DE LA PARTICIPATION DU PEUPLE

AU POUVOIR LÉGISLATIF (1)

DU REFERENDUM

ET DE

L'INITIATIVE POPULAIRE EN SUISSE

PAR

M. DESLANDRES

Agrégé à la Faculté de droit de Dijon.

MESDAMES, MESSIEURS,

Vous savez comment en France se font les lois. Présentées à la Chambre des députés ou au Sénat par le gouvernement ou par des membres de ces deux assemblées, elles doivent être votées par l'une et par l'autre après un accord plus ou moins facile à établir. Votées, le Président de la République les promulgue, les fait publier, et du coup les voilà obligatoires, elles s'appliquent dans tout le pays. Celui-ci n'a donc jamais été appelé à donner à un moment quelconque son avis.

Il faut dire, par suite, que nous vivons sous un *régime représentatif*. Le peuple souverain, en qui réside le principe de tous les pouvoirs, confie à des mandataires, à des représentants, l'exercice du pouvoir législatif, le soin de légiférer pour lui.

(1) Conférence faite à Dijon le 20 février 1894, sous les auspices de la Société des Amis de l'Université.

Il n'en va pas de même en Suisse.

Considérez la Confédération ou les Cantons qui la composent, vous y trouverez bien des assemblées législatives, ici Conseil national et Conseil des Etats, là grands Conseils. Mais le peuple n'abdique nullement à leur profit.

Et d'abord toutes les lois doivent ou peuvent après le vote des Conseils être soumises à la ratification du peuple. Cette présentation des lois à l'acceptation du peuple c'est à proprement parler le *Referendum, obligatoire* ou *facultatif* suivant les cas.

Mais le referendum n'épuise pas les droits du peuple dans l'ordre législatif. Les citoyens peuvent encore prendre l'*initiative* des lois. Les projets qu'ils élaborent, présentés au vote du peuple, deviendront, même malgré l'opinion défavorable des Conseils, des lois parfaites et définitives. Ici le peuple exerce dans son ensemble toute la fonction législative, élaboration, vote de la loi. C'est l'*initiative populaire* complétant le Referendum.

Vous voyez combien sont étendus les pouvoirs législatifs du peuple suisse.

La Suisse n'est plus un pays de gouvernement démocratique purement représentatif. Le peuple légifère lui-même, la Suisse est un pays de *démocratie directe*.

La Belgique, elle aussi, a failli évoluer vers cette forme politique. Elle est en travail de révision constitutionnelle, pour la première fois depuis 1831; or le projet gouvernemental contenait l'adoption du Referendum. Le Roi aurait été investi du droit de déférer au peuple les lois votées par le Parlement. C'était un Referendum royal bien différent du Referendum suisse. Mais néanmoins c'était l'intervention du peuple dans l'œuvre législative, et, si, même sous cette forme atténuée, le Referendum a été écarté, le fait qu'il a été proposé n'en est pas moins un symptôme d'autant plus intéressant que l'initiative émanait d'un gouvernement monarchique. Cela nous montre le parlementarisme en dé-

faveur dans les monarchies comme dans les pays démocratiques.

Voilà la carrière fournie par l'idée de la participation du peuple au pouvoir législatif à l'heure actuelle en Europe. Elle s'est implantée en Suisse, elle a été repoussée en Belgique.

Pourquoi nous en occuper, ne nous est-elle pas bien étrangère? N'est-ce pas un bien chétif sujet d'étude, que celui que je vous propose ?

Vous dirai-je que j'ai choisi ce sujet parce qu'il nous est étranger, comme moins périlleux à traiter ? Ce ne serait pas absolument exact. La vérité c'est que ce sujet présente à mon avis l'intérêt le plus actuel, je dirai même le plus passionnant.

N'est-il pas vrai que les masses populaires captivent aujourd'hui notre attention. Et pourquoi ? Parce que nous sentons que l'avenir dépend d'elles, de leur aptitude à se diriger et surtout à se plier aux nécessités de la vie sociale. Mais comment connaître l'âme des masses, leurs dispositions, leurs tendances, leurs aptitudes ? Chez nous rien de plus difficile. Nous reporterons-nous aux élections ? Mais elles se font sur des étiquettes et sur des noms plus que sur des idées. Assisterons-nous, pour faire notre enquête, aux réunions publiques qui se tiennent au cours des grèves, ou pendant les périodes électorales, ou bien encore à celles où se font entendre les protestations populaires contre des mesures gouvernementales? Mais on est alors dans des moments de crise, d'irritation, l'âme du peuple ne s'y fait connaître que dans un état d'exaspération, qui est une déformation d'elle-même. On ne fait pas la psychologie d'un homme en l'observant dans ses colères. Chez nous le peuple ne parle guère que dans de pareils moments, et de là sans doute bien des préventions.

En Suisse, en étudiant le peuple dans l'exercice de ses droits, nous saisirons au contraire l'intelligence et la volonté d'une nation s'appliquant aux choses publiques dans des manifestations calmes et régulières.

Nous aurons ainsi la possibilité de les bien saisir, de les mesurer, et de là l'intérêt particulier à mon avis de cette étude : enquête véritable sur l'esprit politique d'un peuple.

Cette étude nous ne la poursuivrons pas d'ailleurs en spectateurs simplement curieux ; nous la ferons en spectateurs passionnés.

La démocratie directe, c'est, en effet, pour nous-mêmes, la forme politique de demain. Le Referendum, l'initiative populaire, ce sont les institutions de l'avenir, d'un avenir que pour ma part j'entrevois comme prochain. Je voudrais vous en convaincre ; permettez-moi de m'y efforcer.

Sans doute il peut paraître téméraire de prétendre soulever le voile derrière lequel se préparent les événements futurs. Mais à quoi servirait la science sinon à prévoir ? Et l'histoire politique du passé ne nous donne-t-elle pas des enseignements pour la prévision de l'avenir ?

Or elle nous révèle que, comme tout au reste, les institutions politiques évoluent sans cesse, que les sociétés politiques sont toujours en élaboration de formes nouvelles. Et la loi de cette évolution elle nous la livre. Elle se résume pour moi en cette formule. — Tout régime qui a pris fortement racine dans une société s'y développe jusqu'à ce qu'il atteigne son plein épanouissement, qu'il pousse le principe fondamental qui est en lui jusqu'à ses conséquences dernières.

Prenez les grands régimes politiques qui se sont succédé en France : Féodalité, Monarchie absolue, suivez leur évolution historique, notre loi apparaîtra.

La Féodalité a pour principe fondamental le morcellement de la souveraineté et son caractère territorial. Elle prend naissance lors de la dislocation de notre grande monarchie carlovingienne. Pendant plusieurs siècles elle transforme les institutions ancien-

nes et institue tout un régime politique qui n'est que le développement à l'extrême de son principe.

De la Monarchie l'idée mère est la concentration du pouvoir en la personne du roi. Rien de plus opposé à la Féodalité. La Monarchie, vers le XIIIe siècle, entre pourtant en lutte contre la Féodalité triomphante. Voyez-la au XVIIe siècle, elle donne son plein. Tous les pouvoirs sont bien réunis sur la tête du roi : dans le royaume il n'y a plus trace de souverainetés locales, les anciens seigneurs sont même écartés des affaires publiques, confiées à des roturiers plus souples dans la main royale, la nation est muette, pendant près de deux siècles on ne convoquera pas les Etats généraux.

Ainsi par deux fois nous voyons un régime s'introduire chez nous apportant un principe nouveau. Il traverse des siècles de lutte, mais comme il a rencontré un sol favorable, et pris racine, il façonne toute l'organisation politique et sociale du pays en développant tout ce qui se trouvait impliqué dans son principe constitutif.

Ainsi le grain déposé dans le sol, dès qu'il a germé, produit-il irrésistiblement, sous l'influence d'une force mystérieuse, la plante complète suivant le type absolu de l'espèce.

Telle est la loi.

Or nous sommes en présence d'une évolution qui commence : celle de la démocratie.

