions donc partis d'une erreur de fait , si nous nous fussions persuadés que la Suisse était préparée à recevoir une organisation dont le principe prépondérant n'aurait pas été celui de la souveraineté des cantons.

Mais si rendre hommage à un fait général et lui accorder les concessions indispensables , c'est faire acte d'hommes d'état , d'un autre côté s'en rendre esclaves , seconder toutes ses exigences , en flatter , pour ainsi dire , les caprices , c'est le propre des esprits étroits et pusillanimes , des âmes sans élévation. Les opinions raisonnables , les intérêts bien entendus , ont droit à notre respect ; s'agenouiller devant l'erreur , applaudir aux préjugés , caresser l'égoïsme , c'est s'abaisser au rôle de flatteur. Est-il plus ignoble à l'égard des individus que des peuples ? exercé par des hommes privés que par des législateurs ?

Les Conseils de la Suisse n'ignorent pas que si les mœurs influent puissamment sur la loi , la loi à son tour n'est pas sans quelque influence sur les mœurs. Autant il serait irrationnel de pousser violemment la loi contre le courant des opinions , autant il serait lâche et imprudent de la laisser aller à la dérive.

Nous ne pouvions pas nous placer dans une hypothèse injurieuse pour les législatures cantonales. Nous ne devions pas supposer qu'en désirant le maintien de la sou-

veraineté cantonale comme base du système, elles eussent en même temps l'intention de refuser au pouvoir central toute concession ultérieure.

Cette pensée serait en contradiction manifeste avec la révision du Pacte. Certes elle n'a pas été décrétée dans le but de laisser toutes choses telles quelles; moins encore dans celui de relâcher davantage le lien fédéral. Réviser le Pacte, c'est ne rien dire, ou c'est dire que le lien fédéral doit être fortifié. Où puiser ce supplément de forces, si ce n'est à la source, dans la souveraineté cantonale? Or, trouver les moyens de donner en conservant, est un problème insoluble.

Fort de décret qui l'avait instituée, la commission a donc pu se dispenser d'examiner le Pacte de 1815 et ses résultats pendant les dix-sept dernières années. Il ne nous appartient plus de prouver qu'en effet la raison et l'amour de la patrie nous commandent impérieusement de consentir, dans l'intérêt de tous, à quelque concession ultérieure en faveur de la force fédérale.

Cette nécessité, cette urgence, ont déjà été reconnues par votre vote dans la dernière Diète.

Ce vote, il est vrai, n'a pas été unanime. Mais il nous souvient aussi que, même parmi les dissidens, le Pacte de 1815 ne trouva guère de défenseurs. On se débattait sur l'opportunité du moment; on ne contestait guère la nécessité de la révision.

On reconnaissait donc qu'un peu plus tôt ou un peu plus tard, les cantons devaient être appelés à faire quelque sacrifice ultérieur à la commune patrie, à placer

quelque chose de plus dans le fond commun, pour en être ensuite récompensés avec usure en prospérité, en force, en dignité nationale.

L'opportunité du moment! Hélas! le moment n'est pas seulement opportun; il est impérieux. Faut-il attendre que la commune patrie se meure, pour que chaque état consente enfin à être moins avare envers elle de sacrifices et de secours?

Au surplus, Messieurs, en demandant à la souveraineté cantonale les moyens de substituer à une organisation fédérative trop incomplète et trop lâche, un système plus solide, une centralisation plus compacte, nous n'obéissons pas seulement à notre conviction personnelle; notre demande est aussi l'expression d'un sentiment assez général, d'un besoin national.

Qu'on ne s'empresse pas de nous accuser de contradiction. L'expression nationale ne se trouve pas tout entière dans un seul fait, dans un sentiment unique. Les élémens en sont multiples et variés. Ils se modifient et se tempèrent mutuellement. C'est à les reconnaître tous distinctement et à vérifier l'influence qu'ils exercent l'un sur l'autre, que doit s'appliquer l'homme d'état. La vérité de ses déductions, la juste mesure de ses résolutions, sont à ce prix.

L'idée de la souveraineté cantonale est l'idée toujours dominante. Est-ce à dire que l'idée de la nationalité suisse n'occupe point de place dans notre pensée?

Cette assertion serait repoussée par un cri d'indignation. La patrie suisse! elle aussi a son siège dans nos cœurs.

Le nom de Suisse en est à lui seul la preuve ; il est à lui seul un grand fait national. Qui sommes-nous hors de nos foyers, quel nom invoquons-nous, de quel nom sommes-nous fiers, quelle histoire rappelons-nous, quel est le nom de notre drapeau, de nos soldats, de leur loyauté, de leur bravoure ? Suisse. Ce mot domine nos diversités de langage, de mœurs, de religion, d'industrie ; ce mot avec tout le cortège d'idées qui l'accompagnent, plane au-dessus des traditions locales, ou pour mieux dire, il les absorbe en lui-même. Seul, il est pour nous, dans notre langage, la véritable antithèse d'étranger. C'est lui qui nous imprime un cachet ineffaçable de nationalité commune. C'est par ce mot, qu'aux yeux de l'étranger, notre apparence est plus nationale encore que celle des habitans de la rive droite du Rhin. Tandis que ceux-ci peuvent oublier de se dire Allemands, pour s'appeler Prussiens, Bavaois ou Saxons, l'enfant des Alpes s'appelle toujours Suisse, et il ne songe point à se dire l'homme de Fribourg, de Saint-Gall ou de Glaris.

Elles n'appartenaient pas à une seule et même peuplade, les trois mains qui se levèrent au Grütli. En fondant l'alliance fraternelle, elles révélèrent aussi le fait de la nationalité suisse. C'est par le développement successif de ce fait moral, par ce sentiment commun qui anime tous ces peuples groupés autour du noyau des Alpes, que la Confédération s'est rapidement étendue, et que malgré leurs profondes différences, le pâtre des cantons primitifs a compté au nombre de ses confrères, le fier Bernois et le Zuricois industriel.

Que de lutttes, que de déchiremens entre les cantons suisses ! La discorde lançait, au milieu d'eux, ses brandons enflammés ; la guerre civile lacérait le sein de la commune patrie : la politique, la religion, les ambitions, les intérêts matériels, tout paraissait conspirer, plus d'une fois, pour briser à tout jamais le lien fédéral. Cependant la Confédération existe ; elle compte cinq siècles de vie. Il est donc, en effet, une force secrète, un ciment moral que rien ne peut dissoudre, ni les malheurs des temps, ni les folies des hommes. C'est là le principe national.

Oui, l'idée d'une commune patrie ne nous est point étrangère ; le sentiment de la nationalité existe dans nos cœurs. Et quoi qu'en disent les détracteurs des temps modernes, c'est une des gloires de ces temps, que cette idée ait acquis plus de netteté, ce sentiment plus d'énergie.

Ce mémorable progrès, tout nous le révèle. Les paroles, les écrits, les fêtes nationales, les sociétés littéraires et savantes, les vœux, les projets d'un grand nombre de cantons, et cette anxiété elle-même, et ce malaise général qu'il est impossible de méconnaître, et cette espérance que, dans un nouveau Pacte, dans une Confédération plus solide, doit se trouver le remède aux maux qui affligent la patrie.

Ainsi, Messieurs, ces deux idées, le canton et la patrie suisse, la souveraineté cantonale et le pouvoir central, co-existent chez nous. L'une et l'autre ont leur puissance, leur empire. Mais cet empire n'est pas le même ; leur puissance est inégale. Le sentiment de la nationa-

lité suisse est, pour ainsi dire, notre poésie, notre idéal. Il peut élever l'imagination, enflammer les cœurs : dans les grandes occasions, dans les crises de la patrie, lorsque le calcul n'est plus de saison, lorsque, dans le retentissement d'un grand danger, la voix aigre et criarde des intérêts particuliers n'est plus entendue, le sentiment national prend tout son essor ; il descend de ses hautes régions, il domine la vie réelle et pratique, et en suivant son noble étendard, les Suisses combattent et meurent en frères sur le même champ de bataille.

Mais, dans les réalités de la vie ordinaire, dans les applications de tous les jours, pourquoi le dissimuler ? le sentiment cantonal conserve sa prépondérance.

C'est dans la souveraineté cantonale qu'on cherche la règle : on ne voit dans le pouvoir central que l'exception. La première est la source, le second est le dérivé. La théorie protège le pouvoir central ; les souvenirs traditionnels ont peur de ces théories ; la ligue des intérêts se sent froissée par le mouvement des idées.

Gardons-nous de confondre deux faits moraux fort distincts, le sentiment de la nationalité et la conviction de la nécessité d'un pouvoir central extrêmement énergique.

Dans la pensée des hommes qui raisonnent leurs convictions, ces deux idées peuvent être étroitement liées ; ils peuvent voir dans l'une le principe, dans l'autre la conséquence. Mais ils se trompent en supposant que le public les suit dans leur raisonnement. Le public sait très-bien garder un sentiment, un principe, pour ainsi dire, en réserve pour les grandes occasions, comme ces vases

précieux qu'on n'étale qu'aux jours de fêtes. Si on en exige l'usage journalier, il regimbe, il se retranche derrière les intérêts matériels. La logique n'a plus d'armes pour l'atteindre.

Pour que l'idée de la souveraineté nationale pût, dans une Confédération, devenir aisément populaire, s'appliquer sans résistance aux affaires de tous les jours, et donner naissance à un pouvoir central qui ne fût pas regardé comme une dérivation partielle des souverainetés locales, il faudrait un état fédératif produit par le brisement d'un état unitaire. Alors l'idée du pouvoir central aurait précédé celle du pouvoir local, les traditions et les habitudes seraient favorables au premier, et il serait naturel que le peuple ne regardât les souverainetés particulières que comme des émanations de la souveraineté générale. Mais les choses se passent autrement dans les Confédérations qui ne se sont formées que par l'adhésion successive d'états indépendans, ayant chacun leur propre individualité, et s'organisant en Confédération, non au moyen de pouvoirs retirés à l'autorité centrale, mais de concessions à lui faire.

Résumons-nous : la souveraineté des cantons est en Suisse le principe historique et fondamental, l'expression du passé et du présent. Mais ce principe, cette expression, aujourd'hui plus que jamais, sont cependant modifiés par une autre idée, par l'idée d'une patrie commune, d'un intérêt général qu'il faut consolider et protéger.

C'est dans cette combinaison de ces deux principes, que nous avons cherché notre point de départ.

Nous avons respecté le principe de la souveraineté cantonale, nous lui avons assigné la place que lui assigne la majorité des Suisses, mais nous n'avons pas craint en même temps de lui demander plus d'une concession. Nous ne disons pas des sacrifices, car nous n'avons demandé que ce qui nous a paru indispensable au bien de tous, à la sûreté et au progrès de cette patrie commune, sans laquelle nos souverainetés cantonales ne seraient que misère et illusion. On peut croire que nous avons demandé des sacrifices aux préjugés, nous croyons n'en avoir demandé aucun à la raison et à l'intérêt bien entendu.

En un mot, nous croyons que la Confédération Suisse doit rester dans la première des deux catégories de confédérations que nous avons signalées, en se rapprochant de la seconde autant qu'on peut le faire sans changer de nature.

Vous jugerez, Messieurs, si notre point de départ est en effet celui qui nous était assigné par l'état du pays; et si vous partagez notre avis, vous jugerez aussi si c'est avec mesure et équité que nous avons fait dans le projet la part des deux principes.

Si nous avons eu le bonheur de rester dans le vrai, si nous n'avons pas été trop parcimonieux envers le pouvoir central, l'adoption du nouveau Pacte changera la face de la Suisse. La Confédération ne sera pas une illusion plus dangereuse que l'isolement, par la fausse sécurité qu'elle peut inspirer. Alors on n'aura plus quelque droit de parler avec une sorte de dédain des vingt-deux

municipalités de la Suisse. Alors d'illustres guerriers n'embrasseront plus dans leurs plans stratégiques la Suisse, comme si la grande forteresse des Alpes était un désert livré au premier occupant, et qu'il n'y eût plus sur nos rochers et dans nos vallons des braves unis pour les défendre.

Encore une fois, Messieurs, vous jugerez si notre travail prépare à la Suisse ces conditions de force et de progrès que les circonstances générales de l'Europe moderne imposent à tout état qui veut jouir d'une existence propre et d'une indépendance réelle.

II. Nous vous avons exposé notre principe dirigeant et les motifs qui nous ont déterminés à l'adopter. Nous allons vous signaler les applications les plus remarquables que nous en avons faites, premièrement aux bases de la nouvelle Confédération, secondement à l'organisation du gouvernement fédéral.

Nous vous proposons avant tout de déclarer formellement que les vingt-deux cantons de la Suisse sont souverains, et, comme tels, exercent tous les droits qui n'ont pas été expressément déposés dans les mains du pouvoir fédéral (1). Ces vingt-deux souverains se forment en Confédération Suisse (art. 1), pour l'avancement de leur prospérité à tous, pour la défense de leurs droits et de leurs libertés, pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la commune patrie (art. 3). C'est dans ce but sacré qu'ils renouvellent et fortifient

(1) Préambule et article 2.

l'ancienne alliance, qu'ils se promettent derechef conseil et secours, qu'ils réitèrent devant Dieu et devant les hommes le serment de leurs ancêtres; un pour tous, tous pour un (art. 4).

Telles sont les bases fondamentales du Pacte; telle est la religion politique du Suisse. Il n'est, hors de là, ni honneur, ni sécurité, ni espérance.

Pour passer des principes généraux à l'application, il fallait ensuite fixer deux espèces de rapports: les rapports entre eux des cantons et de leurs habitans; les rapports de chaque canton avec la Confédération.

Quant aux premiers, il est sans doute superflu de justifier la disposition qui interdit aux cantons, en cas de différends entre eux, de se faire justice par les armes, d'avoir recours aux voies de fait et à la force (art. 7), et celle qui leur prescrit d'aller immédiatement, sans attendre l'ordre du pouvoir fédéral, au secours d'un canton voisin, s'il les appelle en cas de danger subit provenant soit du dehors, soit de l'intérieur, et lorsque le gouvernement cantonal estimerait ne pouvoir pas à lui seul maintenir l'ordre public et prêter force à la loi (art. 10). Au surplus, cette disposition se trouve déjà dans le Pacte de 1815.

Nous voudrions pouvoir traiter avec la même brièveté un autre sujet, et nous flatter que la question n'a besoin que d'être posée pour être résolue. Il n'en est pas ainsi. Cependant, de quoi s'agit-il? De savoir si en effet nous sommes tous des Suisses, si le titre de confédérés est à nos yeux un lien de fraternité ou une vaine parole. C'est

le libre établissement des citoyens de l'un des cantons confédérés dans un autre, que nous voulons signaler à votre attention.

La commission aurait cru abdiquer son mandat si elle ne vous avait pas proposé de reconnaître comme principe fondamental le droit du libre établissement, et de l'entourer des garanties nécessaires pour en assurer l'exercice (art. 36).

Et quoi ! on réviserait le Pacte fédéral, on essaierait de replacer la Confédération sur des bases plus solides, on ferait effort pour satisfaire aux exigences du temps, aux lumières du siècle et à ce sentiment de nationalité qui s'est aussi développé et allié dans nos cœurs à celui de la souveraineté cantonale, et les Suisses des divers cantons n'en continueraient pas moins à se traiter comme des étrangers, comme les Suisses ne sont pas traités dans plus d'un état étranger !

Disons-le sans détour : si les Suisses n'avaient pas encore assez de civilisation et de patriotisme pour faire tomber aux frontières de leurs cantons ces barrières qui en repoussent leurs confédérés, et pour les recevoir chez eux autrement que par une tolérance dédaigneuse et précaire, il faudrait désespérer du noble essai de régénération fédérale que la Diète nous a chargés de préparer.

Des Suisses interdisant à des Suisses l'eau et le feu !
Des Suisses disant à des Suisses : Nous vous chassons de chez nous, ou du moins vous n'y resterez que sous notre bon plaisir ; nous voulons exercer sur vous un pouvoir arbitraire ; vous devez être le jouet de nos caprices !

Et quels sont les hommes à qui on oserait tenir un pareil langage ?

Des criminels ? Non : nous proposons de fixer, par une loi fédérale, les cas dans lesquels seulement un Suisse pourra, par la peine du bannissement, être expulsé de son canton dans un autre (art. 41 *b*).

Des hommes sans moralité ? Non plus. Nous exigeons un certificat de bonne conduite (art. 36 *a*), et l'expulsion par voie de justice est permise (art. 36 *e*).

Des pauvres ? Nous accordons aux cantons le droit de les renvoyer, pour qu'ils retombent à la charge de leur lieu d'origine (art. 36 *e*).

Quels sont donc ces hommes que vous voulez expulser ?

Ces hommes sont les mêmes qui, en cas de danger, iraient mourir avec vous aux frontières de la Suisse, les mêmes que vous embrasseriez sur le champ de bataille, vos frères d'armes par la sainte fraternité du drapeau national.

Ces hommes appartiennent peut-être à ce même canton qu'en cas de danger à l'extérieur ou à l'intérieur vous appelleriez à la défense de votre sol, de vos libertés et de votre gouvernement. Et aujourd'hui, parce que le danger est éloigné, parce que vous croyez n'avoir aucun besoin d'eux, aujourd'hui vous leur diriez : Il n'est point ici d'hospitalité pour vous ; cette terre vous repousse ; vous êtes des étrangers ; vous reviendrez nos frères, mais seulement le jour où nous aurons besoin de vos bras.

Qu'on ne dise pas que ce droit de refus étant commun

à tous, il n'y a point d'injustice. Singulier raisonnement ! Le mal serait donc justifié chez soi en l'autorisant chez les autres ! le mal ne serait mal qu'autant qu'il y aurait quelque part le privilège du bien ! Le mal disparaîtrait, parce qu'il y aurait du mal partout !

Heureusement pour l'honneur de la Suisse, il n'en est point ainsi. Dans plus d'un canton, les Suisses ne rencontrent aucune difficulté pour leur établissement, quels que soient leur lieu d'origine, leur langue, leur religion, leur industrie. Des milliers de Suisses de toutes les professions, qui y demeurent paisiblement, travaillent, possèdent, achètent, vendent et spéculent, sont un témoignage irrécusable de la différence qui existe à cet égard entre canton et canton. Les uns, fidèles à l'esprit fédéral, en suivent les préceptes : les autres, il faut le dire, les éludent.

En les éludant, ils sont eux-mêmes victimes d'une erreur. Le libre établissement ne protégeant ni les hommes immoraux, ni les mendiants, ces cantons repoussent l'industrie, les capitaux et le travail productif, qui est aussi une source de richesse nationale. Leurs marchés ne sont point animés par la concurrence ; leurs ressources ne sont point exploitées ; l'augmentation de leurs capitaux est lente et presque nulle. — Le pays est pauvre. — Si sa pauvreté est réelle, si elle n'est pas l'effet d'un manque d'intelligence et de la paresse, s'il n'est en réalité aucune source de richesse à exploiter, ce n'est pas là le pays qu'on cherchera pour s'y établir. Repousser le principe de la liberté, c'est alors professer le mal sans profit, disons mieux, avec danger. Car, dans cette hypothèse, ce

seront les Suisses des cantons pauvres qui émigreront en grand nombre dans les cantons riches. Or que serait-ce si ces cantons, indignés de voir ailleurs fouler aux pieds, dans quelques cas particuliers, le principe sacré du libre établissement, voulaient exercer la représaille? Le ciel nous préserve de les y encourager! Ils commettraient eux-mêmes un acte immoral et nuisible. Mais lorsqu'on obéit soi-même à un préjugé, a-t-on le droit de compter sur la raison des autres?

