

LE “REFERENDUM”

Depuis longtemps, tous les observateurs ont été frappés des progrès de la démocratie, qui n'ont jamais été plus rapides que de nos jours sur notre continent et même en Angleterre. Déjà en 1821, M. Royer-Collard empruntait au ministre de Serre le mot fameux : « La démocratie coule à pleins bords. » Et il ajoutait : « Que d'autres s'en affligent et s'en courroucent ; pour moi, je rends grâce à la providence de ce qu'elle a appelé aux bienfaits de la civilisation un plus grand nombre de ses créatures. Il faut accepter cet état, ou, pour le détruire, il faut dépeupler, appauvrir, abrutir les classes moyennes. La démocratie partout : dans l'industrie, dans la propriété, dans les lois, dans les souvenirs, dans les choses, dans les hommes, voilà, on en convient, le fait qui domine aujourd'hui la société et qui doit présider à notre politique. »

Dans l'introduction au livre que Tocqueville consacrait à la démocratie en Amérique, il exprimait la même vérité en termes encore plus précis et plus forts : « Le développement graduel de l'égalité des conditions est donc un fait providentiel ; il en a les principaux caractères ; il est universel ; il est durable ; il échappe chaque jour à la puissance humaine ; tous les événements comme tous les hommes servent à son développement. Pense-t-on qu'après avoir détruit la féodalité et vaincu les rois, le démocratie reculera devant les bourgeois et les riches ? S'arrêtera-t-elle maintenant qu'elle est devenue si forte et ses adversaires si faibles ? »

La vérité que Tocqueville exprimait ainsi, il y a presque un demi-siècle, paraît encore bien plus évidente aujourd'hui. Cependant il faut remarquer que le mot démocratie a deux sens : on entend par là tantôt, conformément à l'étymologie, le gouvernement exercé par le peuple, tantôt, comme le fait Tocqueville dans le passage cité plus haut, l'égalité des conditions. Le mouvement qui semble devoir

être irrésistible est celui qui mène à une plus grande égalité des conditions, et il continuera, parce qu'il est le résultat d'influences de l'ordre économique: emploi des machines qui diminuant les prix met plus de choses à la disposition de tous, partage des successions, diffusion de l'instruction par l'école et par la presse. Mais le triomphe définitif de la démocratie, entendue dans le sens de gouvernement exercé par le peuple, ne paraît pas aussi assuré. Beaucoup de bons esprits craignent que la tentative d'amener une égalité de plus en plus grande des conditions ne provoque une lutte de classes dans laquelle les institutions libres périraient et que, ainsi, de l'anarchie sortirait le despotisme.

Ce que l'on commence à se demander avec inquiétude, c'est si le régime parlementaire, qu'on a partout emprunté à l'Angleterre, peut, appliqué dans un pays démocratique, donner au gouvernement l'autorité, la consistance et l'esprit de suite qui lui sont plus indispensables que jamais. M. Naquet, dans des articles récents de la *Revue bleue*, et le comte de Chaudordy, dans une remarquable étude sur la situation actuelle de la France, arrivent tous deux, quoique appartenant à des partis opposés, à la même conclusion: — il faut emprunter à l'Amérique les ministères stables, soustraits aux caprices des majorités sans cesse variables. Il est un autre moyen encore d'échapper aux inconvénients du parlementarisme, c'est de faire intervenir le peuple directement dans la confection des lois. Parmi les nations qui s'avancent dans cette voie et qui se livrent aux expériences les plus hardies et les plus instructives, se trouve la Suisse. Elle remplit en ceci la mission de précurseur. Nulle part ailleurs, pas même aux États-Unis ou en Norvège, le régime démocratique n'a été pratiqué d'une façon plus logique et, par conséquent, plus radicale. Actuellement, non seulement les affaires importantes des cantons, mais fréquemment aussi celles de la confédération toute entière sont décidées directement par le vote populaire. C'est ce que l'on appelle le *referendum*, mot emprunté à l'ancienne organisation fédérale, où les délégués à la diète ne pouvaient voter et s'engager que *ad referendum*, sauf à en « référer » au conseil cantonal qu'ils représentaient.

Le *referendum*, c'est à dire la ratification ou le rejet des lois par le peuple, est facultatif dans certains cantons et obligatoire dans d'autres. Il est obligatoire, quand toutes les lois adoptées par l'assemblée représentative doivent être soumises au vote populaire une ou deux fois par an; facultatif, quand ce vote n'a lieu que sur

la demande signée d'un certain nombre d'électeurs, ce qui est le cas pour le *referendum* fédéral. L'article 89 de la constitution de 1874 porte: « Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. » Aujourd'hui, tous les cantons de la Suisse, sauf Fribourg, ont admis le *referendum* dans leur constitution d'une façon plus ou moins complète. Il est intéressant de voir comment le gouvernement direct par le peuple s'est introduit peu à peu dans toute la Suisse.

I.

Les cantons forestiers de la Suisse sont l'une des rares contrées où s'est maintenu, sans interruption, depuis les commencements de l'histoire jusqu'à nos jours, le régime démocratique de l'ancienne Germanie, définie par Tacite en ces mots: *de minoribus principes consultant, de majoribus omnes*. « Les chefs délibèrent sur les affaires de moindre importance, le peuple tout entier sur les autres. » Dans les cantons d'Uri, des deux Unterwalden, des deux Appenzell et de Glaris, et, il y a quelques années encore, dans Zug et dans Schwitz, tous les habitants majeurs se réunissent deux fois par an, dans une prairie, en une assemblée générale, appelée *Landsgemetnde*, pour y faire les lois, élire les fonctionnaires et régler les affaires d'intérêt général. C'est, comme dans les républiques grecques, le gouvernement direct du peuple par le peuple, sans l'intervention d'aucun conseil représentatif, régime qui s'était maintenu aussi chez les peuples germaniques même après les invasions du iv^e siècle, dans les assemblées des Champs de mai.

Si les institutions démocratiques primitives se sont conservées au centre de la Suisse, ce n'est point, comme on le dit souvent, parce que les montagnes sont plus que les plaines favorables à la liberté, mais c'est parce qu'elles ont tenu éloignés ces deux ennemis de la démocratie, qui l'ont tuée ailleurs: la féodalité et surtout, plus tard, à partir du xvi^e siècle, la centralisation organisée par la royauté appuyée sur l'armée permanente. Jusque dans certains détails les usages décrits par Tacite se sont conservés. *Ul turba placuit considunt armati*, dit-il. Dans Appenzell, quand les citoyens se rendent à la *Landsgemeinde*, ils s'arment volontiers de quelque vieille rapière. Jusqu'à la fin du siècle dernier, de petits villages

et certains districts formaient des républiques indépendantes où le gouvernement était exercé directement par le peuple réuni en *Landsgemeinde*. De ce nombre étaient Gersau et Küssnacht, aux bords du lac de Lucerne; Einsiedlen, la Marche, sur le lac de Zurich; Sargans, Gaster, Uznach et le Toggenburg, dans le canton actuel de Saint-Gall. Le Toggenburg était un district très peuplé, où 10,000 citoyens avaient le droit de prendre part à l'assemblée populaire.

