

Rapport

du

**Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant
la pétition du Comité central, au nom du Volksverein
suisse, de la réunion des délégués de cette société.**

(Du 28 novembre 1879.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le Comité central du Volksverein suisse a remis le 1^{er} octobre dernier à M. le Président du Conseil national, pour l'Assemblée fédérale, un mémoire de la réunion des délégués de cette société, d'après lequel cette réunion a pris, le 28 septembre, à Langenthal, la décision suivante:

« I. Le Volksverein suisse prie l'Assemblée fédérale de procéder sans retard, de sa propre initiative, à la révision des art. 39 et 120 de la Constitution fédérale, et cela séparément. »

Toutefois, on ne réclame pas une révision totale.

Nous croyons devoir reproduire ici le texte des deux articles constitutionnels dont il s'agit.

Article 39.

« La Confédération a le droit de décréter par voie législative des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque.

« Elle ne peut cependant créer aucun monopole pour l'émission des billets de banque, ni décréter l'acceptation obligatoire de ces billets. »

Article 120.

« Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la révision de la Constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

« Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la révision. »

« II. Le Volksverein demande à l'Assemblée fédérale, par l'entremise du Conseil fédéral, que l'on discute sans retard le projet de Code fédéral des obligations. »

Comme annexe, le Comité central joint la reproduction des discours qui ont été prononcés dans cette réunion.

Ces documents nous ont été transmis par M. le Président du Conseil national, en date du 11 octobre, afin que nous eussions la faculté de faire le plus tôt possible notre rapport et de présenter nos propositions.

En conséquence, nous avons l'honneur de vous soumettre notre rapport sur cette pétition, et, en première ligne, sur l'un des points indiqués sous le chiffre I, savoir « la révision de l'art. 120 de la Constitution fédérale. »

En présence de cette demande, nous nous trouvons dans la situation toute particulière de devoir, avant tout, rechercher quel est le sens réel que les pétitionnaires peuvent bien donner à leur requête.

Lorsque le Volksverein prie l'Assemblée fédérale de « procéder sans retard, de sa propre initiative, à la révision de l'art. 120 de la Constitution fédérale », cette demande peut être interprétée de deux façons différentes :

la première, dans le sens qu'il plaise à l'Assemblée fédérale de soumettre au peuple, sans retard et de sa propre initiative, la question de savoir s'il veut une révision de l'article 120 de la Constitution fédérale ;

la seconde, dans le sens qu'il plaise à l'Assemblée fédérale de prendre en mains, sans retard et de sa propre initiative, la révi-

sion de l'art. 120 de la Constitution fédérale et de soumettre ensuite l'article révisé à l'acceptation ou au rejet du peuple et des Cantons.

Comme la pétition nous laisse le soin d'éclaircir la question et d'interpréter nous-mêmes sa demande, et qu'elle se borne à se référer à l'annexe qui accompagne sa requête et qui est un résumé des opinions qui se sont fait jour à l'assemblée des délégués du Volksverein à Langenthal le 28 septembre dernier, lors des délibérations qui ont eu lieu sur cet objet, nous nous voyons dans l'obligation d'extraire de ce résumé les points qui ont trait à la révision de l'article 120. Or, comme les orateurs se sont trouvés être d'opinions très-diverses sur ce sujet, nous sommes tenus de prendre pour base d'un exposé fidèle les orateurs dont la manière de voir a obtenu la majorité à la votation et a trouvé son expression dans la requête qui nous occupe.

Ce sont MM. Curti, à Zurich, et Brunner, Conseiller national, à Berne. Malheureusement, nous trouvons — ce qui peut être causé par une lacune du compte rendu de l'assemblée — que, dans leurs discours, il n'y a que peu de chose qui puisse servir à donner un éclaircissement suffisant.

Quant au premier de ces orateurs, nous ne trouvons que ce qui suit, dans le résumé, au sujet de la révision: « Se tournant vers le rapporteur, il conteste, avant tout, la nécessité d'une révision totale; l'Assemblée fédérale peut, comme pour l'art. 65, se borner à la révision des art. 39 et 120. On doit pouvoir, en tout temps, réviser la Constitution si l'une quelconque de ses dispositions ne plait plus au peuple. Il faut aussi pouvoir remédier à l'inconvénient que le peuple ne peut pas, sans la volonté des Chambres, modifier un article. »

Du second orateur, on ne relate que les paroles suivantes ayant trait à cette question: « Maintenant, nous avons un mouvement qui peut, mais qui ne doit pas nécessairement entraîner après lui une révision totale, car la Constitution fédérale n'interdit pas la révision partielle. L'orateur n'a pas encore pu se faire une opinion déterminée sur le monopole des billets de banque; c'est pourquoi il vote pour la proposition Curti, qui demande à l'Assemblée fédérale de discuter la question de révision de l'art. 39. Toutefois, cette question ne doit pas être soumise au peuple d'une manière générale, mais il ne faut avoir en vue que la révision des art. 39 et 120 seulement.

Si nous devons admettre, d'après cette dernière assertion, que le sens de la pétition est de poser en première ligne au peuple la question de savoir s'il veut, oui ou non, une révision des art. 39

et 120, l'exposé du premier des orateurs cités, dont les propositions — qui malheureusement ne sont ténorisées nulle part — ont été soumises à la votation et ont obtenu la majorité, conduit bien plutôt à supposer qu'il s'agit, pour l'art. 120, de procéder comme on l'a fait pour l'art. 65, c'est-à-dire que les Conseils le révisent dans le sens de l'introduction de l'initiative directe du peuple, afin de permettre des révisions partielles, et que le nouvel article soit ensuite soumis à la votation populaire.

Dans l'incertitude où nous sommes sur le sens et la portée de la pétition, incertitude que n'ont point écartée les discours prononcés, auxquels se réfère le mémoire, nous nous voyons dans l'obligation d'étendre notre rapport aux deux alternatives qui peuvent se présenter.

Sur la première, nous pouvons nous résumer brièvement.

De quelque façon que l'on interprète du reste l'art. 120 de la Constitution fédérale au sujet de la question de savoir s'il n'est applicable qu'à la révision totale de la Constitution ou s'il trouve aussi son application à une révision partielle, il y est dit clairement et sans ambages que la question de savoir si l'on doit procéder à la révision de la Constitution ne peut être posée au peuple que dans deux cas :

- 1° lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la révision et que l'autre section n'y consent pas ;
- 2° lorsque 50,000 citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision.

Or, nous ne nous trouvons en présence d'aucun de ces deux cas. Les deux sections de l'Assemblée fédérale ne se sont pas occupées d'une révision de la Constitution et n'ont pas pris à ce sujet des décisions divergentes. De plus, nous n'avons pas devant nous les signatures de 50,000 citoyens suisses ayant droit de voter. Il n'est donc pas admissible en ce moment, sous le rapport constitutionnel, de consulter le peuple pour savoir s'il veut une révision, partielle ou générale, de la Constitution fédérale.

Nous croyons devoir nous abstenir d'élucider davantage cette question, et cela d'autant plus que la teneur quelque peu obscure de la demande nous paraît plutôt avoir le sens que l'Assemblée fédérale doit, sans retard, procéder d'elle-même à la révision de l'article 120 et soumettre à la votation du peuple et des Cantons l'article une fois révisé.

A cette occasion, il y a lieu d'examiner :
si ce mode est admissible, au point de vue constitutionnel ; en

cas d'affirmative, dans quel sens l'article 120 devrait être modifié selon les vues des pétitionnaires;
s'il y a lieu d'entrer, oui ou non, en matière.

I.

La première question, celle de savoir si l'Assemblée fédérale est compétente pour procéder de sa propre autorité, naturellement sous réserve de la votation du peuple et des Cantons, à la révision d'un ou de plusieurs articles de la Constitution fédérale, a été tranchée dans le sens affirmatif, par l'Assemblée fédérale elle-même, à l'occasion de la révision de l'art. 65 de cette Constitution (peine de mort).

Or, bien qu'il soit inutile de discuter davantage sur ce point, il sera néanmoins important d'indiquer ici clairement sur quelles dispositions de la Constitution fédérale repose cette compétence et quel est le mode à suivre pour des révisions partielles de la Constitution.

L'Assemblée fédérale dérive ce droit de l'art. 84 de la Constitution fédérale, qui est conçu comme suit: « Le Conseil national et le Conseil des Etats délibèrent sur tous les objets que la présente Constitution place dans le ressort de la Confédération et qui ne sont pas attribués à une autre autorité fédérale », ainsi que de l'art. 85, qui dit: « Les affaires de la compétence des deux Conseils sont notamment les suivantes: Chiffre 14. La révision de la Constitution fédérale. »

Les art. 118, 119, 120 et 121, relatifs à la révision de la Constitution fédérale, n'ont point créé, en faveur de l'Assemblée, un nouveau droit, qu'elle ne possédât pas déjà dans les dispositions en vigueur auparavant; elle serait pleinement compétente pour procéder à la révision, alors même que ces articles n'auraient pas existé.