Nous avons dit un préjugé; c'en est un en effet. Nous ne voulons pas pénétrer ici dans les profondeurs de l'économie politique; nous ferons seulement remarquer qu'au fond il s'agit de savoir si l'industrie suisse et les sources de notre richesse, seront exploitées dans un vaste et seul atelier national, ou dans vingt-deux petits ateliers. Le second cas se vérifie lorsque les lois cantonales sur les créanciers, sur les hypothèques, sur l'administration de la justice, ne protègent pas la sûreté et la liberté des capitaux et des personnes; il se vérifie surtout (et c'est le seul point dont nous nous occupons) lorsque le libre établissement n'est pas garanti. Les uns manquent de capitaux, les autres d'industriels, d'hommes doués des connaissances nécessaires. Les capitaux ne se séparent pas toujours de la personne de leurs possesseurs. Indépendamment des entraves qu'opposent à cette séparation les lois civiles de plusieurs cantons, la nature de l'entreprise exige souvent que le capitaliste surveille lui-même, ou fasse surveiller par des hommes à lui connus, l'emploi de son capital. D'un autre côté, les capitaux n'impriment

de mouvement à l'industrie du pays qu'autant que l'intelligence et l'expérience en dirigent l'emploi. Ainsi, tout languit : on se dit pauvre, parce qu'on ne sait pas être riche ; on redoute les moyens d'améliorer sa fortune, parce qu'on n'a pas compris le mécanisme de la richesse. On en est encore à savoir, pour citer des opinions et des faits connus, que là où rien ne gêne l'emploi des capitaux, il peut y avoir plus d'avantage à vendre ses propriétés qu'à les garder, dût-on vendre la moitié du canton, dût-on le vendre à des étrangers ! Qui n'a pas entendu ce mot vulgaire : Si on les laissait faire, les capitalistes de tel ou tel pays achèteraient notre canton. Singulier malheur ! Ils le paieraient probablement, et le prix conviendrait aux vendeurs ; il les placerait dans une meilleure position ; sans cela vendraient-ils ?

Dans le premier cas, dans celui où le libre établissement, favorisé encore par les lois civiles de chaque canton, ferait de la Suisse un seul et vaste atelier, et de chaque ville un marché commun de toutes les productions helvétiques, alors travail, capacités et capitaux, tout prendrait son niveau naturel et national. Il y aurait emploi pour tout et pour tous. On verrait de nouvelles entreprises se former, de nouvelles industries s'établir : beaucoup de forces naturelles, inutiles aujourd'hui, seraient mises à profit. Une vie nouvelle animerait le pays et le mettrait en état de redouter moins la concurrence de l'industrie étrangère, cette concurrence qui devient de jour en jour plus menaçante pour les pays stationnaires. Il y aurait profit pour les particuliers, profit

pour les gouvernemens ; la richesse et la consommation augmenteraient ; les impôts indirects, il n'en est guère d'autres en Suisse, augmenteraient à proportion. Peut-être aussi la population suisse n'éprouverait-elle pas au même degré le besoin de se décimer par d'aventureuses migrations, ou d'exploiter une industrie contre laquelle s'élèvent de si vives réclamations, la guerre et la police militaire pour le compte d'autrui.

Il est affligeant le spectacle qu'offrent ces Suisses, obligés d'émigrer ou d'aller servir l'étranger, tandis que dans d'autres parties du pays, il n'est d'autre embarras que l'emploi des capitaux !

Mais ce n'est pas en couvrant la Suisse de gênes et d'entraves, ce n'est pas en soumettant ses concitoyens à l'arbitraire et au caprice, qu'on peut faire changer de face le pays, sous le rapport de la richesse particulière et nationale. Ce n'est pas en travaillant de toutes ses forces à le détourner, qu'on peut faire arriver chez soi le courant de la prospérité publique.

Les barrières contre le libre établissement ne sont pas le seul obstacle qu'on lui oppose : mais c'en est un des principaux. Nous en signalerons d'autres plus tard. Ce n'est pas seulement la régénération politique, mais aussi la régénération commerciale et industrielle de la Suisse, que nous vous prions de sanctionner.

En vous proposant le libre établissement et ses garanties, nous avons été fidèles aux principes qui nous dirigent : nous avons fait la part de la souveraineté cantonale et de la nationalité suisse.

Nous ne vous demandons point, pour les domiciliés, les droits politiques. Ils ne sont pas citoyens du canton ; ils ne sont pas membres de cette unité politique ; nous ne proposons pas que le domicile suffise pour vous imposer leur naturalisation. Nous respectons la souveraineté cantonale.

Abusent-ils de l'hospitalité ? Tombent-ils, ne fût-ce que par malheur, à la charge du canton ? Vous les renverrez au lieu de leur origine. Nous ne projetons pas de vous imposer la pitié et l'indulgence.

Proposons-nous peut-être d'imposer aux cantons des lois civiles ou commerciales, propres à favoriser le libre établissement, à garantir, dans tous les états, les mêmes avantages aux Suisses qui vont s'y établir ? Nullement. On peut, à cet égard, concevoir des désirs, exprimer des vœux. La souveraineté cantonale n'en conserve pas moins la plénitude de son droit. Nous n'avons pas imaginé de lui imposer des bornes.

Que proposons-nous ? Qu'on n'expulse pas d'une terre suisse, des Suisses irréprochables et pouvant vivre de leurs moyens de fortune ou de travail.

Nous n'ignorons point que les Suisses domiciliés ne jouiront pas, dans tous les cantons, des mêmes avantages. N'importe : pourvu que, dans chaque canton, le Suisse domicilié soit traité comme l'homme du pays, et que d'odieuses exceptions n'établissent point, entre eux, une ligne de démarcation, sous les rapports-civils.

Ah certes ! si l'on trouve que nous avons fait la part du sentiment et de l'intérêt national trop large, encore une

fois, il faut désespérer de la régénération de la patrie.

Après avoir réglé ce qui concerne les Suisses allant s'établir dans un canton autre que le leur, il fallait aussi songer aux rapports qui doivent exister entre tous les Suisses, quel que soit d'ailleurs leur domicile au sein de la Confédération.

Nous ne reproduirons pas ici les considérations que nous venons d'indiquer. Nous répèterons seulement que, si la libre circulation en Suisse, le libre commerce, le droit de succession, l'abolition de tout droit d'aubaine entre les cantons, l'égal traitement des créanciers, à quel que canton qu'ils appartiennent, n'étaient pas reconnus et garantis, nous ne serions pas dignes du titre de confédérés.

Ces principes n'ont jamais été contestés. On les avait proclamés dans l'Acte de médiation, et, en partie du moins, dans le Pacte de 1815 et dans plus d'un concordat. La loi n'était pas muette : mais combien peu de Suisses l'écoutaient !

Il s'agit aujourd'hui de passer des généralités aux faits, des promesses à leur fidèle et complète exécution.

Nous avons, dans ce but, cherché à mieux définir ces droits, à donner plus de précision à ces stipulations (art. 14, 38, 40).

Enfin, pour assurer l'exécution de ces engagements réciproques, nous proposons de confier aux diverses branches du pouvoir fédéral, tel qu'il se trouve organisé dans notre projet, une autorité et une force proportionnées au but qu'il doit atteindre.

Toutes ces dispositions sont encore en harmonie avec les principes dont nous sommes partis.

La souveraineté cantonale conserve sa liberté et son essor. Chaque canton règle, comme il l'entend, sa législation civile, commerciale, criminelle. C'est là le respect du principe dominant. Seulement, nous demandons qu'on n'oublie pas en même temps la nationalité suisse, au point de traiter ses confédérés autrement que ses propres citoyens. Nous demandons, en outre, qu'en cas de plaintes et de contestations entre deux cantons, ils se soumettent au jugement fédéral, à l'autorité qui émane d'eux, qui est en même temps leur propre autorité et l'autorité de tous. Repousser le jugement fédéral, c'est repousser toute confédération. Si chaque canton voulait exercer le droit extrême de la souveraineté, celui de vider lui-même ses querelles, il faudrait, pour être conséquent, reconnaître le droit de guerre entre canton et canton. Dès-lors, tout Pacte fédéral ne serait qu'illusion et moquerie.

Ces droits et ces obligations réciproques une fois reconnus et garantis, nous aurons fait un grand pas vers la régénération à la fois politique et industrielle de la Suisse. Vous pourrez, Messieurs, affirmer avec confiance que, grâce à vos lumières et à votre patriotisme, une nouvelle ère vient de commencer pour la commune patrie.

Ce n'est pas tout cependant. Les besoins industriels n'auraient pas encore obtenu une entière satisfaction, et le sentiment patriotique serait encore froissé, si d'autres résolutions importantes ne venaient couronner l'édifice.

Le libre établissement, le libre commerce, le droit de succession, les autres droits individuels, en sont sans doute la base fondamentale. Mais comment espérer que l'industrie et la prospérité nationale prennent tout leur essor, si les routes de la Suisse, quelle qu'en soit la beauté matérielle, ne présentaient au commerce que des entraves, si les frontières de chaque canton étaient hérissées de difficultés et d'obstacles? Comment l'espérer si vingt-deux législations travaillaient à l'envi à multiplier pour le commerce les embarras, les pertes de temps, les dépenses, sans reconnaître de bornes, sans autre guide que l'intérêt du moment, sans aucune considération de l'intérêt général et du développement successif de l'industrie du canton lui-même? Suffit-il pour justifier ces abus, de rappeler les droits de la souveraineté cantonale? Faudra-t-il, en signe de respect, lui permettre d'être aveugle, capricieuse, égoïste, la dispenser du devoir de mettre ses arrêtés en harmonie avec l'intérêt de tous, avec son propre intérêt cantonal? La perte du commerce, l'anéantissement de l'industrie, seraient un fléau qui n'épargnerait personne.

Et lorsqu'aux inconvéniens résultant de ce chaos qu'on désigne sous les noms de droit de transit, péages, pontonnages, droit de chaussée, droit d'entrepôt, douane cantonale, droit de consommation ou tel autre, on ajoute les inconvéniens et les pertes résultant de vingt systèmes monétaires différens, tous plus ou moins arbitraires, et les embarras de vingt systèmes divers de poids et mesures; de quoi doit-on s'étonner, si ce n'est d'apprendre

qu'il reste encore quelque commerce à la Suisse, qu'il n'a pas encore complètement déserté nos routes?

Placée en présence de si graves difficultés et sous le feu croisé de tant d'intérêts opposés, connaissant les essais inutilement tentés jusqu'ici pour amener la question du transit et des péages à une solution tolérable, la commission aussi a été plus d'une fois sur le point de perdre courage et de se résigner en gémissant à l'aveu de son impuissance. La théorie était facile; la pratique paraissait impossible.

Cependant, que serait un Pacte nouveau sanctionnant ainsi l'imprévoyance et le désordre? faisant de la politique et négligeant les intérêts directs et matériels, la prospérité du peuple? Quelle solidité peut-on espérer de donner au système politique, s'il était constaté que les cantons ne peuvent pas tomber d'accord sur le règlement de quelques intérêts financiers, et qu'ils sont décidés à persévérer dans des mesures hostiles les uns envers les autres!

Très-honorés Messieurs, la question politique et la question matérielle sont étroitement liées. C'est en vain qu'on se flatterait de résoudre d'une manière satisfaisante la première, si la seconde aussi ne reçoit pas une solution tolérable.

C'est à vous à décider si la régénération complète de la Suisse doit ou non être paralysée par quelques intérêts matériels.

Abordant un sujet aussi compliqué, nous avons avant tout essayé d'y apporter la clarté, l'ordre, l'uniformité.

Cela seul serait une grande amélioration.

Nous avons, en second lieu, cherché les limites qu'il fallait imposer dans l'intérêt de tous, à la souveraineté cantonale.

Enfin, nous n'avons point négligé de prendre en considération les intérêts spéciaux et de position qui nous étaient connus, et d'établir à leur égard les exceptions qui nous ont paru compatibles avec le système général.

Nous distinguons trois classes de droits (art. 16).

Celui qu'un état perçoit sur les marchandises, voitures et chargés quelconques qui traversent ses ponts et ses routes, en considération des frais nécessaires à l'établissement et à l'entretien de ces ouvrages. C'est le paiement d'un service, au profit des états dont les finances ne peuvent pas se charger directement de cette dépense. Nous l'appelons droit de route ou de chaussée (*strassengelder*). Qu'il s'appelle aujourd'hui droit de transit, péage, ou autrement, peu importe. S'il n'est perçu que pour le service des routes, il rentre dans le *droit de chaussée*. S'il est perçu dans tout autre but, il n'est point un *droit de chaussée*, il est exclu de cette catégorie, lors même qu'il s'appellerait péage, pontonage, transit, droit de route.

Pour plus de clarté, nous avons fait un chef distinct des *droits sur les transports par eau*.

Enfin, pour ne pas trop heurter les habitudes du langage, nous avons conservé le nom de *pontonage* (*brückengelder*) pour le droit perçu au passage sur les ponts, toujours dans le but de pourvoir aux frais de leur construction et de leur entretien. Nous avons conservé aussi

l'expression de *droit d'entrepôt* (Niederlagsgebühren) pour indiquer le droit que paient les marchandises qui font usage des édifices et hangars que les cantons ou les communes ont élevés dans le but d'y laisser déposer et mettre en sûreté les marchandises. C'est encore le corrélatif d'un service.

En résumé, il y aura deux droits de route, celui sur les transports par terre, celui sur les transports par eau. Dans le premier est compris, comme espèce du genre, le *pontonage*; le *droit d'entrepôt* est un droit additionnel.

La seconde classe de droits est le *droit de consommation* (art. 24). Nous entendons par droit de consommation l'impôt que le gouvernement perçoit sur certaines denrées et marchandises produites ou introduites dans le canton pour son usage et sa consommation. Dès-lors, toute denrée ou marchandise qui transite ou qui est exportée, ne peut être frappée de ce droit.

Enfin, nous comprenons sous le mot de *douanes* ou *droits d'entrée* (Gränzgebühren), les droits qui sont perçus aux frontières sur les marchandises qu'on importe en Suisse (art. 17).

De ces trois impôts, nous reconnaissons aux cantons le droit de prélever le premier, le *droit de route*, par terre ou par eau, le *pontonage* et le *droit d'entrepôt* y compris (art. 18-20).

A l'impossible nul n'est tenu. C'est la réponse que feraient un grand nombre de cantons si on leur demandait de supprimer complètement ce droit; elle n'admet point

de réplique raisonnable. Les routes très-coûteuses qu'ils ont établies, les dettes qu'ils ont contractées dans ce but, leur système financier, qui se borne à quelques impôts indirects et qu'on ne saurait changer tout à coup sans bouleverser le pays, leur rendent cet impôt nécessaire.

Mais il n'est pas moins vrai que l'usage imprudent de ce droit tourne au détriment du canton lui-même et de la Confédération tout entière. Surcharger de droits et d'entraves le transit est en économie politique une erreur grossière, dans laquelle cependant les états sont souvent entraînés par l'intérêt du moment. On a souvent répété avec raison qu'en matière d'impôts deux et deux ne font pas quatre : il n'est encore qu'un petit nombre de gouvernemens qui aient compris cette vérité.

Doit-on permettre à la souveraineté cantonale d'exercer arbitrairement, imprudemment, le droit que nous lui reconnaissons de percevoir l'*impôt de route*? C'est là toute la question.

L'expérience n'a que trop démontré les funestes effets de ce pouvoir s'il est illimité, comme il l'a été jusqu'ici malgré les faibles barrières que lui opposait l'autorité fédérale. Nous ne voulons pas répéter la plainte universelle. Il y va du commerce de la Suisse; de son avenir financier; de la bonne harmonie entre les confédérés. Qui pourrait voir de sang-froid le commerce suisse paralysé par les imprudences de quelques cantons! Et cela dans une époque où de nouvelles communications s'établissent partout autour de nous, où les associations particulières et les gouvernemens travaillent de concert

à attirer sur d'autres territoires que le nôtre , les profits du transit.

Ce sont là des faits irrécusables. L'intérêt général de la Confédération est fortement compromis. Dès-lors c'est la renier que de lui refuser le droit de se défendre contre ce désordre. Nous aurions faussé les principes généraux que nous avons établis en commençant, si nous ne vous propositions pas de le lui accorder.

Aussi avons-nous l'honneur de vous proposer les mesures suivantes :

1° La révision générale par la Diète de tous les droits de la nature du *droit de route* (art. 19).

2° La révision sera faite d'après le principe que ces droits ne peuvent être perçus que pour les marchandises, voyageurs, voitures et bétail, passant sur une route suisse ;

En vue des frais de construction et d'entretien des routes, ponts et bâtimens d'entrepôt,

Et proportionnellement au poids des objets, au nombre des voyageurs, des bestiaux et des colliers, ainsi qu'à la distance des lieux (art. 18).

3° Les routes commerciales de la Suisse seront divisées en *stations*. Un même *maximum* sera établi par la Diète pour toutes les stations de la même route. Les inégalités dérivant des montagnes et autres difficultés du terrain, seront compensées en attribuant à un espace donné un nombre de stations plus grand qu'à un espace égal sur une route ordinaire (art. 19).

4° Tout autre droit, toute autre perception, empêchement ou retard quelconque, sous prétexte de droit de route

et de transit, seront interdits (art. 19 et 23) : tout tarif ou privilège incompatibles avec les règles fixées par la Diète, cesseront d'être valables (art. 22).

5° Le pouvoir fédéral est chargé de veiller à l'exécution de ces dispositions, ainsi que des arrêtés y relatifs de la Diète, et de décider les contestations qui pourraient s'élever.

6° Enfin nous avons admis deux exceptions, l'une au § e, art. 19, l'autre à l'art. 21.

La première ne touche en rien aux intérêts généraux de la Confédération ; par la seconde, nous avons respecté des droits acquis, et écarté des obstacles à l'acceptation du projet, qui nous paraissaient insurmontables.

Telles sont les bases du système que nous vous proposons.

L'uniformité nous paraît s'y allier avec l'équité. Nous ne visions point à cette égalité matérielle, qui n'est que l'injustice. Le différent nombre de stations sur deux espaces égaux, la latitude du *maximum* qui, dans de justes limites, permettra aux cantons de proportionner l'impôt aux besoins, de le percevoir en entier ou en partie, de le supprimer complètement s'ils le jugent convenable, nous paraissent des moyens suffisans de conciliation entre l'intérêt général et les différens intérêts cantonaux.

Nous présumons même que, dans une première révision, la Diète ne devra pas ramener le *maximum* à des limites trop étroites. Il faut laisser aux cantons les moyens de remplir leurs engagements ; aux sains principes d'économie politique, le temps de se propager et de se popu-

lariser; aux gouvernemens, celui de mieux combiner leur système financier. L'essentiel consiste à poser une base rationnelle; c'est à l'aide du temps et de la diffusion des lumières qu'on peut espérer d'en tirer toutes les conséquences.

Le *droit de consommation* est une des sources principales des revenus, soit cantonaux, soit municipaux, dans presque tous les états de la Suisse.