Dans les autres cantons et dans les villes où s'était développé un régime plus ou moins aristocratique, c'est à dire un patriciat, les historiens ont relevé qu'en des circonstances importantes les autorités soumettaient certaines mesures au vote de tous les citoyens. Ainsi, en 1449, la ville de Berne, ne pouvant pas restituer à Bâle et à Strasbourg les sommes qu'elle avait empruntées, obtint du peuple consulté l'autorisation de lever un impôt spécial pour faire honneur à ses engagements. A différentes reprises, jusqu'en 1610 et même 188 ans plus tard, en 1798, on consulta directement la volonté populaire. A l'époque de la réforme, dans les différentes communes, c'est par des votes au suffrage universel qu'on décida si, oui ou non, on adoptait la nouvelle forme du culte. Dans le Valais, les délégués de douze districts du pays, nommés « dixains » ou *Zehnen*, devaient soumettre les décisions prises dans leur assemblée à la ratification des habitants de leur « dixain » respectif. Dans le canton de Zurich, de 1521 à 1532, le peuple fut consulté directement, à différentes reprises, sur les engagements des mercenaires à l'étranger, sur le traité avec la France, sur la réforme religieuse. En 1802 la constitution de la république helvétique fut soumise à l'acceptation du peuple, et depuis lors, il fut de règle que toute constitution, soit d'un canton, soit de la fédération, dût être acceptée par la majorité des citoyens actifs ou électeurs.

Après le branle donné au mouvement démocratique en Suisse, comme dans toute l'Europe, par la révolution de 1830 en France, plusieurs cantons modifièrent leur constitution, afin de donner au peuple une action plus directe dans la législation. A cet effet, on lui accorda le *veto*, c'est à dire le droit de s'opposer par un vote à la mise en vigueur des lois votées par les conseils. C'était une première atteinte au régime représentatif, en attendant le *referendum*. Saint-Gall introduisit le *veto* populaire en 1831, Bâle-Campagne en 1832, Valais en 1839, Lucerne en 1841. Le Valais fut le premier canton qui adopta le *referendum*; il l'abandonna en 1848, mais le rétablit, dans la constitution de 1874, pour toute résolution du grand-conseil

entraînant une dépense de plus de 60,000 francs. Le canton de Vaud adopta en 1845, et Berne en 1846, le *referendum* facultatif, en vertu duquel les résolutions votées par les conseils devaient être soumises au vote du peuple quand un certain nombre d'électeurs le réclamaient.

La révolution française de 1848, comme celle de 1830, imprima une impulsion nouvelle au progrès de la démocratie en Suisse. Déjà, lors des discussions très intéressantes qui eurent lieu, en 1851, pour la réforme de la constitution de Saint-Gall, le major Félix Diog, de Rapperswill, proposa de soumettre toutes les lois au vote des citoyens qui même, d'après lui, devaient aussi avoir le droit de proposer des lois. Il ne faisait que déduire les conséquences logiques d'un principe désormais généralement admis: la souveraineté du peuple. Le souverain, disait-il, en paraphrasant le *Contrat social* de Rousseau, doit exercer le pouvoir suprême, sa volonté doit faire loi. La souveraineté ne se délègue pas. Qui se contente de l'exercer par des représentants abdique. Si une assemblée de députés fait les lois, le peuple n'est plus souverain. Ce qu'il faut poursuivre c'est l'application du droit, plutôt encore que le bien général, parce que nous voyons plus clairement l'un que l'autre. Après 1848 la théorie du gouvernement direct fut exposée et défendue avec une grande force par Rittinghausen en Allemagne et par Victor Considérant en France. Mais les conservateurs n'y virent qu'une utopie qui ne méritait même pas d'être réfutée, et les démocrates autoritaires, comme Louis Blanc, la résurrection du fédéralisme des girondins: « Nous ne voulons pas, disait-il, du « Babelisme » universel qui amènerait le triomphe de la contre-révolution. Le peuple est trop peu éclairé pour se passer de guides. » Néanmoins ce qui était considéré comme une chimère en France et en Allemagne s'est successivement réalisé dans presque tous les cantons de la Suisse.

Tout d'abord, en 1848, Schwyz et Zug, en renonçant à leurs *landsgemeinde* pour adopter le système représentatif, introduisirent le *referendum* pour toutes les lois et le droit pour 2,000 électeurs de demander en tout temps qu'une révision de la constitution soit soumise à l'acceptation du peuple. Thurgovie adopta le *veto* populaire en 1849, et Schaffouse en 1852. La même année le Valais introduisit le *referendum* pour les dépenses budgétaires. Depuis lors tous les cantons, à l'exception de Fribourg, ont adopté le gouvernement direct d'une façon plus ou moins complète. Les uns ont le *referendum* obligatoire pour toutes les lois et les règlements généraux et en outre l'initiative populaire, ce qui signifie qu'un certain nom-

bre de citoyens ont le droit de soumettre des projets de loi à l'assemblée législative qui est tenue de les examiner et de les mettre en délibération. C'est le régime qui est en vigueur, par exemple, dans les cantons de Zurich, de Bâle et de Saint-Gall. Dans d'autres cantons le *referendum* n'est que facultatif, c'est à dire que le peuple n'a à émettre un vote sur les décisions qu'a prises le parlement que quand la demande en est faite par un certain nombre de citoyens. C'est ainsi que l'article de la constitution fédérale porte : « Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. » Dans d'autres cantons enfin, comme dans le Valais, l'intervention directe du peuple est encore plus restreinte : elle n'a lieu qu'en matière financière, pour voter tout nouvel impôt ou pour approuver toute dépense d'une certaine importance.

II.

