



**UNIL** | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

---

*Year : 2005*

Elire, voter, signer  
Pratiques de vote, luttes politiques et dynamiques  
d'institutionnalisation de la démocratie en Suisse au  
dix-neuvième siècle

Schorderet Pierre-Antoine

Schorderet Pierre-Antoine, 2005, Elire, voter, signer  
Pratiques de vote, luttes politiques et dynamiques d'institutionnalisation de la démocratie en  
Suisse au dix-neuvième siècle

Originally published at : Thesis, University of Lausanne  
Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>  
Document URN : urn:nbn:ch:serval-BIB\_83AA92FF5D798

**Droits d'auteur**

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

**Copyright**

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.

Université de Lausanne  
Faculté des sciences sociales et politiques

## Elire, voter, signer

Pratiques de vote, luttes politiques et dynamiques  
d'institutionnalisation de la démocratie en Suisse au dix-neuvième  
siècle

Thèse présentée à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, en  
cotutelle avec l'Université de Paris-I Sorbonne pour obtenir le grade de docteur ès sciences  
politiques

par

Pierre-Antoine Schorderet

Lausanne, le 13 décembre 2005



Université de Lausanne  
Faculté des sciences sociales et politiques

# Elire, voter, signer

Pratiques de vote, luttes politiques et dynamiques  
d'institutionnalisation de la démocratie en Suisse au dix-neuvième  
siècle

Thèse présentée à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, en  
cotutelle avec l'Université de Paris-I Sorbonne pour obtenir le grade de docteur ès sciences  
politiques

par

Pierre-Antoine Schorderet

Directeurs de thèse :

M. Michel Offerlé, professeur de science politique à l'Université de Paris I

M. Bernard Voutat, professeur de science politique à l'Université de Lausanne

Membres du jury :

M. Jacques Lagroye, professeur de science politique à l'Université de Paris I

M. Ioannis Papadopoulos, professeur de science politique à l'Université de Lausanne

M. Gilles Pécout, professeur d'histoire contemporaine à l'Ecole normale supérieure à Paris

Mme Brigitte Studer, professeure d'histoire suisse et contemporaine à l'Université de Berne.

Lausanne, le 13 décembre 2005



UNIL | Université de Lausanne

Faculté des sciences  
sociales et politiques

### IMPRIMATUR

Vu l'accord de cotutelle conclu entre les Universités de Lausanne et Paris I, le Conseil de la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, sur proposition d'un jury formé des professeurs

- Bernard Voutat, co-directeur de thèse et Ioannis Papadopoulos, professeurs à l'Université de Lausanne,
- Michel Offerlé, co-directeur de thèse, professeur à l'Université de Paris I
- Jacques Lagroye, professeur à l'Université de Paris I,
- Gilles Pécout, professeur à l'École Normale Supérieure de Paris,
- Brigitte Studer, professeure à l'Université de Berne,

autorise, sans se prononcer sur les opinions du candidat, l'impression de la thèse de Monsieur Pierre-Antoine SCHORDERET, intitulée :

**« Elire, voter, signer.**

**Pratiques de vote, luttes politiques et dynamiques  
d'institutionnalisation de la démocratie en Suisse au XIX<sup>ème</sup> siècle ».**

Le Doyen de la Faculté



Lausanne, le 31 octobre 2005

Professeur Bernard Voutat

# SOMMAIRE

## **PREAMBULE**

**LE DIMANCHE 23 MAI 1875** 1

## **CHAPITRE INTRODUCTIF**

**POUR UNE GENESE DE LA DEMOCRATIE DIRECTE EN SUISSE** 7

## **CHAPITRE 2**

**REPRESENTER** 71

## **CHAPITRE 3**

**FAIRE CORPS. UNE HISTOIRE DU DROIT DE VOTE EN SUISSE** 177

## **CHAPITRE 4**

**VOTER, FAIRE VOTER** 287

## **CHAPITRE 5**

**SIGNER, FAIRE SIGNER** 389

**CONCLUSION** 487

**SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE** 503

**ABREVIATIONS** 541

**FIGURES, GRAPHIQUES, TABLEAUX, ENCADRES** 545

**TABLE DES MATIERES** 549

## Remerciements

Je tiens à remercier toutes celles et ceux qui, de près ou de loin, d'une manière ou d'une autre, m'ont accompagné pendant ces quelques années de travail.

Mes deux directeurs, Messieurs Michel Offerlé et Bernard Voutat, qui ont toujours su, chacun à leur manière, me conseiller, me lire, me critiquer et m'encourager.

Mes collègues du Groupe interdisciplinaire de recherche sur le politique (*GRIP*) à Paris.

Merci aussi à toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs des institutions suivantes : la *Bibliothèque nationale*, les bibliothèques cantonales de Dorigny, Fribourg, Aarau, Saint-Gall ; les *Archives fédérales* à Berne, les *Kantonsarchiv* de Aarau (en particulier Madame Mathé et Monsieur Lüdi), les *Staatsarchiv* de Saint-Gall (Monsieur Kayser) et les Archives cantonales vaudoises. Un grand merci enfin à Helène Joly, responsable du *Centre de documentation sur la vie politique romande (CDVR)* à Dorigny) pour son efficacité et sa disponibilité constantes.

Cette thèse n'aurait pas pu être achevée sans l'aide financière du *FNRS*, de la *Janggen-Poehn Stiftung* à Saint-Gall, de la *Société Académique Vaudoise*, du Rectorat de l'Université de Lausanne, sans oublier celle de mes parents, Claude et Simone, qui fut décisive.

A Messieurs Christophe Conrad et Arnd Bauerkämper, qui m'ont accueilli au sein du *Zentrum für Vergleichende Geschichte Europas* à Berlin pendant une année consacrée tout entière aux joies et aux peines de l'histoire comparée.

Je remercie aussi toutes celles et ceux qui ont facilité, surtout dans les derniers mois, l'achèvement de ce travail : Monsieur Ioannis Papadopoulos, qui m'a accueilli à l'*Institut d'études politiques et internationales* qu'il dirigeait alors ; Messieurs Olivier Fillieule et Bernard Voutat qui ont accepté de me décharger partiellement des travaux dont j'avais la charge sous leur responsabilité pour que je puisse mieux me consacrer à ce travail.

Merci à Philippe Blanchard, Cécile Péchu, Jurg Trottmann, Yves Sancey, Michael Voegtli pour leur relecture et leur appui technique dans les dernières heures. Un merci tout particulier à Muriel Surdez qui était présente du tout début à la toute fin...

Merci enfin à toutes celles et ceux qui m'ont accompagné, parfois malgré eux, mais aussi soutenu et encouragé : Cathy Achin et Olivier Roueff à Paris, la joyeuse équipe de l'Industrie (Jérôme pour son café et Céline pour sa joie de vivre) et puis Zina qui, enfin, pourra jeter un œil dans ce sac en plastique désormais bien alourdi...

# Préambule

## Le dimanche 23 mai 1875

*«La plupart de nos républiques modernes n'ont ni agora, ni forum. Si l'on veut savoir ce que pense le peuple, il faut le consulter en détail, courir les cafés, pénétrer dans les clubs et prêter l'oreille aux bruits qui circulent dans les salons politiques. Il est vrai qu'à certains jours on lui demande d'exprimer officiellement sa volonté souveraine; mais alors même il ne se rassemble point ; les citoyens s'en vont, l'un après l'autre, déposer leur bulletin de vote dans une caisse en bois, qu'on appelle une urne. Ce devoir accompli, ils retournent à leurs affaires. Ils ont, sans doute, voté en conscience ; peut-être ont-ils eu le sentiment qu'ils accomplissaient un acte solennel ; mais si par hasard ils n'y ont pas songé, rien autour d'eux n'a pu le leur rappeler : on remplit son bulletin de vote comme tout autre formulaire, puis on le glisse dans la caisse en bois avec aussi peu de cérémonie qu'une lettre à la poste. Le sans-gêne de la vie bourgeoise s'est répandu partout, et le peuple, ce souverain si majestueusement décrit par Rousseau, n'est qu'un personnage invisible et muet».*

Eugène Rambert, «Les Landsgemeindes», in *Les Alpes Suisses*, vol. 5, 1875, p. 151.

L'histoire ne nous dit pas si Eugène Rambert, Vaudois établi sur les bords de la Limmat où il enseigne la littérature française à l'Ecole polytechnique fédérale, s'est déplacé pour déposer son bulletin dans la «caisse en bois» du bureau de vote de son domicile zurichois le dimanche 23 mai 1875. Ce jour-là, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale édictée une année plus tôt, l'ensemble du corps électoral suisse est appelé à se prononcer sur deux lois qui lui sont soumises en vertu d'un instrument nouveau, le referendum facultatif. Les résultats sont serrés : la loi fédérale sur le droit de vote est rejetée par 202'583 oui contre 207'263 non; la loi fédérale sur le mariage et l'état-civil est par contre acceptée par 213'999 avis favorables contre 205'069 oppositions. La participation globale atteint près de 66% des électeurs inscrits, mais elle fut fort variable d'un canton à l'autre. Dans le canton de Vaud, le peuple «invisible et muet» déploré par Rambert l'était d'autant plus que près des deux-tiers du corps électoral a, comme on dirait aujourd'hui, «voté avec les pieds» et s'est abstenu. Et les quelque 22'000

électeurs vaudois qui se sont prononcés l'ont fait de manière claire en rejetant à près de deux contre un les deux lois fédérales. À l'inverse, près de 80% des 40'000 citoyens du canton d'Argovie, où le vote est obligatoire sous peine d'amende, ont accepté la loi sur le mariage mais refusé la loi sur le vote avec, dans chaque cas, un écart de quelques centaines de voix.

Cette rapide évocation du scrutin du dimanche 23 mai 1875 permet de présenter dans leurs grandes lignes les interrogations qui ont nourri mon travail.

Ce scrutin est particulier à plus d'un égard. Il est le premier d'une longue série de referendums facultatifs qui vont rythmer, jusqu'à aujourd'hui, la vie politique d'un pays présenté à ce titre comme un modèle de «démocratie directe». Jusqu'alors, le corps électoral fédéral avait certes voté à plusieurs reprises lors des révisions constitutionnelles déclenchées par les Chambres fédérales en 1848, 1866, 1872 et 1874. Mais c'est la première fois qu'un scrutin est organisé au niveau fédéral suite à une campagne de récolte de signatures et qui, à des degrés divers, s'est étendue sur l'ensemble du territoire suisse. Il se situe enfin dans le prolongement direct de la Constitution de 1874, donc à un moment important de l'histoire complexe des relations entre les cantons et la Confédération, autrement dit de la construction de l'Etat fédéral.

En même temps, l'une des deux lois soumises au verdict du souverain traite d'un problème commun à l'histoire de toutes les démocraties : la définition des frontières du suffrage dit «universel». Jusqu'alors, en vertu de la Constitution de 1848 et de quelques lois minimales relatives aux seules élections et votations fédérales, l'octroi du droit de vote était du ressort exclusif des législations et des constitutions cantonales. Les conditions objectives (âge, sexe, domicile) et subjectives (clauses d'exclusion) variaient encore sensiblement d'un canton à l'autre. La loi rejetée le 23 mai 1875 visait précisément à unifier l'octroi du droit de vote pour l'ensemble des scrutins communaux, cantonaux et fédéraux. Ce scrutin institue ainsi un moment paradoxal : il est l'expression d'un corps électoral aux contours incertains qui refuse précisément que ses frontières soient redessinées. Il rappelle que le vote, avant d'être une expression de l'opinion individuelle de chaque citoyen que l'on additionne, dépouille et décompte pour en faire l'expression de la volonté générale est d'abord un enjeu entre des groupes luttant pour élargir ou restreindre le cercle des ayants-droit.

L'étonnement quelque peu désabusé de Rambert quand il évoque la «caisse en bois» nous rappelle que le vote est sans doute l'expression d'une opinion, mais délivrée en pratique dans un lieu précis et au moyen d'instruments (le bulletin, l'urne, etc.) dont la manipulation et les usages sont loin de recouvrir l'évidence proclamée du geste démocratique contemporain. Variables dans le temps et dans l'espace, les modalités pratiques de l'acte de vote ont fait l'objet de recherches en science politique (cf. infra «chapitre introductif»). Déplaçant la perspective dominante de sociologie électorale qui se concentrait sur l'analyse des résultats des scrutins et suspendant provisoirement l'idée que le vote constitue l'expression d'une opinion individuelle, elles ont insisté sur le fait que le vote est d'abord une *relation* entre des individus intéressés, pour des raisons diverses, à capter les soutiens politiques et des individus prêts, à des degrés variables, à les leur accorder.

Les acteurs, les lieux, les formes de l'échange impliqués dans et par cette relation constituent autant de dimensions d'un processus de *politisation*, dont les ressorts ont été analysés par plusieurs travaux socio-historiques en France depuis la fin des années quatre-vingt. Ces travaux ont ainsi pu montrer que l'octroi du droit de vote ne suffit pas à faire de chaque individu un citoyen. Voter est avant tout une pratique, avec ses gestes, ses codes et ses usages, qui nécessite un apprentissage. De même, l'intérêt pour la politique ne naît pas spontanément avec l'élargissement du droit de suffrage, mais il est étroitement lié au travail entrepris par les élites intéressées à capter des soutiens politiques. A cet égard, la socio-histoire a insisté sur la rupture de 1848 et relevé les transformations consécutives des modes de domination politique. Aux élites traditionnelles qui concevaient leurs éventuels mandats politiques comme le simple prolongement de leur statut social, l'élargissement du corps électoral substitue une nouvelle catégorie d'entrepreneurs politiques dont le succès électoral dépend d'abord des ressources proprement politiques et plutôt collectives engagées dans la lutte. Ces luttes contribuent peu à peu à fixer les termes d'une division sociale du travail politique entre des «professionnels» et des «profanes». Elles se déroulent dans un espace qui se structure progressivement comme un espace de jeu réglé et codifié se distinguant des sphères d'activités ordinaires. Les règles du jeu et les institutions politiques et, *in fine*, les formes de la démocratie manifestent cette forme d'autonomisation du champ politique. Elles constituent à la fois l'effet, le reflet et l'enjeu des luttes

concurrentielles que se livrent les notables/entrepreneurs politiques dans le cours du processus de politisation.

C'est à partir de ce canevas sommairement esquissé ici que j'ai conçu cette thèse avec l'ambition de contribuer à l'histoire de l'institutionnalisation de la démocratie en Suisse. Il s'agira ici de s'appuyer sur les enseignements généraux tirés des travaux français de socio-histoire pour saisir les inflexions des processus considérés, liées aux spécificités de la Suisse du dix-neuvième siècle. Celles-ci tiennent notamment à l'histoire du droit de vote, de l'acte de vote, à l'identité des groupes et des individus engagés dans la conquête des soutiens ainsi qu'à la taille et à la structure des marchés politiques.