Si ce droit ne frappait que les productions du canton, il n'y aurait aucune raison de faire intervenir l'autorité fédérale.

Dès qu'il frappe les productions étrangères ou celles des autres cantons, il devient une exception au principe du libre commerce que les confédérés se garantissent mutuellement. C'est ainsi que l'intervention de l'autorité fédérale se légitime à nos yeux.

Il y a plus : dans le plus grand nombre des cantons ce droit est perçu aux frontières. Il revêt ainsi la nature d'un droit de douane : il oppose un obstacle de plus à la liberté du commerce, à la facilité du transit.

Aussi la commission ne s'est point dissimulée les inconvéniens de ce système : mais comment songer à l'abolir? Comment imaginer que les gouvernemens cantonaux consentiraient à se priver tout à coup de leur principale ressource financière, tandis que la plupart d'entre eux ne connaissent point les impôts directs, et rencontreraient des obstacles peut-être insurmontables, s'ils se proposaient d'en faire l'essai, tandis que, dans plusieurs cantons, les revenus publics ont éprouvé ré-

tes de notre travail. Espérons que les états, convaincus de la nécessité de ne pas immoler les intérêts généraux aux intérêts de localité, s'efforceront du moins de ne pas affaiblir les garanties que nous venons d'indiquer.

Le troisième *droit*, le droit de douane, nous vous proposons de le réserver exclusivement pour la caisse fédérale.

Tels sont les droits et les obligations réciproques les plus remarquables qui, selon notre projet, doivent exister entre les membres de la Confédération, et que le pouvoir fédéral est chargé de protéger et de garantir.

III. Les rapports entre chaque canton et la Confédération concernent :

L'intérieur,

L'extérieur,

La guerre, et

Les finances.

Nous allons parcourir les points principaux de chacune de ces branches.

Intérieur. Les cantons conservent leur souveraineté pour ce qui concerne leur système constitutionnel. Seulement, ils devront soumettre leurs constitutions à l'examen du pouvoir fédéral.

Elles ne devront renfermer rien de contraire au Pacte.

Elles devront garantir au pays l'exercice des droits politiques d'après des formes démocratiques ou représentatives. Ces droits ne pourront être le privilège d'une classe

de citoyens : il ne pourra y avoir entre les diverses parties du canton aucun rapport de maître à sujet.

Ces clauses n'ont pas besoin de justification : elles se trouvent, d'ailleurs, à peu près dans les mêmes termes dans le Pacte de 1815.

Nous en avons introduit une nouvelle. Les cantons devront prouver que leurs constitutions peuvent être révisées d'après des formes constitutionnelles et légales (art. 6).

Messieurs, lors même que cette clause ne nous aurait été suggérée que par le désir de prévenir tout changement politique au moyen de la violence, vous vous empresseriez sans doute de l'adopter. L'expérience a assez prouvé combien les révolutions coûtent cher aux gouvernemens et aux peuples. Les gouvernemens s'y dénaturent ou ils y périssent. Quant aux peuples ; vaincus, ils tombent dans la servitude ; vainqueurs, ils n'arrivent à la liberté qu'en se heurtant contre de nombreux obstacles, souvent plus encore fatigués de leurs efforts que satisfaits de leur succès. Les révolutions, ces terribles nécessités, c'est en ouvrant au progrès une route régulière et paisible qu'il importe de les prévenir. On l'a dit souvent, c'est là la soupape de sûreté : il n'en est point d'autres. L'expérience a largement confirmé les arrêts de la raison. Le progrès est la loi du monde moral : elle est écrite en caractères ineffaçables dans l'histoire de l'humanité. Plaignons ceux qui ferment les yeux pour ne pas l'y voir. Mais nous, hommes libres, nous qui repoussons également le rôle de maîtres et celui d'esclaves, reconnaissons hautement la loi providentielle du progrès. Ayons

foi dans l'avancement des sociétés humaines, et, éclairés par la comparaison de notre siècle avec ceux qui l'ont précédé, n'ayons point la sotte prétention de façonner les siècles à venir d'après nos courtes vues d'un jour. Le progrès futur pénétrera dans le sein de nos cités; paisible, si la route lui a été aplanie; violent, mais toujours irrésistible, si la main de l'homme oëait lui en fermer l'entrée.

Mais la clause en question nous a été suggérée par un motif pratique plus spécial. Nous l'expliquerons plus tard, en traitant l'important sujet de l'intervention fédérale dans un canton.

L'article 6 du Pacte de 1815 statue que les cantons ne peuvent former entre eux de liaisons préjudiciables au Pacte fédéral, ni aux droits d'autres cantons. Cette disposition vague et indéterminée avait besoin d'être traduite dans un langage clair et d'une application facile.

Nous vous proposons de déclarer avant tout qu'il est interdit aux cantons de conclure entre eux aucune alliance particulière ou traité politique (art. 8).

Membres de la Confédération, c'est avec elle exclusivement qu'ils ont des rapports politiques à soutenir. Leurs forces sont à elle. Tout Suisse est soldat pour le service et la défense de la commune patrie. Tous doivent répondre à l'appel fédéral. Or, il n'est pas d'alliance et de traité politique qui ne puisse directement ou indirectement engager les forces des parties contractantes. Dès lors, il ne peut être permis aux cantons d'en conclure

entre eux. Ce serait rompre l'équilibre, affaiblir l'ensemble du corps fédéral, en exagérant la force et la vigueur de quelques membres particuliers.

Les cantons pourront conclure entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration et de judicature, mais ils devront en donner connaissance à l'autorité fédérale. Si elles ne renferment rien de contraire au Pacte et aux droits des autres cantons, non-seulement elles seront valables, mais on pourra, le cas échéant, réclamer l'intervention fédérale pour l'exécution de ces traités. Le corps fédéral est le protecteur naturel des cantons lésés. Autrement, on ne pourrait pas leur enlever le droit de guerre. Cette observation importante trouvera d'autres applications.

L'art. 9 de notre projet interdit à tout canton de mettre sur pied, sans le consentement de l'autorité fédérale, plus de 300 hommes de troupes permanentes; la gendarmerie n'est pas comprise dans ce nombre. Cette disposition se justifie d'elle-même. D'un côté, les cantons étant protégés par la Confédération, contre toute attaque d'où qu'elle vienne, ils n'ont aucun besoin de grever les populations et de ruiner leurs finances par des dépenses hors de toute proportion avec leurs moyens. D'un autre côté, des troupes permanentes et soldées que les uns ne pourraient pas entretenir, que les autres pourraient avoir en plus ou moins grand nombre, offriraient aux gouvernemens de funestes tentations; les libertés cantonales et la paix publique de la Confédération pourraient être compromises. Si le motif de la dépense peut être écarté comme

étranger à la Confédération, qui n'a point à régir les finances cantonales, le second, au contraire, a paru à la commission légitimer la défense que nous vous proposons de sanctionner.

Messieurs, il est très-peu de cantons qui exercent le droit de battre eux-mêmes leur monnaie; peu qui aient une véritable monnaie cantonale, c'est-à-dire des monnaies d'or et d'argent. Le plus grand nombre n'a d'autre monnaie cantonale que le billon. Les espèces d'or et d'argent en circulation chez eux, sont des monnaies étrangères.

Le billon suisse est très-varié par sa forme et par sa valeur.

L'unité monétaire n'est pas la même pour tous les cantons.

La livre suisse, non-seulement est idéale, mais elle ne représente pas la même unité monétaire dans tous les états. Les mêmes monnaies étrangères d'or et d'argent n'étant pas tarifées en livres suisses d'une manière uniforme, dans les divers cantons, il s'ensuit nécessairement que le valeur de cette livre, censée nationale, varie aussi, puisqu'elle ne représente pas, pour tous, la même quantité d'argent fin.

Il serait difficile d'imaginer un état de choses plus irrationnel, plus nuisible à la facilité des rapports commerciaux, plus choquant pour les nombreux étrangers qui visitent la Suisse, et plus favorable à un agiotage et à des spéculations que le législateur ne doit nullement encourager. Il se ravale, en coopérant à faire des dupes.

Il est temps que la Suisse obtienne un système monétaire vrai et national. C'est dans ce but que la commission vous propose la centralisation des monnaies, et l'établissement d'un système monétaire, dont nous avons cherché à poser les bases (art. 27).

Nous vous proposons d'adopter le système décimal et de prendre pour unité monétaire une livre suisse, égale, par le titre et le poids, au franc de France.

Les avantages du système décimal sont trop connus pour qu'il soit nécessaire de les développer ici.

On pourrait, il est vrai, appliquer ce système, avec tout autre type monétaire que le franc de France, préférer une livre qui fût exclusivement propre à la Suisse. Cette idée n'était pas sans attrait pour nous. Mais nous avons cédé au désir de doter la Suisse d'une monnaie qui mettra son commerce dans des rapports plus faciles avec les pays étrangers. Le système français est très-connu en Europe; il a même été copié dans plusieurs états, tels que le royaume des Belges, le Piémont, le duché de Parme.

Les règles que nous avons posées ont pour but de prévenir la détérioration et l'altération arbitraire des monnaies, les émissions capricieuses de billon, en un mot, toute tentation de se faire, de la frappe des monnaies, une ressource financière, aux dépens de la vérité et de la foi publique.

Le tarif des monnaies nationales ou étrangères devra être le même pour toute la Suisse, et fondé sur la valeur

étranger à la Confédération, qui n'a point à régir les finances cantonales, le second, au contraire, a paru à la commission légitimer la défense que nous vous proposons de sanctionner.

Messieurs, il est très-peu de cantons qui exercent le droit de battre eux-mêmes leur monnaie; peu qui aient une véritable monnaie cantonale, c'est-à-dire des monnaies d'or et d'argent. Le plus grand nombre n'a d'autre monnaie cantonale que le billon. Les espèces d'or et d'argent en circulation chez eux, sont des monnaies étrangères.

Le billon suisse est très-varié par sa forme et par sa valeur.

L'unité monétaire n'est pas la même pour tous les cantons.

La livre suisse, non-seulement est idéale, mais elle ne représente pas la même unité monétaire dans tous les états. Les mêmes monnaies étrangères d'or et d'argent n'étant pas tarifées en livres suisses d'une manière uniforme, dans les divers cantons, il s'ensuit nécessairement que le valeur de cette livre, censée nationale, varie aussi, puisqu'elle ne représente pas, pour tous, la même quantité d'argent fin.

Il serait difficile d'imaginer un état de choses plus irrationnel, plus nuisible à la facilité des rapports commerciaux, plus choquant pour les nombreux étrangers qui visitent la Suisse, et plus favorable à un agiotage et à des spéculations que le législateur ne doit nullement encourager. Il se ravale, en coopérant à faire des dupes.

Il est temps que la Suisse obtienne un système monétaire vrai et national. C'est dans ce but que la commission vous propose la centralisation des monnaies, et l'établissement d'un système monétaire, dont nous avons cherché à poser les bases (art. 27).

Nous vous proposons d'adopter le système décimal et de prendre pour unité monétaire une livre suisse, égale, par le titre et le poids, au franc de France.

Les avantages du système décimal sont trop connus pour qu'il soit nécessaire de les développer ici.

On pourrait, il est vrai, appliquer ce système, avec tout autre type monétaire que le franc de France, préférer une livre qui fût exclusivement propre à la Suisse. Cette idée n'était pas sans attrait pour nous. Mais nous avons cédé au désir de doter la Suisse d'une monnaie qui mettra son commerce dans des rapports plus faciles avec les pays étrangers. Le système français est très-connu en Europe; il a même été copié dans plusieurs états, tels que le royaume des Belges, le Piémont, le duché de Parme.

Les règles que nous avons posées ont pour but de prévenir la détérioration et l'altération arbitraire des monnaies, les émissions capricieuses de billon, en un mot, toute tentation de se faire, de la frappe des monnaies, une ressource financière, aux dépens de la vérité et de la foi publique.

Le tarif des monnaies nationales ou étrangères devra être le même pour toute la Suisse, et fondé sur la valeur

réelle des espèces. Sans cela, point d'unité monétaire constante et vraie.

Un seul et même billon fédéral remplacera peu à peu les billons cantonaux. Mais, pour ne pas exposer les cantons à des pertes considérables, nous avons jugé convenable de leur accorder un terme qu'on trouvera peut-être trop long, pour retirer de la circulation le billon actuel.

Ce que nous avons dit des monnaies suisses peut s'appliquer aux poids et mesures. La confusion et le désordre étant les mêmes, il nous a paru nécessaire d'attribuer à la Confédération le droit d'établir un système de poids et mesures, uniforme et décimal, qui sera introduit d'abord dans l'administration fédérale, et que les cantons introduiront ensuite dans leur intérieur (art. 28).

L'uniformité et la vérité du système monétaire, l'uniformité des poids et mesures, sont le complément des dispositions du projet que nous avons déjà mentionnées, en faveur de l'industrie et du commerce suisse. C'est un ensemble, dont on ne saurait détacher une partie sans affaiblir toutes les autres.

Il nous a paru que les cantons ne devaient guère regretter ces deux concessions. L'expérience a prouvé que les législations cantonales et les concordats sont des moyens insuffisants pour atteindre le but qu'atteindra sûrement la législation fédérale. La conservation de cette portion de la souveraineté ne serait, pour les cantons, qu'un piège qu'ils se tendraient à eux-mêmes. Ce n'est pas un sacrifice qu'on leur demande: c'est un service qu'on

les invite à se rendre. Ils travailleront, en même temps, à resserrer le lien fédéral, et, tout en soignant leurs intérêts matériels, ils rendront à la commune patrie un important service politique.

Extérieur. Nous ne proposons aucun changement pour tout ce qui concerne le droit public extérieur de la Suisse. Aussi proposons-nous, entre autres, de réserver à la Diète seule le droit de paix et de guerre, ainsi que celui de conclure des alliances et des traités politiques, ceux de commerce et de douane y compris, avec les états étrangers.

Les autres conventions sont permises aux cantons, pourvu qu'avant de les ratifier, ils en donnent connaissance à la Diète, qui devra s'assurer qu'elles ne renferment rien de contraire à l'Acte fédéral (art. 11 et 12).

Il serait plus que superflu de démontrer que la Confédération ne serait qu'une illusion dangereuse, si un canton pouvait entrer, avec un état étranger, dans des relations politiques, hostiles ou amicales, autres que celles où se trouve la Confédération. Nous maintenons le droit public de la Confédération actuelle.

Résumons maintenant quelques-unes des principales dispositions que nous venons d'expliquer. Les rappeler, c'est nous ouvrir la voie à l'examen de l'un des points les plus graves et les plus importants du projet.

Les cantons ne pourront, ni entretenir des troupes soldées, si ce n'est en petit nombre, ni vider eux-mêmes leurs querelles avec d'autres états, ni contracter

d'alliances particulières. Nul ne saurait contester sérieusement la nécessité de ces restrictions à la souveraineté locale, pourvu toutefois que les cantons trouvent dans le Pacte les compensations indispensables.

La Confédération pose des limites à l'armement des cantons ; elle leur interdit l'emploi de la force ; elle doit en conséquence les défendre.

Elle leur interdit de se garantir par tout traité politique ou alliance particulière : elle doit donc assumer sur elle l'obligation de les protéger.

De là, la nécessité de la garantie : de la garantie découle l'intervention.

La défense de s'allier à d'autres cantons et d'employer la force serait une iniquité sans la garantie.

La garantie sans l'intervention n'est qu'un mot vide de sens.

Qu'on ne s'élève pas contre le mot d'intervention. Il ne signifie point un acte plus ou moins arbitraire, fondé sur des motifs ou sur des prétextes plus ou moins plausibles. L'intervention stipulée dans l'Acte fédéral, entre des états souverains, libres de dicter la loi à laquelle ils entendent se soumettre, ne sera pour nous que l'exécution d'un engagement positif, spontanément contracté.

Il ne s'agit que d'examiner l'étendue de la garantie, les conditions et les limites de l'intervention.

Nous vous proposons de déclarer (art. 5) que la Confédération garantit aux états leur territoire, leur souveraineté et leur indépendance, tels que l'Acte fédéral les reconnaît, le maintien de l'ordre public, enfin leur con-

stitution ainsi que les droits qui en découlent pour le peuple et pour les autorités.

C'est plus que la garantie du Pacte de 1815.

C'est à peu près la stipulation de l'Acte de médiation. Seulement, nous énonçons explicitement les droits et les libertés du peuple, ainsi que les droits et les attributions de l'autorité cantonale, tels que la loi constitutionnelle les définit.

De tous ces points, la garantie des constitutions est le seul sur lequel on peut concevoir une divergence d'opinion. En effet, nul ne saurait imaginer de refuser assistance à un canton, lorsque l'ordre public y serait troublé par des bandes armées d'incendiaires ou de pillards. Mais si les troubles avaient leur source dans le mécontentement du pays à l'égard de la constitution, dans la résistance du pouvoir aux changemens désirés, la Confédération devrait-elle s'exposer à garantir une constitution, mauvaise peut-être, odieuse à la grande majorité des citoyens? Faudrait-il que les baïonnettes fédérales servissent à consolider des abus, à protéger un gouvernement qui ne serait plus en harmonie avec l'état du pays? N'est-ce pas dire, en d'autres termes, que la garantie aura pour résultat l'immobilité des vingt-deux constitutions de la Suisse, en opposition au principe du progrès? Dès lors, peut-on ajouter, la garantie devrait du moins être tempérée par un droit d'arbitrage, par un pouvoir fédéral d'équité. Mais que de difficultés ne présente pas, dans son application, un tel droit! Ainsi point de garantie; si la garantie est admise, il faut admettre en même temps le correctif, le droit suprême d'arbitrage.

Ces objections, quelque graves qu'elles paraissent, n'ont pas été jugées décisives par la commission.

D'abord, elle a écarté toute idée d'arbitrage fédéral sur le système constitutionnel des cantons.

Ce droit, il aurait été extrêmement difficile de lui assigner une limite. Placé dans l'Acte fédéral comme règle, comme mode légal et en quelque sorte ordinaire, de terminer ces contestations, il aurait porté une atteinte profonde à la souveraineté cantonale. Il suffirait d'un trouble passager, d'une sédition, excitée peut-être par une faction plus hardie encore que nombreuse, pour que le système constitutionnel du canton fût livré aux chances de l'arbitrage.

Resterait donc le refus de garantie. Il présente également des objections insolubles. Il entraîne, entre autres, l'obligation de reconnaître, sans examen, tout fait politique accompli dans un canton, même par la violence.

En effet, quel serait le résultat d'un examen, si la Confédération ne pouvait ni se constituer arbitre, ni rétablir le gouvernement légal en vertu du droit de garantie ?

Dira-t-on que le résultat de l'examen peut être la simple non reconnaissance du nouveau gouvernement ? Mais on oublie qu'un canton n'est pas étranger à la Confédération. Elle ne peut rester long-temps vis-à-vis d'un *confédéré* dans un état purement négatif. Il est des rapports, des droits et des obligations réciproques ; le Pacte fédéral doit produire ses effets.

La Confédération, refusant de reconnaître le nouveau

gouvernement, devrait donc nécessairement intervenir, soit pour rétablir l'ancien ordre de choses, soit pour se constituer arbitre entre deux systèmes. On retomberait ainsi dans l'arbitrage ou dans la garantie. La non-reconnaissance formerait un cercle vicieux.