Le principe, qui est son souffle de vie, c'est celui de la souveraineté du peuple : la volonté du peuple toute puissante est la seule force qui anime l'organisme politique.

Et en effet quand la démocratie s'implanta en France dans le bouleversement de nos institutions, on confia au peuple le droit de nommer des représentants chargés de la direction des affaires publiques, et le roi, laissé provisoirement debout, ne fut plus considéré lui-même que comme le mandataire du peuple tenant de sa confiance son pouvoir. Le principe était posé.

Mais avec les élections à deux degrés, le système censitaire de la Constitution de 1791 comme il était loin d'une application complète!

Mesurez les conquêtes réalisées depuis, chaque révolution amène la sienne. Les Monarchies de 1814 et de 1830 donnent au peuple le suffrage direct pour l'élection des députés. La République de 1848 lui apporte le suffrage universel. Le Second Empire consacre cette conquête en montrant un régime autoritaire incapable de la détruire.

Aujourd'hui donc le peuple est souverain et c'est tout le peuple qui est souverain. L'évolution démocratique est nettement accentuée. Peut-on croire qu'elle soit achevée, que la démocratie s'arrêtera là.

Pourquoi ne suivrait-elle pas la loi historique, pourquoi n'irait-elle pas jusqu'au bout ? Avec le suffrage direct et le suffrage universel surtout elle a gagné en largeur, elle a étendu sa base, il lui reste à gagner en profondeur, à fortifier ses droits.

Les droits du peuple sont faibles encore. Il est souverain, mais c'est un souverain en tutelle. Il n'agit pas lui-même, ses représentants, comme des tuteurs pour un pupille, agissent pour lui. Ses députés font, sans lui, les lois qui le régissent. Sa volonté propre ne se change jamais en loi. Il n'a aucune part directe dans le pouvoir législatif.

La démocratie continuera donc son évolution en ce sens, par la conquête du gouvernement direct par le peuple. La démocratie directe est donc bien la forme politique de demain, le Referendum, l'initiative populaire sont bien les institutions de l'avenir.

Cette seconde phase de l'évolution démocratique, nous ne tarderons guère à la voir se dessiner sans doute. Des symptômes trop certains en signalent l'approche. Il est facile de voir que le peuple a déjà conscience du but à atteindre et y marche.

Examinez l'attitude du peuple vis-à-vis de ses représentants et

comme de plus en plus il contrôle leur action et la dirige même en leur intimant des ordres.

Ici l'an dernier une grande réunion publique se tenait pour condamner un projet de Convention commerciale entre la France et la Suisse. Les représentants de la région y étaient convoqués, Sénateurs et Députés. On leur faisait entendre la volonté de leurs électeurs, on leur dictait leur vote. — Il y a quelques jours une vaste fédération se fondait à Dijon même encore. Son but est la défense des intérêts des viticulteurs. Elle doit s'étendre à 17 départements. Elle arrêtera le programme des revendications à présenter aux pouvoirs publics. Les élus de toute cette région recevront un mot d'ordre et marcheront sous l'impulsion de leurs électeurs.

Voilà bien le peuple imposant sa volonté expresse à ses représentants, et je n'ai pris que des exemples locaux que je pourrais multiplier à l'infini ; ai-je tort de dire que nous sommes en route vers la démocratie directe ?

Mais nous pouvons trouver des symptômes encore plus manifestes, je mets au premier rang les tentatives multipliées d'adoption du Referendum par les Communes, qui eurent lieu de 1888 à 1889. Une question importante s'élève dans une commune, il s'agit d'engager des dépenses, on peut douter de l'opinion des habitants sur l'entreprise que l'on a en vue. Le conseil municipal, désireux de satisfaire ses électeurs, ne pourra-t-il pas les consulter, soumettre à leur vote le projet qu'il a formé. L'idée est tentante, c'est un moyen pour les conseils municipaux de se décharger d'une responsabilité. Elle fut appliquée pour la première fois en Saône-et-Loire dans la commune de Cluny en 1888, il s'agissait de travaux à entreprendre pour bâtir une caserne et recevoir un bataillon d'infanterie. L'exemple ne tarda pas à être suivi ; le 23 décembre 1888, la municipalité de Bagnols soumettait à ses électeurs la question de l'emplacement d'un marché au blé ; en février 1889 c'est sur l'emplacement d'un marché aux bœufs que les

électeurs sont consultés par la municipalité de Bergerac, Riom vote pour ou contre l'établissement d'une caserne destinée à recevoir un régiment d'infanterie, et à Yvetot, toujours à la même époque, la suppression du sous-préfet donne lieu à une consultation municipale. Chaque commune voulait organiser son Referendum, ce fut comme une traînée de poudre, et cela montra jusqu'à l'évidence les tendances du pays vers cette institution.

Le Ministre de l'intérieur vint arrêter cet élan si significatif. Le Referendum n'est pas prévu et organisé dans notre loi municipale, pas plus que dans notre droit constitutionnel. Une circulaire du 23 mars 1889 déclara illégale cette pratique et les préfets reçurent l'ordre de l'entraver. Le mouvement « *referendiste* » de 1888-1889 n'avait guère eu que quatre mois pour se développer et l'on voit quelle a été la force de sa propagation.

L'idée du Referendum communal devait être reprise à la Chambre. Elle y échoua, le projet d'adoption ne fut même pas pris en considération. Des causes multiples expliquent cette défaite : la proposition de loi émanait d'un membre de la droite ; — le Referendum était organisé dans un esprit réactionnaire, on n'appelait pas à voter tous les électeurs, mais seulement les plus imposés ; — enfin beaucoup de députés voyaient dans le Referendum une application de l'appel au peuple, bien qu'il soit le contraire du système plébiscitaire. Mais si l'on examine la pensée des députés, telle qu'elle se révèle dans les discussions législatives, on voit que beaucoup d'entre eux se montraient en somme favorables à l'introduction du Referendum dans la vie communale.

N'est-ce que sur ce terrain limité des institutions municipales, que des tendances favorables au Referendum se sont fait sentir chez nous ?

De plus graves symptômes se sont manifestés alors qu'il s'agissait du Referendum envisagé comme institution politique, comme la participation du peuple à l'œuvre législative.

Rappelez-vous cette période étrange, angoissante, et si ins-

tructive de notre histoire d'hier, le Boulangisme. Quel fut le programme, l'idée avec lesquels les chefs de ce mouvement soulevèrent les masses électorales. Deux mots les résumaient, deux mots qui retentirent dans des milliers de réunions publiques, qui s'étalèrent sur les murs en des millions d'affiches, qui furent le cri de ralliement de l'immense armée jetée à l'assaut du régime existant : Révision, Referendum. — Révision, c'est-à-dire refonte de notre Constitution, changement de régime politique,— Referendum c'est-à-dire substitution au régime représentatif du régime de la démocratie directe. Les chefs du Boulangisme n'eurent peut-être qu'une qualité, mais celle-là il serait difficile de la leur contester, ce fut le flair, l'instinct de ce qui pouvait saisir le peuple en le flattant dans ses tendances, et l'entraîner. L'adoption par le Boulangisme du Referendum comme plate-forme politique, le succès prodigieux qu'il obtint, avec ce programme, il faudrait vouloir fermer les yeux pour ne pas voir là les symptômes les plus démonstratifs de la défaveur du régime représentatif au sein des masses populaires, et de leurs aspirations à une action directe dans les affaires publiques.

Libre à chacun de croire à l'immortalité de nos institutions présentes, d'écarter le présage, troublant sans doute et gros de menaces, de l'avènement de la démocratie directe, et de traiter de chimères ces prévisions d'une évolution politique. Pour ma part les instructions du passé et les indications du présent me la font entrevoir si rapprochée que je me tourne, avec un intérêt que je voudrais vous faire partager, vers la Suisse où elle est déjà accomplie, pour y étudier la genèse et le fonctionnement d'institutions qui peuvent être les nôtres prochainement.

I

Comment le Referendum et l'Initiative populaire se sont implantés en Suisse et s'y sont propagés ? La question mérite d'être examinée, l'étude en contient un enseignement.