En revanche, sans l'art. 120, il pourrait se présenter le cas qu'une révision de la Constitution fédérale ne pût absolument pas aboutir, soit parce que les deux Conseils lui seraient opposés, soit parce que l'un des deux la décréterait et que l'autre n'y consentirait pas. Dans cette dernière alternative, l'affaire n'est pas abandonnée pour le moment, comme dans les autres cas législatifs, jusqu'à ce qu'un des deux Conseils la reprenne; la question de savoir s'il y aura, oui ou non, une révision est présentée à la votation du peuple. Dans la première alternative, 50,000 citoyens peuvent prendre l'initiative, et le peuple est également appelé à se prononcer directement.

Mais l'article 120 et le mode de procéder qui y est prescrit n'ont trait uniquement qu'à la révision générale et totale de la Constitution fédérale.

Chaque membre de l'Assemblée fédérale a le droit de proposer la révision d'un ou de plusieurs articles de la Constitution ; une demande de ce genre peut en tout temps être provoquée, du sein du peuple, par voie de pétition à l'Assemblée fédérale. A teneur des articles 84 et 85, les Conseils ont le droit d'entrer en matière, mais les demandes de ce genre sont traitées comme motions ou pétitions et suivent le cours prescrit par la loi concernant les relations entre les deux Conseils. Si ceux-ci tombent d'accord pour modifier une disposition spéciale de la Constitution, cette modification est soumise au referendum, toutefois avec la différence que le referendum est obligatoire et exige la votation non seulement du peuple, mais encore des Cantons. Si, au contraire, ils ne tombent pas d'accord, la question de révision spéciale est abandonnée, jusqu'à ce qu'un des deux Conseils la reprenne.

Il en est autrement lorsqu'un des deux Conseils, poursuivant un but de réforme plus général, décide la révision de la Constitution et que l'autre n'y consent pas, ou lorsque 50,000 citoyens ayant droit de voter et suivant un grand mouvement populaire allant au delà des détails, réclament la révision de la Constitution.

Dans ce cas, mais seulement dans ce cas, il y a lieu d'appliquer l'art. 120. Si le peuple résout affirmativement la question qui lui est posée de savoir si la Constitution existante doit être révisée, il y a dissolution et renouvellement intégral des deux Conseils.

Nous n'avons absolument pas la prétention que ces explications disent quoi que ce soit de nouveau. Elles répondent à l'idée primitive des dispositions constitutionnelles respectives qui ont passé telles quelles de la Constitution de 1848 dans celle de 1874, à l'interprétation législative et à la loi fédérale du 5 décembre 1867 (art. 5, alinéa 2) concernant le mode de procéder pour les demandes de révision de la Constitution fédérale, ainsi qu'au texte de la Constitution elle-même et à la nature des circonstances dont il s'agit. En effet, bien qu'on puisse tenter de démontrer qu'il n'existe aucune différence entre une révision totale et une révision partielle, attendu qu'il ne sera jamais question de changer tous les articles de la Constitution, que les demandes de modification porteront toujours sur certaines dispositions déterminées, et que l'on ne verrait par conséquent pas pourquoi le mode de procéder pour la révision totale ne serait pas appliqué aussi en entier aux révisions partielles, une tentative de ce genre, alors même qu'elle devrait réussir au point de vue de la logique abstraite, ne pourrait cependant prévaloir sur

la conviction, qui se base sur l'observation de la vie politique réelle, que cette différence existe quand même. Pour tout argument, il suffit de se référer aux expériences faites lors de la révision constitutionnelle de 1866, à propos de laquelle la révision totale était expressément en opposition à la révision partielle, et où certains points furent rejetés précisément par le parti qui les a plus tard défendus avec le plus de zèle, lorsqu'ils se sont trouvés en connexion avec la révision totale.

Nous ne voulons pas parler plus longuement des difficultés insurmontables contre lesquelles se heurterait ou pourrait se heurter, en pratique, l'interprétation d'après laquelle l'art. 120 serait applicable à toute révision partielle. Nous nous bornerons à énumérer les suivantes, qui frappent au premier coup d'œil.

Si l'on admet que, dans le cas où les Conseils ne sont pas d'accord sur un article à réviser, la question de la révision partielle doit être portée devant le peuple, il en résulte fatalement que les deux Conseils, même celui qui représentait l'opinion de la majorité du peuple, doivent être soumis à réélection pour procéder à la révision. Or, dans une révision partielle, la question ne peut pas être posée au peuple d'une manière aussi abstraite que s'il s'agit d'une révision totale, c'est-à-dire en lui demandant purement et simplement s'il veut réviser ou non ; au contraire, la révision partielle renferme par elle-même un programme déterminé, et le peuple, qui est appelé à se prononcer après avoir eu connaissance des discussions des Chambres, ainsi que des divergences qui se sont produites, déciderait la question de fond en adoptant la révision partielle. Ainsi, pour citer un exemple pratique récent, le peuple aurait été appelé à décider, ce printemps, que l'article 65, interdisant la peine capitale, devait être révisé dans le sens de la suppression de cette interdiction. Après cette décision, on aurait dû renouveler intégralement les deux Conseils. Dans quel but ? Pour délibérer sur une chose déjà décidée ? Pourront-ils soumettre ensuite au peuple, comme résultat de leurs travaux, une proposition contraire à ce qu'il a décidé, ou bien ont-ils doré et déjà un mandat impératif pour leurs délibérations ? Le peuple lui-même peut-il, lors de la votation sur un projet qui lui est présenté, modifier sa première votation sur le principe, et dire : Non, la peine de mort doit rester abolie ? Ou bien ne peut-il être consulté que sur le mode d'appliquer sa précédente décision, en en respectant le fond ? Ou bien, enfin, comment pourrait-on admettre que le peuple eût décidé, en principe, la suppression de la partie essentielle de l'art. 65, et qu'il la rejette ensuite lors de la votation sur le projet qui lui est présenté en conformité de sa décision ? La question est-elle réglée par là et la décision préalable annulée, ou bien les Conseils

élus à nouveau doivent-ils faire des expériences sur l'art. 65 et présenter continuellement de nouvelles rédactions jusqu'à ce que l'une d'entre elles soit adoptée? Quelle position est faite, du reste, aux Conseils nouvellement élus ensuite de la première décision? En dépit de l'art. 91 de la Constitution fédérale, d'après lequel les membres des Conseils votent sans instructions, ont-ils une obligation, ne fût-elle que morale, de n'exécuter que les points pour lesquels ils ont été élus, ou bien se mettent-ils en désaccord avec leur mandat s'ils sont *tous deux* d'une autre opinion que le peuple? etc., etc.

Ces complications, et bien d'autres encore, sont possibles si l'on veut interpréter les textes en ce sens que la révision partielle par l'Assemblée fédérale rentre sous le coup des dispositions de l'art. 120 et que, si les Conseils n'ont pas pu se mettre d'accord, la question doit être soumise à la votation populaire.

Il suffirait qu'une révision constitutionnelle entraînant une seule fois des complications aussi déplorables, pour porter un coup fatal à nos institutions démocratiques et leur enlever toute considération et toute confiance bien au delà de nos frontières.

Nous avons cru devoir discuter cette interprétation, attendu qu'elle a été souvent mise en avant ces derniers temps et qu'elle semble avoir été admise par la pétition.

Nous résumons notre réponse à la première question en disant que l'Assemblée fédérale est incontestablement en droit de procéder à une révision partielle; que cette compétence se base sur les art. 71, 84 et 85 de la Constitution fédérale; que les demandes qui lui sont adressées dans ce sens doivent être traitées selon les prescriptions des règlements des deux Conseils et de la loi fédérale sur les relations entre le Conseil national et le Conseil des Etats, et qu'une loi adoptée pour modifier la Constitution doit être soumise d'office à la votation du peuple et des Cantons.

II.

La pétition invite l'Assemblée fédérale à procéder sans retard à la révision de l'art. 120.

Dans quel sens?

A notre grand regret, nous ne trouvons là-dessus, dans le mémoire des pétitionnaires, aucun autre renseignement que la phrase que nous avons relevée plus haut, savoir: « On doit pouvoir, en tout temps, réviser la Constitution si l'une quelconque de ses dispositions ne plaît plus au peuple. Il faut aussi pouvoir remédier à

l'inconvénient que le peuple ne peut pas, sans la volonté des Chambres, modifier un article. »

Nous croyons ne pas faire erreur en admettant que les pétitionnaires désirent voir compléter l'article 120 par l'adjonction de nouvelles dispositions donnant au peuple l'initiative pour la suppression ou la modification de certains articles constitutionnels ou pour l'adoption de nouveaux articles sur certaines matières.

Nous ne sommes pas en mesure d'indiquer le détail des voies et moyens par lesquels on doit, dans l'opinion des pétitionnaires, organiser ce droit du peuple relatif à la révision partielle, en opposition à l'initiative existant actuellement pour la révision totale.

III.

Si nous devons nous prononcer sur cette demande, il nous semble qu'elle a été jusqu'ici trop peu discutée, trop peu motivée et trop peu appuyée pour que l'Assemblée fédérale puisse décider l'entrée en matière.