Il ne resterait donc d'autre parti que celui de reconnaître tout fait politique, accompli même par la force : peut-être le fait d'une faction s'emparant du pouvoir par un coup de main, celui d'une minorité opprimant la majorité. Ces faits aussi sont possibles. On retrouve donc dans ce système les mêmes inconvéniens qu'on signalait pour le repousser.

Qu'on n'invoque pas la doctrine des gouvernemens de fait. Fondée sur la présomption que tout gouvernement de fait est l'expression de la volonté nationale, et que nul n'a le droit de dicter la loi à une nation, quels que soient les résultats, heureux ou malheureux, de ses changemens politiques, nous sommes loin de la combattre. Appliquée aux états tout-à-fait indépendans, elle se justifie. Nul n'a le droit de s'immiscer dans leurs affaires intérieures, lors même que le fait accompli ne serait pas la véritable expression de la volonté nationale. C'est une querelle de famille qui ne concerne point l'étranger.

Mais un canton n'est point étranger à la Confédération. Qu'est la force fédérale, si ce n'est le résultat, le faisceau des forces cantonales? Que serait la Confédération, si plusieurs cantons, par leurs agitations politiques, par une succession d'actions et de réactions, se trouvaient dans l'impossibilité de concourir à la défense commune?

La Confédération a le droit d'intervenir dans un canton, si l'ordre public y est troublé au point de compromettre la paix et la sûreté fédérale. Nul n'oserait lui contester ce pouvoir. Or, si un coup de main rapide avait renversé le gouvernement légal au profit d'une faction, et que quelque temps après des troubles graves éclatassent pour renverser la faction et rétablir la constitution, que ferait la Diète? Se bornerait-elle à la répression matérielle du désordre, au profit du gouvernement de fait? Mais en faisant même abstraction de toute idée de justice, la retraite des troupes fédérales serait le signal de nouveaux troubles. Rétablirait-elle le premier gouvernement? C'est arriver de nouveau à la garantie.

Evidemment, l'idée du refus de la garantie se lie à une autre idée qui n'est point compatible avec le système fédéral, à l'idée de l'absence du droit et du devoir d'intervenir, à l'idée de deux états tout-à-fait indépendans et étrangers l'un à l'autre.

La Confédération a certainement le droit et l'obligation d'intervenir dans certains cas. Dès-lors, si la question constitutionnelle se trouve mêlée aux faits qui ont amené l'intervention, il n'y a d'option qu'entre deux moyens, la garantie ou l'arbitrage. L'arbitrage est par trop dangereux; reste la garantie.

Nous allons donc déclarer immobiles toutes les constitutions suisses, créer des légitimités.

Telle n'est pas notre pensée. Le pouvoir de se constituer librement est un des plus nobles droits du Suisse. Chaque canton peut apporter à sa loi constitutionnelle

telle modification que bon lui semble, pourvu qu'il respecte le droit fédéral et qu'il n'essaie pas d'introduire dans la Suisse des principes qu'elle a proscrits à tout jamais. Mais nous demandons en outre un mode légal de révision (art. 6). Ouvrir des voies régulières au progrès, ce n'est pas fonder l'immobilité.

Peut-on d'ailleurs oublier le siècle où nous vivons et les conditions politiques désormais assurées à la Suisse? Qu'il nous suffise de rappeler la liberté de la presse, la publicité des discussions législatives dans presque tous les cantons, le développement de l'opinion publique sous mille formes différentes, sa puissance croissante, les progrès de l'instruction, et les fréquentes et rapides communications de canton à canton. Sous l'influence de toutes ces forces conspirant au même but, pourrait-on craindre sérieusement que l'immobilité ne fût le résultat de la garantie fédérale, tandis que la garantie ne serait accordée aux constitutions qu'en tant qu'on aurait établi pour leur révision des moyens constitutionnels et légaux?

La garantie des constitutions aura pour effet qu'elles ne pourront être changées que d'après le mode établi par les lois (art. 6 in fin).

La garantie comprendra les droits du gouvernement et du peuple (art. 5). Le gouvernement du pays est-il renversé, attaqué par une faction? la Confédération le protégera. Le gouvernement essaierait-il de faire violence à la constitution pour enlever au peuple l'usage de ses droits? la Confédération fera rendre justice au peuple.

Ainsi conçue, la garantie, au lieu de s'opposer au pro-

grès, le favorise : au lieu d'être une arme pour le privilège, elle protège également le peuple et les autorités qu'il s'est données. Elle ne prévient que les bouleversements et le désordre, sans affaiblir le droit qu'à chaque état de se constituer à sa guise, sans attribuer à la Diète aucun pouvoir arbitraire sur les constitutions cantonales.

La garantie suppose l'intervention. Il nous reste à vous exposer ses conditions et ses limites. Pour ne plus revenir sur ce sujet, nous en embrasserons l'ensemble, quoique les dispositions du projet auxquelles nous devons nous référer, se trouvent dans le chapitre II du Pacte.

L'intervention fédérale est un droit et un devoir de la Confédération vis-à-vis des cantons.

Un droit, lorsqu'un canton met en danger la Confédération ;

Un devoir, lorsque la Confédération est appelée à garantir le canton.

Ce droit et ce devoir, la commission a pensé qu'il ne fallait point reculer devant eux. Mieux voudrait les abdiquer expressément, que de les assumer sans avoir en même temps les moyens nécessaires d'exécution. Rien de plus funeste que les mensonges dans les lois politiques ; rien de moins équitable que d'imposer à un pouvoir une grande responsabilité, tout en lui refusant les moyens indispensables à la tâche qu'on exige de lui.

Appelée au secours d'un canton, la Confédération doit, sans conditions, satisfaire à la demande (art. 52 *m*). S'il s'agit d'un danger à l'extérieur, le fait rentre dans la défense générale de la Suisse. S'il s'agit d'un dan-

ger venant de l'intérieur du canton, quelle est l'autorité cantonale sur la demande de laquelle la Confédération devra intervenir?

L'expression de l'art. 4 du Pacte de 1815 paraissait ambiguë. Nous avons accordé le droit de la demande au pouvoir exécutif. Le danger peut être pressant, et indépendamment des difficultés que les troubles eux-mêmes peuvent y opposer, la convocation immédiate de la législature est difficile, impossible même dans un assez grand nombre de cantons. Une disposition analogue à celle de notre projet se trouve dans la constitution fédérale des Etats-Unis.

Mais aussitôt que l'intervention a lieu, la législature du canton doit être assemblée. Les troupes fédérales doivent, avant tout, protéger la libre action de la constitution du pays. Le pouvoir législatif doit s'expliquer sur l'état du canton et sur les démarches que vient de faire le pouvoir exécutif (art. 52 *m*).

L'intervention non demandée doit avoir lieu, à notre avis, en cas de troubles,

Soit lorsque le gouvernement cantonal a été mis par la violence hors d'état de demander du secours,

Soit lorsque les troubles peuvent compromettre la Confédération (*ibid.*)

Ce dernier cas se vérifie, si les troubles sont d'une telle gravité que le gouvernement local ne puisse les comprimer, quoique, par un motif quelconque, il s'abstienne de demander le secours fédéral,

Ou si le désordre s'est étendu à deux ou plusieurs cantons.

■ Nous ne nous sommes point dissimulé la gravité politique de l'intervention non demandée, ce qu'elle peut avoir d'alarmant pour la souveraineté cantonale.

■ Mais, d'un côté, nous repoussons toute idée de pouvoir arbitral de la Confédération sur les constitutions cantonales; de l'autre, nous proposons que l'intervention non demandée ne puisse jamais être délibérée que par une Diète munie d'instructions (art. 57 *d*). Ces deux garanties nous paraissent devoir rassurer les états.

■ Dans les deux espèces d'intervention, une fois l'occupation militaire accordée et l'ordre légal rétabli, la Diète ordonnera une enquête sur les causes des troubles. Elle interposera ensuite, s'il y a lieu, sa médiation entre les partis, et si le cas échoit, elle renverra devant la Cour fédérale,

■ Soit les auteurs des crimes commis dans les troubles qui ont amené l'intervention,

■ Soit ceux qui auraient occasioné ces troubles, par des abus de pouvoir, commis en violation de la constitution cantonale (art. 102 et 103 du projet).

■ Ainsi, l'ordre public sera protégé, l'ordre légal rétabli. Force restera à la loi, mais au profit de tous, des citoyens ainsi que des hommes en place. Le rétablissement de l'ordre ne sera pas un privilège du pouvoir. Tous ceux qui auront violé la loi, en seront juridiquement responsables.

■ Les frais de l'intervention seront toujours à la charge du canton. En cas d'intervention non demandée, la Diète pourra accorder au canton la remise d'une partie.

■ Nous avons été plus loin. Des troubles, une révolte, un

commencement de guerre civile, sont des événemens souvent imprévus, subits, dont les funestes conséquences, même pour les auteurs du désordre, ne peuvent être prévenues ou affaiblies que par une intervention prompte et efficace. Nous n'avons en Suisse, ni la police moderne des grands états, ni leurs troupes permanentes, ni ces arsenaux de lois et de pouvoirs, où l'on trouve toujours tous les moyens répressifs qu'on désire employer. Félicitons-nous de ces privations, tout en prouvant cependant que nous savons maintenir, par nos lois ordinaires et nos moyens légaux, l'ordre public et la paix du pays. Mais pourrions-nous nous flatter de ce résultat, si, en cas de danger pressant, le pouvoir exécutif fédéral était obligé, avant de prendre aucune détermination, de convoquer la Diète et d'attendre ses arrêtés? Singulier spectacle que celui d'un pouvoir exécutif, qui, chargé de maintenir l'ordre public et de veiller à la sûreté du pays, est cependant obligé de rester les bras croisés devant le désordre, et de regarder le danger aller en croissant, sans aucun moyen de l'arrêter! La guerre civile peut rapidement se communiquer d'un canton à l'autre, un gouvernement violemment renversé, emprisonné, ne pouvant faire aucune demande de secours, se trouvera menacé peut-être personnellement; un bataillon envoyé au premier moment, suffirait pour prévenir ces malheurs; le pouvoir fédéral ne pourra pas lui donner l'ordre de marcher!

Messieurs, nous n'avons pas cru que, dans un temps où l'on paraît sentir la nécessité d'un gouvernement fédéral plus actif et plus ferme, on pût lui refuser l'exercice,

sous sa responsabilité, de cette action tutélaire. Nous proposons de lui accorder ce pouvoir, pour les cas où il jugerait y avoir péril dans la demeure, et sous l'obligation de convoquer immédiatement la Diète, si ses troupes qu'il rassemble, excèdent le nombre de 1000 hommes, et doivent rester sur pied plus de 14 jours (art. 82 a).

Lorsque nous traiterons de l'organisation de l'autorité fédérale, vous verrez, Messieurs, si le pouvoir exécutif est organisé de manière à vous offrir des garanties suffisantes pour cette concession.

Tels sont les rapports essentiels que nous vous proposons d'établir entre chaque canton et la Confédération. Les bases n'en sont pas nouvelles. Nous y avons seulement ajouté les développemens et les modifications qu'exigeaient la vérité et la logique.

Guerre. Mais comment garantir aux cantons leur souveraineté, leur constitution et leurs libertés; à la Suisse entière, son indépendance et sa neutralité, si la Confédération n'est pas armée des moyens nécessaires? Il faut avant tout lui confier une puissance militaire, proportionnée à l'étendue de ses obligations.

Nos paroles seraient ici plus que superflues. Il n'est pas un cœur suisse qui ne batte à l'appel de la patrie, pas un bras qui ne soit prêt à se lever pour sa défense. La tente et le champ de bataille, seraient encore pour les Suisses les foyers d'une ardente fraternité: le bruit des clairons étrangers imposerait silence à toute querelle domestique, et un seul cri retentirait au sein des Alpes; le cri de Sempach et de Morat.

Il nous faut seulement discipliner notre ardeur , et avant d'offrir à la patrie notre vie , lui faire le sacrifice de quelques habitudes , afin que notre dévouement devienne plus efficace , notre zèle plus utile. Le souvenir des ancêtres doit échauffer nos cœurs ; les nécessités militaires des temps modernes doivent diriger notre raison , éclairer notre esprit.

Il est généralement reconnu que , pour approcher des exigences de la guerre moderne , et ne pas s'exposer à des sacrifices sans résultat , l'armée fédérale doit recevoir une organisation plus forte et une instruction plus uniforme ; elle doit être plus vivement animée par l'esprit de centralisation et d'union.

Appelées à former un tout , à agir sous des chefs et dans un seul et même but , les légions cantonales doivent apprendre de bonne heure à connaître leurs frères d'armes et leurs chefs futurs , à se mouvoir dans un cadre commun , à sentir que , sous le drapeau fédéral , il n'est point de soldats cantonaux , il n'est que des Suisses.

Aujourd'hui , les réglemens militaires des cantons manquent d'uniformité ;

Les mêmes signes , les mêmes couleurs , les signes et les couleurs fédérales , ne distinguent ni ne dirigent ces milices ;

L'instruction militaire de nos jeunes soldats n'est pas la même dans tous les cantons. Bonne dans quelques-uns , médiocre dans les autres , il y en a où elle est à peu près nulle.

L'instruction supérieure et le développement des armes savantes , faute de moyens suffisans , n'ont pu être por-

tés à ce haut degré, qui est aujourd'hui une condition indispensable d'une bonne organisation militaire.

Les camps fédéraux, l'école de Thoun, ont rendu d'importans services à la Suisse. Ils n'ont pu atteindre complètement le but. Il faut des institutions plus en harmonie entre elles; des établissemens permanens qui permettent de donner à l'instruction le temps, l'étendue, la variété nécessaires.

Il ne s'agit plus de former des *amateurs* dans l'art de la guerre; il nous faut aussi des savans.

C'est à des armées fortement organisées, à des forces savamment dirigées, à l'ensemble de tous les moyens de la science militaire, que nous aurions affaire aujourd'hui, si nous étions appelés à la défense effective de notre indépendance et de notre nationalité.

Sans doute, au jour du danger, nous ne compterons pas nos ennemis; nous opposerons au nombre notre courage, nos défilés, nos montagnes, et avant tout ce profond dévouement à la patrie, ce saint fanatisme d'indépendance, d'honneur national et de liberté, qui décuple les forces des combattans.

Mais devrions-nous cependant, pour épargner quelques écus en temps de paix, ou pour flatter un sentiment cantonal que, dans ce cas, nous n'hésiterions pas à appeler un préjugé, exposer nos concitoyens à devenir inutilement victimes d'une mauvaise organisation militaire, à périr faute de moyens proportionnés à l'efficacité de ceux qu'on leur opposerait? Arroseront-ils, sans le sauver, le sol de la patrie, de leur sang, parce que nous aurons re-

fusé à l'autorité fédérale quelques concessions, à l'instruction et à l'organisation de notre armée, quelques sacrifices?

Ce n'est sans doute pas là votre pensée. Aussi, est-ce avec une pleine confiance que nous vous présentons les art. 30 à 33 du projet.

La simple lecture suffit pour en faire connaître le but et l'esprit.

Nous posons le principe sacré que tout Suisse est soldat (art. 30).

Les forces militaires fédérales se composeront de trois élémens :

L'élite, qui correspond aux deux contingens actuels,

La *landwehr*,

Le *landsturm*, ou levée en masse.

La révision de l'échelle des contingens en hommes devra avoir lieu d'après un nouveau recensement des populations cantonales (art. 32).

Dorénavant, la Confédération se charge (art. 33) :

De l'instruction élémentaire des jeunes soldats,

De l'instruction des officiers et sous-officiers, au moyen des cadres,

De la haute instruction militaire, en instituant, s'il le faut, des écoles permanentes.

Les couleurs et les insignes fédérales seront seules employées pour les troupes.

L'organisation générale de l'armée appartient de plein droit à la Confédération. Mais faut-il que les cantons, par leurs réglemens militaires particuliers, enlèvent à l'armée

l'ensemble et l'uniformité nécessaires? que le travail de l'autorité fédérale se trouve ainsi contrecarré ou paralysé par l'action très-diverse des cantons? C'est dans le but d'obvier à ce désordre que nous proposons de soumettre les réglemens militaires cantonaux à l'examen du conseil fédéral.

Tels sont les changemens essentiels que nous proposons.

Beaucoup de Suisses, les militaires en particulier, pourront sans doute désirer davantage. Nous avons été arrêtés par la difficulté de l'exécution; les moyens nécessaires pour faire davantage auraient été difficiles à réaliser.

C'est encore une transaction qu'exigent la souveraineté et les habitudes cantonales.

Ces considérations nous ont aussi déterminés à laisser aux cantons la charge de l'habillement et de l'équipement des troupes. Probablement les cantons ne consentiraient pas à donner au pouvoir fédéral des moyens pécuniaires proportionnés à une si grande tâche; probablement aussi la dépense serait plus forte. Les sacrifices qu'un milicien fait à son canton, il les refuserait peut-être à la Confédération.

Mais c'est avec une profonde conviction que la commission vous propose comme indispensables les diverses mesures que nous avons indiquées.

L'instruction *réelle et uniforme*, c'est dire la vie de toute l'armée fédérale, en dépend essentiellement. Cette instruction, il est de fait qu'elle n'existe pas; on ne

l'obtiendra jamais, sans les mesures que nous avons l'honneur de vous proposer.

Finances. Le militaire et les finances se tiennent étroitement. Il faut donner à la Confédération des ressources pécuniaires proportionnées à l'étendue de ses dépenses.

Messieurs, nous estimons que les contingens en argent, impôt direct que la Confédération lève sur les cantons, ne doivent pas être compris dans les ressources ordinaires de la caisse fédérale. Le paiement de ces sommes, facile pour plusieurs cantons, difficile pour les autres, serait un impôt fâcheux aujourd'hui, que les dépenses fédérales militaires devant augmenter, la demande de fractions plus ou moins fortes de contingens serait fréquente. Il faut éloigner cette cause de froideur ou de lutte entre l'intérêt cantonal et la Confédération. Réservons ce moyen aux cas extraordinaires, lorsque, le danger approchant, le sentiment national prend, comme nous l'avons dit, tout son essor, et impose silence aux arguties de l'intérêt local. C'est encore une disposition en harmonie avec les principes que nous avons exposés.

Ainsi nous distinguons les moyens de finance en ordinaires et extraordinaires (art. 34 et 35).

Les seconds se trouveront dans les contingens en argent, réglés sur l'échelle actuelle, jusqu'à ce qu'une révision en soit faite.

Les premiers devraient résulter, à notre avis :

- 1° Des intérêts du fonds capital existant,
- 2° Des douanes fédérales,

3° De la centralisation des postes,

4° De l'administration des poudres.

Nous avons calculé approximativement que la dépense fédérale ordinaire s'élèvera, d'après notre projet, à 450,000 livres de Suisse,

Dont environ 100,000 pour les dépenses du gouvernement fédéral, tout compris, Conseil fédéral, Cour fédérale, chancellerie (personnel et matériel), légations.

En prenant la moyenne sur 4 ans, de 1828 à 1831, on trouve que le gouvernement actuel coûte annuellement près de 96,000 livres de Suisse, et près de 107,000 si on compte ce qu'en 1831 la commission militaire a coûté en sus, comme conseil de guerre fédéral. Le matériel de la chancellerie n'a cependant rien coûté à la Confédération, ayant été fourni par les *Vorort*.