Si l'on recherche les origines du gouvernement populaire en Suisse, la pensée se porte de suite vers ces cantons de la Suisse centrale Schwyz, Uri, Unterwalden, Appenzel, Zug, Glaris, dans lesquels nous trouvons établi, depuis le XIII^e^ siècle, le type idéal du gouvernement par le peuple.

Là depuis six siècles, tous les ans, le peuple entier de chaque canton se réunit en des assises nationales, ce sont les *Landsgemeinde*.

C'est à la fin d'avril ou au commencement de mai. Le temps permet une réunion en plein air de ces immenses assemblées. La montagne n'a pas encore appelé à elle ces peuples de pasteurs, qui vont se perdre pendant de longs mois dans ses solitudes. C'est le moment de convoquer l'assemblée du peuple. Tous les hommes âgés de plus de 16 ans, qui n'ont pas perdu le droit de porter l'épée, sont convoqués. La réunion se tient dans une de ces larges vallées de la Suisse centrale, le premier magistrat du canton préside, les femmes et les étrangers au canton assistent hors des barrières à ce spectacle grandiose de tout un peuple réuni.

La séance s'ouvre par une prière et une allocution du président. Puis on élit les magistrats, les juges, les gouverneurs de bailliage. Le peuple vote ensuite sur les propositions de lois qui lui sont présentées, jadis il arrêtait la conduite à tenir vis-à-vis de l'étranger. Et voilà les affaires du canton réglées pour une année.

Il en est ainsi depuis 600 ans et ceux qui ont assisté à ces grandes assemblées dans lesquelles un peuple délibère pacifiquement sur ses affaires publiques en ont rapporté une impression singulièrement profonde. J'éprouve en lisant leurs récits un sentiment d'admiration et d'envie ; en présence de ces six siècles de gouvernement libre, sans révolutions et sans dominations étrangères, je fais sur notre propre histoire des retours douloureux.

Il y a eu des ombres au tableau, sans doute. Pour arrêter la corruption électorale à certaines époques, il a fallu l'organiser. On a dû prescrire que les candidats offriraient un souper aux élec-

teurs ou paieraient une somme uniforme qui leur serait répartie. Pour assurer l'ordre il a fallu interdire ici le port des bâtons et là le débit du vin et des liqueurs avant et pendant les assemblées. Mais qu'est-ce que cela ? La gloire de ces peuples qui ont su se gouverner eux-mêmes, pour si peu, se trouve-t-elle diminuée (1) ?

L'ancienne Suisse nous fournit encore d'autres exemples de

(1) Les landsgemeinde ont fonctionné ce printemps suivant l'usage ancien. J'emprunte au *Journal de Genève*, 1, 2, 3 mai 1894 le récit des détails sur l'Assemblée populaire de Trogen, canton d'Appenzell, du 29 avril.

Le correspondant du journal nous fait assister à toutes les péripéties de cette grande journée.

Dès 4 h. 1/2 du matin la réunion est annoncée par des coups de canon, puis ce sont des hallebardiers, fifres et tambours qui parcourent la ville en costumes anciens et battent le rappel.

De tous côtés arrivent les citoyens appelés à participer à l'assemblée. Ils portent un sabre ou une épée, signe de leurs droits politiques, sans lequel ils ne pourraient pas pénétrer sur la place de la réunion. La forme et la richesse en varient suivant la fortune du propriétaire. Comme il pleut sans discontinuer et que le parapluie est aussi utile que l'épée, il y en a qui ont attaché cette dernière au manche du premier.

La réunion est nombreuse : sur 12,000 citoyens que compte le canton, malgré la pluie mêlée de neige qui tombe depuis plusieurs jours, il y a là 10,000 hommes. Ils se groupent sur une grande place, où ils se tiendront debout, à ciel découvert, pendant les trois heures que dureront les propositions et les votes. Les magistrats du canton se tiennent debout aussi et à ciel découvert également sur une estrade.

L'Assemblée commence par un cantique, une exortation du Landsmann à ses concitoyens, les adjurant d'exercer leurs droits en toute conscience, et une prière publique.

Puis les opérations commencent.

Il s'agit, tout d'abord, de l'approbation des comptes du gouvernement. L'assemblée les approuve-t-elle purement et simplement, ou veut-elle nommer une commission d'enquête pour les examiner ? Trois ou quatre mains seulement se lèvent en faveur de cette dernière solution.

On procède ensuite aux élections. Il y a cinq places vacantes au conseil d'État, les titulaires anciens font valoir des dispenses qui les rendent inéligibles. Il faut désigner de nouveaux candidats. La désignation se fait par acclamation de la part de l'assemblée. Il y a 28 candidats acclamés ainsi. Pour chaque place on vote pour les 28 noms proposés et celui qui réunit le plus de suffrages est nommé.

Le landsmann, le greffier cantonal sont réélus presque à l'unanimité ; il en est de même pour les 8 membres du tribunal cantonal qui sont rééligibles, mais comme il y a des places vacantes, 18 candidats sont proposés et les scrutins se multiplient.

Les élections terminées on passe au vote des propositions. Elles ont été

participation du peuple à l'action législative. Elle remonte à une date éloignée dans l'histoire des cantons des Grisons et du Valais. Dans le canton de Berne dès le XVe siècle on verrait le conseil de cette aristocratique cité consulter le peuple sur les affaires publiques.

Il plairait, semble-t-il, de rattacher les institutions actuelles de la Suisse à ces lointaines institutions nationales. Nous aimons ce qui nous rattache au passé, ce qui nous vient de très loin, notre vie si courte par ces prolongements artificiels se trouve comme agrandie.

Ce serait une illusion et nous ne devons pas céder à cette tentation. Le développement des institutions modernes en Suisse ne vient pas de là.

La meilleure preuve c'est que pendant des siècles les cantons de la Suisse centrale, ceux des Grisons et du Valais se sont ainsi gouvernés sans provoquer l'imitation de leurs voisins. Il serait bien étrange que ceux-ci eussent attendu la date de 1830 pour s'inspirer d'eux.

Non l'évolution dernière de la démocratie en Suisse n'a pas une

communiquées d'avance au peuple, il les votera sans les discuter, l'étude a dû en être faite avant la réunion.

Une proposition émanant de l'Union ouvrière pour le vote secret et obligatoire dans les assemblées communales est repoussée à une forte majorité.

D'autres propositions émanent du grand conseil concernant la législation scolaire, les prêts hypothécaires, etc.

On repousse encore l'offre par une ville du canton d'un hôtel de ville pour le canton : et de fait le canton n'a pas une maison commune pour l'administration cantonale. La crainte de la bureaucratie, des compétitions pour les places administratives explique ce rejet.

On adopte par contre une loi réglementant l'initiative populaire, une loi fixant une heure pour la fermeture des auberges, une loi apportant des exceptions au principe d'interdiction des danses les jours fériés : les électeurs jeunes se font remarquer par leur empressement à la voter.

Sans tumulte, sans discussions, la séance est terminée, il y a eu 241 scrutins.

Le journal signale la présence de beaucoup d'étrangers au canton assistant à cette assemblée en dehors des barrières ; des conseillers d'Etat, le président de la confédération M. Frey sont là. L'impression de tous les assistants est la même, elle est faite de sympathie et d'émotion.

origine nationale, chose étrange, c'est en France qu'elle a sa source.

Ce mouvement, ai-je dit, date de 1830. C'est une date française celle de 1830. C'est la date de notre Révolution de juillet. On sait que ce fut le propre de nos révolutions de faire courir par toute l'Europe un souffle de révolte et d'émancipation. Or en 1830 les cantons suisses étaient gouvernés par des conseils élus, mais autoritaires, despotiques même, parce qu'ils étaient uniques et que c'est le sort des assemblées uniques de tomber dans le despotisme. Ces conseils étaient devenus impopulaires et ce fut contre eux que le peuple suisse, secoué par la commotion de notre révolution, dirigea ses efforts d'affranchissement, et ses efforts consistèrent à se soustraire à la domination de ses représentants, à échapper au régime représentatif. L'apparition de la démocratie directe en devait être la conséquence.