La demande d'une révision constitutionnelle exige la preuve sérieuse qu'il existe réellement des abus notables et sentis par beaucoup de citoyens, des dommages notoires causés à de grands intérêts généraux, des entraves apportées au développement du pays, etc.; que ces abus, dommages et entraves ont leur source dans des dispositions de la Constitution fédérale, et qu'il n'est pas possible d'y porter remède sans supprimer ou modifier ces dispositions.

Or, il n'est pas vraisemblable, en soi, qu'une Constitution qui n'est en vigueur que depuis cinq ans et dont les dispositions ont été appliquées peu à peu — et pas même complètement, bien s'en faut — ait donné lieu déjà à des expériences suffisantes pour permettre de se former un jugement définitif sur la valeur et sur l'utilité des nouvelles institutions. En particulier, il serait difficile de présenter, à l'occasion de l'art. 120 de la Constitution, des expériences pratiques prouvant que la rédaction actuelle de cet article renferme, pour le développement régulier, prospère et progressif du pays, des entraves qui doivent être écartées sans retard.

La pétition met de nouveau en avant une question qui, comme on le sait, a formé un des points capitaux des révisions totales de 1872 et 1874, et qui était en connexité étroite avec l'extension des compétences de la Confédération, savoir la question de la participation directe du peuple à la législation du pays. Les deux questions, qui formaient un seul tout, ont trouvé, après de longs débats, leur solution dans la Constitution de 1874.

En remettant sur le tapis ces questions — *qui à l'avenir doivent également marcher ensemble* — on dépasse de beaucoup les limites d'une révision partielle.

Dans l'état actuel des choses, nous n'avons aucun motif pour examiner plus en détail la question de l'initiative et des conséquences qui, sous divers rapports, résulteraient de son introduction en matière de révision partielle de la Constitution, et nous nous bornons à vous proposer :

de ne pas donner suite à la pétition relative à l'art. 120 de la Constitution fédérale.

En ce qui concerne le second point, savoir la votation sur la révision de l'art. 39 de la Constitution fédérale, nous avons à soumettre à votre appréciation les arguments suivants :

Par des raisons constitutionnelles et de fond, nous sommes arrivés à l'opinion qu'il n'est ni utile ni surtout nécessaire de modifier l'art. 39.

Il serait très-difficile de trouver pour cet article une nouvelle rédaction correspondant mieux que l'article actuel aux vues de la majorité de notre population. Nous estimons donc qu'on ne doit pas introduire des modifications à la Constitution, uniquement pour donner place à une disposition dont la valeur est en tout cas très-douteuse.

On ne peut se dissimuler, il est vrai, que bien des défauts se rencontrent dans l'émission des billets de banque suisses et qu'il paraît nécessaire d'y apporter un prompt remède. Parmi ces défauts, nous citerons entre autre les suivantes :

- 1° Capital trop restreint de beaucoup de banques d'émission.
- 2° Défaut de dispositions législatives sur leurs opérations.
- 3° Couverture insuffisante, de sorte que le public n'a pas la sécurité nécessaire.
- 4° Absence de législation sur le chiffre d'émission autorisé pour chaque banque et sur le montant de chaque billet de banque.
- 5° Absence de tout contrôle de l'Etat.

En outre, il existe divers autres abus auxquels il faut remédier.

Mais on peut parer à tous ces inconvénients *par une nouvelle loi sur les billets de banque*, et cela d'une manière parfaitement suffisante, sans qu'il soit besoin pour cela de mettre en œuvre la révision de la Constitution.

Ce n'est que dans un seul cas, celui où l'on voudrait introduire le *monopole des billets de banque*, qu'il serait nécessaire de modifier l'art. 39. Toutefois, nous n'estimons pas qu'il soit convenable de passer subitement de l'état actuel à celui du monopole; au contraire, nous croyons que, si l'on voulait poursuivre ce but, notre émission de billets devrait, dans tous les cas, parcourir encore plusieurs phases, afin d'éclaircir les avis, encore aujourd'hui très-contradictoires, et de se procurer des notions exactes sur toute cette matière et sur les influences de l'émission sur notre situation économique.

Or, c'est une nouvelle loi, avec son contrôle de l'Etat, qui fournira la meilleure occasion dans ce but, et, lorsqu'elle aura été en vigueur pendant un certain temps, on pourra résoudre la question tout entière en meilleure connaissance de cause.

Il nous paraît que, outre les conséquences constitutionnelles fâcheuses qu'entraînerait son introduction, le côté matériel du monopole des billets de banque ne mérite pas le jugement favorable qu'on a porté sur lui de divers côtés.

Il n'est aucunement prouvé, jusqu'ici, que le crédit de notre pays dût gagner par le monopole, tandis qu'en tout cas on peut admettre comme un fait avéré que les Cantons se trouveraient ainsi privés d'un bénéfice qui leur a été attribué jusqu'ici, et qu'ils subiraient une perte dès que l'on aurait centralisé l'émission des billets de banque. Au surplus, les intérêts économiques de notre pays sont contraires au monopole des billets de banque, et la population ne le verrait introduire qu'à regret.

Avec le monopole des billets de banque, il est difficile de méconnaître les dangers que courrait le pays dans des temps de crise. Tandis que, avec de sages dispositions sur l'émission, les nombreuses banques d'émission disséminées dans les Cantons, avec les couvertures dont elles disposent et avec leurs autres ressources, seraient dans le cas d'obvier d'une manière efficace à la dépréciation des billets de banque, la Confédération, livrée à ses seules ressources, n'aurait d'autre moyen d'éviter une catastrophe et de ne pas être obligée de recourir à des mesures onéreuses, telles que le cours forcé, que de se pourvoir d'un capital de couverture d'une importance telle qu'une partie très-notable du bénéfice serait absorbée; ou bien elle se verrait dans l'obligation de s'exposer, dans le cas d'événements extraordinaires, au danger de ne pas pouvoir faire face à ses engagements, ce qui causerait un préjudice très-grand au crédit du pays à l'extérieur, ainsi qu'aux transactions à l'intérieur. Une banque fédérale, qui serait très-probablement, en fin de compte, la conséquence du monopole, offre, il est vrai, bien des

avantages qui ne sont point à dédaigner ; toutefois, une création de ce genre rencontrerait une très-vive opposition dans notre population, dont les besoins sont satisfaits au moyen des banques dissimulées dans tout le pays. Cette manière de voir a aussi ses défenseurs dans des sphères autorisées, et nous avons reçu, de diverses sociétés et de particuliers, des communications dans ce sens. C'est ainsi que, tout récemment, le comité de la société industrielle et commerciale suisse s'est prononcé, dans un mémoire qu'il nous a adressé, pour l'adoption d'une loi sur les billets de banque et contre l'introduction d'un monopole.

Nous sommes donc opposés à l'institution du monopole et à la création d'une banque fédérale, en ce sens que nous proposons, jusqu'à ce que l'on ait fait des expériences ultérieures, de ne pas entrer dans cette voie et de se borner à adopter une loi sur les billets de banque. Une fois cette loi entrée en vigueur, on verra bientôt si elle répond à toutes les exigences raisonnables et aux besoins réels, ou si une loi sur les billets de banque ne peut y satisfaire sans le monopole.

Une loi sur cette matière sera présentée dans le plus bref délai aux Chambres fédérales.

Afin de parer aux nombreuses déficiences existantes et de pouvoir présenter un projet de loi qui tienne compte de toutes les circonstances, il est nécessaire de se livrer à des études complètes sur la question.

C'est dans ce but que nous avons demandé à tous les Cantons une partie des renseignements qui nous paraissaient nécessaires ; nous convoquerons un certain nombre d'hommes experts en la matière, pour examiner notre nouveau projet de loi, et nous nous efforcerons d'accélérer l'affaire. Il aurait été impossible de présenter ce projet déjà dans la session actuelle, et il paraît également utile de ne vous soumettre que plus tard une loi bien mûrie. On a déjà reproché à la précédente loi sur les billets de banque, dans le sein de l'Assemblée fédérale, d'avoir été élaborée sans études préalables suffisantes, et sans qu'on eût tenu compte, d'une manière équitable, des circonstances existantes, ce qui en a amené le rejet par le peuple. Or, nous ne voudrions pas volontiers nous exposer encore cette fois au danger d'un second échec. En tout cas, nous croyons pouvoir présenter notre message et notre projet de loi à l'Assemblée fédérale dans sa prochaine session ordinaire.

Quant à la troisième demande des pétitionnaires, nous pouvons nous borner à faire observer que le projet de loi sur le droit des obligations et sur le droit commercial, dont le Volksverein demande la prompt adoption, figure parmi les objets à l'ordre du jour de

la session de décembre, et qu'il a été présenté à l'Assemblée fédérale avec message à l'appui. Rien n'empêche donc que l'on fasse droit, à bref délai, au vœu émis par le Volksverein, pour autant qu'il se restreint dans les limites tracées à la compétence de la Confédération par l'article 64 de la Constitution fédérale.

Agrérez, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 28 novembre 1879.