Ainsi, le nouveau gouvernement qui, nous l'espérons, donnera enfin à la Suisse une administration fédérale forte et responsable, ne coûtera à la Confédération rien de plus que ce que lui coûte le système actuel, malgré les frais qu'elle ne supporte pas aujourd'hui et qui retomberaient à sa charge dans le système nouveau; rien de plus, lors même que vous consentiriez, ainsi que nous nous en flattons, à concilier avec l'économie et la simplicité des mœurs suisses ce qu'exige l'équité, la dignité nationale et une saine politique.

Ce résultat qui, chez des hommes impartiaux, doit amortir bien des répugnances et dissiper plus d'une

prévention, est dû à la suppression d'une foule de dépenses qui, d'après notre profonde conviction, étaient sans utilité. Les commissions, l'administration séparée des fonds de guerre, les frais de transport de la chancellerie, qui absorbaient à eux seuls 300 à 400 louis tous les quatre ans, période sur laquelle nous avons calculé la moyenne, tout cela disparaît au moyen d'un gouvernement fédéral stable, fortement organisé, uniquement occupé des affaires de la Confédération et responsable.

Sans doute, à l'instar de tous les gouvernements, le conseil fédéral trouvera plus d'une fois convenable de consulter ou d'appeler auprès de lui des hommes versés dans quelque branche spéciale d'administration. Mais d'un côté sa responsabilité n'en sera point affaiblie; les dépenses seront couvertes par la somme affectée aux frais imprévus.

L'instruction des jeunes soldats, nous l'avons calculée approximativement pour 10,000 hommes chaque année et pour trente jours, en bornant en outre la dépense pour chaque homme à quatre batz par jour; ce qui, en y réunissant les frais du personnel de l'instruction, nous donne un chiffre d'environ 155,000 livres.

Une école militaire permanente, nous la portons pour LS. 100,000. Probablement, ce crédit ne sera pas entièrement épuisé les premières années. Ce n'est que progressivement que l'institution prendra les développemens propres à absorber entièrement la somme allouée. Ces économies fourniront les moyens de suppléer aux dépenses

imprévues pour le premier établissement du nouveau gouvernement fédéral.

Les cadres, pour LS. 50,000.

Les camps fédéraux, LS. 30,000.

Le budget militaire monterait ainsi à LS. 335,000. Le tout monterait à LS. 435,000, et en y ajoutant LS. 15,000 pour frais imprévus, on a la somme de LS. 450,000.

Convaincus de la convenance d'assigner à la Confédération des ressources propres et ordinaires pour suffire à cette dépense, résolus de proposer dans ce but, aux cantons, un sacrifice, de faire un appel à leur patriotisme, nous ne voulions pas cependant excéder les bornes de la nécessité.

Aussi, proposons-nous d'utiliser les ressources actuelles de la Confédération, en portant sur le compte des revenus annuels les intérêts du fonds capital existant et le produit de la douane fédérale.

Ce n'est pas en accumulant chaque année une petite somme dans ses coffres, mais en employant, en temps de calme, ses ressources ordinaires à se donner une forte organisation et des moyens de résistance, que la Confédération peut se mettre en état de soutenir avec honneur le choc de l'avenir, si l'avenir était gros d'orages et de dangers.

Pour les cas extraordinaires, il serait à désirer qu'outre les ressources des contingens en argent, la Diète eût aussi le pouvoir de faire un appel au crédit public, qui, certes, ne serait pas sourd à la voix de l'antique loyauté suisse. Lorsque l'état militaire de l'Europe a été porté à un de-

gré d'extension tel, que nulle puissance ne peut suffire que par des emprunts aux besoins de la guerre, même à ceux de la paix armée, il est difficile de concevoir que la Confédération pût, sans emprunter, faire, le cas échéant, tous les efforts que pourrait exiger la défense de sa neutralité.

Cependant, nous n'avons rien proposé à cet égard : la commission a craint d'alarmer la souveraineté cantonale.

Ainsi, nous comptons, comme revenus annuels, les intérêts du capital existant, environ LS. 100,000.

Ce capital ne pourra être entamé qu'en cas de guerre (art. 34).

Le produit des douanes, environ LS. 170,000, c'est le produit actuel. Le tarif existant n'est guère sensible au commerce. Mais le droit d'entrée aux frontières est une ressource dont il ne faut point abuser. Le commerce suisse pourrait en recevoir un coup mortel. Pour prévenir toute tentative d'abus, nous vous proposons de déclarer que le tarif actuel des douanes fédérales ne pourra pas être augmenté.

Nous vous proposons aussi de centraliser la fabrication et le débit des poudres, et nous présumons que la Confédération pourra en retirer environ LS. 30,000.

Ce qui manque, nous le demandons aux postes.

La commission n'ignore pas que la concession qu'elle demande ne sera pas, proportionnellement à leur population, la même pour tous les cantons. Presque insensible pour les uns, elle pèsera essentiellement sur ceux dont le

commerce, l'industrie, le développement sous toutes les formes, ont fait le plus de progrès.

Cette considération ne nous a point arrêtés. Nous espérons, disons mieux, nous sommes convaincus que ces cantons s'empresseront de prouver, par des faits, que l'état progressif des nations, bien loin d'attédir le patriotisme, ne sert qu'à l'enflammer, qu'à le rendre de jour en jour plus noble et plus désintéressé. Ceux de nos confédérés que les circonstances et la position géographique ont moins favorisés, verront par-là que les autres cantons, en votant la révision du Pacte, n'ont point été mus par leur intérêt particulier, mais par l'intérêt général. C'est en tenant à la main une offrande généreuse à la patrie, qu'ils les inviteront à s'approcher avec eux de son autel, pour y jurer la nouvelle alliance fédérale.

Plusieurs systèmes s'offraient pour obtenir des postes la somme nécessaire. La commission a donné la préférence à celui de la centralisation.

L'administration actuelle des postes est très-compiquée et souvent fort onéreuse pour les contribuables. Les luttes de canton à canton, les rivalités ne sont pas rares. Le système actuel est loin de contribuer à cette bonne harmonie qui est si nécessaire entre confédérés. La coupe géographique des cantons est souvent si bizarre, que de nombreuses enclaves obligent le service de l'un d'entre eux à traverser de petites portions de territoire appartenant à d'autres cantons. De là des difficultés toujours renaissantes, des droits multipliés, quelquefois exagérés, et, en résumé, un service embarrassé, inégal, et une surcharge pour les

citoyens. Il est des lettres qui paient, pour quelques lieues, un prix tel, que si la même proportion était observée sur les routes d'un grand état, de la France, par exemple, une lettre de Bayonne à Metz coûterait peut-être un écu. Ces mêmes embarras se reproduisent dans les relations postales de la Suisse avec l'étranger. Plus d'une occasion de conclure des traités de poste, très-utiles au pays, a été perdue par la difficulté de réunir, dans un même avis, tant de volontés indépendantes. La centralisation peut seule obvier à ces inconvéniens et réparer les pertes qui ne sont pas définitivement consommées. Les informations qu'elle a reçues ont prouvé à la commission qu'une bonne administration centrale des postes pourra améliorer et étendre ce service, et en même temps augmenter les revenus de la caisse fédérale et diminuer la charge des contribuables.

Le service des voyageurs aussi en profitera. Si la Confédération en conserve l'exercice, elle pourra le faire meilleur marché, et cependant en augmenter le revenu. On épargnera aux voyageurs les ennuis et les embarras auxquels ils sont maintenant exposés par les changemens continuels de voitures, et par ces conventions et ces réserves entre les diverses administrations cantonales qui se croisent dans tous les sens.

Il est donc des avantages moraux et matériels dans la centralisation des postes.

Il serait cependant inutile de demander aux cantons plus que les besoins de la Confédération n'exigent. A la vérité, la concession du tiers du revenu net aurait donné

aux finances fédérales une assiette plus sûre, plus solide, et à la Diète un moyen de travailler avec plus de succès au développement de l'organisation fédérale dans toutes ses branches.

Nous sommes restés dans les limites du strict nécessaire. Nous ne demandons pour la caisse fédérale que le quart du revenu net; aussi devra-t-elle payer à chaque canton une annuité correspondant aux trois quarts de ce revenu.

Mais on ne saurait songer à donner aux vingt-deux cantons un droit incertain, dont la quotité résulterait de vérifications annuelles des comptes fédéraux. L'annuité doit être fixée une fois pour toutes, et la Confédération doit avoir la faculté de la racheter en tout ou en partie, si elle avait le bonheur de faire quelques économies.

C'est là le but de l'art. 24.

Nous proposons de prendre comme mesure fixe le revenu net de l'année 1832. Elle est favorable aux cantons.

Cependant, d'après les renseignemens que nous avons pu nous procurer, le revenu net et total des postes suisses ne peut pas être porté plus haut que 600,000 livres.

Vous lirez dans le projet (art. 24 *a, b, c,*) les garanties que nous proposons d'établir dans l'intérêt du public, des gouvernemens cantonaux et des particuliers ayant des droits acquis.

C'est ainsi que nous retrouvons sur les postes les 150,000 livres qui manquaient pour balancer le chiffre approximatif des dépenses fédérales.

Voici le résumé des données qui nous ont dirigés.

DÉPENSES.

1. Gouvernement fédéral :		
a) Conseil fédéral,	}	LS. 100,000
b) Tribunal fédéral,		
c) Chancellerie, personnel et matériel,		
d) Légations.		
2. Instruction des recrues		155,000
3. Cadres		50,000
4. Ecole militaire permanente.		100,000
5. Camps fédéraux		30,000
		LS. 435,000
6. Dépenses imprévues		15,000
		LS. 450,000

RECETTES.

1. Intérêt du fonds capital.		LS. 100,000
2. Douanes.		170,000
3. Postes.		150,000
4. Poudres		30,000
		LS. 450,000

Nous ne l'ignorons point : le sacrifice des postes paraîtra pénible à quelques cantons. Indépendamment de l'intérêt pécuniaire, ils doivent aimer une branche d'ad-

ministration qu'ils ont si habilement développée chez eux.

C'est sur leur patriotisme qu'a compté la commission ; sa confiance a été entière.

L'intérêt pécuniaire se trouve affaibli , si ce n'est compensé , par l'instruction des recrues , qui retombera à la charge de la Confédération.

L'intérêt d'affection , les commissaires ne l'ont pas méconnu ; mais ils se flattent que les administrations cantonales , animées par un autre sentiment plus élevé et plus noble , consentiront à laisser la Suisse entière profiter de leur habileté et de leur expérience.

Telles sont , Messieurs , les bases que nous vous proposons de donner à la nouvelle alliance. C'est ainsi que nous paraissent devoir être réglés ,

Les rapports des cantons entre eux ,

Et ceux de chaque canton avec la Confédération.

Avons-nous été fidèles , dans l'application , aux principes dont nous sommes partis ?

Avons-nous concilié , d'une manière satisfaisante et sage , le principe de la nationalité et celui de la souveraineté cantonale ?

C'est là notre espérance.

Les cantons demeurent essentiellement leurs propres législateurs , leurs propres administrateurs , leurs propres juges. Dans ces trois mots se résume la souveraineté.

Seulement nous leur demandons :

De ne pas promulguer de lois constitutionnelles ou autres , contraires au Pacte fédéral , aux principes fondamentaux du droit public intérieur de la Suisse , et aux

rappports d'amitié et de fraternité qui doivent exister entre les enfans de la même patrie ;

De ne pas administrer leurs finances et leur militaire de manière, soit à léser leurs confédérés, soit à porter le trouble dans l'organisation fédérale ;

De ne pas être juges dans leur propre cause, et de ne pas se faire de la justice un instrument au préjudice de leurs confédérés.

Nous leur demandons, en outre, de laisser, en tout ou en partie, à la Confédération, la législation,

Sur les impôts de consommation et de chaussée,

Sur les postes, les monnaies, les poids et mesures,

Sur l'organisation militaire,

Sur l'extradition des criminels,

Sur le bannissement d'un canton dans un autre,

Sur les *heimathloses*.

Nous leur demandons de laisser à l'autorité fédérale :

Le droit de paix, de guerre, les traités politiques et de commerce,

Et l'instruction de l'armée.

Enfin, nous leur proposons de se soumettre, dans certains cas déterminés et en petit nombre, que nous expliquerons plus tard, aux jugemens d'un tribunal fédéral.

Pesez, Messieurs, et jugez.

Nous passons à l'organisation du pouvoir fédéral.

IV. Nul ne révoque en doute la nécessité pour la Confédération de deux pouvoirs distincts, le pouvoir délibérant et le pouvoir exécutif. La délibération et l'action

sont également nécessaires, et ce n'est pas dans un pays libre qu'on pourrait songer à les confondre, à les concentrer dans un seul et même corps politique.

Ces deux pouvoirs existent déjà, quoique d'une manière imparfaite et insuffisante.

Il ne s'agit que de les réorganiser et de les fortifier, chacun dans leur sphère respective.

Mais nous vous proposons, en même temps, de compléter le pouvoir fédéral, en y ajoutant la troisième branche, le pouvoir judiciaire.

Que des questions judiciaires puissent s'élever au sujet des intérêts que la Confédération est chargée de protéger, on ne saurait le révoquer en doute.

Où est le juge aujourd'hui? Nulle part.

Les justices cantonales, la Confédération n'a point de rapport avec elles; elle ne pourrait pas leur renvoyer les questions judiciaires fédérales.

Lui accorderait-on ce droit, comment pourrait-elle en user? Quel est le canton dont la justice aurait le privilège de prononcer, par exemple, entre deux cantons?

Serait-ce devant une justice cantonale qu'on renverrait les fonctionnaires fédéraux mis en accusation par la Diète?

Inutile, au reste, d'insister davantage sur les inconvénients d'un système qu'à notre connaissance nul n'a proposé.

Aujourd'hui, les questions judiciaires fédérales arrivent effectivement devant la Diète, inaperçues en quelque sorte, mêlées avec les questions politiques.

La Diète a le sentiment qu'elle n'est point un *juge*, qu'il y aurait tyrannie si le véritable pouvoir judiciaire était exercé par une assemblée politique.

Aussi n'ose-t-elle pas prononcer définitivement. Elle a la conscience de son incompétence. De là ces interminables tentatives d'arrangement, de conciliation, de nouveaux concordats, ces demi-mesures de toute espèce, d'autant plus insignifiantes, que les parties savent qu'elles ne sont pas devant un juge, et qu'il n'est aucun moyen légal de les contraindre à l'exécution de leurs engagements, soit envers la confédération, soit à l'égard de l'un des états confédérés.

A la vérité, l'art. 5 du Pacte de 1815 prescrit le jugement par arbitres, et il en retrace quelques formes. Disposition incomplète, et dont l'inefficacité n'a été que trop démontrée. Le Pacte suppose évidemment le concours des parties, leur consentement à la mesure de l'arbitrage. Si elles résistent, si elles refusent de nommer des arbitres, rien n'est possible, la Diète se retrouve en présence d'une difficulté insoluble.

Cette impuissance et ce désordre doivent avoir un terme.

La médiation et l'arbitrage sont des moyens que nous n'entendons nullement proscrire. Plût à Dieu qu'ils pussent toujours être efficaces et rendre inutile toute mesure plus directe ! Malheureusement, cette espérance est vaine ; d'ailleurs, même parmi les affaires judiciaires fédérales, il en est qui n'admettent pas l'application de ces moyens. Il faut que justice se fasse envers et contre tous.

Ainsi le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire doivent coexister, mais séparés et indépendans l'un de l'autre.

D'après ces principes, notre projet établit :

Un pouvoir délibérant,

Un pouvoir exécutif,

Un pouvoir judiciaire.

Le premier est confié à la Diète Suisse.

C'est le pouvoir suprême fédéral.

La Diète est formée par quarante-quatre députés ; chaque canton en envoie deux.

La commission a mûrement examiné la question de l'égalité ou inégalité de représentation des cantons en Diète.

Elle l'a examinée dans son principe et dans quelques-unes de ses applications et de ses conséquences.

La diversité des cantons, sous le rapport de la population, de leurs contingens en hommes et en argent, des charges auxquelles ils peuvent être soumis par les décisions fédérales, n'a point échappé à son attention ; mais il lui a paru que ce n'était pas là le fond de la question, la vraie cause de la divergence d'opinions qu'on peut rencontrer à ce sujet.

Si la question était réduite à une question d'intérêts matériels et de garantie pour la protection de ces intérêts, on lui donnerait des dimensions bien plus étroites que ses dimensions naturelles.

On pourrait alors contester la convenance de prendre l'élément de la population comme seule et unique mesure de l'importance des intérêts matériels. On pourrait prouver que l'expression sincère de ces intérêts se trouverait

mieux dans une formule complexe, dont la population ne serait qu'un des élémens. La richesse, l'industrie, la grandeur du territoire, la position géographique, devraient peut-être entrer en ligne de compte.

Il y a plus : le besoin de *garantie* se proportionne-t-il toujours à l'importance absolue des intérêts?

Le pauvre à qui on demande deux est tout aussi intéressé, plus peut-être, que le riche à qui on demande vingt, à ce qu'on ne dilapide pas la fortune publique, et à ce qu'on n'ait pas recours légèrement à la bourse des contribuables. Dans les affaires fédérales, ce ne sont pas les cantons riches qui d'ordinaire ont le plus résisté à toute dépense, quoique leur quotité de contribution fût grande.

La question des hommes, en tant qu'on les envisagerait comme travailleurs productifs, est la même que celle des dépenses. Tout canton perd, en cas d'armement ou d'absence pour cause d'instruction militaire, non à la vérité le même nombre d'hommes, mais la même proportion de producteurs. Il est même des cantons dont chaque producteur représente un profit bien supérieur à celui de chaque producteur d'un autre canton. Or la puissance productive de l'homme n'est point proportionnée à la population : elle tient à d'autres circonstances.

De même, l'ardeur et l'intérêt de la défense ne se mesurent point à la grandeur du canton. Le pauvre défend sa chaumière avec plus d'acharnement, peut-être, que le riche son palais. Si on cherchait à analyser l'intérêt de la défense, l'intérêt à ce que la Confédération ne s'en-

dorme point en présence du danger, on trouverait peut-être qu'il se proportionne avant tout à la position géographique des cantons, plus encore qu'au nombre des habitans ou à telle autre circonstance.

Au reste, en dernier résultat, tout se compense. Celui qui fait un effort double retire de sa qualité de confédéré un profit double. La Confédération protège le vaste territoire et les richesses des uns, comme l'étroit domaine et la médiocre fortune des autres, l'indépendance et la liberté de tous.

Ainsi, les avantages se proportionnent aux sacrifices.

L'intérêt à la bonne administration des affaires fédérales ne se mesure point à la population.

Mais, il faut le dire, ce n'est pas là le fond de la question.

C'est une question de principes plus encore qu'une question d'intérêts.

L'élément de la population n'y entre pas comme expression d'intérêts matériels, mais comme principe politique, comme principe de droit, comme expression de souveraineté.

Nous sommes vingt mille, vous n'êtes que deux mille. Nos volontés doivent valoir le double des vôtres : nous avons droit à une plus forte représentation.

C'est là la véritable question.

Les uns partent du principe qu'il est un peuple souverain suisse, réparti inégalement entre vingt-deux cantons, mais formant cependant un seul et même corps politique, dont la volonté souveraine est exprimée en Diète par des députés suisses, élus dans les divers cantons.