Le droit de vote ne donne pas seulement la possibilité à tout citoyen d'élire un candidat, mais également de donner son avis sur un objet soumis en vertu d'institutions que l'on appellera ici, pour simplifier, de démocratie directe, et qui se mettent en place dès les années 1830. Le chapitre 2 («Représenter») traitera de cette question à partir de l'introduction du veto à Saint-Gall en 1831, de l'initiative dans le canton de Vaud en 1845 et dans le canton d'Argovie en 1852. Il montre que ces nouvelles règles du jeu politique, loin d'être une conquête du «peuple», sont avant tout le fruit de conflits entre différents groupes politiques luttant pour le monopole et pour la définition des formes légitimes de la représentation.

Parallèlement à ces innovations institutionnelles originales dans le contexte européen, de nombreux cantons abolissent le cens électoral également entre 1830 et 1848. C'est certes précoce en comparaison internationale, mais l'abolition du cens s'accompagne de l'édiction de clauses d'exclusion — ou de non-inclusion — dans le corps électoral, qui en limitent singulièrement la portée. Ces clauses persisteront tout au long du dix-neuvième siècle. Elles constitueront l'un des principaux points d'achoppement lors des débats fédéraux de 1874 et conduiront, notamment, au rejet de la loi fédérale évoquée précédemment (Chapitre 3 : «Faire corps»).

Le chapitre 4 («Voter, faire voter») arpente un terrain plus méconnu tant par l'histoire que par la science politique. Si les modalités de l'acte de vote ne sont pas fondamentalement différentes des variantes éprouvées dans d'autres contextes nationaux (vote secret ou public, usages d'une urne et de bulletins, etc.), elles se révèlent particulièrement riches compte tenu de la variété des configurations

cantonales. Sur l'ensemble du dix-neuvième siècle, les cantons restent entièrement maîtres de la législation relative à la procédure. Du coup, elles offrent au chercheur un ensemble de terrains qui permettent d'enrichir la description des lieux, des formes et des enjeux de la transformation de l'acte de vote.

En particulier, en raison de l'existence d'institutions politiques qui ne sont pas strictement représentatives (le veto, le referendum, l'initiative), le droit de vote et l'acte de vote contiennent une spécificité : la signature. Elle constitue une compétence acquise par chaque citoyen en même temps que le droit d'élire ou de voter. Tout citoyen peut ainsi exercer son droit de vote en apposant sa signature au bas de listes demandant une votation populaire sur un acte législatif contesté ou sur la modification souhaitée d'une constitution. Mais la signature constitue également un enjeu pour les groupes décidés à entrer en campagne et pour les autorités cantonales, puis fédérales, chargées de s'assurer que chaque signature est bien le fait d'un citoyen jouissant des droits politiques (Chapitre 5 : «Signer, faire signer»). Mais avant l'exposition de ces quatre chapitres qui restituent les résultats de mon enquête, il convient de revenir de manière plus détaillée sur les attendus théoriques, méthodologiques et problématiques de ce travail.



# CHAPITRE INTRODUCTIF

## Pour une genèse de la démocratie directe en Suisse

«Dans le langage courant, la Suisse est une démocratie directe parce qu'elle pratique les institutions du referendum et de l'initiative populaires. C'est à la fois simple et clair. Curieusement, la doctrine contemporaine éprouve des difficultés à conceptualiser ce sentiment populaire par une définition précise de la notion de démocratie directe et par une qualification appropriée de la nature de la démocratie directe».

Andreas Auer et al., *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1 «L'Etat», Berne, Staempfli, 2000, p. 190.

«Si la démocratie directe, dans son ampleur actuelle, n'a pas été inscrite dès l'origine dans les institutions de l'Etat fédéral suisse, elle en est sans aucun doute depuis longtemps la caractéristique emblématique».

Thierry Tanquerel, «Les fondements démocratiques de la Constitution», in Daniel Thürer et al., *Droit constitutionnel suisse/Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich, Schultheß, 2001, p. 309.

«À l'occasion des 700 ans de la Confédération suisse, nous avons choisi un thème typiquement suisse pour l'édition de l'annuaire de cette année : la démocratie directe. [...] À première vue, la Suisse semble être un cas exceptionnel en ce qui concerne ses institutions démocratiques».

Hanspeter Kriesi, «Editorial», *Annuaire suisse de science politique*, 31, 1991, p. 17.

### 1.1. Comment parler de la « démocratie directe » ?

#### *Des origines à la genèse : le viatique de l'histoire conceptuelle*

Dans de nombreux discours savants ou ordinaires, la démocratie directe est présentée à la fois comme très «suisse» et très «ancienne». Elle fait l'objet d'un intérêt public constant, que ce soit pour en critiquer les limites et stigmatiser la

lourdeur des opérations qu'elle autorise, pour à l'inverse valoriser les qualités citoyennes qu'elle requiert ou encore évaluer les capacités de son adaptation, jugée nécessaire au processus d'unification européenne, aux contraintes du bon gouvernement<sup>1</sup> ou aux transformations économiques d'un monde en mutation<sup>2</sup>. Elle propose aussi un modèle alternatif, remède à ce que certains observateurs étrangers décrivent comme une «crise de la démocratie représentative», modèle toutefois déclaré aussitôt inadéquat pour un pays aux frontières plus élargies que l'Helvétie. En même temps, cette omniprésence de la démocratie directe dans le débat public cache mal une absence : dans aucun texte fondateur, dans aucune Constitution, ni en 1291, ni en 1798, ni en 1848 ou en 1874, le terme même de «démocratie directe» n'est utilisé pour caractériser le régime politique suisse. Ces hésitations se reflètent de manière exemplaire dans les constats étonnés évoqués en exergue où leurs auteurs, comme pour rationaliser un manque et masquer un doute ontologique, insistent sur l'ancienneté des *origines* de la démocratie directe pour mieux en proclamer l'*originalité* et l'*irréductibilité*.

Bornons-nous pour l'instant à constater ceci : le terme de «démocratie directe» apparaît très tardivement en regard des temporalités longues qui, de fait, sous-tendent, plus ou moins explicitement, les récits sur les origines de la démocratie directe. Ce n'est, à notre connaissance, qu'au début du vingtième siècle qu'il circule cahin-caha dans différents univers sociaux, qu'il fait l'objet d'usages savants, politiques et juridiques<sup>3</sup>. En 1932, une thèse de droit mentionne pour la première fois la notion de «démocratie directe»<sup>4</sup>. Signe de l'usage encore peu stabilisé de ce terme, l'auteur précise en note qu'«on parle indifféremment de

---

<sup>1</sup> Par exemple, Neidhart (L.), «Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie», *Annuaire suisse de science politique*, 23, 1983, pp. 13-43.

<sup>2</sup> Par exemple, Kleinewefers (H.), *“Verwesentlichung” der Politik durch Einschränkung der direkten Volksrechte ?*, Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität Freiburg, 1995. Borner (S.) (Dir.), *Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall*, Zürich, NZZ Verlag, 1990.

<sup>3</sup> Une exception est à signaler : de manière incidente, un député vaudois, Ernest Correvon, dont nous aurons à reparler au chapitre 4, évoquera en passant la «démocratie directe» lors d'un débat au Grand Conseil en 1881.

<sup>4</sup> En allemand, c'est analogue. En anglais par contre, on le verra, le terme de «Direct Democracy» apparaît quelques années plus tôt. Dans un article écrit en anglais en 1912, William Rappard propose un état du développement des institutions de législation directe en Suisse et aux Etats-Unis. Il utilise alors le terme de «Direct Democracy» pour qualifier l'une des dimensions, avec la démocratie représentative, du système politique suisse. Rappard (W. E.), «The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland», Philadelphie, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphie, September 1912, pp. 112-145.

démocratie directe ou de démocratie pure»<sup>5</sup>. Cette dernière est également privilégiée dans plusieurs livres d'histoire suisse publiés dans l'entre-deux guerres<sup>6</sup>. En 1948, le peuple suisse est amené à se prononcer sur une double initiative qui exige du Conseil fédéral qu'il abandonne la législation d'urgence dont il a, disent les initiants, abusé pendant la deuxième Guerre mondiale. Ces deux initiatives s'intitulent «Pour le *retour* à la démocratie directe». En quelque vingt années donc, d'abord réservée à une note de bas de page d'un travail académique, la «démocratie directe» s'est si bien diffusée, que d'aucuns peuvent alors en réclamer le «retour». À la même période, à l'inverse, la *Suisse démocratie-témoin* d'André Siegfried, ouvrage publié en 1948<sup>7</sup>, brosse un portrait politique du pays : tout en relevant la spécificité de la démocratie suisse qui combine des «scrutins de choses» et des «scrutins de personnes», le politologue français ne mentionne nulle part la «démocratie directe». On pourrait sans doute ici multiplier les exemples pour interroger la stabilisation progressive des usages passés et présents d'un terme aujourd'hui convoqué pour qualifier un modèle politique « typiquement suisse». Là ne résident toutefois pas l'intérêt principal de ces remarques initiales ni l'objet immédiat de ce travail : ce rapide survol d'histoire conceptuelle permet avant tout d'établir une double mise en garde.

D'abord, contre une posture trop radicalement nominaliste, nous n'allons pas réduire la question des origines de la démocratie directe — voire de son *invention* — à la première apparition du concept. Les institutions auxquelles fait aujourd'hui référence la «démocratie directe», c'est-à-dire principalement le referendum et l'initiative, ont existé bien avant l'apparition du terme. Dans certains cantons suisses dès les années 1830, puis au niveau fédéral dès 1848, les partisans de l'introduction de ces nouveaux instruments parlaient toutefois de «législation directe», de «gouvernement direct», de «droits populaires», de «démocratie pure», voire de «démocratie» tout court. Les termes se sont succédé dans le temps, ils ont

---

<sup>5</sup> Battelli (M.), *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé*, Genève, 1932, p. 1. Je n'ai pas effectué de recherches sur la France. L'historien Alain Cottureau m'a indiqué oralement que les recherches qu'il a effectuées le conduisent à des conclusions analogues : selon lui, le terme de «démocratie directe» n'apparaît la première fois que sous la plume de Maurice Duverger vers le milieu des années 1940.

<sup>6</sup> Par exemple, Gagliardi (E.), *Histoire de la Suisse*, Lausanne, Payot, 1925 ; Fueter (E.), *Die Schweiz seit 1848. Geschichte, Wirtschaft, Politik*, Zürich, Orell Füssli, 1928.

<sup>7</sup> Siegfried (A.), *La Suisse. Démocratie-témoin*, Paris et Neuchâtel, Ed. de la colonne Vendôme et la Baconnière, 1948.

souvent cohabité dans différents contextes et il est impossible ici d'en retracer les trajectoires et les appropriations.

À l'inverse, contre un réalisme excessif, on ne passera pas sous silence non plus la création du mot «démocratie directe». En effet, elle est aussi un «mot-label» sur lequel il convient de s'interroger<sup>8</sup>. Les conditions de son émergence, «les procédures d'étiquetage qui le justifient et les modes d'appropriation dont il est l'objet» circonscrivent un héritage «qui reste à comprendre en revenant sur sa représentation ancienne et sur les conditions initiales de sa constitution : sur le pouvoir de nommer et de classer de ses "inventeurs" mais aussi sur les schèmes de leur entendement du monde social qu'ils ont engendrés»<sup>9</sup>. L'usage courant et contemporain du terme de «démocratie directe», comme par effet de myopie, renvoie d'abord, et quasi uniquement, à l'existence de l'initiative et du referendum populaires<sup>10</sup>. Pourtant, au dix-neuvième siècle, c'est d'abord autour de l'opposition entre les partisans de la «démocratie» et les défenseurs de la «représentation» que s'articulaient les luttes politiques. La Constitution de 1848 entérine ce fait en précisant les conditions d'octroi de la garantie fédérale aux constitutions cantonales :

*« Art. 6. À cet effet, les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions. Cette garantie est accordée pourvu :*

*Que ces dispositions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale ;*

*a. Qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines — représentatives ou démocratiques ;*

*b. Qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées, lorsque la majorité absolue des citoyens le demande »<sup>11</sup>.*

Si l'épithète démocratique renvoyait alors essentiellement aux régimes de *Landsgemeinde*, il dénote peu à peu des régimes qui instaurent des formes de législation directe (veto, referendum, initiative) et établissent des modalités de

---

<sup>8</sup> Pour reprendre les développements qu'Annie Collovald consacre à un autre «mot-label» : «Histoire d'un mot de passe : le "poujadisme". Contribution à une analyse des "ismes"», *Genèses*, 3, 1991, pp. 97 - 119.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 100-101.

<sup>10</sup> Auxquels on rajoute les *Landsgemeinde*, encore en vigueur aujourd'hui dans les cantons de Glaris et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, la révocation des autorités au niveau cantonal, de même que le *recall* lorsqu'on parle des Etats-Unis d'Amérique.

<sup>11</sup> «Constitution fédérale de la Confédération suisse du 12 septembre 1848», in *RO*, 1, 1848-1850, Berne, 1864. Je souligne.

contrôle de la délégation et de limitation du système représentatif (droit de révocation envers les autorités, raccourcissement de la durée des mandats électifs, ou encore élections directes des juges ou de divers fonctionnaires). En forçant le trait, on voit alors que l'opposition s'articulait moins autour de deux qualifications concurrentielles de la démocratie — «pure» et «représentative» — qu'entre des partisans de la «démocratie» et des défenseurs de la «représentation». Sous le régime de la nouvelle Constitution de 1999, la formule est plus simple : la garantie fédérale est accordée à tous les cantons qui ont adopté une constitution «démocratique»<sup>12</sup>. Entre 1848 et la distinction claire entre «représentation» et «démocratie»<sup>13</sup> et 1999 où l'opposition disparaît sous l'appellation unique de «démocratie», s'est donc écoulée une période de près de cent cinquante ans au cours de laquelle le concept de «démocratie directe» s'est frayé un chemin dont nous avons esquissé les premiers contours.

Mais cette histoire conceptuelle, comme le relève Koselleck, ne suffit pas. Elle est aussi, voire surtout, «une condition *sine qua non* de la solution des problèmes que pose l'histoire sociale»<sup>14</sup> de la démocratie directe. Ce recours croisé à l'histoire conceptuelle et à l'histoire sociale circonscrit la pertinence de mon enquête sur la *genèse* de la démocratie directe. Il permet de poser différemment le problème des origines. En effet, loin d'être *a priori* pertinente d'un point de vue scientifique, la question des *origines* de la démocratie directe est d'abord une question débattue et discutée dans les discours politiques et juridiques de la fin du dix-neuvième siècle et du début du vingtième siècle. Ils sont contemporains de moments forts de «création» d'une identité nationale : de manière peut-être symptomatique, le Conseil fédéral décide de célébrer le 600<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération le 1<sup>er</sup> août 1891, instaurant une commémoration nationale l'année

---

<sup>12</sup> Article 51 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, in *RO*, 1999, p. 2556.