Les démocrates radicaux, chefs de ce mouvement d'émancipation venu de France, cherchèrent en France l'idée des institutions désirées. Ils l'empruntèrent à notre Constitution de 1793, qui armait le peuple d'un droit de veto : les lois votées par l'assemblée législative pouvant être frappées de paralysie par un vote contraire des électeurs.

Ce veto populaire fut introduit dans la canton de Saint-Gall en 1831 et ce fut la première forme d'immixtion du peuple dans l'œuvre législative. C'est bien de France qu'est venu le germe des institutions nouvelles de la Suisse.

Le mouvement était donné. Nous ne ferons que montrer sa force de propagation. Bâle en 1832, le Valais en 1839, Lucerne en 1841, Thurgovie en 1849, Schaffhouse en 1862, adoptent le veto. Mais déjà le Referendum est apparu en 1844, dans le Valais. Le Referendum c'est plus que le veto. La loi doit être ratifiée par le peuple. Il ne suffit plus qu'on ne vote pas contre elle, il faut qu'on vote pour elle. La loi après le Referendum n'est plus l'œuvre du législateur, mais celle du peuple, elle incarne sa volonté qui s'est formellement exprimée.

Les conquêtes du peuple ne doivent pas s'arrêter là. La forme la plus radicale de la puissance législative du peuple est inaugurée dès 1845 par le canton de Vaud. Le droit d'initiative populaire fait son apparition. Les citoyens pourront désormais présenter un projet de loi qui deviendra loi définitive malgré même l'opposition du conseil s'il reçoit la sanction d'un vote populaire. Par l'initiative la puissance législative dans son intégralité appartient au peuple.

Je ne suivrai pas la propagation de ces réformes dans les différents cantons. Elles gagnent de proche en proche, sans arrêt, avec une rapidité extrême, et les mesures les plus radicales se substituent aux plus modérées.

A l'heure actuelle, un seul canton écarte encore le peuple de l'exercice du pouvoir législatif, c'est celui de Fribourg ; et l'initiative populaire, le droit le plus fort pour le peuple, existe dans dix-sept cantons sur vingt-deux.

La Confédération, le gouvernement fédéral, qui s'étend à toute la Suisse, n'ont pas échappé à cette conquête.

La constitution de 1848 contenait pour les lois constitutionnelles, celles qui se réfèrent à l'organisation politique de la Confédération :

1° Le droit de Referendum pour le peuple ;
2° Le droit de demander une révision.

La constitution de 1874 réorganisa et consacra de nouveau ces deux droits. Elle admit aussi, mais après combien de luttes et de résistances, le Referendum pour toutes les lois fédérales.

Enfin un arrêté du 8 avril 1891 est venu donner au peuple le droit de proposer des modifications à la constitution ou de présenter des projets rédigés en termes précis, qui peuvent prendre place dans la constitution malgré l'avis contraire des conseils, après le vote de la majorité des électeurs.

Telle est l'histoire en Suisse de la conquête des droits législatifs

du peuple dans ses traits principaux. Un enseignement s'en dégage.

Il faut remarquer tout d'abord la force irrésistible et la rapidité de ce mouvement vers le gouvernement populaire, qui a entraîné le peuple suisse. Il ne s'est jamais arrêté, on n'est jamais revenu en arrière, il n'y a eu que des conquêtes et combien promptes.

Il faut se rappeler ensuite que ce mouvement n'est pas en Suisse le développement d'anciennes traditions locales. L'impulsion est venue de France. Nous devons donc voir, dans cette évolution si rapide et si régulière, la marche naturelle de la démocratie. Le peuple souverain, mécontent du système représentatif, a simplement pris la haute main dans la direction de ses affaires et s'est affranchi de la tutelle de ses mandataires.

II

Nous pouvons maintenant examiner le mécanisme de ces institutions.

La démocratie directe ! Naguère encore on la traitait de chimère. On l'écartait, sans la discuter dans son principe et dans sa valeur, comme impraticable. La Grèce seule, avec ses Républiques infimes, ses hommes libres affranchis du travail par l'institution de l'esclavage avait pu pratiquer un pareil système politique, nos peuples modernes si étendus, si nombreux, formés de travailleurs citoyens, ne se prêtaient plus à ce régime : des impossibilités d'ordre matériel s'y seraient opposé. Et voilà que des institutions ont été imaginées qui permettent l'application actuelle dans un pays moderne de ce régime chimérique. Quelles sont-elles et quel est leur fonctionnement ?

Nous concentrerons nos explications sur la Confédération, laissant de côté les cantons. Nous éviterons de nous perdre dans

des détails indéfinis, et nous verrons l'application du système sur un territoire plus vaste dont les proportions se rapprochent davantage de celles de la France.

Le Referendum fédéral ne fonctionne pas automatiquement en quelque sorte. Il n'est pas obligatoire. Toute loi votée par les Conseils n'est pas soumise à l'approbation populaire. Le Referendum doit être provoqué par la demande de 30,000 citoyens électeurs ou de 8 cantons. Il est facultatif pour le pays.

La demande de Referendum doit être formée dans les 90 jours qui suivent la publication de la loi.

Il paraît que ce délai est trop court pour permettre aux Conseils des Cantons de demander la soumission d'une loi à une votation populaire. Ils n'ont pas le temps de s'entendre, de se réunir, de discuter et de remplir les formalités. En fait donc ce sont les citoyens seuls qui prennent l'initiative du Referendum.

Les partis sont organisés pour réunir rapidement les 30,000 signatures nécessaires. Ils ont des représentants dans les différents Cantons et dans les principales localités, qui se mobilisent sur un signal des chefs. Une propagande de presse, une propagande personnelle même, sont les moyens employés. On paie aussi des agents pour faire la chasse aux signatures et leur rémunération dépend du butin qu'ils rapportent ; si bien qu'on a vu des électeurs donner leurs noms pour ne pas faire perdre sa prime à un ami délégué vers eux.

Les listes de signatures, certifiées par les autorités municipales, sont envoyées au Conseil fédéral. Il vérifie s'il n'y a pas eu d'irrégularité commise, et compte les voix. S'il s'en trouve plus de 30,000 favorables au Referendum le peuple est appelé à voter pour ou contre la loi nouvelle.

Tous les électeurs des différents cantons reçoivent un bulletin ainsi rédigé. » Voulez-vous accepter la loi du....., concernant..... Oui ou non. » Ils écrivent simplement sur leur bulletin : oui ou

non. Le vote porte donc sur l'ensemble de la loi, on l'accepte ou on la repousse dans sa totalité.

Le vote a lieu dans les circonscriptions électorales. Le recensement des votes s'y fait aussi. Le conseil fédéral groupe seulement les procès-verbaux, vérifie la régularité des opérations et proclame les résultats. Pour que la loi soit adoptée il faut qu'elle obtienne une majorité de «oui» dans l'ensemble de la Confédération, et que de plus en prenant les votes par cantons, il y ait une majorité de cantons favorables ; de la sorte se trouve affirmée l'unité suisse et l'individualité cantonale.

Ainsi fonctionne le Referendum ; mais à quoi s'applique-t-il ?

En principe à tous les actes législatifs. Mais il faut noter que l'article 90 de la Constitution de 1874 établit une exception pour les arrêtés fédéraux qui ont un caractère d'urgence ou n'ont pas une portée générale. Exception d'autant plus grave que ce sont les Conseils fédéraux qui déterminent si tels ou tels arrêtés présentent ou non ces caractères. D'où résulte la possibilité, pour les Conseils, de soustraire à la ratification du peuple des arrêtés même très importants.

En fait, les Conseils n'ont pas abusé de ce moyen. Une sorte de jurisprudence s'est établie pour la détermination des arrêtés non sujets au Referendum. Ce sont : les traités avec l'étranger, le budget et les lois de comptes, les acquisitions de matériel de guerre, les subventions pour routes et cours d'eau, les actes de gouvernement.