On arrive ainsi en droite ligne à la représentation inégale.

C'est dire, en d'autres termes, que la souveraineté cantonale n'est pas ou a cessé d'être le principe dominant.

Car les deux idées sont inconciliables.

Les autres partent du principe de la souveraineté cantonale. Il est exclusif de toute inégalité dans la représentation. L'un ne peut être doublement souverain sans que l'autre cesse de l'être ; du moins il se trouve placé vis-à-vis de l'autre dans un état d'infériorité, dans une sorte de vasselage.

Les cantons, quelque différence qu'il existe entre eux sous le rapport du territoire, de la population, de la richesse, sont égaux comme corps politiques, indépendans et souverains. La puissance peut être diverse : le droit est le même.

Entre ces deux principes, nous n'aurions pu souscrire au premier sans nous mettre en contradiction manifeste avec les principes dont nous sommes partis, avec l'art. 2 du projet que nous vous présentons.

Nous partons de la souveraineté cantonale, convaincus que tout autre point de départ nous engagerait dans une route impraticable et funeste à la Confédération.

Un pouvoir central, nous l'admettons aussi, et nous le désirons fort, vivace, bien organisé. Mais dans ce pouvoir, que nous aussi nous appellerons, si l'on veut, souverain, et même souveraineté nationale, mais seulement pour les objets qui lui seront confiés, nous ne voyons qu'une émanation des souverainetés cantonales.

Nous aussi, nous avons reconnu l'existence d'un sentiment suisse, d'un principe actif de nationalité; mais nous ne croyons pas que l'activité de ce principe ait mis au néant la souveraineté des cantons.

Or ce serait presque l'anéantir, ce serait réduire les cantons à n'être que des collèges électoraux d'un seul et même état, que de chercher dans la population une règle pour le nombre des députés à la Diète.

Dans la république des sept Provinces-Unies, la Hollande était, avec quelques-uns des états confédérés, dans le rapport de 1 à 19. Cependant, chaque province n'avait qu'un vote. Cette égalité empêcha-t-elle la Confédération des sept Provinces-Unies de maintenir son indépendance contre l'Espagne, de brûler une flotte anglaise dans la Tamise, de paralyser la puissance de Louis XIV?

Les Etats-Unis d'Amérique ont admis la représentation inégale. Mais l'effet est encore plus apparent que réel. Il est aux Etats-Unis, indépendamment du *veto* suspensif du président, deux Chambres dont le concours est indispensable pour la sanction des lois. Or, au sénat siègent deux représentants de chaque état. Il n'y a point d'inégalité.

En Suisse, on ne saurait introduire, nous ne disons pas le *veto* du président, mais pas même le système des deux Chambres. On ne pourrait ni obtenir des cantons l'envoi à leurs frais d'un grand nombre de députés, ni charger la caisse fédérale de l'énorme dépense de leur entretien.

On aurait, d'un côté, la représentation inégale, de l'autre, une assemblée unique, sans frein ni contrepoids.

La majorité des cantons, états souverains, s'abdicque-

rait elle-même dans les mains d'un petit nombre d'individus représentant la minorité des cantons, mais la majorité dans la Diète.

En effet, quel contrepoids pourrait-on trouver?

Les instructions? Elles n'en seraient pas un, si les suffrages n'étaient pas égaux. S'ils l'étaient, l'inégalité ne serait que nominale.

La ratification des cantons? La même observation s'y applique.

Dans tous les cas, comme il est impossible d'imaginer que les cantons voulussent à la fois consentir à l'inégalité de la représentation et à une Diète délibérant sans instructions, l'inégalité de représentation, entre autres conséquences, exclurait toute possibilité d'une Diète *libre*.

L'organisation du pouvoir fédéral y perdrait plus, que les cantons désireux de l'inégalité de la représentation ne pourraient y gagner.

Nous n'insisterons pas sur les nombreuses considérations politiques, qui, seules, nous auraient d'ailleurs empêché d'admettre dans notre projet l'idée d'une représentation inégale.

Pouvions-nous sérieusement imaginer qu'un acte fondé sur un pareil principe, aurait été accepté par un grand nombre d'états? Non, Messieurs. Ce serait là une illusion. Et quel reproche pourrait-on faire aux cantons rentiens? L'inégalité de la représentation serait une sorte de conquête au profit de quelques états. Peut-on s'étonner de la résistance de ceux qui jouissent aujourd'hui de la plénitude de leur droit? Quelque petits qu'ils pa-

raissent, eux aussi ont leurs souvenirs, leur histoire, leurs sentimens traditionnels d'indépendance, de souveraineté, d'égalité politique. Ces sentimens, ces souvenirs, sont un patrimoine précieux que l'amour de la patrie recommande, que la fierté nationale protège. Ce sont de touchans et nobles souvenirs, et cette fierté nationale elle-même est digne de notre respect. C'est un puissant ressort dont il faut utiliser l'énergie : si on parvient à le briser, la vie morale et politique du pays s'affaisse en même temps. Aussi est-ce un avenir plein d'incertitudes et de dangers, que nous préparerions à la Suisse, en adoptant le principe de la représentation inégale.

D'ailleurs, même en admettant le principe, il n'y aurait aucun moyen d'arriver à une application qui fût à la fois praticable et rationnelle.

Le seul mode rationnel aurait été de prendre pour unité, le canton le moins peuplé, et de lui assigner un député. Uri aurait eu un député, Berne trente. La Diète en aurait compté dans son sein près de deux cents. Si les demi-cantons avaient dû élire un député, ce nombre aurait dû être doublé.

Un autre mode aurait été de grouper ensemble plusieurs cantons, pour qu'entre eux ils nommassent un député.

Nous le demandons : pouvait-on sérieusement songer à l'un ou à l'autre de ces modes ?

Cependant, hors de ces deux systèmes, il n'y a plus que l'arbitraire. Quelque plan qu'on adopte, soit celui de

l'acte de médiation, soit tout autre, aucun principe ne le justifie.

Pourquoi le même nombre de députés à Saint-Gall et à Berne ?

Pourquoi, tandis qu'un grand canton de cent-cinquante ou deux cent mille habitans, ne voudrait pas être l'égal d'un canton de quarante, de cinquante mille ames, celui-ci devrait rester l'égal d'un canton de douze mille ames ? La différence n'est-elle pas exactement la même ? S'il y avait réellement injustice, la réparer pour l'un seulement, ce serait la rendre plus saillante pour l'autre. Ce serait faire de la justice un privilège.

C'est par l'influence morale que les grands cantons doivent se placer à la tête de la Confédération. C'est là l'influence que nul ne leur contestera, toutes les fois qu'ils l'exerceront pour le bien de la commune patrie, pour l'honneur de la Suisse.

En proposant pour eux une plus forte représentation, nous aurions sapé dans sa base la prépondérance naturelle des grands cantons. On est reconnaissant de la protection d'un ami fort et éclairé ; on résiste volontiers aux exigences d'un supérieur.

La Diète sera présidée par le Landammann de la Suisse.

Il importe que le président, chargé de l'exécution du règlement de la Diète, ne prenne point part à la discussion. Un président qui discute est juge et partie. Dès-lors, choisir le président parmi les députés, ç'aurait été enlever à un état la moitié de sa députation, idée inadmis-

sible dans une assemblée de quarante-quatre membres seulement, et dans laquelle nous pensons que les députés doivent souvent discuter sans instructions. Il nous a paru, en même temps, utile de donner au chef de la nouvelle autorité fédérale, le relief résultant de la présidence de la Diète. Elle sera une de ses plus nobles prérogatives. Nous n'avons pas aperçu de dangers. Le landammann de la Suisse ne peut agir sur les députés des cantons, ni par des faveurs, ni par la crainte. Son intérêt est de se montrer ferme, impartial, et de captiver ainsi l'estime des cantons.

Les séances de la Diète seront publiques. Aujourd'hui, que la publicité est enfin devenue le droit commun de la Suisse, toute justification de cette mesure serait plus que superflue.

Les art. 43—54 déterminent, point par point, la compétence de la Diète. Nous n'entrerons pas dans ces détails. La compétence de la Diète dérive de la nature même des choses, et des bases contenues dans le premier chapitre du Pacte.

Pouvoir suprême de la Confédération, elle doit prendre tous les arrêtés, faire toutes les lois nécessaires pour l'exécution et le développement des stipulations de l'Acte fédéral.

Toutes les questions sur la compétence des autorités fédérales, seront décidées par la Diète.

Ces pouvoirs généraux s'appliquent également à l'intérieur, à l'extérieur, au militaire, aux finances, dans les limites posées par la Charte.

La paix et la guerre, les alliances, les traités, sont du ressort de la Diète.

Elle est le gardien suprême de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse ;

Elle nomme les fonctionnaires fédéraux, d'après les règles posées dans le Pacte ;

Les agens diplomatiques et les consuls ;

Le général en chef, le commissaire des guerres, le quartier-maître de la Confédération.

Elle seule peut mettre en accusation les fonctionnaires fédéraux.

Le droit d'initiative, nous vous proposons de l'accorder au Conseil fédéral, aux cantons et aux membres de la Diète (art. 55).

Le premier doit en user pour la marche de l'administration dont il est chargé. Nul n'est mieux à portée de connaître les faits, et d'apprécier les besoins de la Confédération.

Les cantons, il n'y avait aucune raison de les priver du droit qu'ils possèdent actuellement. L'initiative personnelle des membres de la Diète fait partie du système de délibération que nous vous proposons, et qui s'écarte assez du système actuel.

Messieurs, lequel de vous n'a dû souvent déplorer la forme actuelle des délibérations fédérales? Ces instructions discutées séparément, souvent un peu au hasard, dans vingt-deux législatures, dont les unes ne connaissant pas les motifs qui peuvent agir sur les autres, ces disparates qui rendent souvent impossible toute décision, ou qui

du moins impriment, aux affaires fédérales, une marche si lente et si embarrassée, ces députés obligés quelquefois de résister aux vérités les mieux démontrées, ou de ne pas terminer une affaire, quelque minime et insignifiante qu'elle puisse être; tous ces résultats du système actuel ne peuvent pas le recommander à vos suffrages. Une modification est nécessaire; elle est une des réformes essentielles que la Suisse attend avec une véritable impatience. Cette réforme pourrait à elle seule changer, en grande partie, la marche de la Confédération, et lui imprimer une vie nouvelle.

Mais il est impossible d'oublier, en même temps, qu'une assemblée unique, de quarante-quatre personnes, sans frein aucun, ni de nouvelle délibération dans une seconde chambre, ni d'instructions, ni de *veto*, serait un gouvernement sans exemple, du moins dans l'état normal des nations jouissant de quelque liberté. Eussions-nous eu l'audace de vous proposer une pareille forme, vous l'auriez repoussée par votre suffrage, et tout homme sensé aurait applaudi à votre vote.

Nul d'entre nous n'a songé à vous la proposer. Convaincus de la nécessité d'obtenir, dans les délibérations, plus d'ensemble, plus de rapidité et de liberté, de laisser à la discussion et aux lumières qui en jaillissent une influence plus réelle, nous avons tous senti en même temps combien il importait de donner aux confédérés une garantie contre les écarts qu'une assemblée unique peut être tentée de se permettre.

La conciliation de ces idées, nous l'avons cherchée

dans un système complexe qui ne demande, ce nous semble, aux coutumes et aux habitudes suisses, que les concessions strictement nécessaires.

La Diète, d'après le projet, délibèrera,

Comme Diète *instruite*, ainsi que cela a lieu aujourd'hui ;

Sans instructions, mais ses décisions n'étant exécutoires qu'après la ratification des cantons ;

Enfin, comme Diète tout-à-fait libre (art. 56).

Le mode sera déterminé par la nature de l'affaire (art. 57, 58, 59).

S'agit-il, avant tout, de nos relations politiques extérieures? de la paix et de la guerre? d'alliances ou de traités politiques? de la reconnaissance d'un état ou gouvernement étranger? Les instructions préalables des cantons seront nécessaires. Un seul député par canton prendra part à la délibération et votera (art. 60).

Il en sera de même pour le cas d'intervention non demandée, pour toute interprétation d'un article du Pacte, pour sa révision, pour la fixation des contingens cantonaux en hommes et en argent. Il en sera de même surtout pour toute question qui pourrait s'élever sur la compétence de la Diète. Il importe de ne pas oublier cette restriction. C'est la clef de la voûte.

Ces questions sont d'une telle gravité, une décision hasardée pourrait porter de telles atteintes à la souveraineté et à l'indépendance des confédérés, que nous n'aurions pu supprimer, pour ces cas, les instructions préalables des cantons, sans nous mettre en contradiction avec les principes qui nous ont dirigés.

Mais les députés ne devront pas arriver en Diète pour en paralyser les décisions, en prenant le tout tantôt *ad referendum*, tantôt *ad ratificandum*. D'après notre projet, chaque canton est tenu de donner à sa députation des instructions positives ou des pleins pouvoirs (art. 60).

Douze voix formeront la majorité.

Si le vote d'un ou de plusieurs cantons ne pouvant être compté, par l'une des trois causes énumérées à l'art. 61, la proposition obtient cependant la majorité des votans, l'arrêté rentre dans la seconde catégorie des affaires fédérales, et n'est exécutoire qu'après la ratification des cantons (art. 61).

Pour une seconde catégorie d'affaires fédérales, nous demandons la discussion libre, sous réserve de la ratification subséquente des états. C'est le *veto* laissé à la souveraineté cantonale.

Sous ce chef sont comprises, entre autres, les conventions avec un état étranger, lorsqu'elles ne sont pas d'une nature politique ;

La garantie des constitutions cantonales ;

Enfin, toutes les lois fédérales que peut exiger le développement du Pacte, ainsi que toute dérogation ou abrogation de ces lois (art 58).

Par cet article, combiné avec celui relatif aux questions de compétence, les cantons ont la certitude que le Pacte ne recevra aucun développement qui n'ait été approuvé par leurs législatures.

Mais quelle différence pour la discussion des projets dans le sein de la Diète ! Chaque député y apportera le

tribut de ses lumières ; on n'apercevra plus ces contorsions de la pensée , ce langage entravé , qui ôtaient à la délibération ses allures franches et directes , qui seules peuvent conduire une assemblée à la découverte de la vérité. Une discussion libre est précisément nécessaire pour la discussion des projets de loi. Souvent longs et compliqués , ils ne peuvent être ni préparés ni discutés d'avance dans les législatures cantonales , qui ne s'écou- tent pas , ne profitent pas des lumières les unes des autres , et ne peuvent combiner leurs idées ni s'entendre sur les modifications et les amendemens qu'elles désireraient apporter aux projets primitifs. Les députés , réunis en Diète , peuvent seuls faire ce travail avec avantage. Il est facile alors que les projets , ainsi discutés et améliorés , obtiennent la ratification des cantons. Grâce à la publi- cation , dans les deux langues , des débats de la Diète , les états auront , en quelque sorte , assisté eux-mêmes à ses délibérations.

Les autres affaires , nous vous proposons de les aba- donner sans réserve à la libre décision de ses députés (art. 59). Ce seront essentiellement des questions d'ap- plication et de détail qui auront pour base un article du Pacte ou une loi fédérale sanctionnée par vous ; des règle- mens d'administration , des mesures d'exécution , des vé- rifications de comptes , la discussion du budget , les élec- tions réservées à la Diète , bref , ces mêmes objets sur lesquels les députés avaient presque toujours des pleins pouvoirs.

La Diète libre pourra , il est vrai , ordonner l'inter-

vention dans un canton, mais seulement lorsqu'elle aura été demandée. Elle pourra aussi ordonner, en cas de danger, un rassemblement de troupes; mais ne pouvant point délibérer sur la paix et sur la guerre, ni changer en rien nos relations extérieures, elle ne peut dépasser les bornes d'une mesure de précaution. Que font aujourd'hui, en pareil cas, presque tous les cantons, si ce n'est de confier à leurs députés des pleins pouvoirs pour la défense de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse? Ils sentent l'impossibilité de donner des instructions préalables sur des mesures dont l'opportunité dépend de l'appréciation des circonstances, au jour le jour. Ils comprennent combien il serait contradictoire de se réserver la ratification de mesures qui, si elles sont nécessaires, n'ont de mérite que par la promptitude de l'exécution. Des troupes une fois rassemblées, commencent les dépenses extraordinaires. Le fonds capital ne peut être entamé qu'en cas de guerre (art. 34). L'état de guerre ne peut être déclaré que par la Diète instruite (art. 57 b). C'est donc aux contingens pécuniaires des cantons qu'il faudrait avoir recours. Croyez-vous que vos députés s'avisent de vous charger inconsidérément de ce fardeau? Dans quel but? pour quel résultat? Qu'en espéreraient-ils? Qu'en attendraient-ils? Ils sont vos élus; les hommes du canton; élus pour une Diète, c'est devant vous qu'ils ne tardent pas à reparaitre; c'est au milieu de vous qu'ils vivent; c'est de votre suffrage qu'ils ont, avant tout, besoin pour leur carrière politique; c'est sous le poids de l'opinion publique de leur canton qu'ils se re-

trouvent nécessairement. Ils sont dans le même cas que les députés auxquels on confie aujourd'hui des pleins pouvoirs, et ils agiront sans instructions, précisément dans les mêmes circonstances où le plus grand nombre des cantons comprennent déjà qu'il n'est guère possible de leur en donner.

Ce sont là les bases du nouveau système. Les détails se trouvent dans les art. 56—64 de l'Acte fédéral, et dans le projet du règlement pour la Diète.

Conseil fédéral. Le pouvoir exécutif, nous vous proposons de le confier à un Conseil fédéral composé de cinq membres, le landammann de la Suisse, qui en sera le président, et quatre conseillers.

Messieurs, il est temps que la Confédération suisse ait un gouvernement à elle, uniquement occupé des affaires fédérales, et qui ne soit pas obligé, par sa position, de soigner en même temps les affaires d'un état particulier.

C'est, il faut le dire, une singulière idée que celle d'abandonner le gouvernement fédéral à un gouvernement cantonal, au gouvernement qu'il plaît à un état de se donner, et qu'il impose par-là à la Confédération tout entière. C'est un bizarre privilège accordé à trois localités, privilège qui, au fond, ne convient à personne.

Le canton voit ses premiers magistrats, distraits de leurs fonctions cantonales, par le soin des affaires fédérales.

La Confédération n'a point un gouvernement propre. Elu par un état, il est censé représenter ce canton, son

esprit, sa tendance, ses intérêts. S'il arrivait que l'esprit du canton directeur se trouvât en opposition avec l'esprit général, la Confédération subirait le gouvernement qu'elle n'aurait jamais songé à se donner. Il suffit d'un déplacement de majorité dans un grand conseil, d'un mouvement politique dans le canton, d'un coup de parti, pour que le reste de la Suisse, lors même qu'il serait complètement étranger à ce mouvement, en éprouve par contrecoup les conséquences.

Les magistrats directeurs eux-mêmes se trouvent dans une position fautive. Ils doivent, pour ainsi dire, servir deux maîtres, être tour à tour les hommes de la Confédération et les hommes du canton. Il est cependant dans les choses possibles qu'un accord parfait n'existe point entre les intérêts du tout et ceux de la partie. Voyant en eux essentiellement les hommes d'un canton particulier, la Confédération est naturellement avare envers eux de pouvoirs. Quelque confiance qu'inspirent leurs qualités personnelles, elle est nécessairement affaiblie par cette espèce de dépendance où ils se trouvent vis-à-vis de la législature cantonale.