Au nom du Conseil fédéral suisse,

Le Président de la Confédération :

HAMMER.

Le Chancelier de la Confédération :

SCHLËSS.

Annexe.

Assemblée des délégués du Volksverein suisse.

. Après que diverses affaires concernant la société eurent été réglées, M. le landammann *Vigier* prend la parole pour rapporter sur la question de la révision. L'orateur pose et motive les points suivants :

I. La modification de l'art. 39 de la Constitution fédérale ne peut avoir lieu qu'au moyen d'une révision totale.

II. Il y a lieu de s'opposer à une révision totale de la Constitution fédérale en ce moment-ci, alors que la Constitution actuelle n'a encore que 5 ans d'existence.

III. Le Volksverein suisse demande à l'Assemblée fédérale, par l'entremise du Conseil fédéral, qu'une loi sur les billets de banque soit adoptée et qu'il soit créé une banque fédérale ayant le droit d'émettre des billets, mais sans monopole.

IV. Le Volksverein charge son comité de s'informer, auprès des personnes au courant des affaires, si l'Assemblée fédérale ac-

tuelle est bien disposée en faveur de la création d'une banque fédérale.

V. Le Volksverein demande à l'Assemblée fédérale, par l'entremise du Conseil fédéral, que l'on discute le plus tôt possible le projet de Code fédéral des obligations.

Les mouvements politiques trop fréquents et revenant à intervalles trop rapprochés, dit l'orateur, ne renforcent aucunement le goût du peuple pour la vie politique; ils ne font que l'affaiblir. Une révision ne réussit que dans des conditions normales, et non pas lorsque le peuple est constamment tenu dans un état d'agitation fébrile; elle doit partir du peuple et non de quelques théoriciens. Il faut d'abord que le peuple s'habitue à la Constitution actuelle; ce n'est qu'alors qu'on pourra décider quelles sont les dispositions qui ont besoin d'être modifiées. L'Helvétique, par exemple, aurait gagné plus de terrain si elle n'avait pas épuisé toutes ses forces en révisions perpétuelles. Le maintien de l'article relatif aux billets de banque n'a pas des inconvénients tels que l'on doive pour cela recourir à la révision de la Constitution tout entière. Laissons aux sphères intéressées l'appréhension d'une catastrophe provenant des billets de banque. Les principaux vices de l'organisation actuelle peuvent être écartés par une loi. L'attention et l'intérêt du peuple se portent actuellement sur d'autres questions du domaine financier, et cela dans une mesure qui fait qu'il ne faut pas songer à une révision totale partant de l'initiative du peuple entier. Réalisons d'abord les points dont parle la Constitution actuelle; il y a là une besogne suffisante. La crise actuelle n'est pas favorable à une révision dans un sens libéral.

Le rapporteur se déclare, du reste, opposé au monopole des billets de banque, qui pourrait, en cas de crise, de guerre, etc., amener de grandes calamités. Le monopole serait le premier pas vers la création du papier-monnaie; à la première crise, on décréterait le cours forcé et, par là même, le papier-monnaie. Gardons-nous de faire ce premier pas. Une banque fédérale bien dirigée n'aura aucunement besoin du monopole. Au surplus, les monopoles ne sont pas bons. Les petites banques sont aussi issues de besoins réels et sont mieux à même de répondre aux petits besoins qu'une seule grande banque. Pourquoi les supprimer d'un coup? Le rapporteur veut une banque fédérale, parce qu'elle sera une source de revenus pour la Confédération, mais surtout parce que, avec une banque fédérale, on peut avoir une forte réserve d'espèces de nature à suppléer, en temps de guerre ou de crise financière intense, au manque de numéraire. Une banque fédérale peut aussi être créée bien plus promptement et bien plus facilement que le monopole des billets de banque, qui ne peut s'ob-

tenir qu'au moyen d'une révision totale de la Constitution fédérale. L'orateur a aussi des idées chères, qu'il voudrait bien voir introduire dans la Constitution fédérale. Mais, pour des fantaisies de ce genre, il ne faut pas mettre en danger la Constitution, surtout dans un moment qui est le plus défavorable que nous ayons eu peut-être depuis 10 ans. Faisons donc abstraction de nos fantaisies privées, et dirigeons nos regards uniquement vers le bien-être du peuple.

M. *Curti*, rédacteur à Zurich, exprime d'abord son étonnement de ce que le *Volksverein* ne s'est pas réuni lorsqu'il s'est agi de la révision de l'art. 65. Se tournant vers le rapporteur, il conteste, avant tout, la nécessité d'une révision totale; l'Assemblée fédérale peut, comme pour l'art. 65, se borner à la révision des articles 39 et 120. La monopole des billets de banque existe partout autour de nous, sous une forme ou sous l'autre; cette idée n'a donc pas surgi dans quelques cabinets d'étude. On doit, dit-on, laisser le peuple s'habituer d'abord à la Constitution actuelle! Or, le peuple ne s'habituerait jamais à l'art. 39, parce qu'il ne comprendra jamais que la Confédération n'ait pas le droit de faire comme font des particuliers. On doit pouvoir, en tout temps, réviser la Constitution si l'une quelconque de ses dispositions ne plaît plus au peuple. Il faut aussi pouvoir remédier à l'inconvénient que le peuple ne peut pas, sans la volonté des Chambres, modifier un article. Une catastrophe en matière de billets de banque atteindrait non seulement les riches, mais encore le peuple tout entier. Ce n'est en tout cas pas en élevant les droits d'entrée sur le tabac qu'on remédiera à la pénible situation, mais bien en faisant rentrer à la communauté les bénéfices injustement réalisés par quelques particuliers.

Les banques font beaucoup plus de tort qu'on ne le croit à notre économie publique; elles altèrent tout notre système monétaire, puisqu'elles émettent autant de billets qu'elles veulent, tandis que la Confédération s'est elle-même imposé des limites pour la frappe des monnaies.

Il est vrai qu'il y a assez de besogne sur le tapis; il est seulement à regretter que l'Assemblée fédérale n'en ait pas déjà fait davantage. Une loi sur les billets de banque ne diminuerait pas la colossale émission actuelle des billets. Si l'on est ennemi de tout monopole, pourquoi ne pas aussi laisser à la concurrence privée l'exploitation des postes et des télégraphes? Nos chemins de fer privés ne fournissent-ils pas une triste preuve du point auquel conduit le monopole privé substitué à celui de l'Etat? S'il est vrai que, en cas de guerre, le monopole des billets de banque aurait pour conséquence le cours forcé, on ne peut aucunement douter que, si

l'état de choses actuel est mainténu, on ne décrète le cours forcé pour les billets actuels. L'orateur conclut en présentant la proposition mentionnée plus haut.

M. Emile *Frei*, Conseiller national, répond au préopinant qu'il est en principe partisan du monopole, mais qu'il est opposé à la révision. Le grand vice de ce mouvement révisionniste consiste dans le fait qu'il a été provoqué sans égard à la situation politique générale et à ses besoins.

La politique suisse doit être considérée comme un tout dont les diverses parties sont connexes. La Suisse ne doit pas être gouvernée par les caprices et les velléités du jour.

Il est clair que l'ensemble doit souffrir si les détails en sont arrachés sans égard pour l'homogénéité et si l'on fait de ces détails des affaires principales. Pourquoi, par exemple, ne demande-t-on pas aujourd'hui la centralisation complète, la suppression des Cantons, ou la création de forteresses dans l'intérieur du pays, de fortifications à la frontière, etc.? Parce que tout cela ne va pas avec la situation actuelle. Il en est exactement de même pour la révision de la Constitution fédérale, qui ne cadre pas avec notre situation.

On nous reproche d'être opportunistes, c'est-à-dire de suivre une politique d'opportunité et non pas de principes. Et cependant la politique pratique est toujours une affaire d'opportunité, de convenance. Il ne viendra pas à l'idée des républicains, même les plus chauds, de vouloir faire une république de la Russie, pas même de l'Angleterre.

La politique pratique est l'application opportune des principes politiques, mais rien de plus. Il en serait autrement si nous voulions subordonner nos principes à l'opportunité. Mais c'est ce qu'aucun adversaire loyal ne pourra nous reprocher. Nous avons toujours affirmé loyalement et nettement nos principes, même lorsque nous savions que nous ne nous rendions pas agréables par là, et l'orateur peut le dire de sa propre personne en toute assurance. Nous ne tournons pas notre manteau selon le vent; mais, si nous voyons qu'un principe ne peut pas être appliqué sans que le dommage soit beaucoup plus considérable que le bénéfice, nous devons dire, nous aussi: Une chose après l'autre. Les mêmes personnes qui nous reprochent d'être opportunistes n'ont-elles pas, il y a peu de jours, déclaré inopportune la pétition des commis voyageurs, qui demandait que l'on accélérât l'unification du droit?