Le régime représentatif pur est donc aujourd'hui généralement abandonné en Suisse. Cependant il a été, à une certaine époque, un grand progrès, car, seul, il permettait au peuple, au sein d'une grande nation, d'intervenir dans la confection des lois, par l'intermédiaire de ses représentants. Aussi longtemps qu'on n'a connu le gouvernement direct que comme à Athènes et chez les Germains, il ne pouvait se pratiquer que dans le cercle restreint de la cité ou de la tribu. Plusieurs cités s'associaient-elles, comme dans la ligue achéenne, plusieurs tribus arrivaient-elles à se fédérer comme chez les Francs, ou un peuple conquérant s'emparait-il d'un vaste territoire, alors la distance et la difficulté des voyages empêchaient les citoyens de se rendre à l'assemblée générale. Celle-ci peu à peu était désertée, et le pouvoir se concentrait aux mains des chefs ou du prince. La pratique relativement moderne de la représentation obviait à cet inconvénient. Nous la voyons se développer dans le parlement en Angleterre, dans les cortès en Espagne, dans les états-généraux en France, dans les Pays-Bas et presque dans toute l'Europe. Seulement la représentation était conçue alors tout autrement qu'elle ne l'est depuis la révolution d'Amérique et depuis la révolution française. Aujourd'hui le député représente, non le district électoral qui l'a nommé, mais le pays tout entier. Il ne doit pas voter conformé-

ment à la volonté du peuple, mais en raison de ses convictions à lui et en vue du bien général tel qu'il le comprend. Autrefois au contraire les délégués à l'assemblée générale avaient un mandat strictement limité; ils exprimaient la volonté de leurs commettants *ne varietur*; et si quelques changements étaient demandés, ils devaient en « référer », comme le font aujourd'hui les ambassadeurs.

Dans le système antérieur à la révolution, ce qui faisait loi c'était donc la volonté des mandants et nullement l'opinion des mandataires. Le *referendum* remet de nouveau directement la confection des lois aux décisions du peuple et il permet à une nation entière de légiférer, comme le faisait jadis un petit nombre d'hommes sur la place publique de la cité antique ou aux champs de mai des tribus germaniques. Le plébiscite, par bulletin de vote déposé dans l'urne, au siège de la commune, a rendu possible un mode de gouvernement qui devenait illusoire ou impossible, quand tout le peuple disséminé sur un vaste territoire devait pour voter se trouver réuni en un seul lieu.

Certains partisans du gouvernement direct prétendent qu'il n'a vie et réalité qu'exercé comme il l'était par l'assemblée populaire sur l'agora, sur le *forum*, ou aujourd'hui encore dans la *Landsgemeinde* suisse. Là au moins, disent-ils, le peuple entend la voix des orateurs; il s'éclaire par la discussion; il peut se laisser entraîner par un appel à la raison, au patriotisme. Le vote par *referendum*, c'est à dire au moyen d'un bulletin sur lequel l'électeur écrit simplement *oui* ou *non*, manque de ce qui fait l'avantage principal du gouvernement démocratique, la délibération. Le vote est trop souvent le résultat d'intrigues, de cabales, de manœuvres de parti qui n'ont guère de rapport avec le mérite de la mesure qu'on accepte ou qu'on rejette. « La *Landsgemeinde*, disait un conseiller fédéral éminent, M. Welti, est une forme vraie, *vivante*, tandis que le *referendum* est une forme morte, une fiction. C'est de la démocratie sur le papier. Dans la *Landsgemeinde*, chacun se sent citoyen, agissant dans la plénitude de sa souveraineté, mais prêt à se soumettre. Dans le *referendum*, l'homme est remplacé par le bulletin. C'est le gouvernement des atomes. »

A cela on peut répondre que maintenant la presse moderne remplace l'orateur antique; que, par le journal qu'il lit chaque jour, l'électeur arrive à connaître les questions sur lesquelles il doit se prononcer, bien mieux que par quelques discours entendus au milieu du tumulte et de l'agitation de la foule, au moment où le scrutin va s'ouvrir; que si les manœuvres préliminaires des partis sont un mal,

les entraînements de l'éloquence sont un péril. D'ailleurs la *Lands-gemeinde*, c'est à dire la votation directe de tout le peuple réuni en une assemblée unique, n'est guère possible, aujourd'hui, que dans les cantons primitifs très peu peuplés et où, presque tout étant réglé par les coutumes et les lois anciennes, il n'y a que très peu de lois nouvelles à faire.

Rousseau a condamné le système représentatif de la façon la plus absolue. Il ne voyait de peuples libres que ceux qui se gouvernent directement eux-mêmes, à la façon des cités grecques; mais comme, en même temps, il croyait ce régime complètement impraticable, il concluait que la vraie liberté n'est pas à la portée des modernes. Il expose si clairement le fond du débat, que je crois utile de reproduire certains passages, si connus qu'ils soient:

« La souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner. Le souverain qui n'est qu'un être collectif ne peut être représenté que par lui-même. » (*Contrat Social*, II, 1).

« La souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente pas. » (*Contrat Social*, IV, 14).

Il faut bien avouer que si, comme on le répète chaque jour en tout pays, la loi doit être l'expression de la volonté du peuple, l'argumentation de Rousseau est irréfutable. Tout homme est maître de lui-même. Il est souverain en ce qui le concerne. Personne, à aucun titre, n'a droit sur lui. Il ne doit obéissance qu'aux lois consenties par lui. La réponse à faire à Rousseau est que la base même de son raisonnement est erronée. Les actes de l'homme ne sont pas légitimes par cela seul qu'ils sont volontaires. Ils ne le sont que dans la mesure où ils sont conformes à la raison, à la justice, à l'intérêt général. Le but de tout gouvernement est le plus grand bien de tous. Une loi n'est bonne que si elle réalise ce bien, et ce n'est pas la volonté humaine qui la fait telle. Le devoir, l'intérêt de l'individu est de chercher à découvrir tous les règlements utiles au bien général, de les proclamer et de s'y soumettre.

L'homme n'a pas un pouvoir absolu même sur sa personne. Il doit obéir à qui représente la raison et la justice. Mirabeau a dit admirablement: « La raison est le souverain du monde. » Vérité féconde que Guizot reproduit en ces termes: « C'est toujours de la raison, jamais de la volonté que dérive le droit au pouvoir. » Pourquoi, en effet, le père a-t-il autorité sur son enfant, de manière qu'il ait le

droit de commander et l'enfant le devoir d'obéir? Parce que le père a plus de raison, qu'il sait mieux ce qui est utile au mineur et qu'il est donc de l'intérêt des deux que l'autorité lui appartienne.

Pourquoi met-on sous tutelle les individus dont l'intelligence est affaiblie ou troublée? Parce que c'est à titre d'être raisonnable que l'homme dispose de lui-même. Donc, quand il cesse de l'être, il doit perdre le gouvernement de lui-même, dans son propre intérêt, comme dans celui de la société.

Voyez ce que font des naufragés sur un radeau: si un marin expérimenté se trouve parmi eux, ils lui remettent le commandement de l'épave qui, bien dirigée, peut les sauver, et ils lui obéissent. Pourquoi? Parce qu'il possède plus que les autres les connaissances indispensables au salut de tous. Le gouvernement, la souveraineté devrait donc appartenir à ceux qui ont le plus de raison et le plus de lumières, c'est à dire à ceux qui sont les plus aptes à découvrir et à appliquer l'ordre le meilleur et le plus favorable au bien de tous. Un régime politique n'est bon que s'il fait arriver à la direction des affaires les gens les plus sensés, les plus aptes à bien gouverner, les plus dévoués à la justice et au bien général? Mais qui seront-ils? Ce seront, est-on tenté de répondre, ceux qui ont quelque aisance, partant des loisirs et des lumières, et ceux qui exercent des fonctions supposant un certain degré d'instruction et d'intelligence, c'est à dire, suivant le langage actuel, les « censitaires » et les « capacitaires, » ou, comme auraient dit les anciens, les *aristos*, les gens d'élite.