Loin de nous la pensée d'adresser le moindre reproche à personne. Si cela nous appartenait, ce sont des éloges que nous donnerions avec sincérité. Lorsqu'on réfléchit aux entraves de toute nature dont les *Vorort* sont entourés, ce n'est pas de ce qu'ils n'ont pu faire qu'il faut s'étonner, mais de tout ce qu'ils ont fait dans les circonstances difficiles où la Suisse s'est trouvée.

Il n'est, ce nous semble, aucun motif de conserver

un pareil ordre de choses. Son abolition est à nos yeux un des changemens les plus indispensables qu'exige le système actuel. Rien ne milite en sa faveur, pas même la raison, d'ailleurs bien faible, de l'économie. Nous l'avons déjà fait remarquer.

La Confédération doit avoir un gouvernement à elle, responsable envers elle, élu par elle.

Aussi, proposons-nous que le landammann de la Suisse soit élu par les législatures cantonales. Si personne n'obtient la majorité des cantons, la Diète fera l'élection parmi ceux qui auront obtenu le plus grand nombre de suffrages, d'après le mode prescrit dans l'art. 71.

Les quatre conseillers fédéraux seront nommés par la Diète; tous les citoyens suisses sont éligibles. Mais on ne pourra prendre plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même état (art. 72).

Aucun membre du Conseil fédéral ne pourra être revêtu de fonctions publiques dans un canton. Son temps, sa capacité, sont dévolus à la Confédération (art. 76).

Les membres du conseil fédéral sont les hommes du pays. Ils doivent se séparer de tout autre intérêt. Ils ne peuvent recevoir de l'étranger, ni décorations, ni pensions, ni titres (art. 77).

Les affaires fédérales se partagent naturellement en quatre départemens : l'extérieur, l'intérieur, le militaire et les finances.

Nous proposons de sanctionner cette division, dans le but que chaque département ait un conseiller fédéral responsable qui le dirige, et que la Diète, dans l'élection

de ces fonctionnaires, sache qu'il doit se trouver dans le Conseil des capacités entre lesquelles les départemens puissent être convenablement répartis.

Le landammann de la Suisse présidera le Conseil, il en aura la direction suprême. Tous travailleront avec lui, et il sera d'autant mieux placé pour exercer une inspection active et une surveillance impartiale, qu'il n'aura point de département particulier sur lequel les autres puissent à leur tour porter leurs observations. Chargé d'un département particulier et président du Conseil en même temps, par la première qualité il ne serait que l'égal de ses collègues, par la seconde, son département resterait sans contrôle.

Au surplus, la Diète, par un règlement particulier, déterminera avec plus de précision l'organisation intérieure du Conseil fédéral.

Ainsi disparaîtront ces administrations séparées, ces commissions, qui, tout en chargeant la Confédération de frais considérables, laissent nécessairement les affaires dans un état désespérant de torpeur. Des commissions nombreuses et non permanentes ne sauraient imprimer à l'administration une direction ferme et suivie. La responsabilité est nulle; trop d'hommes la partagent. Nul n'éprouve le stimulant du succès, ni les désagréments du non-succès.

Des commissions, ne se réunissant que de temps en temps, peuvent discuter avec avantage un projet spécial, préparer un travail de législation, un règlement d'administration. Elles ne sauraient administrer.

Ces inconvéniens disparaîtront.

En sanctionnant ce projet, vous aurez un gouvernement fédéral, un gouvernement permanent, capable, et surtout engagé par une responsabilité personnelle, légale, effective. Il faut que l'idée de cette responsabilité personnelle et effective, de cette puissante garantie politique, se naturalise enfin dans le gouvernement de la Suisse.

L'article 85 pose le principe de la responsabilité des fonctionnaires fédéraux.

La loi détermine les cas de responsabilité et les conséquences.

La Diète accusera, le tribunal fédéral prononcera.

La compétence du Conseil fédéral dérive de sa qualité de pouvoir exécutif.

Lorsqu'on connaît les bases du Pacte et la compétence de la Diète, on connaît, par une inférence nécessaire, les pouvoirs du Conseil fédéral. Nous les avons cependant énumérés dans les art. 80 à 84.

Les points les plus dignes de votre attention sont les suivans :

Le Conseil fédéral peut exercer l'initiative dans la Diète : nous l'avons déjà dit.

Il nomme tous les officiers fédéraux, les colonels y compris.

Nous nous sommes convaincus que la Diète n'était pas le meilleur électeur pour ces places. Les sujets proposés lui sont le plus souvent inconnus. Si elle ne fait que confirmer les propositions du Conseil fédéral, l'intervention de la Diète est inutile. Si elle s'en écarte,

la nomination n'offre pas de garanties suffisantes de capacité. Il serait d'ailleurs injuste de faire peser sur le Conseil la responsabilité de la direction de la guerre, en lui imposant des officiers qu'il n'aurait pas choisis. C'est afin de ne pas choquer trop fortement les habitudes, que nous avons laissé à la Diète la nomination du général en chef, du commissaire des guerres et du quartier-maître.

En cas de danger, et s'il y a péril dans la demeure, le Conseil fédéral peut appeler à l'activité, sous sa responsabilité, toutes les troupes qu'il juge nécessaires; il doit en même temps convoquer la Diète sans délai. Nous avons déjà fait remarquer que le même pouvoir lui est accordé pour les dangers provenant de l'intérieur.

Nous ne reproduirons pas ici les motifs de cette disposition. S'il est absurde d'imaginer que le Conseil fédéral doive rester, jusqu'à l'arrivée de la Diète, complètement inactif en présence d'un danger intérieur très-menaçant, que penser de la même impuissance vis-à-vis d'un danger subit provenant de l'extérieur? Ayons des hommes qui soient élus par le pays, et essentiellement responsables, et ne redoutons pas ce pouvoir de rassembler des soldats citoyens. La plus mauvaise garantie pour une nation, est celle qui consiste à attacher les bras de ses agens.

Le Conseil fédéral doit présenter à la Diète le budget annuel. Mais aucune dépense ne pourra être portée au budget sans l'appui d'une loi fédérale ou d'un arrêté spécial de la Diète (art. 84 f).

Il présentera aussi le compte-rendu des recettes et des dépenses de l'année financière révolue.

Enfin, il doit présenter à la Diète, à l'ouverture de la session ordinaire, le compte-rendu de son administration, un rapport sur l'état de la Confédération, et recommander à l'attention de l'assemblée fédérale les mesures qu'il jugera propres au développement de la prospérité nationale.

Cour fédérale. La nécessité d'un pouvoir judiciaire fédéral paraîtra plus évidente encore par un examen rapide des divers chefs de la compétence que notre projet lui assigne (art. 102 et 103). Il sera manifeste qu'il y aurait impossibilité morale et politique, à déléguer la connaissance de ces questions à un autre pouvoir que le pouvoir judiciaire.

La Cour fédérale connaîtra des contestations juridiques entre cantons. Nous en avons déjà parlé. Remarquons cependant que, d'après le projet, la cause ne pourra être introduite qu'après un essai de conciliation, et que les états conservent la faculté de soumettre leurs différends à des arbitres. Ce n'est que lorsque l'un et l'autre de ces moyens aura été repoussé ou restera sans succès, que la cause sera dévolue à la cour, sur le renvoi qui lui en sera fait par le Conseil fédéral.

La Cour connaîtra aussi, mais seulement sur le renvoi de la Diète, des contestations judiciaires entre le Conseil fédéral et un canton. Pourrait-on laisser le jugement de ces contestations à la justice cantonale? Les cantons eux-mêmes ne doivent-ils pas, par esprit d'impartialité et de

d'intervention, contre les autorités cantonales qui se seraient rendues coupables d'infractions graves à la constitution du pays. La commission a estimé qu'il ne fallait pas attribuer à une institution toute nouvelle et qui n'a pas encore obtenu la confiance de la nation, trop d'étendue.

Vous remarquerez aussi, Messieurs, que ce n'est que comme cour civile que la Cour fédérale jugera toutes les causes que nous venons d'énumérer. Aussi, ses jugemens ne pourront avoir d'autres effets que la réintégration des parties lésées dans leurs droits, et le paiement des dommages-intérêts, s'il y a lieu (art. 102 c).

Comme cour criminelle, elle jugera les accusations intentées par la Diète, contre les fonctionnaires fédéraux;

Les faits de haute trahison contre la Confédération; les cas de rébellion et de violence contre les autorités fédérales.

Ces deux points ne nous paraissent exiger aucune explication. Sans doute, vous ne voulez pas un pouvoir fédéral, sans lui accorder une protection digne de la nation qui l'institue.

Nous renvoyons aussi devant le tribunal, les accusés de crimes contre le droit des gens. Ils compromettent la Confédération. Elle doit avoir la certitude qu'une justice prompte et impartiale frappera les coupables. L'honneur et la sûreté de la Confédération l'exigent (art. 103 c).

Dans un pays comme la Suisse, dont les armées ne sont guère appelées à s'écarter des frontières, et où les communications, entre l'autorité ordinaire et les divers corps

de troupes, sont toujours faciles et les distances peu considérables, il est peut-être moins nécessaire de laisser aux tribunaux militaires, en cas de rassemblement de troupes, une juridiction aussi étendue que celle qu'exercent les tribunaux militaires des grands états. La Diète a décrété la révision du Code pénal militaire. Une commission est nommée pour préparer ce travail. Nous ne voulons rien préjuger; mais il se pourrait que la connaissance de certains crimes ou délits commis par des militaires, en temps de guerre et de neutralité armée, pût être renvoyée avec avantage à la Cour fédérale. Nous avons exprimé cette possibilité dans le projet.

Enfin, comme cour criminelle et en cas d'intervention, la Cour fédérale connaîtra des crimes commis pendant les troubles qui auront amené l'intervention, mais seulement sur l'autorisation de la Diète.

La Diète n'accordera cette autorisation que si elle juge, 1^o n'y avoir lieu à amnistie; 2^o que, dans l'intérêt de la justice et de l'ordre public, la connaissance et le jugement de ces faits doivent être enlevés à la justice cantonale. Ces dispositions tourneront à l'avantage de la société et des accusés. Elles les mettront à l'abri des dangers qui environnent trop souvent le temple de la justice, au milieu de profondes commotions politiques. La faiblesse et la haine, la pusillanimité et la colère, conspirent souvent, dans ce cas, contre la vérité et l'impartialité des jugemens. Si ces dangers ne sont pas à craindre, la justice cantonale suivra son cours ordinaire.

Un examen attentif des attributions de la Cour fé-

dérale ne pourrait nous attirer, ce nous semble, que le reproche de les avoir réduites à un trop petit nombre. Mais nous n'avons pas pu nous dissimuler que nous marchions sur un terrain où une foule de susceptibilités cantonales surgiraient à chaque pas. Nous aurions été plus hardis si la Suisse tout entière était d'accord sur l'organisation judiciaire et les formes de procédure qui méritent d'être préférées. Malheureusement, il n'en est point ainsi. Nous avons dû prévoir les répugnances de ceux qui pourront craindre que l'organisation et la procédure du tribunal fédéral ne soient précisément celles qui leur inspirent moins de confiance.

Ces questions d'organisation, de procédure, de garanties, nous ne les avons point décidées. Nous proposons de les réserver à la législation fédérale qui déterminera aussi plus spécialement, et caractérisera les crimes et délits dont le jugement peut appartenir à la Cour fédérale, ainsi que les peines qu'elle aura le droit d'appliquer.

C'est ainsi que le pouvoir fédéral se trouvera complet et propre à terminer légalement toutes les affaires. Le pouvoir politique ne sera point embarrassé de questions judiciaires. Il n'aura plus à opter entre une action exorbitante et l'inaction, entre la tyrannie et la faiblesse. La garantie de la séparation des pouvoirs sera acquise aux confédérés.

Mais cette garantie ne serait pas réelle, si le pouvoir judiciaire n'était pas indépendant et assez haut placé dans l'opinion publique, pour que ses arrêts entre canton et canton, entre la Confédération et un can-

ton, entre un plaignant et une autorité cantonale, entre la Confédération et un citoyen accusé, dussent inspirer une pleine confiance.

Appelé à compléter et à contrebalancer des pouvoirs nationaux, le tribunal fédéral aussi devait prendre ses racines dans la nation. Nous proposons l'élection par vos députés réunis en Diète, mais sur une liste de candidats fournis par les législatures cantonales. Chaque canton proposera deux candidats. On ne pourra prendre plus d'un candidat dans son propre canton (art. 92).

La Cour sera composée de 9 juges et de 4 suppléants. La Diète élira le président parmi les 9 juges.

Les fonctions du président et des autres membres de la cour expireront au bout de six ans. Ils seront rééligibles (art. 94 et 95).

Les affaires de la Cour fédérale n'exigent point qu'elle siège d'une manière permanente. Il pourra se passer des années sans qu'aucune affaire soit introduite devant elle.

Elle tiendra des sessions ordinaires chaque année, s'il y a des affaires.

Elle pourra tenir des sessions extraordinaires lorsque l'autorité fédérale le jugera nécessaire.

Messieurs, nous devons maintenant nous occuper un instant d'une question de détail; nous voulons parler du siège des autorités fédérales.

Que le siège du gouvernement changeât de deux en deux ans, lorsque ce gouvernement était confié à des autorités cantonales, on le conçoit. Une fois le système vicieux admis, il fallait en subir les conséquences. Il valait

encore mieux voir tous les deux ans la chancellerie et les archives fédérales se promener sur les routes de la Suisse, supporter les pertes de temps et les frais du déplacement bisannuel de ce ménage gouvernemental, que de conférer à un canton l'exorbitant privilège de gouverner seul la Suisse. Seulement on peut s'étonner qu'une fois la rotation et les ambulances fédérales établies, on n'ait pas poussé la chose plus loin, à ses dernières conséquences, à la rotation entre les vingt-deux cantons.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui que nous aurons enfin, c'est notre espérance, un gouvernement suisse, véritablement fédéral, nous n'avons pas même pu imaginer qu'on veuille conserver l'usage du déplacement bisannuel. Il ne serait plus aujourd'hui qu'un enfantillage; seulement il serait encore plus coûteux; car, outre la chancellerie, les autorités elles-mêmes devraient voyager de canton en canton. Au surplus, cette question n'en est pas une à nos yeux. Les trois cantons pour lesquels elle pourrait avoir quelque intérêt, ont donné tant de preuves de patriotisme et d'esprit national, que nous aurions cru les outrager en leur attribuant la moindre pensée d'opposition à la permanence du siège fédéral.

Reste à déterminer ce siège permanent. Nous avons agi, Messieurs, avec la même liberté d'esprit, et par les mêmes honorables considérations. Tous les commissaires se sont réunis à l'avis de vous proposer la ville de Lucerne. Sa position géographique suffirait seule pour justifier notre choix. C'est l'anneau qui réunit le mieux entre elles les diverses parties de la Suisse. C'est dans Lucerne

que se donnent, pour ainsi dire, la main Coire, Lugano, Frauenfeld, Schaffhouse, Bâle, Genève et Sion. C'est le centre où les rayons convergent; le point où les trois formes suisses viennent se fondre.

C'est parmi les villes fédérales celle qui est la plus rapprochée et la plus anciennement confédérée des Suisses primitifs. Elle en parle la langue : elle en professe la religion.

D'autres grands établissemens nationaux seront fondés, ou par une loi fédérale, ou par *concordat*. Ils seront naturellement le partage de Zurich et de Berne. Les avantages de leur possession seront très-grands; mais ils exigent trop de dépenses cantonales pour que Lucerne puisse y aspirer. Dès-lors, notre proposition satisfait en même temps à l'équité.

Nous pouvons, par brièveté, passer sous silence les autres considérations qui ont influé sur notre choix, certains qu'en tous cas cette question n'excitera pas ailleurs plus de combats qu'elle n'en a excités dans le sein de la commission; c'est-à-dire, aucun.

D'après notre projet (art. 108), la Cour fédérale ne siègera pas dans le canton où doit siéger la Diète. La commission a jugé convenable d'écarter, pour le public, même toute apparence extérieure de dépendance ou de rapports intimes entre les pouvoirs politiques et le pouvoir judiciaire de la Confédération.

Avons-nous rempli, autant du moins que les circonstances et les habitudes de la Suisse le permettent, toutes les conditions qu'exigeait une bonne organisation de gouvernement fédéral?

Nous avons désiré organiser un pouvoir délibérant dont les discussions et les décisions puissent être, avant tout, animées, éclairées, consciencieuses, sans toutefois qu'il puisse jamais oublier qu'il émane de la souveraineté cantonale, et qu'il ne saurait, par voie d'omnipotence parlementaire, disposer du sort de la Suisse.

Dans ce double but, nous avons organisé une Diète, souvent libre dans ses *discussions*, souvent aussi dans ses *décisions*, et délibérant à la face du public.

Nous avons trouvé les garanties dans le maintien des instructions *préalables* des cantons, pour tout ce qui concerne nos relations extérieures, ainsi que pour toutes les questions fondamentales et pouvant compromettre l'avenir de la Suisse; dans le *veto* cantonal, entre autres, pour les lois fédérales et leur abrogation; enfin dans la libre élection de vos députés à chaque Diète. Nous l'avons déjà dit: c'est de votre suffrage, c'est de votre approbation qu'ils auront toujours besoin dans leur carrière politique; c'est au milieu de vous, sous le poids de l'opinion publique de leur canton qu'ils se retrouvent à la clôture de la session.

Nous avons désiré un pouvoir exécutif, ferme, actif, énergique.

Contre les excès et les abus de ce pouvoir, nous cherchons la garantie dans l'élection nationale, dans la courte durée des fonctions, dans le stimulant d'une réélection possible pour les hommes qui auront bien mérité du pays, dans une responsabilité personnelle, légale, effective.

Enfin, l'institution d'un pouvoir judiciaire indépendant

offrira une nouvelle garantie contre les écarts des deux pouvoirs politiques.

A l'égard du pouvoir judiciaire lui-même, la garantie se trouve dans le mode d'élection, dans le besoin de réélection au bout de six ans; enfin elle doit se trouver essentiellement dans les lois organiques et de procédure que la Diète devra promulguer.

Messieurs, la commission est profondément convaincue que c'est là la forme gouvernementale qui est le plus en harmonie avec les besoins de la Confédération, avec les opinions et les habitudes de la Suisse, avec ses traditions et ses progrès en même temps.

Nous aurons un gouvernement fort, une véritable autorité fédérale. N'en soyons pas jaloux. C'est la nôtre. C'est de nous qu'elle tire son origine et sa force. Ce sont nos intérêts qu'elle doit soigner, nos droits qu'elle est appelée à protéger. Elle n'est qu'une forme de nous-mêmes.

V. Mais, tout persuadés que nous sommes que le système que nous proposons répond aux exigences du pays, nous n'avons pas la prétention toutefois de proposer un système éternel, immuable, une forme politique dont, si ce n'est l'ensemble et les bases, le développement du moins et les détails ne puissent pas être améliorés et perfectionnés. Sortis d'un profond mouvement politique et moral, les Suisses doivent désirer d'en apurer les résultats, d'en recueillir les bienfaits. Le mouvement n'est jamais le but, du moins aux yeux des hommes raisonnables et amis de leur pays. Il est un effet, il peut être un moyen. Nous ne pensons que le moment du calme est arrivé; qu'il

s'agit aujourd'hui que de régulariser les effets de la crise politique et de fonder l'état normal qu'exige la condition actuelle du pays.