Avant de réviser la Constitution fédérale et de courir toutes les chances et tous les dangers d'un mouvement de ce genre, nous

voulons chercher à arriver à l'union des éléments libéraux dans le sein du peuple suisse. C'est à cause de leur désunion partielle que les libéraux avancés, ceux qui ont fait les révisions fédérales de 1872 et de 1874, se trouvent en ce moment, dans l'Assemblée fédérale, impuissants vis-à-vis des autres partis. C'est le juste milieu, appelé aussi le centre, qui tient le sceptre et qui met le peuple suisse dans l'embarras avec sa politique sans caractère ni loyauté. Ce qui est nécessaire avant tout, c'est l'union des radicaux. Au lieu de réviser la Constitution, nous voulons une loi sur les billets de banque, et il y a là un moyen extrêmement simple de créer un état de choses qui équivalait à peu près au monopole des billets. Pour qu'il y ait sécurité complète dans ce domaine, il faut que la loi prescrive que 80 % au moins des billets émis soient couverts par l'encaisse. Si l'on admet une disposition de ce genre, dans la loi fédérale sur les billets de banque, la plupart des banques d'émission renonceront à cette opération, et il est probable qu'il n'y aura plus guère que la Confédération qui émette des billets. Nous aurons ainsi le monopole sans révision, en même temps qu'une sécurité absolue en matière de billets de banque.

En conséquence, l'orateur repousse la révision, par le motif qu'il lui paraît qu'on se lancerait ainsi dans une aventure périlleuse et que l'on peut obtenir par voie de législation le résultat désiré. Or, ce n'est pas pour la sacrifier à la première aventure venue que nous avons conquis la Constitution de 1874.

M. *Baumann* (Lucerne) cite le cas d'autres Etats qui ont le monopole des billets de banque et qui s'en trouvent fort bien. Pourquoi ce système serait-il nuisible à la Suisse seule? L'orateur dépeint l'organisation actuelle de l'émission et ses dangers. Il ne croit pas qu'il y ait péril dans une révision de la Constitution. Il concède que l'administration fédérale actuelle mérite peu de confiance, mais qui nous empêche de la mettre de côté? La loi militaire, avec son « thorax », a renversé le principe du service obligatoire pour tous. Les adversaires parlent de Constitution, et ils n'entendent par là que leurs intérêts privés.

M. *Züricher*, juge d'appel (Berne), se déclare, en principe, partisan du monopole, par le motif qu'il est dans l'intérêt de la sécurité et de la commodité des transactions, et en outre principalement parce que le bénéfice réalisé sur les billets de banque profitera à l'ensemble de la nation. Ce dernier résultat est nécessaire, surtout à une époque où l'Etat fait de grands sacrifices pour des œuvres d'utilité publique et pour le militaire. L'orateur ne partage pas l'opinion que la révision de l'art. 39 mette en question la Constitution tout entière. Lors même qu'il en serait ainsi, la Constitu-

tion elle-même en serait cause, attendu qu'elle n'a résolu qu'à moitié des questions importantes (unification du droit), que, dans d'autres moins importantes (abolition de la peine de mort), elle a dépassé le but, et qu'ailleurs enfin (article des billets de banque) elle s'est mise au service des intérêts privés. Je n'ai pas peur de la réaction, dit l'orateur, mais je veux empêcher le parti progressiste de reculer et lui conseiller plus de fidélité aux principes, plus d'initiative hardie et entreprenante.

* M. *Haller*, ancien Conseiller national (Argovie), est absolument opposé à toute révision fédérale en ce moment. M. Curti dit, il est vrai, que nous n'avons pas besoin de révision totale, et que l'Assemblée fédérale peut parfaitement se borner à une révision partielle. Mais nous ne voulons pas qu'on enlève une pierre après l'autre de notre Constitution, parce que nous ne savons pas où l'on s'arrêtera. L'expédient Curti n'est pas non plus efficace, car il est probable que l'Assemblée fédérale ne donnera aucune suite quelconque à l'invitation proposée, et cela non seulement au point de vue de sa nuance assez conservatrice en ce moment, mais encore au point de vue radical; nous ne voulons pas ajouter une seconde faute à la première. La pierre roulerait sans doute plus loin; bientôt quelque Schaffhousois ou autre viendrait demander autre chose. Peut-être en viendrait-il même qui voudraient supprimer l'article scolaire au lieu de l'exécuter.

L'article du mariage, et avec lui toute la loi sur l'état civil, pourrait bien sombrer aussi. Ceux qui croient le contraire ne connaissent pas notre population. L'orateur proteste contre l'assertion d'après laquelle l'article sur les billets de banque aurait été le résultat de vues égoïstes; c'était un article de compromis, tout particulièrement avec les Suisses romands, et l'entente avec ces derniers ne doit pas être compromise à plaisir. Il y a aussi des mains déloyales qui, conduites par des idées allant fort loin, trempent dans la révision. Quant aux révisionnistes loyaux, ils sont mal conseillés.

M. *Kollbrunner*, Chancelier (Thurgovie). Nous connaissons aussi bien le peuple que les hommes d'Etat d'Argovie connaissent le leur. Combattre la révision totale, c'est se battre contre des moulins à vent. Personne ne veut de révision totale; bien au contraire, la proposition Curti a pour but précisément de conjurer ce danger. L'orateur sait qu'il est d'accord avec la grande majorité des démocrates de la Suisse orientale, qui désirent vivement le monopole des billets de banque, afin de prévenir une catastrophe des banques, d'arriver encore à une nouvelle centralisation et de donner à la Confédération les ressources nécessaires pour mettre à exécution l'article 27 (article scolaire) de la Constitution fédérale. Si les pro-

gressistes décidés ne sont plus en majorité dans l'Assemblée fédérale, c'est précisément avec une révision que les choses iront mieux.

Pourquoi, à proprement parler, est-ce le centre, composé de représentants et de délégués de la ploutocratie, qui gouverne dans l'Assemblée fédérale? Parce que les radicaux consentent toujours à faire les affaires de ce centre. Ils parcourent le pays, calment le peuple et cherchent à le persuader que telle ou telle mesure est une nécessité patriotique. Pendant ce temps, Messieurs du centre restent tranquillement chez eux, se frottant les mains de contentement; puis, quand ce but est atteint, ils agissent d'après la maxime: Le More a fait son devoir, le More peut s'en aller. La gauche ne doit justement plus faire les affaires du centre, de la ploutocratie. Quant à la réaction, qu'on se rassure; si le peuple est réellement réactionnaire, la révision sera rejetée. L'entente avec les Suisses romands ne peut entrer ici en ligne de compte, car, lorsque la Constitution de 1874 a été adoptée, les chefs du parti démocratique ont déclaré qu'ils ne la considéraient que comme un acompte. Maintenant, il s'agit de revenir au projet de 1872, qui était plus radical. Le Volksverein a toujours patronné ce projet et continuera à patronner celles de ses dispositions qui n'ont pas pu trouver place dans la Constitution de 1874.

Quant au fait que l'article sur les billets de banque aurait été un compromis avec les Suisses romands, il surprend l'orateur. Il résulte, en effet, des débats sur la révision qu'un de leurs principaux représentants, M. Ruchonnet, a proposé la création d'une banque fédérale. Au surplus, nous n'avons, nous autres gens du peuple, conclu aucun compromis avec les welsches. Nous sommes tous amis de la Constitution fédérale, nous voulons toutefois ne pas la laisser se fossiliser, mais bien plutôt la perfectionner et travailler au développement de la démocratie suisse. Tel est notre programme.

M. Augustin *Keller*, landammann (Argovie). D'après les paroles du préopinant, un Argovien devrait, à proprement parler, se taire, puisqu'il « ne connaît pas son peuple ». Or, l'orateur croit avoir le droit de dire qu'il connaît le peuple argovien. Il a vécu pendant 35 ans avec lui, traversant des temps difficiles et contribuant à résoudre de grandes questions patriotiques, non seulement dans la Confédération, mais encore dans le Canton. « Et si, dit l'orateur, je jette un regard sur l'histoire du Canton d'Argovie, je commettrais une hérésie historique en lui reprochant de n'avoir pas été, dans toutes les grandes questions intéressant la patrie commune, à la tête du progrès ». C'est avec orgueil que l'orateur se pose en citoyen argovien. Les conjonctures actuelles du Canton doivent être attribuées à la crise et aux dispositions du peuple, et les autorités

s'en consolent et espèrent que des temps meilleurs viendront et que le peuple se montrera de nouveau plus disposé aux sacrifices. Dans le temps, l'orateur a voté en toute conscience pour le maintien de l'art. 65, et cela uniquement par le motif qu'il craignait qu'une atteinte portée à cet article ne fût le signal d'une attaque à toute la Constitution, et le cas est le même aujourd'hui. Les ultramontains disaient, il est vrai, à propos de l'article sur la peine de mort: Livrez-nous ce Barrabas! Or, que disent-ils aujourd'hui? Un de leurs représentants disait récemment à l'orateur: « Il n'y aura pas de tranquillité jusqu'au moment où tous les partis auront reçu satisfaction; il faut donc permettre à chaque parti de biffer deux articles, et alors la paix sera établie ». Cet homme plaisantait en parlant ainsi, mais je crains cependant que nous ne soyons maintenant en voie de faire ce qu'il réclamait en plaisantant. Il n'y a plus qu'à se demander à quoi ressemblera peu à peu la Constitution fédérale avec ce système. L'orateur conclut en exprimant l'opinion que les propositions du requérant répondent à l'esprit de la Constitution fédérale et à la marche naturelle des choses.