Toutefois, l'expérience de tous les temps nous apprend que l'homme étant porté à poursuivre son propre avantage, même aux dépens d'autrui, il s'en suit que si le pouvoir n'est accordé qu'à ceux qui ont de l'aisance et de l'instruction, ils se serviront de leur autorité, non pour le bien général, mais pour le leur, qu'ils considèreront comme celui de l'état, sans s'occuper de celui du plus grand nombre. Toute classe privée de droits a toujours été opprimée ou exploitée.

L'aristocratie à Rome, à Venise et en Angleterre a porté loin l'art du gouvernement et a assuré ainsi à l'état qu'elle dirigeait une grande puissance et un grand éclat; mais les lois et les guerres étaient toujours faites de façon à accroître la richesse des grands, sans améliorer le sort des petits. Le peuple n'était que le moyen d'atteindre un but qui n'était pas sa félicité. Il fournissait les hommes nécessaires pour livrer les batailles et les revenus pour

soutenir le luxe des puissants et forger les armes destinées à l'asservir.

Le but du gouvernement devant être le bien général, lequel est formé de l'ensemble des biens particuliers et, en même temps, chacun étant d'ordinaire capable mieux que son voisin d'apercevoir ce qui constitue son propre bien, il s'ensuit, semble-t-il, que c'est à tous qu'il faudrait demander de créer un gouvernement qui aurait sans cesse en vue le bonheur et le perfectionnement de tous. Malheureusement, quand il s'agit de lois et de résolutions d'un ordre très-général, qui n'ont avec l'intérêt individuel qu'un rapport éloigné, indirect et difficile à saisir, l'homme du peuple qui n'a reçu que l'instruction élémentaire, l'ouvrier absorbé par son travail journalier discernera avec peine la résolution qui sera vraiment la plus avantageuse à lui-même et au plus grand nombre, et entraîné par ses passions il approuvera des mesures funestes à la nation et contraires à ses intérêts.

L'organisation d'un régime politique qui fasse régner l'ordre le meilleur et qui assure le bonheur général semble donc un problème presque insoluble. Accordez-vous le pouvoir aux plus aisés et aux plus capables, ils le font tourner à leur avantage exclusif. Le donnez-vous à tous, ne voyant pas ce qui leur est le plus avantageux, les masses voteront des mesures funestes à l'état, à l'ordre, ce qui, amenant le désordre et l'anarchie, ouvrira la voie au despotisme.

Le régime qui semble le plus propre à faire sortir les peuples de ce cercle vicieux paraît être le suivant. Tout d'abord, laisser à l'activité de l'individu le plus large domaine possible, parce que là son intérêt personnel se dirigera généralement vers ce qui lui est utile, et de l'ensemble de ces avantages individuels resultera le bien général; pour les choses d'intérêt commun, en réserver le plus qu'il se peut au cercle où les hommes même les moins cultivés sont capables de discerner le rapport qui existe entre une mesure d'ordre public, règlements ou décisions administratives, et leur véritable avantage particulier, ce cercle étant la commune; enfin, pour les mesures d'intérêt national qui, par la complication des relations qu'elles impliquent, échappent à l'appréciation saine de la masse des hommes, en attribuer la décision à des délégués choisis de façon qu'ils aient à la fois des lumières et un dévouement réel au bien du plus grand nombre.

En Suisse la démocratie a réalisé très complètement les deux premières parties de ce programme. Quant à la troisième, elle a

tenté de réserver au peuple lui-même directement consulté la décision finale par la voie du *referendum*. La tentative réussira-t-elle ?

C'est à voir. En tout cas, il faut le souhaiter, principalement pour deux motifs. D'abord, parce que le gouvernement direct est certes le meilleur moyen de culture et celui qui donne le mieux un but à l'acquisition de l'instruction et un emploi utile à l'instruction acquise. Quelle population a jamais eu une culture plus élevée que celle d'Athènes ? En second lieu, parce que le peuple poursuivant naturellement son propre avantage, s'il est assez éclairé pour apercevoir les mesures qui l'assurent, le bien général sera atteint mieux que pas tout autre système. Mais le peuple suisse possède-t-il déjà ces lumières nécessaires à bien diriger le gouvernement ? On peut examiner cette question d'abord d'une façon théorique, ensuite expérimentalement, en examinant les résultats du *referendum* depuis qu'il est en vigueur.

III.

On comprend que la question théorique ait été vivement discutée en Suisse avant et pendant et même après l'adoption du *referendum*. Récemment encore il a trouvé deux partisans convaincus en M. Théodore Curti, auteur du livre *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*, et en M. Numa Droz, l'un des publicistes les plus distingués de son pays.¹

Les adversaires du *referendum* prétendent qu'il est un grand nombre de résolutions à prendre pour lesquelles le peuple est incompetent. L'appeler à prononcer dans ce cas, c'est mettre en péril des intérêts de premier ordre et tout d'abord celui du peuple lui-même. Une instruction supérieure bien organisée est une nécessité pour une nation moderne. Comme le peuple n'est pas appelé à en profiter, il se refusera à faire la dépense indispensable. Les lois civiles, les règlements commerciaux sont des matières si difficiles que les assemblées législatives les mieux composées se montrent souvent incapables de les bien faire : n'est-il pas insensé d'en soumettre la ratification aux masses ? Voyez-vous les habitués du cabaret dé-

¹ On peut consulter aussi *Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung* par le Dr J. DUBBS ; *Die Erweiterung des Volksrechtes* de F. GENDEL ; un article de M. GUSTAF KÖNIG dans la revue *Organ der Zöfnger-Verein*, avril 1884, et les articles publiés par M. TALLIOT dans la *Revue suisse* qu'il dirige avec tant de talent.

cidér entre deux chopines, là où Pothier a hésité et où Portalis et Tronchet n'ont pu se mettre d'accord. Comprend-on un code de droit, sorti de l'élaboration séculaire de tant de jurisconsultes éminents, rejeté par une majorité de campagnards. C'est se moquer du peuple que de l'appeler à faire ce à quoi il est absolument impropre. En même temps, cet appel à la votation populaire détruit le ressort de l'assemblée législative. Dans le régime représentatif chaque député se sent responsable des résolutions que son vote contribue à faire prévaloir, mais quand il sait que la décision suprême appartient au peuple, il se sentira diminué, il étudiera moins les projets de loi, il votera à la légère. La chambre des lords n'est plus qu'un comité de préparation, une sorte de conseil d'état.