<sup>13</sup> Daniel Gaxie relève une antinomie identique dans les termes du débat qui se déploie en particulier dans le prolongement de la Révolution française et de la Révolution américaine. L'association entre «démocratie» et «représentative» est perçue par les Pères fondateurs et la philosophie politique d'alors comme une contradiction dans les termes avant qu'elle ne s'impose lentement dans le courant du dix-neuvième siècle pour désigner les formes de gouvernement qui s'institutionnalisent alors notamment en France et aux Etats-Unis. Gaxie (D.), *Le cens caché*, Paris, Seuil, 1993. Voir également les travaux de Manin (B.), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996 et Rosanvallon (P.), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

<sup>14</sup> Koselleck (R.), «Histoire des concepts et histoire sociale», *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, 1990, pp. 108 et 114.

même où est introduite l'initiative populaire pour la révision partielle de la Constitution. Cette dynamique ne se limite pas aux frontières nationales. Dans cette période, les références — et les révérences — à la Suisse, à son système politique se multiplient et encadrent parfois des tentatives d'importation institutionnelles dans plusieurs pays occidentaux, contribuant sans doute à définir un «modèle suisse» de démocratie (ou est-ce un modèle de «démocratie suisse»?)<sup>15</sup>. L'histoire sociale recoupe alors l'histoire des concepts et permet d'objectiver les discours sur les origines plutôt que, *no lens volens*, participer à leur perpétuation. En 1912, dans un article qui établit précisément un bilan de la littérature nord-américaine consacrée à l'initiative et au referendum<sup>16</sup>, William Rappard est l'un des premiers à parler de «Direct Democracy» pour désigner, à côté de la «démocratie représentative», l'un des deux piliers sur lequel repose le système politique «suisse».

### *Le vote et les institutions politiques comme objets scientifiques*

Ce travail ne se fixe pas pour objectif de rechercher les origines et de trancher a priori le débat sur l'originalité du système politique suisse. Il s'attache à retracer la *genèse* de la démocratie directe à partir d'un point de vue différent de celui évoqué en exergue : une description plurielle des logiques sociales et politiques contribuant à l'autonomisation progressive d'un espace politique. C'est-à-dire un espace structuré par des institutions et des pratiques spécifiquement consacrées à la conquête des soutiens politiques se déroulant dans le cadre de transactions régulières. Le vote (élire, voter) et les institutions politiques qui accompagnent son exercice (notamment l'initiative et le referendum) figurent donc au centre de ce travail. Ce sont des objets classiques de la science politique. Avant de présenter de manière plus détaillée la problématique, les méthodes et les

---

<sup>15</sup> En Belgique, en France, aux Etats-Unis en particulier, les institutions comme le referendum, l'initiative sont abondamment discutées et parfois introduites. Voir notamment Rosanvallon (P.), *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000, en particulier les pages 285-311.

<sup>16</sup> Rappard (W. E.), «The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland», art. cit.

terrains d'enquête, il convient donc d'examiner les acquis et les limites de la littérature sur ces deux objets.

### Une herméneutique des résultats

Aujourd'hui, dans la plupart des démocraties occidentales, pouvoir exprimer une opinion politique à travers l'exercice du droit de vote constitue à la fois une évidence et une exigence. L'évidence est renforcée en Suisse par la fréquence des recours au vote comme modalité de désignation des autorités politiques et comme expression d'une opinion lors des «scrutins de choses». S'informer des mérites respectifs de plusieurs candidats, entendre les mots d'ordre des différents camps en présence lors des votations, se déplacer au local de vote pour y glisser son bulletin dans l'urne, accepter le verdict qui en sort... autant de savoir-faire, d'attitudes, de pratiques qui sont orientés vers le seul but explicitement assigné à l'exercice du vote : indiquer une préférence politique et participer ainsi individuellement à la décision du corps électoral.

Pourtant, derrière cette évidence se niche une histoire que la routine de l'exercice électoral tend à faire oublier. L'idée selon laquelle le vote serait l'expression d'une opinion politique et individuelle n'est pas si évidente : elle a pour elle la force et le poids de ce que Daniel Gaxie nomme un «impensé social», à savoir «la conception démocratique du citoyen [qui agit] comme une mythologie des sociétés occidentales contemporaines»<sup>17</sup>. Concevant le vote ainsi, il devient alors possible d'interpréter les résultats des scrutins comme le produit d'une simple addition d'opinions, certes différentes dans leur contenu (vote pour X ou pour Y), mais équivalentes dans ce qui les fonde : toutes les opinions se valent, elles sont l'expression d'une compétence politique individuelle exprimée en connaissance de cause. Cette conception ordinaire du vote fonde également les présupposés principaux de la sociologie électorale qui en Suisse, s'est intéressée non seulement aux élections proprement dites mais aussi, voire surtout, aux votations liées à une initiative ou à un referendum.

En science politique, les recherches sur le vote ont privilégié des enquêtes qui, en partant des *résultats* des scrutins, essaient d'en dégager des facteurs

---

<sup>17</sup> Gaxie (D.), *Le cens caché, op. cit.*, p. 21.

explicatifs. La science politique suisse ne fait ici pas exception<sup>18</sup>. En règle générale, l'analyse du comportement électoral permet de comprendre les résultats d'un scrutin en fonction de l'appartenance des électeurs à des groupes sociaux définis, pour reprendre l'expression de la politologue Nonna Mayer, selon «les variables de grand-papa»<sup>19</sup> que sont le sexe, le statut socio-professionnel, la religion et l'âge. Toutefois, la sociologie du comportement électoral en Suisse s'appuie non seulement sur les élections proprement dites<sup>20</sup>, mais aussi, voire surtout, sur les «scrutins de choses».

Cette démarche a dès lors pris une tournure particulière en Suisse : la fréquence des scrutins fédéraux, en particulier de démocratie directe, offre aux politologues une série importante de résultats qui se basent sur la division et la représentation territoriale des votations. Ainsi, en fonction du résultat du vote dans tel canton sur tel objet soumis, les politologues vont parfois identifier des cantons «modernistes», «pro-européens», «ouverts», etc. et en conséquence, reconnaître des *clivages* entre différentes régions du pays en plus des clivages politiques classiques (gauche-droite). Ce ne sont donc plus les citoyens, mais les cantons, voire les régions qui, au prix d'une réification, se voient attribuer des comportements politiques (pro- ou anti-européens, modernistes ou traditionalistes, conservateurs ou progressistes). Cela donne alors lieu à des

---

<sup>18</sup> On peut s'interroger sur la force de cet «impensé» qui structure les recherches électorales. Pour y répondre, il faudrait sans doute développer des enquêtes d'histoire et de sociologie de la science électorale. Or, celles-ci, comme celles consacrées plus largement à la science politique, sont quasi inexistantes en Suisse. Sur les traditions d'analyse du vote en Suisse, on peut toutefois se référer à Hardmeier (S.), «Die schweizerische Partizipationsforschung im Lichte aktueller theoretischer Zugänge und Debatten im Ausland. Ein Literaturbericht», *Revue suisse de sociologie*, vol. 21, 1995, pp. 131-154. Et à Seitz (W.), *Die politische Kultur und ihre Beziehung zum Abstimmungsverhalten. Ein Begriffsgeschichte und Methodenkritik*, Zürich, Realotopia, 1997. Hardmeier fournit essentiellement une typologie des usages savants de la sociologie électorale dans les années 1990, Seitz tentant de broser une analyse à la fois plus historique et plus critique des différents acteurs et institutions spécialisés dans l'analyse du vote en Suisse depuis l'après-guerre.

<sup>19</sup> Mayer (N.) (Dir.), *Les modèles explicatifs du vote*, Paris, L'Harmattan, 1997. La paternité de la formule revient à Georges Lavau.

<sup>20</sup> La sociologie électorale a connu un saut qualitatif, en termes de reconnaissance institutionnelle, avec la création du groupe permanent d'analyse électorale créé en 1995. *SELECTS* (Swiss Electoral Studies) est un groupe qui réunit des chercheurs de différents instituts de science politique en Suisse et qui mène, à l'issue de chaque élection fédérale (tous les quatre ans) une série d'enquêtes sur le comportement électoral des Suisses. Les premières analyses électorales s'étaient développées depuis 1977 par le biais des analyses dites VOX dont différents instituts s'occupaient à tour de rôle.

commentaires nombreux sur les clivages issus des scrutins et les dangers que ceux-ci peuvent impliquer pour la stabilité du système ou pour la cohésion du pays<sup>21</sup>.

Dans une enquête qui constitue à notre connaissance l'une des seules tentatives, en Suisse, visant à retracer l'histoire de la sociologie électorale, Werner Seitz identifie plusieurs moments de développements des recherches en la matière<sup>22</sup>. Une tendance se dégage : ces recherches reproduisent, sans l'interroger, l'image d'une Suisse traversée de clivages qui structurent l'ordre politique<sup>23</sup>. Seitz identifie une «vieille école», avec des travaux qui remontent aux années trente, puis trois différentes «jeunes écoles» nées dans les années septante, qui se divisent en une variante «sociologique», une variante «historico-politologique» et une variante «économico-politique».

Encadré 1 . L'école «sociologique» et l'école «historico-politologique» : le primat de la culture politique

En s'appuyant sur l'analyse des résultats de scrutins pris individuellement ou de «paquets de votations» considérés sur une plus longue période, le sociologue zurichois Rolf Nef identifie, pour les années 1970-1980, quatre dimensions principales de type «socio-structurel» qui sont autant de lignes de clivages valables pour la période retenue, mais également des clés de lecture pour l'ensemble de l'histoire de l'Etat fédéral depuis 1848. Ainsi, le facteur religieux a été déterminant dans le conflit entre «fédéralistes et centralisateurs» à un niveau *institutionnel* (bicamérisme par exemple). A ce facteur religieux s'ajoute le facteur linguistique dans la détermination des conflits de compétence entre le Canton et la Confédération saisis à un niveau plus *structurel*. Le clivage linguistique est également le moteur des oppositions entre les partisans (plutôt romands) d'un égalitarisme social et les défenseurs d'un «inégalitarisme social», davantage alémaniques. Dernière dimension qui recoupe cette troisième, la tendance des Romands à développer une vision moderniste, et des Alémaniques une conception plus traditionnelle de l'Etat et de la société. En croisant ces quatre dimensions, Nef établit un tableau des «macro-régions politico-culturelles» en Suisse qu'il décline en classant les cantons. Ainsi, les cantons de Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug et Appenzell Rhodes-Intérieures sont pétris du culture «rétrospective et orientée vers l'intérieur»; les cantons de Fribourg, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève (les cantons romands et/ou latins) vivent en culture «prospective et tournée vers l'extérieur». Ces deux premières cultures se réunissent toutefois dans une attitude globalement «anticentralisatrice». Les autres cantons développent une culture davantage centralisatrice : Zurich, Berne, Soleure, les deux Bâle, Schaffhouse et Argovie, la fraction «Mittelland» se caractérisant par un fort développement économique tandis que la «fraction Ostschweiz», Glaris, Appenzell Rhodes-Extérieures,

---

<sup>21</sup> Par exemple, Knuesel (R.), *Les minorités ethnolinguistiques autochtones à territoire: l'exemple du cas helvétique*, Lausanne, Payot, 1994.

<sup>22</sup> Cf. note 19.

<sup>23</sup> Cette vision n'est jamais saisie de manière comparative. On ne nous explique jamais en quoi et pourquoi ces clivages seraient spécifiques à la Suisse. La théorie consociative, dont la Suisse fournit souvent un cas d'étude privilégié s'appuie sur ce présupposé.

Saint-Gall, les Grisons et Thurgovie, sont également «centralistes» mais avec un développement économique moindre. Les travaux de Peter Gilg (l'école historico-politologique selon Seitz) s'inscrivent également dans un paradigme d'analyse de type écologique, mais ils diffèrent de ceux de Nef essentiellement quant au matériel utilisé et à la focale choisie : cet auteur privilégie l'analyse des scrutins pris individuellement qu'il distribue en quatre groupes selon la proximité des résultats survenus lors des différents scrutins dans les districts, unité d'analyse plus pertinente selon lui. Voir notamment Nef (R.), «Struktur, Kultur und Abstimmungsverhalten. Zur interregionalen Variation von politischen Präferenzen in der Schweiz», *Revue Suisse de Sociologie*, 6, 1980, pp. 155-190; Gilg (P.), Frischknecht (E.), «Regionales Verhalten in eidgenössischen Volksabstimmungen», *Annuaire Suisse de Science Politique*, 16, 1976, pp. 181-201.

Seitz met en évidence les limites des analyses de données agrégées qui débouchent sur l'identification de «cultures politiques». En même temps, il permet de réinterroger ces mêmes limites en regard de la spécificité des votations : on n'élit pas un candidat, mais on vote sur un objet. Ainsi, aux électors repérés par la sociologie électorale en régime représentatif, on privilégiera l'identification de clivages, voire de cultures politiques cantonales ou régionales, pour expliquer le résultat des votations.

Mises à part quelques exceptions sur lesquelles nous reviendrons, il faut souligner que ce type de raisonnement se retrouve largement dans l'historiographie suisse. En effet, les élections, comme les votations, sont souvent saisies au travers des résultats, point de départ qui autorisent alors les auteurs à mesurer l'évolution des rapports de force politiques entre les différents groupes en lutte. Elles ne sont que rarement construites comme objets de l'enquête<sup>24</sup>. En l'absence de recherches conséquentes sur l'histoire de l'histoire en Suisse, il est difficile d'émettre des hypothèses expliquant cet état de fait. En regard du débat français qui a alimenté

---

<sup>24</sup> A relever toutefois, les travaux d'un groupe dirigé par Roland Ruffieux, alors professeur d'histoire et de science politique sur les élections au Grand Conseil vaudois entre 1913 et 1966, dans lesquels il rend compte des effets de l'introduction de la représentation proportionnelle sur le fonctionnement des partis, les logiques d'alliance et de coalition Ruffieux (R.) (Dir.), *Les élections au Grand Conseil vaudois de 1913 à 1966*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 1974. Ce n'est donc pas à proprement parler une histoire de l'élection en tant qu'institution, mais plutôt une contribution à l'histoire des modes de scrutin. Les travaux d'Erich Gruner sur les élections au Conseil national sont beaucoup plus ambitieux : tout autant sociologie électorale classique, histoire des modes de scrutin, histoire du droit de vote, sociologie et histoire des partis tant au niveau cantonal que fédéral. À noter que tant Ruffieux que Gruner sont des historiens atypiques, car promoteurs de l'Association suisse de science politique dès la fin des années 1950. Leur désinvestissement dans la science politique est corollaire de la montée en puissance, dans les années 1970, du Département de science politique de Genève et de Dusan Sidjanski qui a sensiblement contribué à modifier le visage de la science politique en Suisse en important les modes de raisonnement et de travail de la science politique américaine, notamment ceux issus de Michigan.

les premiers moments d'émergence de la socio-histoire<sup>25</sup>, il semble qu'en Suisse, les conditions intellectuelles et institutionnelles n'ont pas permis de poser le « politique » comme objet renouvelé de l'enquête historique. L'histoire politique classique, qui place l'élection et la votation au centre de l'analyse, mais comme outils et non comme objets, se combine à une histoire sociale ou économique qui tend à négliger le politique ou en tous les cas à le réduire à une forme de reflet des luttes économiques.