M. *Berger*, avocat (Berne), est contre la révision dans les conjonctures actuelles. Lorsqu'on veut aller en pleine mer, on choisit le moment de la marée montante, et non celui du reflux, où les écueils et les bancs de sable émergent partout. Si nous choisissons ce dernier mode, nous échouons. On ne doit pas mettre à la légère la main sur la Constitution, qui a été obtenue à la suite de luttes difficiles; on ne doit le faire qu'en cas d'absolue nécessité, et nous n'y sommes pas actuellement. Les ultramontains sont tout préparés pour faire sombrer la Constitution; il y a, en outre, bien des Confédérés de la Suisse occidentale et de chez nous qui sont mécontents de certains articles et de certains lois. Point de révision donc, mais une loi sur les billets de banque.

M. *Brunner*, Conseiller national (Berne). Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont une grande part de responsabilité dans le mouvement actuel: le Conseil fédéral, parce qu'il n'a pas obtempéré à l'invitation, qui lui a été adressée il y a deux ans, d'élaborer une loi sur les billets de banque; le Conseil national, parce qu'il a purement et simplement enterré la motion Joos. En effet, l'idée du monopole des billets de banque avait déjà poussé de profondes racines dans le peuple. Maintenant, nous avons un mouvement qui peut, mais qui ne doit pas nécessairement entraîner après lui une révision totale, car la Constitution fédérale n'interdit pas la révision partielle. L'orateur n'a pas encore pu se faire une opinion déterminée sur le monopole des billets de banque; c'est pourquoi il vote pour la proposition Curti, qui demande à l'Assemblée fédérale de

discuter la question de révision de l'article 39. Toutefois, cette question ne doit pas être soumise au peuple d'une manière générale, mais il ne faut avoir en vue que la révision des articles 39 et 120 seulement.

M. *Bühlmann* (Lucerne) rappelle que la question ne peut plus être enterrée, pas plus que les signatures recueillies. Le *Volksverein* aurait tort de s'opposer au courant, ce qui aurait sans doute des conséquences funestes.

M. le colonel *Vonmatt* (Lucerne) renonce à la parole, vu l'heure avancée.

On passe à la votation.

Les propositions I et II du rapporteur sont rejetées par 36 voix contre 26.

La proposition *Büzberger*, d'après laquelle on ne réviserait que l'art. 39, sans toucher à la question de l'initiative, est rejetée par 51 voix contre 13.

La proposition III est mise en opposition à la proposition *Curti*, amendée éventuellement par M. *Vigier*; elle n'obtient que 28 voix contre 49.

La proposition IV est retirée, et la proposition V est adoptée à l'unanimité.

Rapport du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la pétition du Comité central, au nom du Volkverein suisse, de la réunion des délégués de cette société. (Du 28 novembre 1879.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1879
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	56
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.12.1879
Date	
Data	
Seite	1081-1101
Page	
Pagina	
Ref. No	10 065 571

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

XXXII^{me} année. Volume III. N^o 36.

Samedi 21 août 1880

Abonnement par année (franco dans toute la Suisse) 4 francs.
Prix d'insertion : 15 centimes la ligne. Les insertions doivent être transmises
franco à l'expédition. — Imprimerie et expédition de C.-J. WYSS, à Berne.

Message

du

conseil fédéral à la haute assemblée fédérale concernant la proposition de révision de la constitution fédérale, soulevée par l'initiative populaire en date du 3 août 1880.

(Du 18 août 1880.)

Monsieur le président et messieurs,

Le 3 août courant, M. le D^r Joos, conseiller national, à Schaffhouse, a remis à M. le chancelier de la Confédération une pétition couverte, selon son affirmation, de 54,021 signatures*). La demande qui fait l'objet de la pétition est ainsi conçue :

« *Initiative populaire.*

« Les soussignés citoyens, s'appuyant sur l'art. 120 de la constitution fédérale, demandent, par ces présentes, la révision de l'art. 39 de la constitution fédérale et désirent que cette révision soit faite de la manière suivante :

*) Jusqu'au 10 août, époque à laquelle le département de l'intérieur a commencé la vérification, il a encore été déposé de nouvelles feuilles, renfermant 2486 signatures. Il faut encore y ajouter une feuille parvenue le 18 août et renfermant 19 signatures.

- « 1. L'article 39 de la constitution fédérale est supprimé.
- « 2. Il est remplacé par le suivant :
- « La Confédération a seule le droit d'émettre des
« billets de banque ou des bons du trésor.
- « Toutefois elle ne pourra pas en décréter le cours
« forcé.
- « Le bénéfice résultant de l'émission des billets de
« banque ou des bons du trésor sera partagé entre
« la Confédération et les cantons dans des propor-
« tions à déterminer par la loi. »
- « 3. Cet article révisé sera soumis à la votation populaire.
- « 4. Le conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté. »

La loi fédérale du 5 décembre 1867 concernant le mode de procéder pour les demandes de révision de la constitution fédérale (R. off., IX. 182) statue, aux articles 4 et 5 :

« Le conseil fédéral joindra aux demandes de révision des tableaux synoptiques classés par cantons, et les communiquera à l'assemblée fédérale dans les deux mois dès que le chiffre en sera assez considérable pour motiver l'application de l'art. 113 de la constitution fédérale (art. 120 de la constitution actuelle).

« L'assemblée fédérale prononce, à teneur de l'art. 78 de la constitution fédérale, sur l'existence des conditions prévues aux articles 1 à 3. »

En ayant l'honneur de vous transmettre, comme le prescrit cette loi, les demandes qui nous sont parvenues, ainsi que les tableaux synoptiques, nous croyons, pour éclairer votre décision au sujet de la question de savoir si les conditions requisés pour la validité des signatures sont remplies, devoir vous faire rapport sur le résultat de la vérification à laquelle nous avons fait procéder.

Cette vérification a été opérée sur la base des articles 1 à 3 de la loi précitée, ainsi que du règlement du 2 mai 1879 (R. off., nouv. série, IV. 79) concernant les demandes de votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux et de révision de la constitution fédérale.

Le résultat en est consigné dans le tableau ci-dessous.

Signatures

	valables.	non valables.	Total.
Zurich	12,948	568	13,516
Berne	10,262	762	11,024
Lucerne	2,303	76	2,379
Uri	680	47	727
Schwyz	701	381	1,082
Unterwalden-le-haut .	2	80	82
Unterwalden-le-bas .	188	6	194
Glaris	1,338	74	1,412
Zoug	638	31	669
Fribourg	510	103	613
Soleure	911	19	930
Bâle-ville	303	584	887
Bâle-campagne	40	53	93
Schaffhouse	3,119	320	3,439
Appenzell-Rh. ext. . .	376	5	381
Appenzell-Rh. int. . .	133	4	137
St-Gall	6,603	186	6,789
Grisons	3,787	156	3,943
Argovie	2,674	187	2,861
Thurgovie	1,825	69	1,894
Tessin	25	—	25
Vaud	501	2	503
Valais	453	83	536
Neuchâtel	2,163	84	2,247
Genève	105	58	163
	52,588	3,938	56,526

La loi adoptée par les chambres le 18 septembre 1875, en exécution de la constitution fédérale, au sujet de l'émission et du remboursement des billets de banque, sur laquelle 33,729 citoyens suisses avaient provoqué le referendum, fut soumise à la votation populaire et rejetée le 23 avril 1876 par le peuple.

Le 19 mars 1879, M. le D^r Joos présenta au conseil national la motion suivante :

« 1. L'art. 39 de la constitution fédérale est supprimé et remplacé par le suivant :

« 2. La Confédération a seule le droit d'émettre des billets de banque ou des bons du trésor. Toutefois elle ne pourra pas en « décréter le cours forcé. »

« 3. Cet article révisé sera soumis à la votation populaire.

« 4. Le conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté. »

Cette motion fut écartée.

C'est alors que commença le mouvement pour recueillir des signatures dans le but de poser au peuple, par la voie indiquée à l'art. 120 de la constitution fédérale, la question de la révision de cette constitution.

Le résultat des efforts faits dans ce sens fit naître des doutes sur la question de savoir s'il serait possible, dans le temps prescrit, de trouver 50,000 signatures; aussi eut-on l'idée d'engager l'assemblée fédérale à réviser de son propre chef l'article relatif aux billets de banque.

La chose eut lieu au moyen d'une adresse de l'assemblée des délégués du volksverein suisse, priant « l'assemblée fédérale de procéder sans retard, de sa propre initiative, à la révision des art. 39 et 120 de la constitution fédérale, et cela séparément. »

Par message du 28 novembre 1879, le conseil fédéral présenta cette adresse à l'assemblée fédérale, dont les deux sections décidèrent, à une forte majorité, de ne pas y donner suite.