Les partisans du *referendum* ne manquent point de répliquer. La chambre, disent-ils, ne sera pas annihilée; mais elle cessera d'être omnipotente. En général, on est d'accord pour préconiser une seconde chambre et une seconde délibération. Seulement, constituer une seconde chambre douée de vie et d'autorité dans un pays très démocratique, est fort difficile. L'appel au peuple en tiendra lieu. Il sait l'effet d'un conseil de révision qui cassera ou ratifiera les décisions de l'assemblée représentative, après un long et nouveau débat, transporté, cette fois, sur le forum. Mill a admirablement fait ressortir le danger qui résulte de l'omnipotence sans frein d'une chambre unique, vite emportée aux excès et au vertige, comme le prouve l'exemple des empereurs romains et de tous les despotes. Avec le *referendum* ce péril disparaît.

Le *referendum* a l'avantage de montrer d'une façon calme et sûre où est la majorité véritable. La minorité n'a plus alors qu'à se soumettre. Récemment (1884) en Angleterre, pour briser l'opposition de la chambre des lords à la nouvelle loi électorale, l'opinion a eu recours à une série de meetings, où l'on comptait les assistants afin de prouver que la majorité était acquise à la réforme. Cet appel au peuple était une sorte de *referendum*, mais qui produisait une agitation presque révolutionnaire. Dans l'automne 1884, en Belgique, les deux partis ont fait défiler devant le palais du roi de longues colonnes de soixante, de cent mille hommes, chaque parti s'efforçant de montrer ainsi qu'il possédait la majorité. Si c'est la majorité et la volonté populaire qui doivent l'emporter, mieux vaut les consulter directement comme on le fait en Suisse.

Il faut bien avouer que trop souvent le suffrage, même universel, est un leurre et que la nation qui en est armée ne parvient pas à

faire prévaloir ses désirs. Ses représentants se jettent dans des aventures extérieures; sans cesse ils augmentent les armements, les emprunts et les impôts. Le peuple gémit, rechigne, de temps à autre fait une révolution; c'est une nouvelle cause de dépenses, et rien n'est changé. La chambre dite représentative ne représente nullement la volonté des électeurs. Celle-ci ne peut se manifester réellement que par le *referendum*.

Les associations pour la représentation des minorités ont prouvé clairement, en divers pays, que très souvent la majorité de la chambre était élue par la minorité des électeurs et même des votants, et qu'en tout cas la minorité était sacrifiée comme si elle n'existait pas. Avec le *referendum* il est certain que les décisions émanent de la majorité des votants et il est moins nécessaire de représenter la minorité, parce que chaque loi étant soumise à une votation nouvelle, la minorité d'aujourd'hui pourra devenir majorité demain.

Puisque les lois doivent être acceptées par le peuple, la chambre ne les votera que si elles répondent à un besoin général. On ne verra plus tant de mesures emportées d'assaut, à la suite du discours d'un tribun éloquent ou pour complaire à un ministre influent. C'en sera fait aussi de ce jeu des coterie parlementaires qui, en certains pays, comme en Grèce, en Espagne et en Italie, font et défont les cabinets, au profit de certaines rancunes, ambitions ou intrigues personnelles. Il se peut que des progrès utiles se trouvent ajournés; mais que d'excès et d'abus de législation seront évités!

Des deux formes de *referendum*, le facultatif et l'obligatoire, c'est le premier que préfère M. Numa Droz, et l'opinion paraît de plus en plus incliner dans ce sens. Le *referendum* facultatif, c'est à dire la consultation populaire dans les cas où elle est demandée par un certain nombre d'électeurs, soulève de sérieuses critiques. « L'agitation, dit M. Droz, qui a lieu pour recueillir les signatures nécessaires, presque toujours passionnée, détourne les esprits de l'objet en cause, fausse d'avance l'opinion publique, ne permet plus ensuite une discussion calme de la mesure projetée et établit un courant de rejet presque irrésistible. Le système qui soumet régulièrement, deux fois par an, au vote populaire toutes les lois votées par le conseil n'a point ce grave inconvénient. » L'objection la plus fondée que l'on puisse adresser au *referendum* est qu'il ne se prête pas à la direction des affaires extérieures. Lorsqu'un traité a été conclu avec une puissance étrangère, il serait difficile de le soumettre au vote du peuple; aussi, la constitution fédérale, interprétée

par différents précédents, soustrait les traités à l'acceptation populaire. N'oublions pas, toutefois, que tout traité signé par l'exécutif, doit être ratifié par le sénat aux États-Unis et par le parlement tout entier dans la plupart des autres pays, du moment qu'il touche à un intérêt financier ou économique.

Voyons maintenant quels ont été les résultats du *referendum*. On peut dire qu'il a déçu également les craintes de ses adversaires et les espérances de ses partisans. Il était vivement préconisé par les radicaux qui ont fini par l'introduire dans tous les cantons moins un, et combattu par les conservateurs qui y voyaient le triomphe de la révolution. En somme, il s'est montré économe, hostile à la centralisation, au pouvoir fort et aux grosses dépenses, par conséquent à ce que l'on appelle la politique jacobine ou radicale. Chose étrange et au premier abord inexplicable, le même suffrage universel, qui persiste à renommer des radicaux, rejette impitoyablement tout ce qu'ils proposent. C'est que les élections se font sur des noms de personne et on obéit de part et d'autre à un mot d'ordre. Au *referendum*, chaque mesure est jugée en elle-même. Déjà les autoritaires commencent à trouver, avec Louis Blanc, que c'est une institution contre-révolutionnaire. On a été jusqu'à l'appeler le phylloxera du scrutin. D'autre part, les conservateurs, opérant un chassé-croisé non moins complet, le vantent et y cherchent un refuge.

Rien de plus curieux que l'activité politique en Suisse sur le terrain de la révision constitutionnelle. D'après des tableaux très instructifs publiés en 1880 par M. Chatelanat, dans le *Manuel statistique de la Suisse*, nous voyons que, de 1830 à 1879, il y a eu 115 révisions de constitutions cantonales et trois révisions de la constitution fédérale. Vaud, Schaffouse, Bâle-Ville et Schwyz ont chacun changé leur constitution cinq fois en tout ou en partie. De 1830 à 1847, on compte 27 révisions qui font passer la Suisse de la république aristocratique à la république démocratique. De 1846 à 1862, 22 révisions qui ont pour but d'établir définitivement la démocratie représentative. De 1860 à 1880, nouvelles révisions pour passer au gouvernement populaire direct. Ce qui est digne de remarque, c'est que ces changements si profonds dans le régime politique se sont accomplis pacifiquement. Partout aussi on a rendu plus faciles les révisions constitutionnelles. Les conseils ou bien le peuple lui-même peuvent généralement en prendre l'initiative.