### Une lecture fonctionnaliste des institutions

Cette herméneutique des résultats des « scrutins de choses » se prolonge dans une lecture spécifique des institutions. La grande majorité des travaux de science politique qui traitent de la « démocratie directe » s'inscrivent dans un cadre d'analyse fonctionnaliste<sup>26</sup> et tentent principalement de mesurer l'impact du referendum et de l'initiative sur le processus de décision d'une part et sur l'équilibre du système politique d'autre part, équilibre jaugé souvent à l'aune de la théorie consociative dont la Suisse offre un cas d'étude privilégié<sup>27</sup>. Ainsi, ces travaux attribueront à ces deux institutions des *fonctions*, parfois contradictoires, parfois complémentaires : elles ralentissent le processus de décision, mais favorisent l'établissement d'un consensus<sup>28</sup>; elles peuvent constituer un facteur de

---

<sup>25</sup> En particulier les dossiers autour de l'histoire politique et du renouveau de l'histoire sociale ouverts par deux éditoriaux des *Annales* : « Histoire et sciences sociales : un tournant critique ? », *Annales ESC*, 1988, pp. 291-293 et « Tentons l'expérience », *Annales ESC*, 1989, pp. 1317-1323 ; ou encore par Noiriel (G.), « Une histoire sociale du politique est-elle possible ? », *Vingtième siècle*, oct.-déc. 1989.

<sup>26</sup> La bibliographie est immense. Pour des raisons de commodité, je me limiterai à quelques exemples cités au fur et à mesure du développement. Pour une vue d'ensemble récente et des références bibliographiques plus complètes, voir Kriesi (H.), *Le Système politique suisse*, Paris, Economica, 1995; Linder (W.), *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern, Haupt, 1999. Pour une bibliographie nationale et internationale sur la démocratie directe régulièrement mise à jour, on peut consulter le site Web du Centre d'études sur la démocratie directe de l'Université de Genève : <http://www.unige.ch/c2d>.

<sup>27</sup> Parmi les premières enquêtes menées selon ce canevas, citons Lijphart (A.), « Consociational Democracy », *World Politics*, 21, 2, 1969, pp. 207-225 ou Steiner (J.), *Amicable Agreement versus Majority Rule : Conflict Resolution in Switzerland*, Chapel Hill, North Carolina Press, 1974. Dans l'article éponyme, Lijphart prolonge la typologie de Almond sur les régimes politiques comparés, basée sur la relation entre structure sociale et culture politique d'un côté et degré de stabilité politique de l'autre. La démocratie consociative constitue un type particulier de démocratie caractérisée par des cultures politiques fragmentées associées à un système politique stable. Cette stabilité est notamment dépendante du degré de coopération entre les différentes élites des sous-cultures.

<sup>28</sup> C'est notamment la thèse centrale de l'étude devenue classique de Neidhart qui a souligné l'importance de la menace référendaire conduisant les autorités administratives et politiques à

blocage — le referendum pouvant empêcher la mise en œuvre de projets élaborés par les autorités — ou, à l'inverse, d'innovation — l'initiative permettant l'entrée dans l'agenda politique de problèmes jusqu'alors ignorés.

Au vu du développement massif des scrutins référendaires depuis les années 1980, plusieurs enquêtes vont par exemple caractériser la «démocratie directe» comme «ambivalente». «Elle gêne le haut, mais favorise le bas», en signalant un «décalage entre la classe politique et les citoyens ordinaires». Cette analyse doit sans doute beaucoup au contexte de son élaboration : publiée dans les actes d'un colloque tenu au lendemain du refus populaire relatif à l'entrée de la Suisse dans l'EEE, elle s'appuie sur le constat d'une vague de contestations d'un type nouveau (notamment xénophobes ou écologistes) qui ont posé des «problèmes d'efficacité» et provoqué des «dysfonctions de la gouvernabilité»<sup>29</sup>. Toutefois, reformulant les acquis de l'analyse évoquée de Neidhart sur le referendum, Papadopoulos souligne que la «démocratie directe» agit comme un régulateur, permettant l'expression des minorités. Neidhart, dans un article publié en 1975 qui complétait sa thèse sur le referendum, avait également attribué à l'initiative une «fonction d'intégration latente»<sup>30</sup> des opposants.

Après avoir posé la double fonctionnalité de la démocratie directe, ainsi que de ses effets sur le processus de décision et la capacité d'intégration du système politique, plusieurs auteurs vont ériger les instruments que sont l'initiative et le referendum en *outils d'analyses*. Comptabiliser la fréquence de leur utilisation devient ainsi un exercice courant et permet soit de mesurer le «soutien» du «peuple» envers les «élites», soit le degré de «confiance» qui anime leurs relations<sup>31</sup>. A l'aide de cette conceptualisation systémiste, les analyses tentent donc

---

prendre en compte l'avis des groupes potentiellement perturbateurs. Mettant l'accent sur les conséquences sur le processus de décision (l'importance centrale de la phase dite de consultation), cette thèse a popularisé, dans les discours savants et ordinaires, la qualification du referendum en tant qu'«épée de Damoclès », supplantant un registre systémiste jusqu'alors dominant qui voyait dans cette institution une «soupape de sûreté » facilitant les relations entre le système et son environnement. Voir Neidhart (L.), *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Berne, Francke Verlag, 1970.

<sup>29</sup> Papadopoulos (Y.) (Dir.), *Présent et avenir de la démocratie directe*, Genève, Georg, 1994.

<sup>30</sup> Neidhart (L.), «Repräsentationsformen in der direkten Demokratie. Aspekte der schweizerischen Staatsbildungsprozesses », in *Geschichte und politische Wissenschaft. Festschrift für Erich Gruner zum 60. Geburtstag*, Bern, Francke, 1975, pp. 299-328.

<sup>31</sup> Ces analyses complètent celles de sociologie électorale évoquées plus haut : les deux approches montrent un souci normatif qui revient à transformer les politologues en lanceurs d'alerte... : elles relèvent, sur le long terme, le soutien positif du «peuple» envers les «autorités» d'un côté, tout en

d'évaluer le degré de stabilité et d'efficacité du système politique suisse<sup>32</sup>. Par exemple, on remarquera que sur 198 initiatives populaires déposées entre 1891 et 1994, seules douze ont été acceptées ; pour les referendums (obligatoires ou facultatifs), de manière analogue, on constatera que seuls deux cents ont conduit au refus du texte proposé sur près de mille neuf cents actes législatifs ou constitutionnels adoptés par les Chambres fédérales et soumis au referendum<sup>33</sup>. Les auteurs vont alors interpréter, de diverses manières, ce constat chiffré qui indiquerait un degré global de soutien actif du peuple aux autorités, autrement dit de l'environnement aux *outputs* du système politique.

En sciences sociales, l'une des critiques majeures portées contre le fonctionnalisme fut la mise au jour d'un point de vue a-historique. Or, en clin d'œil à nos remarques initiales sur les *origines* de la démocratie directe, relevons ici que les politologues s'appuient sur un récit historique. Mais c'est un récit relevant d'une histoire politique classique<sup>34</sup> qui se base sur les «données de l'histoire constitutionnelle», en identifiant des conditions préalables au développement de la «pensée d'une démocratie moderne», puis sa concrétisation. Cette posture *téléologique* discutable conduit à lire l'histoire de l'Etat suisse en fonction d'une définition préétablie, soit idéalisée, soit identifiée à un moment donné de son «développement» et d'en mesurer l'inégal accomplissement dans les institutions contemporaines. L'Etat fédéral est ainsi décrit comme un «système hautement sophistiqué de redondance institutionnelle» dont l'objectif prédéfini aurait consisté

---

alimentant régulièrement, dans la presse notamment, les craintes d'un «éclatement» du pays en deux blocs, généralement réduits à la division linguistique entre cantons francophones et germanophones.

<sup>32</sup> Entre autres, Papadopoulos (Y.), «Les mécanismes du vote référendaire en Suisse : l'impact de l'offre politique », *Revue Française de Sociologie*, 37, 1996, pp. 5-35. Delley, (J.-D.), *L'initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne, L'Age d'homme, 1978.

<sup>33</sup> Kriesi (H.) et Trechsel (A.), «Switzerland : the Referendum and the Initiative as a Centerpiece of the Political System », in Michael Gallagher, Pier-Vincenzo Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, Londres, MacMillan, 1995. On remarque ici que seuls les referendums qui ont abouti ont fait l'objet du décompte et non ceux lors desquels la récolte de signatures n'a pas été menée à terme. On se rapproche ici des usages proprement journalistiques des résultats des scrutins : il n'est pas rare en effet de voir par exemple dans les bilans d'activité d'un Conseiller fédéral démissionnaire un tableau qui comptabilise ses «succès» et «défaites» devant le «peuple».

<sup>34</sup> Qui se combine parfois avec une histoire des idées idéaliste dont la critique n'est plus à faire, à l'exemple de Kölz (A.), «Die Bedeutung der französischen Revolution », in Auer (A.) (Dir.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Genève, Helbing und Lichtenhahn, Faculté de Droit de l'Université de Genève, 1996, pp. 105-117.

à assurer les bases d'une «nécessaire coopération»<sup>35</sup>. Cette interprétation se double d'une définition *tautologique* des institutions de démocratie directe. Elles sont souvent décrites en fonction de leurs buts supposés (l'initiative et le referendum servent à...) et leur raison d'être repérées dans les nécessités supposées du système politique (c'est parce qu'il faut intégrer les oppositions que l'on a créé le referendum).

Les recherches tentant *grosso modo*, à partir des résultats de scrutins, de mesurer le degré de confiance du peuple envers les autorités — tropisme de la science politique suisse — ont une double caractéristique. Elles ne remontent que rarement en deçà des années 1970, elles sont principalement centrées sur le seul niveau fédéral. Or, en adoptant même provisoirement ce canevas, on s'étonne qu'aucune recherche n'existe par exemple sur le pétitionnement comme forme de «réaction» du peuple envers des décisions d'autorités politiques. De même, rares sont les enquêtes traitant des institutions de démocratie directe au niveau cantonal<sup>36</sup>. Cette centration sur les seules institutions de démocratie directe au niveau fédéral est sans doute une conséquence d'une posture objectiviste tendant à « considérer comme acquis ce qui précisément pose problème »<sup>37</sup>. En saisissant l'initiative ou le referendum comme des *indicateurs* du degré de soutien du peuple envers les autorités, on fait de ces institutions des «objets déjà-donnés-là». Cela conduit à négliger les logiques plurielles qui président à leur émergence, les

---

<sup>35</sup> Deux exemples parmi d'autres : Ossipow (W.), «Le système politique suisse ou l'art de la compensation», in Papadopoulos (Y.) (Dir.), *Elites politiques et peuple en Suisse*, Lausanne, Réalités sociales, 1994, pp. 9-55 ; Ruffieux (R.), «Les données de l'histoire constitutionnelle», in Klöti (U.), *Manuel Système politique de la Suisse*, Bern, Stuttgart, Paul Haupt, 1983, vol. 1, pp. 119-211.

<sup>36</sup> Ce n'est que récemment que la science politique s'est intéressée au niveau cantonal, mais en bornant ses enquêtes sur une période récente, Trechsel (A.), *Feuerwerk Volksrechte: Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Bâle, Helbing und Lichtenhahn et Genève, Faculté de droit de l'Université de Genève, 2000. Des travaux plus anciens existent, d'origine juridique essentiellement : Schaffhauser (R.), *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, St. Gallen, Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der HSG, 1978. Lafitte (P.), *Les institutions de démocratie directe en Suisse et au niveau local*, Lausanne, IDHEAP, 1987. Bridel (M.) (Dir.), *La démocratie directe dans les communes suisses/Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz*, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1952. Ce sont également deux juristes qui ont écrit la synthèse la plus récente sur la démocratie directe dans les cantons: Hangartner (Y.) et Kley (R.), *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich, Schultheß, 2000. Ce volumineux travail (plus de 1'000 pages) n'est pas un travail d'histoire des droits politiques à proprement parler. En règle générale, un paragraphe introductif retrace en quelques lignes l'histoire de telle ou telle institution dans les cantons.

<sup>37</sup> Lacroix (B.), «Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique», in Leca (J.) et Grawitz (M.) (Dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, Vol. 1, pp. 469-565.

processus de codification, leur évolution propre. Pour répondre à ces interrogations, il faut s'appuyer sur une théorie renouvelée du phénomène institutionnel qui place au cœur de ses préoccupations les processus d'*institutionnalisation*.

Mettre l'accent sur les processus d'institutionnalisation permet d'enquêter sur les évolutions cantonales de la démocratie directe. Qu'y a-t-il par exemple de commun entre l'initiative introduite en 1845 dans le canton de Vaud et l'initiative pour la révision partielle de la Constitution fédérale de 1891? De même, le referendum argovien de 1863 est-il identique à celui pour lequel les radicaux fribourgeois se mobilisent en 1884? Ces institutions et ces luttes autour de l'introduction des instruments de démocratie directe s'articulent à d'autres modalités de participation du peuple aux affaires : les élections et les pétitions par exemple, pourtant très fréquentes tout au long du dix-neuvième n'ont fait que peu l'objet de recherches<sup>38</sup>. Elles nous rappellent alors que l'on ne peut saisir l'institutionnalisation de la démocratie directe sans tenir compte de la consolidation parallèle de la démocratie parlementaire.