Là-dessus, la collecte des signatures, qui avait été suspendue dans l'intervalle, fut reprise, et le chiffre de 50,000 fut atteint le 3 août courant.

Il résulte de cet exposé que l'idée des signataires n'est point de s'adresser de nouveau à l'assemblée fédérale par voie de pétition, pour que les chambres entreprennent elles-mêmes la révision. S'ils ont continué à recueillir des signatures jusqu'à ce qu'ils eussent atteint le chiffre de 50,000, cela prouve qu'ils ont en vue l'appel direct au peuple, prévu à l'art. 120 de la constitution fédérale; on en trouve encore la démonstration dans le fait qu'ils se basent expressément sur cet article 120.

Or, la demande, telle qu'elle est présentée, suscite diverses difficultés.

Tout en invoquant expressément l'art. 120, les signataires ne se contentent pas d'observer la disposition de cet article et de réclamer purement et simplement la révision de la constitution fédérale; ils demandent en outre que la révision se borne à un point spécial, et ils désignent l'article auquel cette révision devrait se restreindre.

Ils ne se contentent pas non plus de demander la révision de cet article; ils indiquent eux-mêmes la forme et le texte du nouvel article qui doit remplacer l'ancien, et ils expriment leur désir que l'article soit soumis, dans cette rédaction, à la votation du peuple (c'est sans doute par oubli qu'ils omettent de dire « et des cantons »).

En premier lieu, en ce qui concerne ce dernier point, un tel mode de procéder est inadmissible au point de vue constitutionnel. La constitution fédérale ne connaît d'initiative populaire de ce genre ni pour les lois et arrêtés ni pour les dispositions constitutionnelles. Lors des débats sur la constitution fédérale actuelle, l'initiative fut proposée en matière législative, mais elle fut positivement rejetée; en matière de révision constitutionnelle, elle ne fut pas même proposée. Toute révision de la constitution, qu'elle soit provoquée d'une façon ou de l'autre, a lieu, à teneur de l'art. 119, dans les formes statuées pour la législation fédérale, et rentre ainsi exclusivement (sous réserve de la votation du peuple suisse et des cantons) dans les attributions de l'assemblée fédérale. C'est à cette dernière seule, c'est-à-dire aux deux conseils législatifs, qu'il appartient, dans le cas d'une révision, de fixer le texte et la forme des nouvelles dispositions constitutionnelles qui doivent être soumises à la votation du peuple et des cantons. Elle ne peut ni ne doit renoncer à cette prérogative, et la demande consistant à soumettre à la votation populaire le nouvel article constitutionnel formulé sous chiffre 2. de la pétition doit être écartée comme inadmissible.

La chose est tellement évidente que nous devons admettre que ce n'est pas là le sens réel de la demande d'initiative. On ne peut, il est vrai, lui attribuer la simple signification d'une proposition formulée à l'adresse de l'assemblée fédérale, et cela par la raison que nous ne nous trouvons pas en présence d'une pétition demandant à l'assemblée fédérale la révision de l'art. 39, mais bien en face d'un appel au peuple, dirigé par 50,000 citoyens contre l'assemblée fédérale, qui a, en ce qui la concerne, écarté d'une façon formelle la révision. On peut bien affirmer, d'autre part, qu'il aurait été impossible d'engager les citoyens à appuyer la révision de l'art. 39, sans indiquer en même temps d'une manière claire et évidente, à chaque signataire, dans quel sens on comprenait et poursuivait la révision de l'art. 39, et que, par conséquent, la rédaction formulée (chiffres 1, 2, 3 et 4 de la demande) a uniquement pour signification de motiver et de préciser la pétition proprement dite, savoir la « demande de révision de l'art. 39 de la constitution fédérale ».

Si nous écartons cette difficulté en admettant l'interprétation ci-dessus, nous nous trouvons en face d'une autre question, celle de la révision partielle demandée.

Si les signataires demandaient purement et simplement la révision de la constitution, le mode de procéder serait parfaitement clair. En effet, dans ce cas, il ne pourrait surgir absolument aucune divergence sur le point de savoir si le peuple doit être consulté et comment la question doit lui être posée.

Or, l'initiative populaire des 50,000 signataires veut restreindre la révision à l'art. 39 de la constitution fédérale.

Cette demande est-elle admissible au point de vue constitutionnel ? Le peuple peut-il ou doit-il être consulté à propos d'une demande de révision ainsi posée et ainsi restreinte ? En cas de solution affirmative, doit-on poser au peuple la question de savoir si l'art. 39 doit être révisé, ou bien, d'une manière générale, s'il veut oui ou non réviser la constitution fédérale ?

Nous avons déjà eu l'occasion de nous prononcer sur ces divers points dans notre rapport sur la pétition adressée l'automne dernier par le volksverein et demandant que l'assemblée fédérale soumette sans retard à la votation populaire la révision des art. 39 et 120 de la constitution fédérale. Nous prenons la liberté de nous référer à ce rapport, qui est daté du 28 novembre 1879, et nous pourrions ainsi nous résumer brièvement.

On ne peut, cela va sans dire, prescrire aux citoyens quelles demandes ils doivent et peuvent adresser. Si 50,000 d'entre eux jugent bon de réclamer la révision d'un certain article constitutionnel, il n'y a, en soi, rien à y objecter.

Toutefois, tandis que la constitution elle-même garantit qu'une demande de révision de cette constitution sera portée immédiatement devant le peuple, la même garantie n'est pas donnée à une demande tendant à restreindre la révision à un article déterminé.

Dans notre rapport du 28 octobre 1879, nous avons soutenu et motivé l'opinion que l'art. 120 ne se rapporte qu'à une révision totale, et que l'on ne peut consulter le peuple que si l'on est en présence d'une pétition appuyée par 50,000 citoyens suisses et réclamant une « révision de la constitution », tandis qu'une demande qui, en opposition à une révision de la constitution laissant la porte ouverte à toutes les modifications possibles, ne réclame qu'une révision se rapportant à un point déterminé, ne peut prétendre à être traitée d'après le mode prévu à l'art. 120, mais uniquement comme pétition. Nous estimons, encore aujourd'hui, que cette manière de voir est correcte. Si nous l'appliquons au cas actuel, nous nous trouvons en face de la question de savoir s'il est logique de considérer et de traiter la demande tendant à la révision de l'art. 39 comme étant en opposition à la révision totale de la constitution et comme l'excluant. Nous ne le pensons pas. Les 50,000 signataires sont mécontents des prescriptions de l'art. 39 actuel, que l'assemblée fédérale refuse de modifier. Ils se sont groupés pour provoquer une décision populaire destinée à ouvrir la porte à la révision de l'article qui leur déplait. Dans leur demande de révision, ils désignent l'article qu'ils ont eu en vue et ne soupçonnent certainement pas que le fait de cette désignation pourrait et devrait avoir pour conséquence que la votation populaire n'ait pas lieu. Si, en laissant de côté l'article, on rend possible la votation populaire et par là, comme

ils l'espèrent, la voie libre pour abroger la disposition constitutionnelle qu'ils combattent; si, en conséquence, on formule leur demande comme une « demande de révision de la constitution fédérale », dans le but d'arriver à modifier les dispositions de l'art. 39, rien n'empêche que l'on consulte le peuple à teneur de l'art. 120.

En ce qui concerne la manière de poser la question au peuple, nous prenons la liberté d'ajouter les considérations suivantes, qui se rapportent au cas spécial qui nous occupe, à celles que nous vous avons présentées dans notre message précité.

L'idée de soumettre au peuple la question: L'article 39 de la constitution fédérale doit-il, oui ou non, être révisé? se heurte à une difficulté, qui consiste en ce que la révision de l'art. 39, dans le sens désiré par les signataires, ne peut se faire sans que l'on révisé en même temps d'autres articles constitutionnels.

Un des motifs essentiels qui ont été surtout mis à l'avant-scène, déjà lors de la discussion de la motion de M. le D^r Joos dans le sein du conseil national, puis pendant tout le mouvement révisionniste, en faveur du monopole des billets de banque, est, comme chacun le sait, qu'il est urgent d'attribuer à la Confédération, en regard des nombreuses dépenses qui lui incombent, une nouvelle source importante et constante de recettes. On a dit qu'il fallait éviter que la Confédération fût dans le cas de réclamer les contingents d'argent des cantons, et que ce danger serait notablement diminué si l'on dotait la Confédération du monopole des billets de banque, dont le produit serait pour elle beaucoup plus important que celui de la taxe d'exemption du service militaire. Nous voulons l'admettre pour un instant.

Or, il n'existe dans la constitution qu'un seul article qui fixe les ressources constantes de la Confédération. C'est l'art. 42, qui désigne comme telles le produit de la fortune fédérale, le produit des péages fédéraux, le produit des postes et des télégraphes, le produit de la régate des poudres, la moitié du produit brut de la taxe sur les exemptions militaires et les contributions des cantons. Il est évident que, si une révision de l'art. 39 créait une nouvelle source de revenu pour la Confédération, en attribuant à celle-ci le produit du monopole des billets de banque, on devrait, en même temps que l'art. 39, réviser aussi l'art. 42.