Voici quelle est actuellement dans chaque canton la part que le peuple prend directement au gouvernement. Zurich: *referendum*

obligatoire deux fois par an; initiative des lois accordée à tout groupe de 5,000 électeurs. Berne: *referendum* obligatoire; 8,000 électeurs peuvent exiger la démission et la réélection du grand-conseil. Lucerne: *veto* contre toute dépense de 200,000 fr. en capital, ou de 20,000 fr. annuellement accordé à tout groupe de 5,000 électeurs. Uri: *landsgemeinde*, c'est à dire gouvernement par le peuple entier réuni en assemblée générale. Schwyz: *referendum* obligatoire; *veto* à tout groupe de 2,000 électeurs. Obwalden: *landsgemeinde*. Nidwalden: *landsgemeinde*. Glaris: *landsgemeinde*. Zug: *veto* pour toute dépense de 40,000 fr. en une fois, ou de 5,000 fr. annuellement, accordé à tout groupe de 500 électeurs; initiative des lois pour 1,000 électeurs. Fribourg: démocratie représentative. Soleure: *referendum* obligatoire; initiative pour 2,000 électeurs. Bâle-Ville: *veto* et *referendum* facultatif sur la demande de 1,000 électeurs; initiative des lois pour le même nombre. Bâle-Campagne: *referendum* obligatoire; initiative à 1,500 électeurs. Schaffouse: *veto* et initiative à tout groupe de 1,000 électeurs. Appenzell A. R.: *landsgemeinde*. Appenzell I. R.: *landsgemeinde*. Saint-Gall: *veto* à 6,000 électeurs. Grisons: *referendum* obligatoire. Argovie: *referendum* obligatoire deux fois par an; initiative à 5,000 électeurs. Thurgovie: *referendum* obligatoire; initiative à 2,500 électeurs; droit pour 5,000 habitants de réclamer la démission du conseil. Tessin: *referendum* facultatif à la demande de 5,000 électeurs. Vaud: initiative pour 6,000 électeurs; *referendum* facultatif à proposer par le grand-conseil. Valais: *referendum* en matière financière. Neuchâtel: *referendum* facultatif sur la demande de 3,000 électeurs. Genève: *referendum* facultatif sur la demande de 3,500 électeurs. Le seul canton qui n'ait pas encore adopté le gouvernement populaire sous l'une ou l'autre forme, est un canton catholique: Fribourg.

Il est intéressant de connaître les principales votations qui ont eu lieu en vertu du *referendum* fédéral introduit dans la constitution en 1874. Une loi est proposée pour modifier le droit électoral fédéral; 100,674 voix se réunissent pour signer le *veto* et la loi soumise au vote populaire, le 23 mai 1874, est rejetée par 207,263 voix contre 252,583. Le même jour, une autre loi concernant l'état-civil, contre laquelle le *veto* avait été signé par 106,560 électeurs, est cependant acceptée par 213,199, contre 205,069. Une loi sur les billets de banque, frappée de *veto* par 35,886 électeurs, est rejetée, le 23 avril 1876, par 193,253 voix contre 120,068. Une loi concernant une indemnité à payer par ceux qui sont dispensés du service militaire

est rejetée deux fois de suite: la première fois, le 9 juillet 1876, par 184,894 voix contre 150,157 et une seconde fois, sous une forme nouvelle, le 21 octobre 1877, par 181,383 voix contre 170,223. La loi sur le travail dans les fabriques est, au contraire, adoptée par 181,204 contre 170,857 voix (21 octobre 1877.) Une nouvelle proposition pour la réforme du droit électoral est de nouveau rejetée le même jour par 213,230 voix contre 131,557. L'opposition contre le projet avait gagné beaucoup de terrain. La loi accordant une subvention aux chemins de fer alpins et notamment au Gothard est approuvée à une grande majorité (19 janvier 1879): 278,731 *oui* contre 115,571 *non*, malgré une opposition extrêmement violente.

Une loi fédérale du 14 juin 1881, s'appuyant sur l'article 27 de la constitution, organisait un bureau fédéral d'instruction publique avec un secrétaire et quelques employés entraînant une dépense de 20,000 fr. environ. Ce devait être un bureau d'information et de statistique, dans le genre du *Board of Education* qui rend de si grands services aux États-Unis, sans intervenir dans la législation scolaire, qui est du ressort des états, comme elle l'est des cantons en Suisse. Les cantons catholiques et les conservateurs des cantons protestants virent dans cette mesure un premier pas vers la centralisation de l'instruction que rêvent, dit-on, les radicaux. Le *referendum* fut réclamé et, le 20 novembre 1882, 318,139 *non*, contre 172,010 *oui*, rejetèrent la loi.

Une autre votation populaire a eu lieu le 11 mai 1884 concernant les quatre lois suivantes:

1^o Loi du 11 décembre 1883 sur l'organisation du département fédéral de justice et police. Il s'agissait de nommer un secrétaire spécial pour les affaires de justice et de législation avec un traitement de 5,500 à 7,000 fr.

2^o Loi du 11 décembre 1883 concernant les taxes de patente des voyageurs de commerce. Arrêté fédéral (*Bundesbeschluss*): « Les voyageurs de commerce, voyageant en Suisse, pour le compte d'une maison suisse, pourront, sur la simple justification de leur identité, prendre, sans être soumis à aucun droit de patente, des commandes avec ou sans échantillons, pourvu qu'ils n'aient pas de marchandises avec eux. » Mesure très juste, car les commis-voyageurs étrangers jouissent de cette faveur.

3^o Loi fédérale du 19 décembre 1883, concernant l'adjonction d'un article au code pénal fédéral du 4 février 1853. Mesure désignée sous le nom de: « Article de Stabio. » (Art. 74 *bis*.) « Lorsque,

dans une affaire criminelle de leur ressort, la confiance en l'indépendance ou l'impartialité des tribunaux cantonaux est ébranlée, par suite d'agitations politiques, le conseil fédéral peut renvoyer au tribunal fédéral l'instruction et le jugement de la cause, même s'il s'agit d'un crime non prévu par le présent code. Dans ce dernier cas, le tribunal fédéral statue d'après la législation du canton dans lequel le crime a été commis. »

4° Arrêté fédéral du 19 décembre 1883 allouant une subvention de 10,000 fr. à la légation suisse à Washington pour son secrétariat.

Le *referendum* a été demandé contre toutes les lois et arrêtés fédéraux, et les résultats ont été ceux-ci:

Votation du 11 mai 1884.