L'absence de prise en compte des histoires cantonales est elle aussi la conséquence d'une posture objectiviste : le niveau fédéral est privilégié sans être interrogé<sup>39</sup>. Sans doute est-ce en partie lié à l'histoire de la science politique et à l'histoire de la Suisse comme objet en science politique. Souvent citée dans les études sur les théories consociatives ou sur le fédéralisme, la Confédération apparaît parfois comme un modèle réussi de cohabitation de minorités diverses. Or, la notion d'unité «nationale» ou «fédérale», loin d'être acquise lors de l'adoption de la Constitution de l'Etat fédéral de 1848, fut longtemps l'objet de

---

<sup>38</sup> Les recherches sur les élections au dix-neuvième siècle sont inexistantes en science politique. Seule exception de taille, les travaux d'Erich Gruner sur les élections au Conseil national entre 1848 et 1918 n'ont toutefois pas suscité, en science politique, de recherches. On pourrait rajouter les grèves, les manifestations, etc. La liste des modes de soutien (ou de défi) du peuple envers les autorités ne peut être close et montre en filigrane les limites d'un questionnement en termes de «soutien» du «peuple» aux «autorités» qui réduit cette relation à ses manifestations les plus institutionnalisées ou considérées comme les plus légitimes à un moment donné. La science politique s'est par contre intéressée, depuis les années 1980 essentiellement aux relations entre mouvements sociaux contemporains et démocratie directe, essentiellement pour mesurer les usages de la seconde par les premiers pour en décrire ensuite soit les impacts sur les décisions les modalités d'institutionnalisation des mouvements au sein du système politique.

<sup>39</sup> Cette remarque est d'abord valable pour les enquêtes sur la démocratie directe. Par ailleurs la science politique s'est beaucoup intéressée à la structure fédéraliste de la Confédération, non sans reproduire d'ailleurs une posture fonctionnaliste.

luttres, de résistances et de controverses au long du dix-neuvième siècle. J'ai déjà suggéré combien le discours sur les origines de la démocratie directe est à mettre en relation avec un processus matériel et symbolique d'unification nationale.

Des recherches sur le vote centrées sur une herméneutique des résultats et qui ne construisent pas l'élection ou la votation comme objet d'enquête, une conception fonctionnaliste des institutions, alimentée par une lecture téléologique de leur développement, une centration quasi exclusive sur le niveau fédéral et enfin une attention portée uniquement sur l'initiative et le referendum. Ce bilan synthétique révèle les limites principales de la littérature produite en science politique sur le vote et les institutions de «démocratie directe» en même temps qu'il dessine, en négatif, les terrains d'enquête que j'ai l'intention d'explorer dans ce travail.

## 1.2. Elire, voter, signer : le coeur du processus de politisation

Dire, à partir des résultats électoraux, que chaque citoyen ou citoyenne, par son vote, a émis une opinion politique que l'on peut additionner et classer sur une échelle gauche-droite par exemple est une assertion qui n'a d'abord pour elle que l'évidence d'une idéologie constitutive des régimes démocratiques contemporains, résumée dans l'adage «un homme, une voix» En faisant du vote la seule expression d'une opinion politique, qui plus est individuelle, les analyses électorales, relayées par les commentaires politiques et médiatiques typiques des soirées électorales, perpétuent une croyance largement partagée : tout citoyen possède une compétence politique qui lui permet d'émettre une préférence politique au moment voulu. Or, les recherches en sociologie électorale ont mis en évidence que ce qui différencie les votants, c'est moins l'orientation de leur vote que l'investissement dans le jeu politique<sup>40</sup>. Si cet «intérêt différentiel accordé à la compétition

---

<sup>40</sup> Gaxie (D.), *Le cens caché*, *op. cit.*

électorale<sup>41</sup>» se distribue de manière inégale d'un point de vue sociologique, il a également varié dans le temps. En effet, contre une double vision réductrice, populiste et élitiste, il faut rappeler que le «peuple» n'a pas toujours et en tout lieu, soit accordé un intérêt spontané et immédiat à la compétition politique, soit dénié d'emblée tout investissement<sup>42</sup>.

La notion de *politisation* permet de s'interroger sur le «mouvement par lequel les populations se sont intéressées à la politique»<sup>43</sup>. Cette définition minimale et volontairement provisoire d'un processus complexe fait du vote le pivot d'un mécanisme à double détente. À condition de construire l'objet «vote» différemment : loin de n'être que l'expression d'une préférence politique individuelle, le vote est aussi une *relation* entre des agents intéressés à capter des soutiens et des individus peu à peu disposés à domestiquer leur conviction et à la remettre à ceux qui la sollicitent<sup>44</sup>. Saisir le vote ainsi implique de revenir sur les acteurs et les formes de cette interaction, ainsi que sur l'histoire de l'institutionnalisation des dispositifs sociaux (matériels, cognitifs, symboliques) qui encadrent son déroulement<sup>45</sup>. La politisation est une dynamique qui se déploie sur deux niveaux que l'on peut, avec Yves Déloye, distinguer à des fins analytiques. «Du côté de la scène électorale», il s'agit de prendre en compte l'histoire du droit de suffrage, l'unification des marchés électoraux et la spécialisation des activités politiques. «Du côté des électeurs», il convient d'insister sur l'individualisation du comportement électoral, la modification du répertoire d'action politique et la civilisation des mœurs politiques. En m'inspirant de cet ambitieux programme de «sociologie de la civilisation électorale», je vais chercher à spécifier les particularités du processus de politisation en Suisse.

---

<sup>41</sup> Offerlé (M.), «Mobilisations électorales et invention du citoyen. L'exemple du milieu urbain français à la fin du XIXème», in Gaxie (D.) (Dir.), *Explication du vote*, Paris, PFNSP, 1985, pp. 149-174.

<sup>42</sup> Offerlé (M.), «Eclats de voix. L'élection comme objet de science politique», *Regards sociologiques*, Vol. 7, 1994, pp.63-74.

<sup>43</sup> C'est la définition minimale que propose Garrigou du processus de *politisation* in Garrigou (A.), *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, p. 14.

<sup>44</sup> On trouve un aperçu synthétique des auteurs qui ont décrit les différentes dimensions de cette relation dans Déloye (Y.), *La sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 92-93.

<sup>45</sup> Pour un programme de recherche en histoire, on peut lire l'introduction de Bernard Lepetit, «Histoire des pratiques, pratique de l'histoire» dans Lepetit (B.) (Dir.), *Les formes de l'expérience*, Paris, Albin Michel, 1995, pp. 9-22.

*Faire un corps électoral : retour sur l'histoire du droit de vote en Suisse*

«Pour qu'il y ait des élections, il faut qu'il y ait des électeurs»<sup>46</sup>. Ce truisme évoqué par Michel Offerlé implique de s'interroger d'abord sur la constitution d'une catégorie qui renvoie à l'histoire de la codification du corps électoral.

La science politique suisse a largement délaissé le terrain historique en général, et l'histoire du droit de vote ne fait pas exception. Sans doute que cet oubli est lié à l'histoire de la science politique suisse et de son recours massif, en particulier depuis les années 1970, aux traditions et méthodes d'enquête quantitatives de la sociologie électorale américaine<sup>47</sup>. C'est donc principalement vers le droit, ainsi que vers l'histoire, que j'ai dû me tourner pour trouver les études relatives à l'histoire du droit de vote en Suisse.

En droit, des synthèses existent qui tentent soit de broser un tableau de la situation du droit de vote à partir de la législation fédérale existante, soit en se centrant essentiellement, voire exclusivement, sur le droit de vote d'un canton. Cette distinction est toutefois artificielle dans la mesure où la complexité de l'architecture des droits politiques en Suisse implique de prendre en compte le niveau fédéral et le niveau cantonal. Plusieurs thèses de droit, voire différents traités publiés à différents moments ont constitué des ressources essentielles<sup>48</sup>. D'une manière générale toutefois, ces travaux sont d'abord des commentaires juridiques, produits significativement dans le prolongement de l'adoption d'une loi

---

<sup>46</sup> Offerlé (M.), «Mobilisations électorales et invention du citoyen », art. cit., p. 149.

<sup>47</sup> Au milieu des années 1960, l'Association suisse de science politique décide de financer et de mener un projet collectif sur les élections en Suisse. Plusieurs propositions émergent, dont une d'Erich Gruner qui insiste sur une méthodologie plurielle et sur la prise en compte d'une dimension historique. Face à lui, Dusan Sidjanski, qui sera ensuite directeur du Département de science politique à Genève, propose un projet inspiré de l'Ecole de Michigan. Aucun accord n'émerge, le projet est abandonné : en 1975 Sidjanski publie *Les Suisses et la politique*, Gruner et son équipe attendent 1978 pour publier les *Elections au Conseil national*. Cet événement marque à la fois la sortie progressive de Gruner de l'ASSP, parallèlement la consécration de Sidjanski et du Département de science politique de Genève au sein de la science politique suisse. L'enquête de Gruner n'a pas trouvé d'héritier au sein de la science politique depuis lors. Gruner (E.), *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat=Les élections au Conseil National suisse: 1848-1918: droit et système électoral, participation au scrutin*, Berne, Francke, 1978. Sidjanski (D.) (Dir.), *Les Suisses et la politique*, Berne et Francfort, H. et P. Lang, 1975.

<sup>48</sup> His (E.), *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 1920 ; Hangartner (Y.) et Kley (R.), *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, op. cit.*, Hangartner (Y.), «1798-2000 und ? : Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht», in *Festschrift für Claudio Soliva zum 65. Geburtstag*, Zürich, 1994, pp. 127-145; Castella (J.), «L'exercice du droit de vote», *Revue de droit suisse*, 1959, pp. 511-620. Giacometti (Z.), *Das Staatsrecht der Kantone*, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1941.

électorale et dans lesquels la dimension historique n'est que résiduelle, souvent réduite à une compilation brièvement commentée des textes antérieurs.

D'autres études retracent l'histoire des droits politiques dans un canton donné, sur une période plus ou moins longue<sup>49</sup>. Ces travaux sont très précieux, riches en informations et comme documents de travail, mais ils restent prisonniers d'une démarche très positiviste, marqués par une attitude largement téléologique qui voit dans le développement des droits politiques, présenté implicitement comme inéluctable, la marche des sociétés vers la modernité. Notons d'ailleurs que l'histoire du droit de vote est écrite par des juristes plutôt versés dans l'histoire constitutionnelle et qu'ils occupent ainsi sans doute une position doublement dominée dans le champ juridique. En effet, l'histoire du droit en Suisse est peu reconnue et de plus quasi uniquement concentrée sur l'histoire du droit privé.

Cette littérature est également très variable dans les documents et les sources utilisés. Souvent réduites à la compilation des textes de lois et des articles constitutionnels relatifs au droit de vote, elle est parfois alimentée par des extraits de rapports de commission ou des éléments de débats parlementaires. D'une manière générale toutefois, elle a constitué pour moi, face à la faiblesse de la science politique sur le sujet, une porte d'entrée à la fois dans l'histoire politique des cantons et dans la connaissance initiale de leurs évolutions constitutionnelles et législatives.

Si l'histoire des droits politiques semble réservé à la discipline juridique<sup>50</sup>, la discipline historique fournit également des ressources précieuses au travers des nombreuses monographies d'histoire cantonale : souvent produites à des fins

---

<sup>49</sup> La qualité est toutefois très inégale. En ce qui concerne les cantons que j'ai retenus pour mon enquête, on peut citer : pour le canton de Saint Gall, Oehler (E.), *Die Volksrechte im Kanton Sankt-Gallen*, St. Gallen, 1975, Röhl (M.), *Die politischen Rechte im Kanton St. Gallen. Ihre Entwicklung von der Regeneration bis zur Jahrhundertwende*, St. Gallen, Staatsarchiv und Stiftsarchiv, 1995. Pour le canton de Fribourg, Breitenbach (A.), *Geschichte der Volksrechte (politischen Rechte) im Kanton Freiburg*, Neuenkirch, [s.n.], 1944; pour le canton d'Argovie, Wüthrich (W.), *Die kantonalen Volksrechte im Aargau*, St. Gallen, Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, 1990. Et Ziswiler (H. U.), *Die Demokratisierung des Kantons Aargau zwischen 1830 und 1885*, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Zürich, 1992. Pour le canton de Vaud, Meuwly (O.), *Histoire des droits politiques dans le canton de Vaud de 1803 à 1885*, s. l., Editions du Sabre, 1991.

<sup>50</sup> De manière significative, il n'y a pas d'étude conséquente relative à l'histoire du droit de vote en Suisse écrite par un historien. Les principales synthèses sont encore une fois à rechercher parmi les juristes, quoique pas très nombreuses. Voir par exemple Hangartner (Y.), «1798-2000 und ? : Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht», art. cit., Hangartner (Y.), et Kley (R.), *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, op. cit., et Auer (A.), *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genève, Librairie de l'Université, 1978.

commémoratives<sup>51</sup> ou pédagogiques<sup>52</sup>, elles peuvent compléter l'un ou l'autre aspect de la littérature juridique. Mais en règle générale, décrite suivant un ordre chronologique classique rythmé par l'évolution constitutionnelle et politique, l'évolution des droits politiques est fondue dans une histoire plus large de laquelle l'histoire du droit de vote n'émerge que difficilement. Là encore, quelques rares exceptions sont à signaler.

Outre les recherches d'Erich Gruner déjà mentionnées, qui constituent un apport indispensable à l'histoire du droit de vote en Suisse, il existe d'autres travaux qu'il est important de signaler. Ceux de Sibylle Hardmeier et de Brigitte Studer sur l'histoire du droit de vote des femmes<sup>53</sup>; ceux d'Albert Tanner dévolus à la formation de la bourgeoisie dans les cantons de Berne et Zurich dans lesquels il consacre une partie importante aux luttes relatives à la composition du corps électoral<sup>54</sup>. Dans un mémoire de licence publié il y a quelques années, Georg Lutz se limite à un survol de l'évolution constitutionnelle et législative au niveau fédéral<sup>55</sup>, mais il est l'un des seuls qui évoquent les échecs législatifs des années 1875-1880<sup>56</sup>. Enfin, l'article déjà ancien de Markus Mattmüller qui inscrit l'histoire du droit de vote en Suisse en comparaison européenne : il identifie quatre

---

<sup>51</sup> Heureux hasard, l'année 2003 a correspondu à une triple commémoration : le bicentenaire de l'entrée dans la Confédération des cantons d'Argovie, de Saint Gall et de Vaud. Seul le canton de Saint-Gall a estimé nécessaire de publier une nouvelle histoire du canton, en 9 volumes et près de 2'500 pages. Le premier volume retrace les origines du Canton depuis... l'âge de la pierre. On peut quand même s'étonner que des entreprises de ce genre continuent de perpétuer de tels découpages chronologiques. Classiquement, les quatre derniers volumes, consacrés à la période contemporaine (depuis la Révolution française jusqu'en l'an 2000) suivent les repères et les cassures de l'histoire constitutionnelle fédérale et cantonale tout en étant organisés par ailleurs de manière intelligemment thématique.

<sup>52</sup> A noter ici un ouvrage pourtant dévolu à l'enseignement secondaire supérieur, mais qui est de loin l'un des plus riches en regard de l'histoire des droits politiques dans les cantons au dix-neuvième siècle Hardegger (J.) et al. (Dir.), *Das Werden der modernen Schweiz*, Basel, Lehrmittelverlag des Kantons Basel-Stadt, 1986-1989.