En outre, le monopole des billets de banque constitue, par sa nature même, une atteinte à la liberté de commerce et d'industrie, qui est garantie par l'art. 31 de la constitution fédérale. Si, au moyen d'une révision de l'art. 39, on crée un nouveau monopole non prévu dans les réserves de cet article (lettre a), la révision de l'art. 39 entraînera aussi celle de l'art. 31.

Ainsi, la révision de l'art. 39 va nécessairement au delà de cet article et touche également celui qui est relatif aux ressources de la Confédération et celui qui garantit la liberté de commerce et d'industrie.

Si la question restreinte doit être posée, on devrait, ce nous semble, désigner encore, outre l'art. 39, les art. 31 et 42, ce qui ne se baserait, en ce qui concerne ces deux derniers, en aucune façon sur une demande signée par 50,000 citoyens.

Or, pourquoi restreindre la question ? Le seul but possible, c'est d'une part de n'assurer par là que la révision de l'article incriminé, et d'autre part d'empêcher que la révision ne dépasse une question déterminée. Les deux motifs nous paraissent mal fondés.

Quant au premier point, l'assurance ne repose pas sur le fait que l'article est désigné nommément ; elle est donnée par la constitution elle-même, par le fait que la réponse affirmative du peuple à la question de révision a pour conséquence immédiate le renouvellement intégral des deux conseils.

En ce qui concerne le désir d'éviter le danger que la révision ne s'étende au delà du point désigné, ce but ne peut être atteint en consultant le peuple sur un article déterminé. L'assemblée fédérale a le droit de prendre en mains la révision d'un article quelconque de la constitution ; à plusieurs reprises, elle a revendiqué ce droit, qui est complètement indépendant de l'art. 120 et qui découle pour elle de l'art. 85, chiffre 14, de la constitution, et elle en a fait usage pour des révisions soit partielles soit totales. En admettant même que le peuple soit consulté sur la question de savoir si l'art. 39 sera révisé, qu'il réponde oui et que l'on renouvelle intégralement les deux conseils pour travailler à cette révision, l'assemblée fédérale ne perd pas pour tout cela la mission spéciale qui lui est attribuée, le droit qu'elle possède. Elle peut à son gré étendre la sphère de la révision et soumettre à la votation populaire prévue par la constitution, en même temps que la disposition désignée par le peuple pour être révisée, les articles révisés par elle de sa propre autorité.

Ainsi donc, si le fait de restreindre la question est absolument illusoire pour le but que les signataires poursuivent, il a d'autre part, abstraction faite de la question de constitutionnalité, un inconvénient très grave. Il est en effet hors de doute que, si l'on se borne à poser la question comme suit : « L'article 39 doit-il être révisé ? », on induirait par là en erreur un grand nombre de citoyens, en leur faisant croire qu'il s'agit d'une révision qui ne dépassera en aucun cas les limites de l'art. 39, pas même dans le sein de l'assemblée fédérale.

La constitution fédérale ne connaît pas cette position restreinte de la question. L'art. 120 et la loi fédérale concernant les demandes de révision de la constitution disent d'une manière claire et positive que, sur la demande partant de l'initiative de 50,000 citoyens, on doit ordonner une votation populaire et demander au peuple si la constitution sera révisée. La nécessité de renouveler intégralement les deux conseils, si la question est résolue affirmativement, est en harmonie avec ce principe, ainsi qu'avec l'art. 119, d'après lequel la révision — sous réserve de la décision constitutionnelle du peuple et des cantons — a lieu dans les formes prévues pour la législation fédérale. Cette prescription serait violée si la première décision du peuple, empiétant sur la législation fédérale, fixait dorés et déjà, directement ou indirectement, en adoptant un article déterminé, le texte et la forme de la révision.

En posant la question d'une manière générale, on laisse à l'assemblée fédérale qui doit être nommée à nouveau son droit constitutionnel ; rien n'empêche les chambres de restreindre la révision ou, suivant les circonstances, d'aller plus loin ; on ne lèse en aucune façon les droits de ceux qui ont en vue un article déterminé, et on ne leur enlève aucune garantie. Ce mode de procéder n'a pas l'inconvénient de provoquer d'emblée, en mettant en avant certains articles, des malentendus et des appréhensions mal fondées ; il répond à la vérité en ne laissant au peuple aucun doute sur l'inconnu que recèle un vote affirmatif et sur le fait qu'il peut en sortir aussi bien un mouvement de longue durée, de grande portée et ajournant beaucoup de travaux pressants, qu'une révision strictement circonscrite, paisible et rapide ; précisément par ce motif, il place sous leur vrai jour les élections à faire éventuellement pour le renouvellement intégral.

Nous avons résumé dans le projet d'arrêté ci-après les divers points de vue énoncés plus haut, et, en vous en recommandant l'adoption, nous saisissons, monsieur le président et messieurs, cette occasion pour vous renouveler l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 18 août 1880.

Au nom du conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération :

WELTI.

Le chancelier de la Confédération :

SCHIESS.

Projet.

Arrêté fédéral

concernant

la proposition de révision de la constitution fédérale, soulevée par l'initiative populaire en date du 3 août 1880.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu la pétition, portant 56,526 signatures et intitulée :
» Initiative populaire pour conférer à la Confédération le droit exclusif d'émettre des billets de banque et des bons du trésor fédéral », pétition qui est ainsi conçue :

« Les soussignés citoyens, s'appuyant sur l'article 120 de la constitution fédérale, demandent, par ces présentes, la révision de l'art. 39 de la constitution fédérale et désirent que cette révision soit faite de la manière suivante :

« 1. L'article 39 de la constitution fédérale est supprimé.

« 2. Il est remplacé par le suivant :

« La Confédération a seule le droit d'émettre des
« billets de banque ou des bons du trésor.

« Toutefois elle ne pourra pas en décréter le
« cours forcé.

« Le bénéfice résultant de l'émission des billets
 « de banque ou des bons du trésor sera par-
 « tagé entre la Confédération et les cantons
 « dans des proportions à déterminer par la
 « loi. »

« 3. Cet article révisé sera soumis à la votation po-
 pulaire.

« 4. Le conseil fédéral est chargé de l'exécution du
 présent arrêté. »

vu le message du conseil fédéral du 18 août 1880 ;

attendu qu'il résulte de la vérification à laquelle il a
 été procédé, en conformité des prescriptions de la loi fédé-
 rale du 5 décembre 1867 (R. off., IX. 182), que, sur les
 signatures parvenues, 52,588 remplissent les conditions
 voulues ;

considérant :

que plus de 50,000 citoyens suisses, se fondant sur
 l'art. 120 de la constitution fédérale, demandent que cette
 constitution soit révisée dans son art. 39 ;

mais que, d'après les prescriptions de l'art. 120 invoqué,
 la question préalable à soumettre au peuple est celle de
 savoir d'une manière générale si une révision de la consti-
 tution fédérale doit avoir lieu ou non ;

que, en cas d'affirmative, il appartiendra ensuite aux
 deux conseils renouvelés pour travailler à la révision, de
 décider si celle-ci doit être restreinte à l'art. 39 ou doit
 s'étendre à d'autres dispositions, et de formuler le texte du
 ou des articles révisés ;

en application des articles 118, 119 et 120 de la cons-
 titution fédérale et de l'art. 5 de la loi du 5 décembre 1867,

arrête :

Art. 1^{er}. La question suivante sera posée au peuple
 suisse :

„La constitution fédérale actuelle doit-elle être révisée?“

Art. 2. Si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

Art. 3. La votation aura lieu le même jour dans toute l'étendue de la Confédération. Ce jour sera fixé par le conseil fédéral.

Toutefois, la votation ne pourra avoir lieu que quatre semaines au moins après la publication du présent arrêté.

Art. 4. A droit de voter tout Suisse âgé de vingt ans révolus et qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile.

Art. 5. Chaque canton organisera sur son territoire la votation, d'après les prescriptions législatives sur les votations fédérales.

Art. 6. Dans chaque commune ou cercle, il sera dressé un procès-verbal indiquant exactement le nombre des citoyens ayant le droit de vote, ainsi que celui des votants qui auront résolu la question affirmativement et celui des votants qui l'auront résolue négativement.

Art. 7. Les gouvernements cantonaux transmettront au conseil fédéral, dans le délai de dix jours, les procès-verbaux de la votation et mettront les bulletins à sa disposition.

Art. 8. Le conseil fédéral vérifiera le résultat des votations d'après les procès-verbaux et le présentera à l'assemblée fédérale, pour décision ultérieure, dans sa prochaine session.

Art. 9. Le présent arrêté est déclaré d'urgence et entre immédiatement en vigueur.

Le conseil fédéral est chargé de son exécution.

Message du conseil fédéral à la haute assemblée fédérale concernant la proposition de révision de la constitution fédérale, soulevée par l'initiative populaire en date du 3 août 1880. (Du 18 août 1880.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1880
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.08.1880
Date	
Data	
Seite	533-544
Page	
Pagina	
Ref. No	10 065 823

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.