L'initiative populaire semble avoir dans la Confédération un domaine beaucoup plus étroit. Elle ne s'applique, suivant les textes constitutionnels, qu'aux matières d'ordre constitutionnel, et non aux simples lois ; mais rien ne définit ce qui est loi et ce qui est constitution, et l'on ne voit pas l'autorité qui pourrait légalement trancher la question.

L'exercice de ce droit est soumis aussi à des conditions plus

rigoureuses. Pour provoquer un vote populaire par une proposition de révision constitutionnelle, il faut que le projet présenté soit appuyé non plus de 30.000 mais de 50.000 signatures.

La demande de révision peut d'ailleurs avoir lieu de deux façons différentes : en termes généraux, ou sous forme d'articles rédigés d'une façon détaillée et précise. Suivant le mode employé la procédure varie.

S'agit-il d'un projet en termes généraux, les Conseils doivent préparer un texte conforme à la proposition et le présenter au vote du peuple. S'ils lui sont contraires et ne veulent pas assumer la responsabilité de cette présentation, ils doivent se dissoudre. La question sera portée devant les électeurs dans les élections qui auront lieu.

S'agit-il d'un projet tout rédigé, les Conseils, s'ils l'approuvent, le font savoir, s'ils le condamnent, rédigent un contre-projet et l'on présente au peuple le projet approuvé ou accompagné du contre projet.

Le vote populaire a lieu par la suite dans les mêmes formes que s'il s'agissait du Referendum et effectivement c'est d'un Referendum qu'il s'agit. Referendum sur un projet d'initiative populaire.

III

Ces institutions de gouvernement populaire il nous reste à voir quel usage le peuple suisse a su en faire. C'est là la partie la plus curieuse de cette étude ; les institutions ne valent que par ce qu'elles donnent, peu importe l'ingéniosité des mécanismes politiques, pour les apprécier, il n'y a qu'un criterium, l'épreuve de l'expérience, les résultats obtenus.

Une première constatation s'impose ici. C'est que la Suisse s'est accommodée en somme de ce régime, qu'il lui a permis

d'accomplir bien des réformes et n'a donné lieu à aucune catastrophe. La démocratie directe n'est pas incompatible avec notre société moderne. La portée de cette constatation est, on doit le sentir, considérable.

Mais nous ne nous contenterons pas de cette observation générale, nous poursuivrons notre enquête en nous posant une série de questions sur les tendances du peuple et ses aptitudes. Ce sont des faits d'une signification certaine qui nous les révèlent.

Tout d'abord le peuple a-t-il compris la portée de son droit de contrôle, s'intéresse-t-il assez à l'œuvre législative pour profiter de son droit de Referendum ? On pourrait craindre également de l'indifférence ou une ardeur excessive et brouillonne.

Le peuple suisse a évité également, semble-t-il, ces deux travers. De 1875 à 1891, vingt-sept demandes de Referendum ont réuni les 30,000 signatures nécessaires. Ce chiffre est plus considérable qu'il ne peut paraître au premier abord. Il faut songer que les Conseils fédéraux n'ont de pouvoir législatif que pour les intérêts généraux de la Confédération et que par suite les lois fédérales sont rares relativement, que d'autre part les lois d'une certaine importance peuvent seules intéresser assez le peuple pour provoquer une mise en mouvement du Referendum.

En consultant les chiffres de voix recueillies par ces demandes de vote populaire on voit d'autre part que les partis réunissent assez facilement un grand nombre de signatures. Il y a en Suisse 650.000 électeurs environ, en trois mois, pour une simple demande de Referendum, on a réuni jusqu'à 108,000 adhésions.

Le peuple s'intéresse-t-il tout entier à l'exercice de ses droits législatifs, ou bien le Referendum ne met-il en mouvement qu'un groupe restreint de politiciens de profession ?

Le nombre des votants varie beaucoup. Une loi sur les brevets d'invention ne réunit que quarante votants sur cent électeurs,

mais pour telle autre sur l'instruction publique on trouve un nombre de votants de 75 0/0, les 3/4 des électeurs prenant part au vote. La moyenne des votants pour la période que nous observons est de plus de 60 0/0. Sans doute le nombre des abstentions est encore considérable, mais que l'on réfléchisse que bien des lois n'intéressent pas toute la population, et par exemple cette loi sur les brevets d'invention, et l'on trouvera que la proportion des votants est suffisante pour donner à la consultation populaire toute sa valeur et toute sa signification. Ceux que la loi touche votent et cela suffit, c'est leur vote qui a de l'importance.

On a proposé de rendre le vote obligatoire pour les électeurs. L'obligation existe dans certaines régions et l'on a observé dans le canton de Zurich, où l'obligation existe dans certaines communes et non dans d'autres, que la moyenne des votants était dans les premières de 60 à 90 0/0, dans les secondes parfois de 19 et même de 10 0/0. La réforme ne nous paraîtrait pourtant pas urgente. Qu'importe que tout le monde vote pour des lois qui n'intéressent qu'une minorité de citoyens ?

Le peuple a-t-il montré de la persévérance dans l'usage de ses attributions ? La constance n'est pas une des vertus qu'on lui prête le plus souvent. Que d'institutions qui fonctionnent bien à leur début et qui par la suite languissent et tombent en désuétude !

L'histoire du Referendum ne nous montre pas de désaffection du peuple pour l'exercice de sa nouvelle prérogative. En 1891, dernière année pour laquelle je possède des documents complets, je trouve cinq demandes de Referendum, quatre aboutissent, au début il ne s'en remontre en 1875 qu'une seule, en 1876 deux, en 1877 une encore, il n'y en eut pas en 1878. Cette dernière année 1891 a donc été plus féconde que les quatre premières réunies. Le Referendum en Suisse n'est pas en décadence, mais en pro-

grès, le peuple comprend de plus en plus la valeur de son droit et ne se lasse pas de l'exercer.

Nous nous demandons souvent, nous qui vivons sous un régime représentatif, s'il y a accord d'idées entre le peuple et ses représentants. La question est grave et le doute est permis.

L'expérience du Referendum en Suisse l'autorise.

En 16 ans, 15 lois votées par les conseils de la confédération ont été repoussées par le peuple, 15 fois sur 27 qui lui avaient été déférées.

Or ce qui aggrave cette constatation, c'est que nous devons supposer que le législateur suisse, légiférant sous la menace du Referendum, doit être plus soucieux que d'autres de suivre les tendances, les idées de ses mandataires.

C'est aussi que des majorités quelquefois écrasantes se sont prononcées contre des lois fédérales : ainsi en 1891 une loi déférée au peuple ne recueillait que 91.000 adhérents contre 353.000 opposants. Il y a là une constatation des plus intéressantes.

Car ceci démontre jusqu'à la dernière évidence que le système représentatif peut être quelque chose de bien trompeur. Nous trouvons là l'explication de ces révolutions subites qui ont à plusieurs reprises éclaté chez nous sans que rien ne les eût fait pressentir. Les représentants marchaient avec le gouvernement et le peuple s'était détaché de lui.

Quelles tendances, enfin, l'exercice du Referendum nous révèle-t-il au sein des masses populaires?

La plus nette, peut-être, c'est l'esprit d'économie. Le peuple n'aime pas les charges nouvelles, même minimes.

En 1884 fut soumise au referendum une loi qui attribuait une subvention de 10.000 fr. à la légation de Washington ; elle fut repoussée par 220.000 voix contre 137.000.

En 1891, 353.000 voix, le plus gros chiffre atteint, repoussent

une loi qui accordait des retraites aux fonctionnaires fédéraux, 91.000 voix seulement soutinrent la loi, et il faudrait en déduire les intéressés.

Pourtant le peuple n'écarte pas de parti pris toute dépense. En 1879, une loi consentant des subventions aux chemins de fer des Alpes fut acceptée par 278.000 oui contre 115.000 non.

Le peuple n'aime pas non plus qu'on lui impose certaines gênes. En 1878 une loi contre les épidémies rendant notamment la vaccine obligatoire fut repoussée par 254.000 voix contre 78.000.