<sup>53</sup> Hardmeier (S.), *Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz (1890-1930): Argumente, Strategien, Netzwerk und Gegenbewegung*, Zürich, Chronos, 1997; Studer (B.), «Universal Suffrage and Direct Democracy: The Swiss Case, 1848-1990», in Faure (C.) (Ed.), *Political and Historical Encyclopedia of Women*, New York/London, 2003, pp. 447-457.

<sup>54</sup> Tanner (A.), *Arbeitsame Patrioten – wohlstandige Damen. Bürgertum und Bürgerlichkeit in der Schweiz 1830-1914*, Zürich, Orell Füssli, 1995. Il a également publié un article de synthèse, un des seuls, sur l'évolution du droit de vote au niveau fédéral Tanner (A.), «Ein Staat nur für die Hablichen ? Demokratie und politische Elite im frühen Bundesstaates», in Studer (B.) (Dir.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz 1848-1998*, Zürich, Chronos, 1998, pp. 63-88.

<sup>55</sup> Lutz (G.), *Der beschwerliche Weg zum allgemeinen (Männer-)Wahlrecht im 19. Jahrhundert*, Lizentiatsarbeit, Phil. I, Universität Bern, 2000.

<sup>56</sup> Il explique ces échecs par un «esprit de cantonalisme» qui ne résout à mes yeux pas la question.

conditions dont la combinaison permet d'éclairer les moments et les rythmes de l'introduction du suffrage universel dans différents pays européens (le taux d'instruction de la population, le degré d'industrialisation, l'existence de coalitions politiques et enfin l'existence de doctrines et de théoriciens du droit naturel)<sup>57</sup>.

Relativement à la problématique de la politisation, cette littérature sur la Suisse permet de souligner deux particularités par rapport à l'histoire du droit de vote en France qui constitue un point nodal des recherches sur la politisation. D'une part, l'introduction précoce, en comparaison internationale, du suffrage universel en Suisse s'accompagne toutefois d'une liste de clauses d'exclusion qui connaîtront une longévité remarquable. D'autre part, avant et après la constitution de l'Etat fédéral, ce sont les cantons qui restent très largement compétents pour définir les contours juridiques du corps électoral.

Dès les années 1830, plusieurs cantons suppriment toute forme de cens électoral. Le corps électoral de ces cantons dits «régénérés» n'augmente toutefois que faiblement, à cause de nombreuses clauses d'exclusion que prévoient les nouvelles constitutions<sup>58</sup>. La tutelle, la faillite, le bénéfice de l'assistance publique, les condamnations pénales sont quelques-uns des motifs que l'on retrouve dans la plupart des cantons qui connaissent par ailleurs des spécificités. La nouvelle Constitution fédérale de 1848 ne définit que de manière minimale un droit électoral qui ne touche que les scrutins fédéraux tout en laissant une complète autonomie aux cantons sur les questions d'exclusion. Etroitement liées à ces conditions dites subjectives à l'octroi du droit de vote, les questions de l'établissement, du séjour et du domicile feront l'objet de nombreux débats. Elles touchent au traitement réservé aux citoyens qui s'établissent dans un autre canton que celui d'origine. En règle générale, et pendant la majeure partie du dix-neuvième siècle, les personnes établies ou en séjour ne bénéficieront des droits politiques, au niveau cantonal et fédéral, qu'après un délai de carence dont la durée varie d'un canton à l'autre et qui ne sera partiellement précisée par la Constitution

---

<sup>57</sup> Mattmüller (M.), «Die Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts als gesamteuropäischer Vorgang », art. cit.

<sup>58</sup> En première approximation, entre 1850 et 1910, le taux de la population helvétique qui constitue le corps électoral, au niveau fédéral et au niveau cantonal, en tous les cas pour les quatre cantons retenus, reste stable autour des 23-25%. Sources : Gruner (E.), *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat=Les élections au Conseil National suisse, op- cit.*, vol. 1, p. 92 pour un tableau comparé au niveau européen ainsi que diverses publications officielles cantonales.

fédérale qu'à partir de 1874. C'est dans le prolongement que plusieurs tentatives d'unification fédérale des conditions d'exclusion échoueront.

Ce bref tableau de l'évolution de la composition du corps électoral indique plusieurs pistes à explorer. La rupture avec la logique censitaire est, somme toute, relative. Il n'y a pas, en Suisse, de rupture radicale analogue à celle constatée en France avec l'introduction du suffrage universel en 1848<sup>59</sup>. L'exercice des droits politiques reste étroitement subordonné à une situation socio-économique. Les conditions d'exclusion sont toutes indexées sur une conception de la citoyenneté politique étroitement associée à une conception de l'autonomie de l'individu issue de la «capacité d'agir» du droit civil. Quiconque ne satisfait pas aux conditions posées pour assumer une activité économique autonome ne peut acquérir les droits politiques. En conséquence, le droit de vote reste réservé à un groupe restreint, groupe qu'un observateur critique de l'époque décrit comme «une bourgeoisie qui se veut irréprochable»<sup>60</sup>. La non-inclusion des femmes dans la citoyenneté politique, peu thématifiée dans les débats politiques et juridiques au dix-neuvième siècle, s'explique également par cette prédominance des conceptions de l'autonomie de la volonté issue du droit civil. Ensuite, la structure fédérale de l'Etat helvétique depuis 1848 et l'absence de législation fédérale qui unifie le droit de vote fait que, contrairement à la France, il n'y a pas de corps électoral dont la composition serait unifiée sur l'ensemble du territoire. Il y a bien plusieurs corps électoraux et, de plus, l'imbrication complexe des dispositions cantonales et fédérales relatives au séjour, au domicile et à l'établissement invite à être particulièrement attentif à leur évolution numérique et morphologique au niveau fédéral et dans les différents contextes cantonaux.

Cette coexistence de corps électoraux et leur faible extension numérique conditionne le processus de politisation en Suisse. L'introduction du suffrage universel en France a constitué en effet une porte d'entrée efficace dans cette

---

<sup>59</sup> En vertu du décret Cormenin et de son ordonnance d'application des 5 et 8 mars 1848, le nombre d'électeurs est passé de 246'000 à près de 8,2 millions en avril et 10 millions en décembre. Garrigou, *Le vote et la vertu, op. cit.* ; des chiffres analogues sont fournis par Huard et Offerlé : Huard (R.), *Le suffrage universel en France 1848-1946*, Paris, Aubier, 1990 ; Offerlé (M.), *Un homme, une voix ? Histoire du suffrage universel*, Paris, Gallimard, 1993.

<sup>60</sup> Kaiser (S.), *Schweizerisches Staatsrecht*, St. Gallen, Scheitlin & Bollikofer, 1858. Albert Tanner revient également sur ce point en se demandant si le droit de vote de l'Etat fédéral naissant n'était pas réservé uniquement aux «*Hablichen*» (trad. Aux possédants). Tanner (A.), «Ein Staat nur für die Hablichen ?», art. cit.

problématique : l'augmentation massive des électeurs potentiels a contribué à abaisser le seuil d'entrée dans le jeu politique jusqu'alors limité par un système censitaire. Le suffrage universel a contribué à redéfinir des relations jusqu'alors instituées entre les individus prêts à accorder un intérêt différentiel à la compétition électorale et les agents prêts à solliciter les suffrages. La socio-histoire a thématiqué cette rupture en établissant une typologie des élites politiques. D'abord dominée par des notables qui s'appuie sur un réseau clientélaire et en règle générale «doivent leur élection à ce qu'ils sont», la compétition politique a intégré des groupes à l'origine sociale plus basse et qui développent des stratégies politiques d'un nouveau type visant à conquérir les votes et dont on peut dire qu'en cas de réussite ils «doivent ce qu'ils sont à leur élection».

Saisie sous cet angle, l'histoire du droit de vote ne peut se résumer, comme trop souvent en histoire constitutionnelle, à une lente évolution de la démocratie vers une modernité politique qui marquerait l'intégration de (presque) tous les citoyens politiques<sup>61</sup>. Elle permet de saisir les enjeux et les luttes liés à la composition du corps électoral, son extension ou sa restriction, ainsi que les intérêts des élites alors en lutte pour (re-) définir les termes de la relation constitutive du processus de politisation.

Une autre particularité se dessine au travers de l'histoire du corps électoral en Suisse. Elle touche cette fois non pas sa *composition*, mais ses *attributions*. En effet, selon des rythmes et des modalités variés, les citoyens suisses peuvent régulièrement exercer leur droit de vote dans le cadre des élections, mais également dans le cadre de votations. Dès les années 1830 dans plusieurs cantons, puis au niveau fédéral en 1848, 1874 et 1891, le corps électoral peut participer à des «scrutins de choses», pour reprendre l'expression d'André Siegfried. La sanction, le referendum, le veto, l'initiative, autant d'institutions qui définissent des modalités originales de l'usage du vote en comparaison des autres démocraties occidentales de l'époque. De même, dans le cadre de certaines procédures dites facultatives, chaque citoyen est habilité à donner une première fois son avis sur l'opportunité d'organiser une telle votation. Apposer son nom au bas d'une liste de signatures

---

<sup>61</sup> Aujourd'hui au niveau fédéral et cantonal, la seule clause d'exclusion existante concerne les individus interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. Certains cantons (Neuchâtel, Vaud) prévoient même une procédure de réintégration de ceux-ci dans le corps électoral.

réclamant que tel objet soit soumis au vote constitue dès lors une autre dimension du droit de vote en Suisse<sup>62</sup>. Elire, voter, signer : l'histoire longue du droit de vote en Suisse témoigne de cette triple attribution du corps électoral et encadre les spécificités du «mouvement par lequel les populations se sont intéressées à la politique».

### *Les médiations du vote*

La seule histoire du suffrage, de la morphologie des corps électoraux et de leurs attributions formelles ne suffit pas à rendre compte du processus d'intéressement des individus à l'exercice électoral. Le vote n'est pas qu'un droit. Il doit aussi être considéré comme une relation entre des individus qui acceptent de domestiquer leurs convictions pour s'en remettre à des agents qui les sollicitent. Il convient dès lors de mettre l'accent sur l'histoire des médiations qui rendent possible cet échange. L'institutionnalisation de procédures, de dispositifs spécifiques, de lieux appropriés, de savoir-faire, d'objets, bref, d'une économie indissociablement matérielle et symbolique de l'acte de vote définit les termes et les conditions de son apprentissage. Elle contribue, dans un sens très concret, à la création d'un espace particulier qui, dévolu au seul exercice du droit de vote, consacre une distinction croissante entre des activités spécifiquement politiques et les relations sociales ordinaires.

L'urne<sup>63</sup>, l'isoloir<sup>64</sup>, les bulletins<sup>65</sup>, la carte d'électeur<sup>66</sup> sont quelques-uns des dispositifs que la socio-histoire a su ériger en objets d'enquête. Comme le dit Garrigou, il s'agit de «saisir les instruments comme des relations sociales objectivées», c'est-à-dire de «saisir la logique sociale et pas seulement technique, à

---

<sup>62</sup> Nous verrons au chapitre 5 que l'apposition d'une signature sur une liste n'est qu'une parmi d'autres modalités de manifestation d'une opposition à un projet de loi.

<sup>63</sup> Par exemple Ihl (O.), «L'urne électorale. Formes et usages d'une technologie électorale», *Revue française de science politique*, vol. 43, 1993, pp. 30-60.

<sup>64</sup> Garrigou (A.), «Le secret de l'isoloir», *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 71-72, 1988, pp. 22-45.

<sup>65</sup> Déloye (Y.) et Ihl (O.), «Des voix pas comme les autres. Votes blancs et votes nuls aux élections législatives de 1881», *Revue française de science politique*, vol. 41, 1991, pp. 141-170.

<sup>66</sup> Offerlé (M.), «L'électeur et ses papiers», *Genèses*, 13, 1993.

l'œuvre dans l'instrumentation du vote telle que l'économie des objets se confond avec une économie des relations politiques»<sup>67</sup>. Selon lui en effet, «l'histoire des transformations de l'acte de vote n'est pas autre chose que la genèse de la catégorie d'opinion et donc dément sa vision naturalisée au rythme de l'amnésie sociale de sa construction...»<sup>68</sup>. Les recherches qu'il a menées sur l'isoloir par exemple montrent qu'au travers du débat entre partisans et adversaires de l'isoloir, finalement adopté en 1914, se révèlent des oppositions qui ne sont pas forcément indexées sur des oppositions principielles ou idéologiques, mais davantage structurées par des intérêts politiques liés à des manières de faire la politique. Les partisans de l'isoloir se recrutent plutôt parmi les nouveaux entrepreneurs, socialement démunis, qui «doivent ce qu'ils sont à leur élection», tandis que leurs adversaires sont des élus qui «tiennent leur élection à ce qu'ils sont», pour qui l'élection n'est donc que la «ratification de l'autorité sociale évidente»<sup>69</sup>.

Là encore, les recherches menées suivant ce canevas sont quasi inexistantes en Suisse. Seul Erich Gruner et son équipe ont ouvert une brèche importante dans leur enquête sur les élections au Conseil national. En relatant ce qu'ils appellent l'odyssée du droit électoral fédéral du dernier quart du dix-neuvième siècle<sup>70</sup>, ils passent en revue, de manière descriptive, l'évolution des dispositifs et des procédures dans les différents cantons. Mais, avant tout intéressés à la question du triple échec de l'unification fédérale de la législation électorale, ils traitent essentiellement des questions relatives aux clauses d'exclusion, au séjour et à l'établissement. Et pour cause : dans aucun de ces projets de lois fédérales il n'est question de l'unification des procédures<sup>71</sup>. Les cantons restent là aussi maîtres en la matière, tant pour les scrutins fédéraux<sup>72</sup> que cantonaux. Mais, malgré l'absence de législation fédérale, on peut constater une uniformisation relative des procédures au tournant du vingtième siècle : généralisation de l'urne, suppression progressive

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, p.9.

<sup>68</sup> Garrigou (A.), «La construction sociale du vote. Fétichisme et raison instrumentale», *Politix*, 22, 1993, p. 7.

<sup>69</sup> Pour reprendre la formule de Siegfried.

<sup>70</sup> Gruner (E.), *Les élections au Conseil national*, *op. cit.*, vol. 1, pp. 131-156.

<sup>71</sup> Même si le Conseil fédéral avait accumulé des informations sur les diverses procédures cantonales, dans le but probable de légiférer sur ces questions.

<sup>72</sup> A l'exception de l'obligation d'organiser les scrutins au niveau communal et la définition et la non-prise en compte des bulletins blancs pour l'établissement de la majorité, deux mesures fixées par la loi fédérale de 1872. Pour les autres aspects, le législateur fédéral est resté muet.

des assemblées, vote à la commune, standardisation des bulletins de vote et du fonctionnement du bureau. Au-delà du constat de cette relative uniformisation, et compte tenu de l'importance que j'accorde aux médiations qui facilitent l'exercice du vote en tant que relation institutionnalisée dans des lieux, des objets et des instruments, il vaut la peine de se poser la question des ressorts sociaux et politiques qui contribuent, dans une partie des cantons, à une standardisation des procédures de vote qui annonce les formes contemporaines.