1° Organisation du dép. féd.	214,916	<i>non</i>	149,729	<i>oui</i>
2° Patentes des voyageurs	189,550	»	174,195	»
3° Code pénal (Article de Stabio)	202,773	»	159,068	»
4° Légation de Washington	219,728	»	137,821	»

Ce rejet persistant des lois fédérales constituait une déclaration de méfiance contre les autorités centrales. Ce qui avait surtout amené cette disposition des esprits, c'était la loi concernant la compétence judiciaire, qui avait, disait-on, pour but de soustraire les minorités radicales et émeutières à la juridiction des tribunaux cantonaux, mesure d'exception imaginée à la suite des troubles qui avaient eu lieu à Stabio dans le Tessin.

IV.

Comme on le voit, le *referendum* n'est pas complaisant: volontiers il rejette; il dit deux fois *non*, pour une fois *oui*. Cependant il a approuvé les meilleures lois qui lui aient été présentées, et s'il en a rejeté, c'est par antipathie contre la centralisation et contre les grosses dépenses, sentiment qu'un économiste ne peut blâmer. Ce qui est remarquable aussi, c'est que dans la plupart des votations les voix se partagent presque également.

M. G. Niederer de Trogen a publié dans le *Journal de statistique suisse* (1882) un tableau des votes populaires au *referendum* qui ont eu lieu dans le canton de Zurich depuis la révision de la constitution, en 1869, jusqu'en 1882. Le peuple s'est prononcé dans 28 *referendums* sur 91 lois et décrets, dont 11 émanés du droit d'initiative. Contrairement à ce qui s'est passé au vote fédéral, nous avons

ici 66 acceptations et seulement 25 rejets. Les questions les plus difficiles ont été soumises au vote populaire; ainsi une révision de certains livres du code de procédure civile et du code de procédure criminelle, des lois sur les faillites, sur les expropriations, sur l'organisation de l'enseignement, sur le monopole des banques d'émission et même sur un règlement pour la destruction des hantons. Les votes sont à peu près semblables à ceux que pourrait émettre une bonne chambre ordinaire, avec cette différence que le peuple est féroce ment hostile à toute dépense pour ses fonctionnaires, même justifiée. Il repousse jusqu'à trois fois une loi concernant les traitements; il refuse d'accorder une indemnité aux instituteurs et aux pasteurs non placés; il ne veut pas augmenter le subside pour le Gothard ni pour des constructions nouvelles du Polytechnicum; il ne consent pas à l'impôt sur le revenu des communes; mais je ne remarque aucun vote qui ait une tendance démagogique ou niveleuse. L'initiative de 5,000 citoyens avait demandé que l'état prît en mains le commerce des blés, la proposition fut rejetée par 30,000 voix contre 16,000.

Le nombre des électeurs prenant part au vote des *referendums* est toujours très considérable; il s'élève parfois jusqu'à 88 pour cent des inscrits et il n'est pas descendu au dessous de 66. Ce qui est très honorable, c'est que les abstentions ont été le moins nombreuses quand il s'est agi des lois concernant l'enseignement. En ceci le peuple s'est départi de son goût pour l'économie; ainsi il a approuvé l'intervention de l'état dans les dépenses faites par les communes pour les locaux d'école; il a facilité l'admission des élèves pauvres dans l'enseignement supérieur; il a repoussé aussi la proposition faite par l'initiative de 5,000 citoyens de supprimer l'obligation de la vaccine, et récemment, par 25,577 voix contre 21,377, il a refusé de réintroduire la peine de mort dans le code pénal zuricois.

Comme le dit M. G. Niederer, l'auteur de l'article à qui nous empruntons ces détails, il est regrettable qu'on n'ait pas publié de tableaux des votes populaires dans les autres cantons. D'après les notes que j'ai prises à ce sujet, je crois pouvoir dire que les résultats sont, en somme, assez semblables à ceux que l'on a constatés dans le canton de Zurich. Dans Bâle-Campagne j'ai entendu reprocher au *referendum* de la majorité rurale sa parcimonie excessive, qui a réduit outre mesure le traitement des pasteurs, des instituteurs et de la plupart des employés. Dans Bâle-Ville on se plaignait que le *referendum* eût construit sur le Rhin un troisième pont,

qui a coûté un million et qui ne sert presque à rien, prodigalité qui s'explique parce que ce sont les riches qui payent et les ouvriers qui se servent du pont. Dans Neuchâtel, les radicaux du grand-conseil avaient établi l'impôt progressif; le vote populaire, chose bien curieuse, l'a rejeté. D'autre part, récemment, les radicaux, au pouvoir aussi dans le canton de Vaud, y ont introduit une taxe sur le capital si durement progressive qu'il fera fuir, dit-on, toutes les personnes aisées, et cependant ils sont parvenus à la faire approuver par le peuple.

En somme, le *referendum* n'a pas justifié les objections qu'on lui avait adressées. Les électeurs, il est vrai, sont très fréquemment appelés à voter, mais ils ne s'en sont pas lassés et leurs décisions n'ont pas été trop souvent contraires à l'intérêt général. Nul n'affirmera qu'elles aient toutes été les meilleures possible. On peut leur reprocher parfois d'être inspirées par un esprit un peu étroit et trop parcimonieux; mais les assemblées législatives sont-elles donc partout des modèles d'intelligence politique, de sagesse et de prévoyance, et ne péchent-elles point partout par leur facilité à dépenser, à emprunter et à créer de nouveaux impôts? Loin d'exciter les passions révolutionnaires, le *referendum* les calme, parce que la volonté de la majorité se manifeste si clairement, qu'elle ôte à la minorité le droit et l'envie de s'y opposer par la force. Et d'ailleurs, elle peut, grâce à la propagande, à la presse et aux discours, convertir le peuple à ses idées et devenir, à son tour, majorité.

Le *referendum* pourra-t-il être adopté avec avantage dans d'autres pays? La Suisse, il ne faut pas l'oublier, se trouve en des conditions exceptionnellement favorables à ce mode de gouvernement. Le pays est divisé en un grand nombre de petits états autonomes où les votations sont bien plus faciles et moins redoutables que dans un grand pays. La compétence du pouvoir fédéral est très limitée; il a peu de lois et de règlements généraux à faire, et ainsi, le peuple suisse tout entier n'a que rarement l'occasion d'émettre un vote. Dans les *landsgemeinden* et dans les communes, le peuple suisse est habitué à se gouverner lui-même depuis le moyen-âge. Le régime républicain y existe dès l'origine et il est devenu complètement démocratique par une série de réformes successives qui constituent, pour ainsi dire, une évolution naturelle. La distance entre les différentes classes de la société est moindre qu'ailleurs. Sauf dans quelques villes, comme Bâle, Genève et Zurich, il n'y a

pas de grandes fortunes et presque nulle part de paupérisme. L'égalité des conditions est grande et c'est, comme l'ont montré les plus éminents politiques, Aristote et Montesquieu entre autres, une condition essentielle pour la marche régulière de la démocratie. En outre, la Suisse, état neutre placé sous la garantie de l'Europe, n'a pas à s'occuper de politique étrangère. Il serait dangereux de confier celle-ci aux décisions du *referendum*, quoique le peuple, livré à lui-même, incline vers la paix comme vers l'économie.