Mais nous ne sommes pas cependant au nombre de ceux qui, dans la fin d'un mouvement, dans le terme d'une crise sociale, estiment trouver le gage d'une stabilité éternelle. Non, Messieurs, le monde poursuivra sa marche séculaire et la Suisse marchera avec lui.

Aussi avons-nous cherché une forme politique qui réunisse deux caractères essentiels :

L'expression sincère de l'état présent de la Suisse,

La possibilité d'un développement légal et régulier.

Rendre possible pour nos descendants les modifications utiles et prévenir les secousses ;

Réaliser le présent, sans élever contre l'avenir des barrières qui ne puissent être franchies que par de pénibles déchirements ;

Apporter dans l'organisation fédérale le même esprit de prévoyance et de sagesse que nous désirons voir apporter dans l'organisation politique de chaque canton :

Tel est le but du dernier chapitre sur la révision de la Charte fédérale.

Le droit légal de révision doit exister. Mais faut-il alarmer la prudence, alimenter les soupçons, en donnant les moyens de remettre en question, sans nécessité, à la légère, tout le système fédéral? N'oublions pas que plusieurs cantons n'ont consenti à la révision du Pacte dans ce moment que par le désir de ne pas s'opposer aux vœux de leurs confédérés. Faudrait-il les récompenser de cet acte

de confraternité en jetant l'alarme dans leurs esprits, en laissant à un canton quelconque le droit de décréter demain ce qu'on aurait statué et juré aujourd'hui?

Ce n'est pas ainsi qu'un système politique peut donner des résultats utiles à la nation. Avant d'engager la Suisse à essayer un seul pas de plus, il faut lui donner le temps de bien apprécier, d'aimer les effets de ceux qu'elle vient de faire. Si on ne laisse pas aux habitudes le temps de consolider les progrès accomplis, si on avance tête baissée, sans prendre aucun souci ni de ce qu'on laisse en arrière, ni de ce qu'on trouvera en avançant, le terrain politique devient tout-à-fait mobile; bientôt des précipices se creusent où s'engloutissent, avant tout, la liberté et la prospérité nationale.

Par ces motifs, nous avons projeté un mode de révision qui rassure, ce nous semble, et contre les dangers de l'immobilité, et contre ceux d'une marche inconsidérée.

En acceptant le nouvel Acte fédéral, les cantons doivent obtenir d'abord la certitude que la question de révision ne sera pas reproduite pendant un terme assez long. On peut varier d'opinion sur le nombre des années. Nous avons proposé celui de douze (art. 109). C'est le temps strictement nécessaire pour apprécier les effets du nouveau système.

La proposition de révision ne sera recevable qu'autant qu'elle sera faite par cinq cantons au moins (art. 110). Quelle confiance peut-elle inspirer, si cinq états ne l'approuvent pas d'abord? Quelle chance aurait-elle d'être prise en considération par la Diète?

Les instructions préalables des cantons seront nécessaires pour délibérer sur la proposition de révision (art. 111). Il s'agit du système fédéral, d'une délibération qui peut sans doute être utile au pays, mais qui pourrait aussi en causer la perte.

Les autres dispositions du projet (art. 111-116) ne sont que des garanties d'une discussion mûre et réfléchie.

Lorsqu'enfin un projet de révision sera adopté par la Diète, cet arrêté, pour qu'il devienne obligatoire, devra être soumis à la sanction des cantons (art. 117).

Messieurs, dans une question de cette nature, nous avons jugé nécessaire de donner à la minorité le droit de faire la loi à la majorité, de lui imposer son *veto*. Quatorze cantons pourront désirer inutilement la révision; huit suffiront pour paralyser ce désir (art. 117).

Mais si, d'un côté, la commission a cru qu'il était indispensable de donner à la souveraineté cantonale cette garantie, de l'autre, il lui a paru également nécessaire de déterminer le nombre de cantons requis pour l'exercice de ce *veto*. Il lui a paru qu'une trop faible minorité ne pouvait raisonnablement contraindre la grande majorité à subir les vices de la Charte fédérale, que l'expérience et la discussion auraient mis en évidence.

La durée indéfinie de l'alliance que nous désirons tous, et l'immobilité absolue du Pacte qui doit en être l'expression, sont deux idées qu'il importe de ne pas confondre. Au lieu d'être identiques, elles sont contradictoires. L'alliance ne peut être éternelle qu'autant que le Pacte qui l'exprime, qui en est le symbole et la forme,

pourra se plier aux nécessités des temps. Hors de là il n'y a que l'impossible ; vingt et un cantons pourraient-ils être condamnés à une sorte de torture morale par le caprice ou l'égoïsme d'un seul ?

Le dilemme se pose donc ainsi : ou laisser l'alliance se dissoudre par le retour des cantons à l'état d'isolement, ou fixer d'accord une limite au pouvoir de la minorité.

Or, Messieurs, lequel de nous ne veut pas la perpétuité de la Confédération ? Quel est le canton qui, en jurant devant Dieu l'alliance fédérale, estime ne jurer qu'une alliance temporaire et périssable ? Qui est celui qui, dans ce moment solennel, reporte sa pensée vers un état futur d'isolement et d'indépendance absolue ? Mais si le vœu de l'alliance confédérale est la perpétuité, ce vœu impliquerait, s'il était accompagné de la pensée que la forme de l'alliance, que le Pacte ne pourra jamais être amendé, qu'il suffira d'un, de deux cantons, pour empêcher à tout jamais de le mettre en harmonie avec les nécessités du temps. Pour vivre toujours, il faut être toujours robuste et sain : il faut entretenir la virilité politique des états. La vieillesse est le précurseur infail-
libre de la décrépitude et de la mort.

Très-honorés Messieurs, ici est le terme de notre travail.

Il laissera aux commissaires des souvenirs ineffaçables

par la franchise et la bienveillance de nos discussions , par le respect que tous les avis ont trouvé au milieu de nous. Les opinions diverses ont fait les efforts les plus sincères pour arriver à la vérité et au bien. L'esprit de concession a régné parmi nous ; mais il n'a pas été le résultat de la servilité des uns et de la violence des autres. C'est le vif sentiment des malheurs de la commune patrie qui nous animait. Nous sentions la nécessité de découvrir le terrain où tous les Suisses pussent se réunir et travailler à l'œuvre de cet édifice national , qu'il est si urgent de relever et de consolider.

Nous avons apporté à notre ouvrage toute l'attention dont nous étions capables. Nous l'avons soumis à l'épreuve de trois délibérations distinctes , de trois débats. La discussion a été libre. Nous ne lui avons imposé d'autres règles que celles qui étaient propres à lui donner plus d'aplomb , plus de vivacité , plus de netteté.

Sans doute tous les articles de notre projet n'ont pas réuni l'unanimité des suffrages. Quelle est la délibération d'un long projet , sur des matières si épineuses , où puisse se réaliser un pareil phénomène ? S'il avait lieu , la délibération ne devrait point inspirer de confiance. Elle ne serait qu'une preuve de légèreté , d'insouciance ou d'incapacité.

Mais quelques dissentimens ne nous ont pas empêchés d'être unanimes sur les bases , unanimes sur le résultat et sur l'ensemble. Il n'est pas un de nous qui n'ait l'intime conviction que le projet que nous avons l'honneur de vous soumettre , fonderait , s'il était accueilli par vos

suffrages, une ère nouvelle pour la Suisse, une ère de liberté, de paix et de prospérité. Nous l'avons dit dans notre déclaration finale : c'est à l'unanimité que nous recommandons ce projet aux cantons.

Certes, nous n'avons pas l'orgueil de prétendre qu'il ne puisse être amélioré. La Diète prochaine pourra profiter de vos lumières, s'éclairer de vos conseils. Mais nous sommes en même temps profondément persuadés qu'il y a péril dans la demeure, qu'il importe de ne pas trop insister sur les détails, de ne pas se roidir sur telle ou telle disposition particulière; que c'est l'ensemble qu'il faut saisir, qu'il faut s'empresse de fonder la nouvelle alliance.

Messieurs, il y a peut-être quelque vanité à nous, à vous citer notre propre exemple. Mais en présence des circonstances graves où se trouve la patrie, faut-il s'arrêter à ces scrupules personnels? Oui, Messieurs, dût-on nous accuser de vanité, nous osons vous citer notre exemple. Nous aussi nous avons quelques idées, quelques désirs discordans; nous en avons fait le sacrifice, un sacrifice consciencieux et mûrement réfléchi sur l'autel de la patrie, le 15 de décembre, ce jour où, non sans une profonde émotion, nous avons apposé notre signature au projet de la nouvelle alliance; à la déclaration et à la recommandation qui l'accompagnent.

Puisse le même résultat être obtenu dans vos conseils et au sein de la Diète!

Suisses, citoyens des vingt-deux cantons, notre édifice politique est profondément miné; il menace ruine de

toutes parts ; au nom de la patrie , au nom de vos enfans ,
empressez-vous d'élever l'édifice nouveau.

Au nom de la patrie , accourez tous au travail. Quel
est celui d'entre vous qui , par quelques dissentimens
partiels ou par de vaines querelles sur des formes , plu-
tôt que de transiger avec ses frères , préférerait s'ense-
velir avec eux sous les débris de la Suisse !

Vous que l'esprit du temps anime de tout son feu , mo-
déréz votre ardeur , ralentissez le pas ; un mouvement
précipité déchirera la patrie ; la Suisse ne sera plus.

Vous qui obéissez encore à l'esprit de vos pères , et
que d'antiques traditions paraissent enchaîner , au nom du
pacificateur de la Suisse , du saint homme dont l'image orne
vos places et vos temples , levez-vous ; levez-vous , et con-
sentez à marcher. En résistant aux vœux de vos con-
frères , vous déchirez la patrie , et la Suisse n'est plus.

Malheur à ceux que l'histoire inexorable accusera de
la perte de la Suisse ! Malheur à leur nom ! Leur postérité
sera flétrie.

Suisses des vingt-deux cantons ! voici le moment so-
lennel où il est en votre pouvoir de prouver au monde
qui vous observe , que notre régénération politique peut
être enfin notre ouvrage.

Voulez-vous reconstituer vous-mêmes le pays ? Vou-
lez-vous imprimer à l'alliance fédérale le cachet natio-
nal , le cachet suisse , tout suisse , rien que suisse ?

Où voulez-vous que l'étranger , en jetant sur nous
un regard dédaigneux , s'écrie : Les Suisses , les uns vieux
incorrigibles , les autres enfans indisciplinés , ils peuvent

tout bouleverser ; ils sont impuissans à réédifier ! 1803 ; 1815 nous l'attestent ; 1833 nous le confirme !

Suisses, que voulez-vous ? De l'union ou du schisme, de l'honneur ou de la honte, du respect de l'Europe ou de ses dédains ? L'option est forcée ; elle n'admet point de délai.

Que Dieu, que la patrie, que l'honneur national vous inspirent !

La patrie vous appelle à la Diète de Zurich. Elle y attend des paroles de paix et de conciliation, des suffrages unanimes.

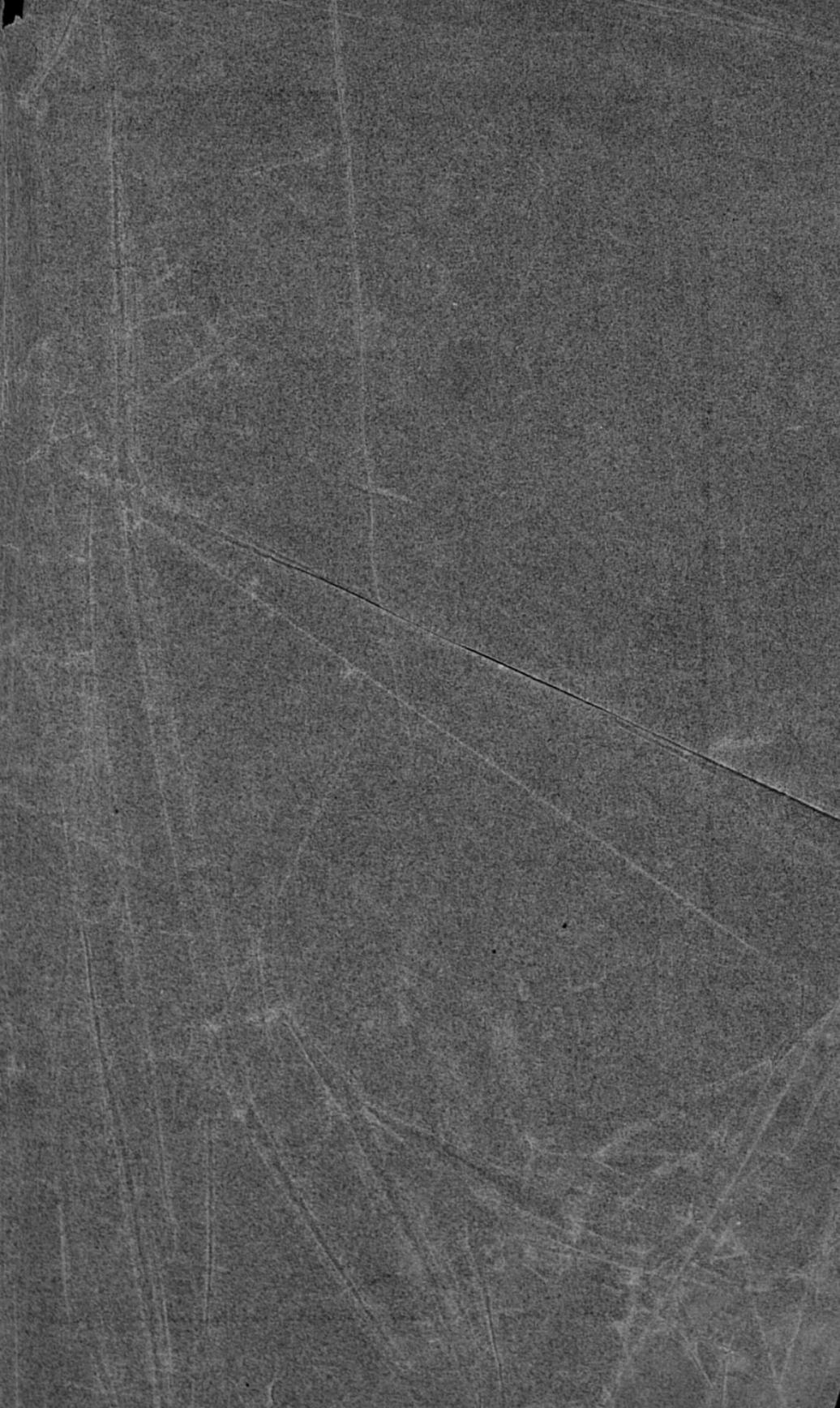
Vous répondrez à son appel ; elle entendra vos paroles ; elle tressaillira de joie, elle dissipera ses craintes, elle se relèvera belle, rajeunie, fière de ses enfans. L'année 1833 sera l'année sainte, l'année solennelle et historique de la Suisse moderne.

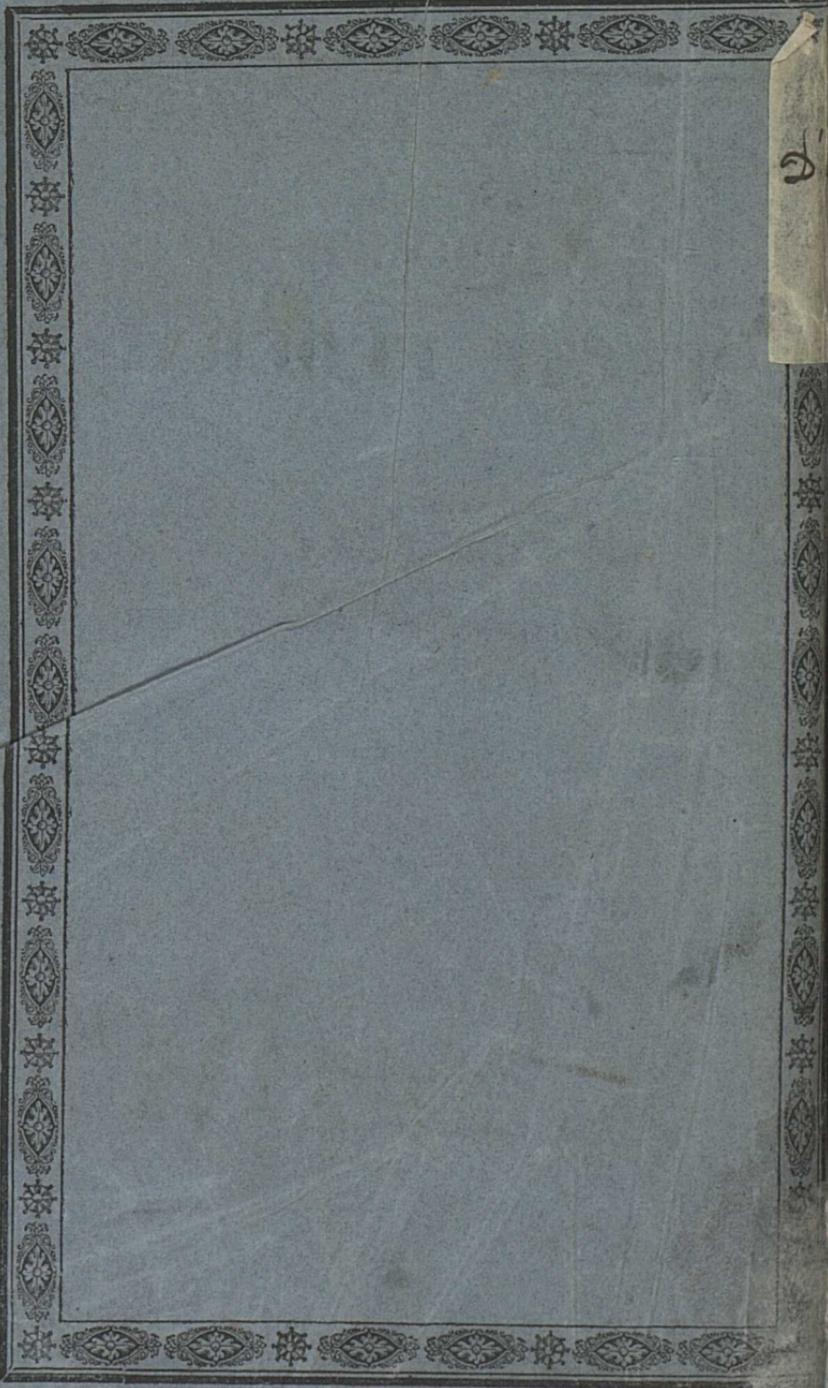
Qu'elle les entende sans retard, ces paroles de paix, ces suffrages de frères. Que l'écho puisse s'en propager à l'instant même. Que les portes de la Diète de Zurich soient ouvertes. Ordonnez-le dans vos *instructions*.

C'est le dernier vœu que nous osons vous soumettre.

Au nom de la Commission et avec son autorisation,

P. ROSSI, *Rapporteur.*





2