### Les formes d'assemblées

Pour tracer les évolutions relatives à l'ensemble des dispositifs qui circonscrivent peu à peu le lieu et les modalités de l'exercice du vote, je vais considérer l'évolution des assemblées, formes privilégiées de réunion du corps électoral sur l'ensemble du dix-neuvième siècle. C'est en leur sein que les transformations de l'acte de vote peuvent être repérées : lieux de réunion, modes de convocation, contrôle de la capacité civique, organisation de l'espace, réglementation du fonctionnement du bureau, modalités d'expression du vote (bulletins, urnes, secret...), autant d'innovations qui conduisent progressivement à la formalisation d'un espace spécifiquement consacré à l'exercice des droits politiques. La particularité réside dans le fait que ces assemblées ne se consacrent pas uniquement à l'exercice électoral proprement dit, mais sont régulièrement convoquées pour voter sur une révision constitutionnelle, un referendum ou une initiative. À cet égard, notons une particularité : le passage des assemblées délibérantes aux assemblées électorales identifié pour la France par Tanchoux<sup>73</sup> suit en Suisse une voie particulière. En effet, et l'on retrouve ici une spécificité liée à l'existence de la législation directe, la délibération est dans certains cantons encore autorisée, voire valorisée, dans le cadre d'assemblées appelées à émettre une opinion sur les « scrutins de choses », alors qu'elle est plus rapidement exclue des assemblées strictement électorales.

Ces assemblées constituent le lieu où les citoyens apprennent à exprimer quelque chose de l'ordre d'une opinion individuelle, tant sur des « personnes » que

---

<sup>73</sup> Tanchoux (P.), *Procédures et pratiques électorales en France de l'Ancien Régime à la veille de la Première guerre mondiale*, Thèse, Faculté de Droit, économie et gestion, Université d'Orléans, 2000.

sur des «choses». Le choix d'un candidat ou d'une liste s'accompagne de la possibilité de dire oui ou non sur des propositions soumises par les autorités à l'approbation du corps électoral. La forme des assemblées prévue par les différentes constitutions cantonales est dans un premier temps multiple : assemblées de district, de cercle, de commune voire, dans les cantons à *Landsgemeinde*, des assemblées qui réunissent physiquement en un seul endroit la totalité du corps électoral d'un canton. Peu à peu toutefois, dans de nombreux cantons, ce sont les assemblées communales qui deviennent la forme privilégiée pour la tenue des différents scrutins, fédéraux<sup>74</sup>, cantonaux et, bien sûr, communaux. À cette étape où l'assemblée de commune signifie encore souvent la réunion simultanée du corps électoral en un lieu, se généralise au tournant du vingtième siècle, la mise en place progressive de dispositifs qui individualisent l'acte de vote et confèrent alors aux assemblées un sens purement symbolique d'expression du corps électoral : le scrutin se déroule sur deux jours, au sein de locaux dans lesquels les citoyens viennent, à leur convenance, glisser leur bulletin de vote.

Il s'agira donc d'interroger l'évolution de ces assemblées en examinant notamment dans quelle mesure on peut établir une relation entre l'évolution de l'économie matérielle du vote et la création des campagnes précédant le scrutin. Selon Alain Garrigou, à mesure que le fonctionnement du local de vote exclut tout tumulte ou toute discussion à l'intérieur de celui-ci, les entrepreneurs politiques ont reporté à l'extérieur le travail de conquêtes des cœurs, des esprits... et des votes<sup>75</sup>. En même temps que l'espace proprement électoral se neutralise, le débat et la lutte politiques sont portés à l'extérieur<sup>76</sup>. Tant le processus d'apprentissage que le travail de conquête ne suivent pas uniquement le rythme ordonné des

---

<sup>74</sup> Ce n'est que par la loi de 1872 que le législateur fédéral impose le vote à la commune pour tous les scrutins fédéraux. «Loi fédérale sur les élections et les votations fédérales (19 juillet 1872)» et «Loi fédérale concernant les élections des membres du Conseil National (20 juillet 1872)», *Feuille Fédérale*, 1872, 2, pp. 770-791.

<sup>75</sup> Cette hypothèse illustre encore l'économie du vote, indissociablement matérielle et symbolique : la réglementation du fonctionnement du bureau, sa pacification, est étroitement liée à la définition d'un espace propre, dégagé des passions et des contraintes, contribuant à l'autonomisation du politique. Corollaire, la réglementation des fraudes électorales constitue un vecteur essentiel de ce processus de séparation matérielle et symbolique, qui fait du politique un espace de plus en plus désencastré des relations sociales ordinaires. Voir notamment Garrigou (A.), *Le vote et la vertu*, op. cit., Déloye (Y.) et Ihl (O.), «La civilité électorale, vote et forclusion de la violence en France », in Braud (P.), *La violence dans les démocraties européennes occidentales*, Paris, L'Harmattan, 1993.

<sup>76</sup> Garrigou (A.), «La construction sociale du vote. Fétichisme et raison instrumentale», art. cit.

assemblées prévues par les Constitutions et convoquées par les autorités. Des assemblées dites à l'époque *populaires*<sup>77</sup> constituent la marque la plus visible des activités politiques durant tout le dix-neuvième siècle. Présenter et introniser les candidats d'un groupe politique, récolter des signatures pour des pétitions, des referendums ou des initiatives, adopter et transmettre des résolutions ou des mots d'ordre avant un scrutin référendaire ou une révision constitutionnelle, autant d'activités qui circonscrivent et nourrissent le processus de politisation dont on voit ici qu'il renvoie indissociablement aux modalités d'apprentissage d'un savoir-faire électoral et des manières de faire la politique.

### Donner sa voix : de l'oral à l'écrit

Dans la même idée, je mettrai l'accent sur une autre médiation qui est sans doute spécifique au processus de politisation dans un système non strictement représentatif. Avant de voter par oui ou non lors d'un scrutin, tout citoyen peut participer à une campagne référendaire<sup>78</sup>. Aujourd'hui, la signature, récoltée à l'occasion d'un marché, sur le lieu de travail, en famille, à la sortie d'un local de vote, lors d'une réunion politique, ou plus récemment portée sur une liste vierge «téléchargée» depuis l'Internet<sup>79</sup> constitue la seule modalité légale prévue. Derrière l'évidence naturalisée de ce geste ordinaire se niche pourtant une histoire des modalités de manifestation de l'opposition référendaire<sup>80</sup>.

En effet, avant de porter son nom au bas d'une liste, un citoyen avait la possibilité de manifester son opposition selon d'autres modalités. Au dix-neuvième siècle, dès l'apparition des formes de participation directe du peuple aux affaires constitutionnelles ou législatives au niveau cantonal, l'écrit n'était pas le seul vecteur : un citoyen pouvait donner sa voix au sens propre en annonçant son opposition auprès du secrétaire communal qui portait ensuite le nom de l'individu sur une liste *ad hoc*; ou donner sa voix au sens figuré dans le cadre d'une assemblée

---

<sup>77</sup> *Volksversammlung* en allemand.

<sup>78</sup> Avec ce terme, j'entends, pour simplifier, l'ensemble des procédures visant à récolter et/ou manifester une opposition dans le cadre d'une procédure réglée comme le veto ou le referendum dans ses différentes formes.

<sup>79</sup> Malgré la centralité du geste signataire dans les usages de de la démocratie en Suisse, les sciences sociales l'ont étonnamment peu analysé. Le travail de Béatrice Fraenkel constitue une exception notoire : Fraenkel (B.), *La signature. Genèse d'un signe*, Paris, Gallimard, 1992.

<sup>80</sup> Ce terme d'opposition référendaire inclut les récoltes lors d'initiative. Mais je n'ai pas trouvé de terme plus adéquat.

décidant, à mains levées, de se joindre au mouvement d'opposition<sup>81</sup>. En 1848, la signature est le seul moyen retenu par les autorités fédérales, et les cantons l'adoptent également progressivement<sup>82</sup>. Suite à l'introduction du referendum facultatif en 1874, les autorités fédérales, face à la diversité des pratiques cantonales et communales en matière de vérification des listes de signature, tenteront d'en unifier les modalités de contrôle. Mais après plusieurs tentatives, un projet de règlement détaillé est finalement retiré.

Cette question de la signature invite par ailleurs à s'interroger plus largement sur l'introduction de la procédure écrite dans l'exercice des droits politiques. Garrigou estime que c'est une innovation plus importante que l'introduction du secret du vote. S'il est vrai qu'aujourd'hui celui-ci ne peut s'imaginer sans l'utilisation combinée d'un bulletin écrit (manuscrit ou imprimé) et d'une urne, cela n'a pas toujours été le cas. Les législations électorales cantonales du dix-neuvième siècle le montrent : l'usage des bulletins s'est d'abord développé dans le cadre d'assemblées où le secret n'était encore ni invoqué, ni valorisé : les électeurs remplissaient (ou faisaient remplir) un bulletin avant de le déposer auprès du bureau. A l'inverse, le secret a pu être posé comme principe sans que ne lui soit associée une procédure spécifique à même d'en assurer l'efficacité. Progressivement, si certains voyaient le secret garanti par le seul usage des bulletins, d'autres souhaitaient y associer l'utilisation d'une urne, d'autres enfin défendaient l'usage combiné des bulletins, de l'urne et d'une enveloppe<sup>83</sup>.

Qu'est-ce qu'un vote ? La sociologie électorale saisit le vote avant tout comme le support de l'expression d'une opinion individuelle. J'ai proposé ici de le construire, de manière idéale-typique, comme une *relation sociale* qui met en scène des acteurs-agents sociaux, les uns prêts, de manière variable, à accorder leur soutien et les autres les sollicitant. Cette relation fonde le processus de politisation que j'ai choisi de définir de manière minimale comme «le mouvement par lequel les

---

<sup>81</sup> Système en vigueur par exemple dans le canton de Saint-Gall entre 1831 et 1890.

<sup>82</sup> Mieux dit, ils en codifient les usages, dans la mesure où la signature existe depuis les années 1830, quand s'est généralisé l'usage des pétitions collectives.

<sup>83</sup> Ces débats ne sont pas propres à la Suisse. Dans un travail spécifiquement consacré à la question du vote secret et du vote public, Hubertus Buchstein offre une panoplie des argumentaires, des débats et des enjeux relatifs à l'introduction du secret dans différents pays. Il montre bien l'importance de disséquer la notion de «secret du vote» Buchstein (H.), *Öffentliche und geheime Stimmabgabe. Eine wahlrechtshistorische und ideengeschichtliche Studie*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2000.

populations se sont intéressées à la politique». Ce mouvement est toutefois complexe et il convient d'en distinguer plusieurs dimensions : l'identité des individus engagés dans cette relation, ainsi que les lieux et les modalités de son déploiement. En ce sens, l'aménagement d'un lieu concret dédié à l'exercice du droit de vote (assemblées ou bureau) où s'actualisent les échanges et se concrétisent des savoir-faire en cours d'apprentissage définit un espace spécifique, distinct des relations sociales plus routinières. Le processus de politisation décrit également, de manière plus métaphorique, la mise en place d'un espace de relations plus symboliques : le *marché politique*.

Cette notion, définie plus avant par Max Weber comme un « idéal-type de sociation par l'échange », permet de préciser que si le vote en tant que relation se manifeste de manière visible au sein d'une assemblée ou d'un bureau de vote, le *contenu* de l'échange qui le fonde n'y est pas immédiatement repérable. Le marché politique est un lieu où s'échangent des produits politiques contre des soutiens, autrement dit, il met en scène des individus peu à peu disposés à accorder un intérêt différentiel au jeu politique et des individus qui entrent en concurrence pour le courtage politique<sup>84</sup>. Ainsi, si à première vue la politisation pouvait être perçue comme un mouvement quelque peu enchanté où les « populations » s'ouvriraient à la modernité politique, la notion de marché rappelle que ce jeu politique est d'abord une lutte entre des groupes et des individus aux caractéristiques sociales différentes et que les chances d'accès à cet espace sont inégalement réparties. L'analyse du processus de politisation doit donc, par-delà l'histoire formelle du droit de vote, placer à son « fondement les déterminants économiques et sociaux de la division du travail politique »<sup>85</sup>. On peut alors lire l'histoire du droit de vote sous l'angle des luttes autour de l'extension (numérique), voire de la restriction, de ces marchés. A une période censitaire où les marchés étaient *de jure* et *de facto* restreints à une petite partie de la population a succédé une période d'élargissement, consécutive de l'introduction du suffrage universel. C'est particulièrement vrai pour la France de 1848. Mais en Suisse, on l'a vu, malgré l'abolition précoce du suffrage censitaire, on

---

<sup>84</sup> Selon l'expression de Offerlé (M.), « Mobilisations électorales et invention du citoyen », art. cit., p. 152.

<sup>85</sup> Bourdieu (P.), « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 36-37, 1981, p. 3.

peut considérer que les marchés politiques n'ont pas subi de modification morphologique importante.

Dit autrement, et pour filer la métaphore spatiale, le processus de politisation accompagne une dynamique d'autonomisation d'un *espace politique*, c'est-à-dire qu'il invite à prendre en compte un ensemble de relations sociales contribuant à produire des institutions politiques d'un genre nouveau, dont l'émergence, la codification et les usages façonnent en retour les contours de cet espace, en en fixant les règles du jeu qui s'y déroule et les modalités de son acceptation. En France, cet espace est essentiellement structuré par des institutions politiques strictement représentatives et, historiquement sur des marchés, sinon élargis, du moins largement unifiés. En Suisse, l'existence d'institutions comme le referendum ou l'initiative, l'absence de rupture analogue à celle de 1848 en France ainsi que la coexistence de marchés (cantonal et fédéral) nous obligent à préciser les spécificités du processus d'autonomisation de l'espace politique. C'est à ces dynamiques que sera consacrée la prochaine section.

### 1. 3. Dynamiques d'institutionnalisation d'un espace politique : luttes croisées autour du monopole de la représentation politique et de la production du droit

L'élargissement (certes relatif) du droit de suffrage, la généralisation des pratiques de vote et la coexistence d'un système représentatif en voie de consolidation et de modalités de participation directe du *peuple* aux affaires constitutionnelles et législatives constitueront les trois fils rouges<sup>86</sup> déroulés dans cette enquête. Ces trois dynamiques se déploient, selon des rythmes et des modalités variés, à la fois au niveau des cantons et au niveau fédéral. Dès les années 1830, elles émergent dans plusieurs cantons, bientôt renforcées lors de la création de l'Etat fédéral en 1848, puis par l'instauration des piliers de la législation directe au niveau fédéral: le referendum facultatif en 1874 et l'initiative pour la révision

---

<sup>86</sup> Ou peut-être s'agit-il de fils d'Ariane, tant les voies de l'autonomisation de l'espace politique helvétique semblent labyrinthiques...

partielle de la Constitution en 1891. Parallèlement, les cantons connaissent des développements propres, tant dans l'histoire du droit de suffrage (souvent dans une logique concurrentielle avec les projets d'unification fédérale), que dans l'institutionnalisation de divers instruments de participation directe du corps électoral aux affaires constitutionnelles et législatives.