Mais le peuple ne se soucie pas que d'intérêts matériels. Les questions d'ordre moral l'intéressent. Nous voyons un vote populaire sur une loi concernant le mariage, sa sécularisation et le divorce, qui a réuni 420.000 votants pour ou contre. Chose intéressante à relever, c'est à propos d'une loi sur l'instruction publique, qui menaçait à la fois la liberté des consciences et l'indépendance des cantons que le plus grand nombre de votants s'est rencontré : sur 650.000 électeurs il n'y a eu que 70.000 abstentions et la loi a été repoussée par 318.000 non.

Le peuple exerce aussi son Referendum à propos de lois d'ordre politique : loi sur le droit de vote des citoyens suisses, en 1875 ; loi sur les droits politiques des suisses, en 1878 ; loi sur l'initiative populaire en matière constitutionnelle, en 1891. Mais, ceci est pour nous étonner, ce ne sont pas ces lois qui passionnent le plus le peuple et pourtant il s'agit de ses droits.

Voilà, Messieurs, quelques-unes des indications, incontestables, il me semble, qui se dégagent de cette grande expérience du Referendum dans la Confédération suisse.

L'expérience du droit d'initiative est beaucoup plus courte et moins féconde en enseignements.

Le peuple ne s'en est servi qu'une fois depuis 1891. Il faut avouer qu'il a été mal inspiré pour ses débuts. Il a usé de son nouveau droit pour satisfaire un sentiment de haine, plus so-

ciale encore que religieuse, cette étrange passion de l'antisémitisme.

Voici l'article nouveau introduit dans la Constitution par voie d'initiative populaire.

Art. 25 bis. « Il est expressément interdit de saigner les animaux de boucherie sans les avoir préalablement étourdis. Cette disposition s'applique à tout mode d'abattage et à toute espèce de bétail. »

Cet article singulier, inattendu dans une Constitution politique, n'a qu'un but, interdire l'abattage par l'égorgement, pratiqué par les Israélites pour obéir au précepte du Lévitique : « Vous ne mangerez d'aucun sang. »

Il paraît que c'est la société protectrice des animaux qui a pris l'initiative de cette réforme.

En vain on a produit des déclarations des princes de la science, des vétérinaires les plus renommés du monde entier en faveur de l'égorgement. — Car, dit-on, les bêtes préfèrent être égorgées plutôt qu'assommées et la première opération est infiniment plus douce que l'autre.

En vain on a montré que tout le monde égorge les veaux, les moutons et d'autres animaux encore.

En vain on a montré que les Israélites pourraient toujours se munir de viande, abattue suivant leur rite, à l'étranger, dans cette Suisse où nulle part on n'est bien loin de la frontière, alors surtout que les centres où ils habitent sont tout près de l'Allemagne.

Le peuple, surtout celui de la Suisse allemande, dans laquelle la ruine d'un grand nombre de cultivateurs est imputée aux Israélites, s'est laissé entraîner par sa passion. L'article 25 bis proposé par 83000 citoyens a été adopté par 190,000 voix, le 20 août 1893.

Il y a eu il est vrai 300,000 abstentions.

C'est là un mauvais départ pour l'initiative populaire.

Voici qui est plus grave : une proposition en vue d'assurer le droit au travail aux ouvriers vient de recueillir 52,000 signatures.

Il est probable que tout le socialisme a donné et qu'il n'y aura pas un grand nombre de voix pour se rallier à cette proposition (1). Mais, cela montre que ce sont les idées violentes et extrêmes qui se servent du nouveau droit populaire.

On annonce encore d'autres propositions : pour le referendum obligatoire, pour la réduction du budget militaire, pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple, pour la suppression des ambassades coûteuses.

Evidemment le peuple va être porté à abuser de sa nouvelle prérogative. Mais il faut espérer qu'il saura, son apprentissage fait, user du droit d'initiative avec autant de modération et de sagesse que du droit de Referendum.

(1) L'événement a confirmé l'opinion que je formulais dans ma conférence. Le vote sur la proposition socialiste a eu lieu le 2 juin de cette année, elle a été repoussée par 227,000 voix et n'a réuni que 69,000 suffrages, la demande de Referendum en avait réuni 52,000, presque tout l'effort avait été fait, les forces socialistes sont maintenant connues en Suisse, elles ne comprennent pas le dixième de la population. Le droit d'initiative aura rendu au pays l'immense service d'établir nettement la situation.

Le Conseil national et le Conseil des Etats avaient pris position très nettemen contre le projet socialiste. Le Conseil national avait même repoussé une proposition de sa commission qui accordait comme fiche de consolation aux socialistes, comme « postulat », ainsi que l'on dit en Suisse, une invitation au gouvernement d'étudier des mesures à prendre pour assurer du travail aux ouvriers. Le groupe des socialistes catholiques s'était prononcé contre cette mesure collectiviste du droit au travail. Un député, de Fribourg, M. Théraulaz appartenant au groupe catholique-socialiste avait dit formellement : « Le droit au travail nous conduirait au collectivisme et personne de nous n'en veut. Le peuple suisse est obsédé par toutes les revendications qui tendent à confier à l'Etat le soin de faire le bonheur de la classe ouvrière. »

Le parti socialiste se trouvait donc tout à fait isolé dans la lutte du 2 juin. Il avait d'ailleurs bien mal choisi son terrain pour engager une première bataille par voie d'initiative législative. Le droit au travail a fait ses preuves en 1848, il a abouti aux ateliers nationaux, et aux journées de juin. — Le vote qui vient d'avoir lieu n'en a pas moins une portée considérable. Le premier appel des socialistes au peuple a été suivi d'un désaveu, qui doit les frapper d'impuissance. Que ne pouvons-nous en France avoir notre journée du 2 juin.

IV

Toutes ces observations appellent une appréciation de la participation du peuple au pouvoir législatif.

C'est en Suisse surtout que la valeur de cette institution politique a été discutée, nous devons y rester encore pour y écouter ses adversaires et ses partisans.

Quels sont ses adversaires? — les radicaux. — Quels sont ses partisans? — surtout les radicaux-démocrates, les socialistes, et même les catholiques et les libéraux qui, à tout le moins, ne la combattent pas.

Peut-être sera-t-on surpris de ce classement. La clé de l'énigme est facile à donner.

Les radicaux sont en majorité dans les Conseils. Ils sont les maîtres du pays. Le Referendum, l'initiative populaire, ne sont que des entraves pour eux.

Les autres, en minorité dans les conseils, mais qui peuvent à un moment donné entraîner la majorité dans le peuple, y voient une arme de défense.

L'opinion que l'on professe ici dépend exclusivement de la position que l'on occupe au point de vue parlementaire.

Le canton de Fribourg nous en fournit la preuve absolue ; les catholiques y forment le parti dominant, et eux, dans la Confédération les partisans acharnés des droits populaires, les premiers à s'en servir, ne les ont jamais introduits dans leur canton. Majorité ils les écartent, minorité ils les prônent.

Ce sera donc avec une certaine méfiance que nous recueillerons les appréciations des hommes politiques et des publicistes suisses sur les droits législatifs du peuple.

Ecoutons pourtant le réquisitoire de leurs adversaires.

Le peuple n'est pas, suivant eux, en mesure d'exercer ses droits avec discernement.

Comment croire qu'il possède les lumières nécessaires pour apprécier les mérites ou les défauts d'une loi. Il se fera le juge d'une législation des faillites ou des brevets d'invention. Il serait donc jurisconsulte, mais c'est à peine s'il est lettré.

Même plus intelligent, comment apprécierait-il des lois dont on ne lui présente que le texte ardu sans l'accompagner du moindre commentaire, un spécialiste s'entoure de documents avant de juger une loi, et il jugerait sans indication, d'instinct.

Mais la difficulté de la tâche devient insurmontable, se change en impossibilité. Que demande-t-on au peuple? Des critiques contre la loi ? A la rigueur il pourrait en signaler. Mais non, c'est un jugement d'ensemble qu'il doit rendre. On lui présente la loi en bloc, en bloc il la repousse ou l'accepte. Cela suppose la comparaison des avantages et des inconvénients qu'elle peut présenter. Toute loi renferme d'heureuses dispositions, d'autres sont pernicieuses, faire la balance et juger si le bon l'emporte sur le mauvais, exige un sens législatif, une intelligence qu'il est impossible de reconnaître au peuple.