V.

On peut affirmer d'ailleurs que le régime parlementaire devient aussi très impropre à diriger les affaires extérieures d'un pays où l'influence décisive est acquise à la presse et à une chambre émanée d'un suffrage très étendu. Ce que nous avons vu récemment en France et en Angleterre le prouve de la façon la plus claire. Pour bien diriger la politique étrangère, il faut qu'un cabinet ait de la suite dans les idées, qu'il soit libre d'agir, sans se préoccuper des variations de l'opinion et des journaux, et qu'il ait assez de consistance et de durée pour que les autres puissances puissent lier partie avec lui. Aucune de ces conditions ne se retrouve plus dans le régime parlementaire tel qu'il est pratiqué aujourd'hui dans la plupart des pays constitutionnels.

Depuis 1870 il y a eu en France 24 changements de cabinet, et quelquefois le portefeuille des affaires étrangères a été confié à des hommes, distingués sans doute, mais nullement préparés à ces difficiles fonctions. La France a eu la sagesse de se recueillir et de ne pas s'engager dans la « forêt obscure » des alliances et des combinaisons diplomatiques. Néanmoins, la chambre n'a pas manqué de se contredire et de commettre des fautes. Ainsi, l'Angleterre lui offre d'intervenir en Égypte, elle refuse. Elle fait bien probablement, mais bientôt elle le regrette, renverse M. de Freycinet à la première occasion et s'efforce de reconquérir une position dont elle n'avait pas voulu. M. Ferry arrive et, obéissant à l'opinion, il s'engage à fond dans les entreprises coloniales, ce qui amène nécessairement des froissements et un choc avec la Chine. La chambre prend de l'humeur et, à cause d'un petit échec d'avant-poste, jette à terre le cabinet qui va conclure le traité de paix qu'elle désire. En Angleterre, quel spectacle plus désolant que celui des hésitations, des contradictions, des fautes répétées commises par l'homme d'état le plus

éminent de notre temps, M. Gladstone, uniquement parce qu'il doit tenir compte des exigences de l'opinion publique, de la presse et des partis, au sein du parlement. Sans cesse harcelé par les questions de tous, par les attaques de l'opposition, par les résistances et les vues divergentes de ses propres partisans, par la nécessité de maintenir la majorité, non seulement la liberté d'allure, mais le temps même de la réflexion lui fait défaut; et, oubliant ce mot juste de Lincoln: « Il ne faut pas changer de chevaux au milieu du gué, » la chambre des communes le met en minorité sur une question d'impôt au moment même où, après de laborieuses négociations, il va signer le traité avec la Russie.

Il faut bien se pénétrer de cette vérité qui deviendra chaque jour plus évidente: La démocratie, avec le régime représentatif, non moins qu'avec le gouvernement direct, est incapable de faire de la bonne politique étrangère. C'est pourquoi les États-Unis ont pris la sage résolution de s'en abstenir. Est-ce un reproche à faire aux institutions démocratiques? Nullement; car le premier devoir de tout gouvernement est de s'occuper d'abord des affaires intérieures de la nation même; moins il se mêlera de celles d'autrui, mieux ce sera pour le peuple. En tout cas, il est certain qu'il y aurait grand avantage à remettre au pays le droit de décider la guerre. Comme le disait récemment en Angleterre, avec une grande éloquence, M. Jesse Collings, aucun ministre, aucun monarque ne devrait pouvoir à son gré déclarer la guerre. Cette redoutable décision devrait être réservée à ceux qui en supporteront les conséquences, au prix de leur sang et de leur argent.

Le gouvernement direct, qui s'est établi en Suisse sous la forme du *referendum*, était et est encore très répandu en Europe et on, peut dire, dans le monde entier sous celle de l'assemblée générale des citoyens. Comme nous l'avons dit, il était pratiqué chez les Germains, dans les Champs de mars et de mai. Nous le trouvons dans le *Tunscipmot* des Anglo-Saxons, comme dans les meetings des *Townships* en Amérique et des *Vestrys* en Angleterre; dans les réunions sur la place publique au sein des républiques italiennes et, récemment encore, dans les assemblées des villages du lombard-vénitien. Dans la *Dessah* javanaise, dans le *Mir* russe, dans l'*Allmend* germanique, comme dans le clan écossais et dans la tribu indienne, les résolutions d'intérêt général sont prises par tous les intéressés. Quoi de plus naturel? Une loi a introduit le *referendum* en Angleterre pour décider la création de bibliothèques communales (*Free li-*

braries) et on a vu récemment à Glasgow la question décidée par un plébiscite où 28,946 voix s'étaient prononcées contre et 22,755 pour. Toutefois, pour que le *referendum* donne de bons fruits, il faut que le peuple soit éclairé, habitué à se gouverner lui-même et que tout ne se décide pas au centre. Dans les pays catholiques où le clergé est maître dans les campagnes, ce serait lui seul qui dicterait les plébiscites.

Il se peut que les institutions démocratiques ne parviennent pas à garantir suffisamment l'ordre, dont nos sociétés industrielles et à travail divisé ont bien plus besoin que les sociétés de l'antiquité et du moyen-âge, et dans ce cas nous serons ramenés au despotisme; car, avec une grande armée permanente, le pouvoir exécutif, obéissant au vœu des classes supérieures, peut toujours supprimer la liberté. Mais si la liberté et la démocratie se maintiennent et nous préservent du césarisme, il est certain que le peuple voudra prendre en mains la direction des affaires publiques, de plus en plus, à mesure qu'il s'instruira et qu'il verra mieux le rapport intime qui existe entre la législation et ses intérêts individuels. Dès lors il introduira sous l'une ou l'autre forme le gouvernement direct. La Suisse qui marche à l'avant-garde des réformes démocratiques nous a montré le chemin. S'il faut que la volonté du peuple se fasse, ne vaut-il pas mieux qu'elle se manifeste paisiblement et régulièrement par un plébiscite, comme dans les cantons suisses, plutôt que tumultueusement et d'une façon peu décisive, comme cela a lieu en Angleterre au moyen des meetings, des processions et des démonstrations, et en Irlande au moyen de batailles entre nationalistes et orangistes?

Si les masses sont appelées à voter les lois, ou elles s'instruiront, ou on les instruira et, en tous cas, la vraie civilisation qui consiste dans la diffusion des lumières et des idées justes y gagnera. Un mot profond de Tocqueville se réaliserait: « L'extrême démocratie prévient les dangers de la démocratie. »

ÉMILE DE L'AVELBYE.