Fût-il à la hauteur de sa mission le peuple n'aurait pas un sentiment assez vif de ses devoirs pour les exercer consciencieusement sans défaillance.

Le grand nombre des abstentions montre l'indifférence de beaucoup de citoyens. Ceux qui ne désertent pas ne se lasseront-ils pas? Les Conseils peuvent représenter plusieurs fois les mêmes lois et fatiguer la résistance populaire. Ils l'ont déjà fait. Des lois repoussées ont été reprises et ont échappé à l'application d'un nouveau Referendum.

Mais enfin, quand bien même le peuple serait en mesure d'exercer ses droits, il faudrait encore condamner son intervention législative, pernicieuse pour les assemblées, pernicieuse pour le pays.

Si le peuple multiplie les lois d'initiative populaire, et multiplie les applications du Referendum aux lois votées par les assemblées,

celles-ci se décourageront d'une œuvre qui n'aboutit plus, qui est entravée, contrariée, elles perdront en même temps le sentiment de leur responsabilité ; elles s'acquitteront de leur tâche avec la légèreté et l'insouciance que l'on met aux choses qui doivent être revues, qui ne sont pas définitives.

Le pays sera d'autre part livré à une agitation continuelle. Ces votations incessantes provoqueront des discussions passionnées, les luttes politiques sortiront des assemblées, où elles font déjà tant de mal, pour se répandre dans le pays, où elles diviseront les citoyens, rompront l'harmonie des relations sociales et domestiques.

Après ce réquisitoire très condensé contre les droits du peuple, voici, résumée aussi, l'apologie de leurs partisans.

La ratification du peuple donnée à la loi en un vote général est une garantie pour elle. — L'autorité de la loi se trouve accrue, elle est bien l'expression de la volonté du plus grand nombre, non l'expression de la volonté d'une majorité parlementaire de rencontre. — La notoriété de la loi est assurée. La législation s'édifie au grand jour, et non dans la demi-lueur des chambres où siègent les Conseils. Les polémiques de la presse, des réunions publiques, font connaître à tous les lois et en donnent aux citoyens le commentaire. — La loi bénéficie donc du contrôle législatif populaire.

Mais quelle garantie ne constitue-t-il pas contre les abus trop fréquents des assemblées parlementaires ?

Garantie tout d'abord contre leurs abus d'oppression. Qui ne sait que les partis dans les assemblées formées d'hommes politiques, échauffés par les luttes électorales et les incessantes batailles parlementaires, sont plus intolérants, plus belliqueux, plus oppressifs que les partis dans la nation même. Les minorités auront souvent raison d'en appeler des mesures oppressives des Conseils au peuple lui-même.

Garantie surtout contre les abus financiers si à craindre de la part des élus du peuple. Qui ne sait que dans la préoccupation constante où ils vivent de conserver leurs électeurs anciens et d'en gagner de nouveaux, ils sont trop disposés à multiplier les services publics et à accroître par suite d'autant les charges de l'Etat. Le peuple qui paie est plus ménager de ses deniers, l'expérience l'a bien prouvé.

Qu'on ne dise pas que l'intervention du peuple énerve le zèle des assemblées parlementaires ; elle l'excite au contraire. Depuis quand travaille-t-on moins bien sous l'œil d'un maître vigilant qu'en dehors de son contrôle ?

Enfin on peut attendre de la participation des citoyens aux affaires de l'Etat des résultats plus généraux peut-être, mais non moins précieux.

Elle développera chez eux le patriotisme. En faisant de l'Etat la chose du peuple on attachera le peuple à la patrie, car on aime ce dont on se sent le possesseur.

Elle rendra le peuple plus patient vis-à-vis des misères sociales, en lui faisant expérimenter les difficultés des réformes qu'il réclame.

Elle rapprochera du peuple les classes supérieures de la société ; il faudra bien que celles-ci comprennent enfin qu'elles ont à jouer un grand rôle social, à diriger les masses populaires en les éclairant et en faisant d'abord tomber les préventions réciproques qui les séparent d'elles, quand elles les verront armées des droits suprêmes.

Je me suis fait l'écho impartial des deux thèses.

Conclurai-je pour l'une ou pour l'autre ? Je préfère vous laisser ce soin. Je vous ai présenté le pour et le contre, et j'ai cherché dans les faits de quoi éclairer votre jugement.

Vous tirerez donc de cette conférence sur la participation du peuple au pouvoir législatif l'opinion qui vous paraîtra la plus

juste. La mienne n'aurait pas le poids nécessaire pour entraîner la vôtre.

Je ferai pourtant observer à ceux que le spectacle du peuple suisse prenant une large part à ses affaires publiques pourrait séduire, qu'il y a entre la France et la Suisse des différences profondes et dont il serait imprudent de ne pas tenir compte.

La France n'est pas une Confédération, mais bien un pays unitaire, le plus unitaire peut-être qui existe.

La France a des intérêts économiques et sociaux autrement considérables et autrement difficiles à diriger que ceux de la Suisse.

La France n'est pas un pays neutre comme la Suisse, elle a à songer, sans l'oublier un instant, à la défense de son territoire, toute sa législation doit tenir compte de cette nécessité.

En France le peuple n'a pas été habitué progressivement comme en Suisse à l'exercice du pouvoir législatif.

Transporter d'un coup et en bloc ce qui existe en Suisse dans notre pays, au mépris de ces différences, ce serait folie.

A ceux que la perspective de l'avènement des droits populaires peut effrayer je montrerai que l'expérience de la Suisse prouve qu'il n'y a pas inconciliabilité entre l'existence de ces droits et le gouvernement d'un pays.

Mais à tout le monde je dirai — et ce sera ma conclusion s'il vous en faut une — que si l'avènement de la démocratie directe est une évolution politique, qu'il ne faut ni trop hâter, ni trop craindre, il est, à mon sens, une évolution qui approche et qu'il faut prévoir, pour qu'elle ne soit pas une révolution.

Il faut le prévoir : par suite il faut le préparer en ménageant des transitions entre notre régime purement représentatif d'aujourd'hui et celui de la participation du peuple aux affaires de l'Etat. A ce titre il serait bon, à mon avis, d'introduire le Referendum dans la Commune d'abord, et avec des ménagements. Là il est moins dangereux, il est d'un exercice plus facile ; la na-

tion pourrait donc faire ainsi une sorte de noviciat ou d'apprentissage législatif.

Il faut le prévoir : par suite et surtout il faut nous y préparer nous-mêmes. Si nous devons devenir des collaborateurs, des censeurs du pouvoir législatif, il nous faut acquérir une capacité législative, il nous faut étudier davantage les affaires et les intérêts du pays. Faisons notre examen de conscience. Qui de nous à l'heure actuelle pourrait se dire à même de remplir la tâche qui peut nous incomber ? Nous laisserons-nous donc surprendre par les événements ? — Tout le monde doit travailler, puisque tout le monde aura des droits à exercer, c'est-à-dire des devoirs à remplir. Mais combien l'obligation est plus lourde, plus pressante pour ceux qui jouissent de loisirs et qui sont doués d'intelligence. Ils devront être les guides, les directeurs des autres. Qu'ils sentent donc quelle responsabilité écrasante ils encourront, s'ils ne savent pas remplir leur rôle dans la société de demain.

APPENDICE

DU REFERENDUM AUX ETATS-UNIS

Je voudrais joindre à cette conférence, qui n'a pas pu comprendre dans son cadre forcément restreint tout ce qui touche les droits législatifs du peuple dans les différentes législations, quelques indications, sous forme de notes très rapides, sur le Referendum aux Etats-Unis. Il y est pratiqué de longue date, ses applications se développent sans cesse, et nous assistons en Amérique comme en Suisse, c'est-à-dire dans les deux Républiques centenaires, au passage de la démocratie représentative à la démocratie directe.

Le Referendum aux Etats-Unis s'applique d'abord aux constitutions et aux lois fédérales ou d'Etats particuliers, ensuite aux affaires locales communales.

I. — Referendum en matière constitutionnelle

La règle de la ratification des dispositions constitutionnelles par le peuple se trouve dans les anciennes constitutions du Massachusets, du New Hampshire, de Georgie, on peut croire qu'il se rattache aux assemblées populaires, town meetings, pratiquées dans la Nouvelle Angleterre.

Les autres états issus de la Nouvelle Angleterre suivirent plus tard cet exemple en soumettant au peuple leur constitution, ainsi Connecticut et Maine 1818, 1819, Rhode Island 1824. Les autres Etats les imitèrent également, Mississipi 1817, Missouri 1820, Virginie 1829, Georgie 1833. La règle de la ratification par le peuple des Constitutions est devenue presque absolue. Il y a eu

dérogation en 1890 pour une révision constitutionnelle pour le Mississipi, des circonstances particulières, la crainte des électeurs nègres alors que la révision leur était contraire, expliquent, plus qu'elles ne justifient, cette exception au principe.

Quand il y a lieu à révision d'une constitution le peuple est appelé à se prononcer deux fois. D'abord il vote s'il y a lieu ou non de réunir la Convention, ensuite il vote sur les propositions de réforme de la Convention.

Mais la tendance est déjà ancienne de ne plus procéder à des révisions générales par des Conventions, et d'opérer par voie d'amendements apportés à la constitution par les législatures ordinaires, jadis on exigeait le vote de deux législatures successives, on se contente aujourd'hui du vote d'une seule. Cette manière de faire ne prive pas le peuple de ses droits. Le Referendum s'applique aux amendements comme aux révisions d'ensemble.

Le plus intéressant à observer c'est l'importance grandissante de ce Referendum constitutionnel. Elle vient de la transformation des constitutions elles-mêmes aux Etats-Unis. Elles ne comprennent plus seulement des déclarations de droits, et un système d'organisation politique, voir même de haute administration, elles empiètent sur le terrain législatif et comprennent les principes législatifs essentiels sur les questions les plus importantes à l'ordre du jour dans un Etat. On y trouvera des dispositions sur l'instruction primaire, le système des impôts, les forces militaires, le taux de l'intérêt, la prohibition du commerce des liqueurs, la prohibition des loteries, la durée légale de la journée de travail. Les constitutions cessent d'être des constitutions politiques pour devenir des constitutions législatives. Le rôle des assemblées s'en trouve diminué, si bien que dans beaucoup d'Etats elles ne siègent plus que tous les deux ans. Mais en même temps que l'importance des assemblées diminue celle du peuple par le Referendum, qui s'étend de plus en plus, comme les constitutions elles-mêmes, s'accroit.

II. — Referendum en matière législative

L'emploi du Referendum en cette matière est devenu très usuel, bien qu'il ne soit pas en principe obligatoire comme pour les révisions ou amendements constitutionnels.

Les premières applications d'ailleurs se réfèrent à des questions d'ordre politique. Par exemple l'une des premières affaires sur lesquelles on consulta le peuple fut le choix des capitales d'Etat. La constitution du Texas en 1845 consacra pour la première fois l'obligation du vote populaire sur ce point; plusieurs constitutions ont suivi cet exemple.

De même on consulte le peuple sur les divisions d'Etats ou la formation d'Etats nouveaux. En 1846 la Virginie ayant cédé à la Confédération un territoire pour y établir le siège du Gouvernement, et ce projet n'ayant pas eu de suite, on consulta le peuple sur le retour du territoire cédé à l'Etat de Virginie.

Les dépenses publiques, et ici nous trouvons trace des mêmes préoccupations de la part du peuple qu'en Suisse, sont également soumises au contrôle populaire. La Constitution de Rhode Island de 1842 limite à 50,000 dollars les emprunts que l'Etat peut contracter sans l'adhésion des citoyens, sauf en cas de guerre, d'invasion, d'insurrection. La constitution du New Jersey de 1844, celle du Michigan, de l'Iowa, du New-York et de presque tous les Etats contiennent aujourd'hui des dispositions analogues; la limite où s'arrête l'indépendance parlementaire varie seule.

De même l'intervention du peuple se produit en matière de travaux publics, cela touche de près aux dépenses publiques, et aussi à propos des banques d'Etat; pour leur création on consulte le peuple d'abord sur le principe, y a-t-il lieu ou non d'en établir, puis sur la charte, les privilèges de la banque instituée.

Mais l'application la plus large du Referendum se réfère aux lois portant sur des questions irritantes. Quand une question divise profondément un pays, on n'admet plus guère que les

représentants la tranchent de leur propre autorité, l'opinion publique s'en est comme saisie, c'est au vote populaire de la trancher, rien ne montre mieux l'affaissement du régime représentatif, le défaut de confiance du peuple en ses représentants. C'est par application de cette idée qu'avant même la guerre de Sécession les projets relatifs à l'abolition de l'esclavage étaient soumis au peuple, aujourd'hui il en est de même par exemple pour les projets en faveur des droits électoraux des femmes, ou contre la liberté du commerce des liqueurs.

III. — Referendum en matière communale

Les droits des citoyens sont absolus dans les Etats, comme le Massachusets, qui pratiquent encore les assemblées populaires, town meetings ; l'assemblée des citoyens discute et vote les mesures d'intérêt municipal.

Dans d'autres Etats le peuple fut appelé à voter les mesures d'intérêt communal par la législature même. Cela se présenta notamment pour des innovations dans le régime des écoles primaires, les lois qui les réalisaient en soumettaient l'application dans les communes à l'adhésion du peuple lui-même, Maryland 1825, Pensylvanie, New-York 1849. Il est vrai que la constitutionnalité de cette procédure législative ne fut pas admise, c'était la substitution au régime représentatif d'état, du régime de gouvernement directement local, les principes de la constitution étaient certainement atteints.

Mais dans l'ordre purement municipal, c'est-à-dire pour les questions dont la solution dépend directement de la commune elle-même, le Referendum est pratiqué largement, soit qu'il s'agisse comme pour l'Etat de mesures intéressant l'organisation même de la commune, soit qu'il s'agisse des finances locales, soit qu'il s'agisse enfin de questions suscitant des oppositions violentes dans la commune.

IV. — Le mouvement vers la démocratie directe aux États-Unis

Il s'est manifesté dans les discussions des réformes constitutionnelles les plus récentes, dès 1872, notamment à l'assemblée constituante de Pensylvanie pour la rédaction de la nouvelle constitution, de même en 1889, lors de la rédaction de la constitution de l'Etat de Washington, des propositions d'extensions à donner aux droits populaires furent présentées.

Il se manifeste dans l'usage de plus en plus fréquent que l'on fait du Referendum. En Californie, en novembre 1892, 9 propositions à la fois furent soumises à l'appréciation du peuple.

Il se manifeste surtout dans les revendications du parti ouvrier, Le Congrès socialiste de Chicago de 1889, celui de New-York de 1892 ont fait des droits du peuple au gouvernement direct une partie de leurs programmes. Des réunions ont eu lieu pour les réclamer dans le Minnesota en 1892, dans le Visconsin, dans l'Indiana, dans le Dakota, dans le Michigan. Dans le New-Jersey ils ont fait l'objet de propositions à la législature de la part du parti populaire, 1893.

Une ligue s'est enfin formée pour entretenir et développer ce mouvement, ligue du *gouvernement direct*, *Direct législation league*. Des brochures ont été publiées à New-York, *Direct legislation*, W. Sullivan 1892, à Chicago, *Direct législation by the people*, Nathan Cree 1892.

Je n'insisterai pas sur l'importance de tous ces faits. Si la Suisse est près d'avoir achevé l'évolution de la démocratie vers sa forme directe, les Etats-Unis la suivent de près; l'initiative populaire leur manque, le Referendum universel et obligatoire ne s'y trouve pas encore, mais l'impulsion est donnée. Peut-on croire que la démocratie française ne prendra pas la même voie?

DIJON. — IMP. DARANTIERE, RUE CHABOT-CHARNY, 65