En saisissant le vote comme le vecteur du processus de politisation, je vais ainsi montrer l'intérêt de l'appréhender non seulement à travers l'histoire de sa codification juridique, mais également au travers des dispositifs matériels et symboliques qui en rendent possible l'exercice, en circonscrivent les usages et en manifestent les représentations. Je suis en ce sens des propositions plus générales invitant moins à étudier l'institution déjà faite que sa construction, moins ses formes apparentes que les usages dont elle est l'objet, moins la représentation officielle que les modalités de sa consolidation par le biais de l'incorporation des règles qui la constituent<sup>87</sup>.

Le vote, mais aussi les diverses variantes de l'initiative, du referendum ou du veto seront alors saisies comme des institutions se situant au cœur du processus de politisation. Je m'intéresserai particulièrement à leur émergence, à leur codification et à leurs usages pour voir dans quelle mesure elles constituent à la fois le vecteur, le produit et l'enjeu d'un processus de spécialisation d'activités spécifiquement *politiques*. Il s'agit donc décrire les modalités d'autonomisation d'un espace politique qui offre des particularités en regard d'un système parlementaire classique. En effet, les recherches menées en France ont utilisé avec succès le modèle de la théorie des champs de Pierre Bourdieu pour expliquer l'émergence de la démocratie représentative. Le champ politique et son autonomisation progressive est le fruit de luttes entre élites qui luttent pour la conquête des soutiens politiques. Ces «professionnels» de la politique émergent progressivement à la faveur de la transformation des marchés politiques et entrent en concurrence pour capter les soutiens politiques de «profanes» qui n'ont bientôt pas d'autre choix que celui de la délégation. Cette consécration de la division du travail politique est illustrée par la logique du système parlementaire : les élections

---

<sup>87</sup> Cf. Chevallier (J.), *Institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1996 ; et pour un synthèse récente des travaux sur le sujet, Lagroye (J.), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2002 (4<sup>ème</sup> édition), en particulier les pages 139 à 198.

sanctionnent alors ponctuellement ces luttes politiques dont l'enjeu principal (voire unique) est la représentation<sup>88</sup>.

Ces travaux situent donc les luttes pour la *représentation politique* au cœur de la dynamique d'autonomisation du champ politique. La Suisse est certes *aussi* une démocratie représentative. Mais elle n'est pas que cela. L'existence d'institutions de participation directe invite à s'interroger sur l'adéquation d'une hypothèse qui fonctionne essentiellement dans un cadre strictement parlementaire. Comme thèse principale dans ce travail, je soutiendrai néanmoins que :

- (i) Contre une image quelque peu enchantée qui fait de la «démocratie directe» le résultat de la mobilisation du «peuple» qui aurait conquis des droits politiques, c'est davantage l'ensemble des luttes que les entrepreneurs politiques se sont livrées qui a été le moteur de l'institutionnalisation de l'espace politique.
- (ii) Ces luttes ont pour enjeu principal le *monopole de la représentation politique* et les modalités légitimes de son exercice. Cette lutte pour le monopole de la représentation ne se réduit pas à la lutte électorale mais se déploie également dans le processus d'institutionnalisation des instruments de législation directe.

Toutefois, en montrant en quoi et comment la représentation est l'enjeu principal des luttes politiques conduisant aussi à l'émergence d'institutions non uniquement parlementaires, je dois tenir compte d'autres éléments. Premièrement, l'histoire et la morphologie des «élites» politiques en Suisse doit être spécifiée : la professionnalisation, corollaire de la transformation des entreprises politiques et de la disparition (relative) des notables, n'est pas un processus facilement repérable. Deuxièmement, la centralité du champ politique français a facilité les usages de la théorie des champs et là encore, en Suisse, il importe de tenir compte de la coexistence probable de différents marchés politiques aux frontières juridiques bien établies, avec des variations spatiales et temporelles importantes. Ils sont structurés doublement : un axe vertical qui articule un niveau cantonal et un niveau fédéral et un axe horizontal qui associe les élections et les votations. Troisièmement, l'institutionnalisation croisée d'un système parlementaire et d'instruments de participation directe du corps électoral aux affaires

---

<sup>88</sup> Cf. Gaxie (D.), *Les professionnels de la politique*, Paris, PUF, 1973. Et Bourdieu (P.), «La représentation politique», art. cit.

constitutionnelles et législatives porte à croire que, en plus des enjeux relatifs à la représentation, c'est aussi la production du droit qui est un enjeu : après tout, le Parlement n'est pas seulement le siège de la représentation politique, il est aussi le lieu principal de fabrication des lois et des constitutions<sup>89</sup>. C'est autour de ces trois axes que se dessinent les contours d'un processus spécifique d'autonomisation du politique en Suisse.

### *Formes et acteurs de la compétition politique*

En décidant de mettre l'accent sur les acteurs, groupes ou individus engagés dans la compétition politique, je suis d'emblée confronté à l'état très lacunaire des recherches sur le personnel politique en Suisse, tant au niveau fédéral que cantonal. Je vais tenter ici de dresser un bilan des acquis et des limites de la littérature disponible tout en précisant les sources et le matériel que j'ai exploités.

Pour des raisons sans doute liées à leur histoire disciplinaire respective, tant l'histoire que la science politique n'ont porté qu'un intérêt relatif à la sociologie du personnel politique. Il faudrait creuser ici l'hypothèse évoquée par rapport au traitement réservé au «vote» : il n'y a pas eu de tournant historiographique analogue à celui des années 1980 en France qui aurait conduit la discipline historique en Suisse à revisiter le politique comme objet<sup>90</sup>. D'un côté, on peut identifier les tenants d'une histoire politique classique qui fait du politique un objet aux contours «déjà-donnés-là» et qui perpétue la triple idôlatrie dénoncée en son temps par François Simiand dans un texte érigé ensuite à son tour en référence incontournable par les socio-historiens<sup>91</sup>. De l'autre, on peut identifier une historiographie dominée par une histoire économique et sociale qui a tendance à

---

<sup>89</sup> On retrouve ici les acquis de l'histoire conceptuelle : il est intéressant de constater que parmi les termes fréquemment utilisés pour qualifier ce qui deviendra la «démocratie directe», il y a «législation directe».

<sup>90</sup> Les remarques qui suivent sont forcément insuffisantes, proposées à titre d'hypothèses, tant l'histoire de l'histoire en Suisse est elle aussi une discipline peu travaillée.

<sup>91</sup> Simiand (F.), «Méthode historique et science sociale», *Revue de synthèse*, vol. 6, 1903, pp. 1-22 et 129-157, repris par Déloye (Y.), *La sociologie historique du politique, op. cit.* Dans ce texte, Simiand demande de se départir d'une posture qui privilégie les grands hommes (idole individuelle), la succession des événements (idole chronologique), et l'attention réservée aux «faits politiques» (idole politique). A bien des égards, cette critique s'applique en particulier à l'histoire des partis politiques en Suisse.

négliger le politique ou à le réduire à une forme de reflet des rapports de force sociaux.

### Les partis politiques : un objet négligé

Un débat sur la naissance des partis politiques en Suisse, mené à distance entre Erich Gruner et Hans Ulrich Jost, permet d'illustrer cette situation<sup>92</sup>. Le premier tend à montrer qu'en Suisse, les partis sont les «enfants des droits populaires», en particulier dans le contexte fédéral qui suit l'introduction du referendum de 1874 et de l'initiative de 1891. Pour Jost en revanche, les partis ne seraient que la «vitrine démocratique» d'associations préexistantes d'intérêts privés, typiques du phénomène associatif que l'auteur a par ailleurs étudié<sup>93</sup>. En tant que tels, ils ne servent que de porte d'entrée dans l'histoire des associations. Si ces associations constituent un élément central de la dynamique de politisation et de l'histoire des partis politiques en Suisse, Jost montre par là un relatif désintérêt pour les médiations (matérielles et symboliques) qui favorisent la mise en place d'un univers proprement politique, c'est-à-dire progressivement désencastré des relations sociales ordinaires. En prenant l'exemple de Gruner, je n'en fais pas à l'inverse un tenant d'une histoire politique classique. Au contraire : il ne prend pas seulement appui sur les résultats des scrutins pour signaler l'émergence ou l'évolution d'un parti. Il tente de préciser les modalités d'organisation interne, les différentes tentatives de création et de fondation des partis en relation avec les campagnes référendaires qui se multiplient dans ces années-là. Il apporte donc une contribution originale à l'histoire des partis en Suisse sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir. Les travaux d'Erich Gruner et de son équipe sont les seuls à ce jour qui ont tenté des approches comparatives relatives au personnel politique en Suisse. Remontant aux années 1960, des articles programmatiques<sup>94</sup>, une

---

<sup>92</sup> Jost (H. U.), «Critique historique du parti politique», *Annuaire suisse de science politique*, 26, 1986, pp. 317-332 ; Gruner (E.), *Die Parteien in der Schweiz*, Berne, Francke, 1969..

<sup>93</sup> Voir notamment Jost (H.-U.) et Tanner (A.) (Dir.), *Geselligkeit, Sozietäten und Vereine = Sociabilité et faits associatifs*, Zürich, Chronos, 1991. Nous reviendrons plus loin, dans la troisième section de ce chapitre sur les partis politiques, le personnel politique et l'importance du «fait associatif» dans l'émergence de la législation directe au dix-neuvième siècle.

<sup>94</sup> Gruner (E.), «Parteisozologie als Zweig der politischen Wissenschaft», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. 93, 1957, pp. 107-112. Gruner (E.), «Zur Sozial- und Parteigeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts», *Revue Suisse d'Histoire*, vol. 7, 1957, pp. 362-378. Gruner (E.), «Soziale Schichtung und parteipolitische Entwicklung », in *Festschrift für Professor*

synthèse sur l'histoire et le fonctionnement des partis politiques<sup>95</sup> et une biographie collective des parlementaires<sup>96</sup> offrent encore des ressources incontournables. Produits par un chercheur et une équipe qui ont été de véritables passeurs de frontières disciplinaires, à cheval entre science politique et histoire, ces travaux n'ont pas trouvé d'héritier.

La science politique ne s'est intéressée à l'histoire des partis politiques qu'indirectement, à travers la «carte conceptuelle» rokkanienne<sup>97</sup>. Plus récemment, des études sur les partis politiques se sont toutefois concentrées sur des évolutions plus contemporaines<sup>98</sup> mais restent généralement dominées par une posture fonctionnaliste considérant les partis à travers leurs fonctions de représentation des minorités ou d'intégration. Si la science politique suisse ne nous est que de peu d'utilité quand il s'agit de se donner les moyens d'établir une sociologie comparée du personnel politique dans la Suisse du dix-neuvième siècle, l'histoire, malgré les limites évoquées précédemment, offre d'autres ressources.

Les monographies de partis sont de divers types. Des enquêtes fouillées ont examiné par exemple l'histoire longue du parti conservateur<sup>99</sup>, du parti socialiste<sup>100</sup> ou du parti communiste<sup>101</sup>. Elles cohabitent avec des exercices plus commémoratifs, édités à l'occasion de jubilés ou d'anniversaire<sup>102</sup>, en règle générale

---

*Dr. Fritz Marbach. Strukturwandlungen der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft*, Bern, Stämpfli, 1962, pp. 313-327. Gruner (E.), «Die Parteitheorie von Maurice Duverger und die Erforschung des Parteiwesens in der Schweiz», *Revue Suisse d'Histoire*, vol. 12, 1962, pp. 328-361. Gruner (E.), «Eigentümlichkeiten der schweizerischen Parteienstruktur frühliberaler Massenparteien», *Politisches Vierteljahresschrift*, vol. 5, 1964, pp. 203-217.

<sup>95</sup> Gruner (E.), *Die Parteien in der Schweiz*, op. cit.

<sup>96</sup> Gruner (E.), *Die Schweizerische Bundesversammlung 1848-1920*, 2 Bände, Bern, Francke, 1966.

<sup>97</sup> Pour une synthèse récente, Seiler (D.), *Les partis politiques en Occident. Sociologie historique du phénomène partisan*, Paris, Ellipses, 2003.

<sup>98</sup> Ayberk (U.) et al., *Les partis politiques à coeur ouvert. Enquête auprès des cadres partisans helvétiques*, Lausanne, LEP, 1991.

<sup>99</sup> Altermatt (U.), *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto. Die Entstehungsgeschichte der nationalen Volksorganisationen im Schweizer Katholizismus 1848-1919*, Zürich, Benziger, 1991.

<sup>100</sup> Cantini (C.) et al., *Les origines du socialisme en Suisse romande*, Lausanne, Association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier, 1989 ; Masnata (F.), *Le parti socialiste et la tradition démocratique en Suisse*, Neuchâtel, La Baconnière, 1963.

<sup>101</sup> Rauber (A.), *Histoire du mouvement communiste suisse*, 2 vols, Genève, Slatkine, 1997-2000. Curieusement, il n'y a pas, à ma connaissance, d'enquête analogue sur le parti radical. Sur une période précise, cf. Studer (B.), *Un parti sous influence : le Parti communiste suisse, une section du Komintern 1931-1939*, Lausanne, l'Âge d'Homme, 1994.

<sup>102</sup> Altermatt (U.) et Fagagnini (H. P.) (Ed.), *Die CVP zwischen Programm und Wirklichkeit*, Zürich, Benziger, 1979. Sur le Parti socialiste suisse, voir le recueil de textes commentés et publié à l'occasion du centième anniversaire : *Solidarité, débats, mouvement. Cent ans du Parti socialiste suisse 1888-1988*, Lausanne, En-bas, 1988.

par les partis cantonaux<sup>103</sup>. De façon plus incidente, la connaissance des partis politiques apparaît dans les nombreux manuels d'histoire à dimension pédagogique<sup>104</sup> ou au sein de livres d'histoire cantonale, entreprises collectives de qualité variable, éditées là aussi généralement à l'occasion d'anniversaires. De même, diverses recherches sur les courants politiques, bien que relevant d'abord d'une histoire des idées, offrent des points de repères utiles<sup>105</sup>. À cela, il faut rajouter les nombreuses biographies d'hommes politiques qui facilitent l'entrée dans quelques aspects de l'organisation de la vie politique au dix-neuvième siècle<sup>106</sup>.

Si l'histoire des partis est assez peu travaillée en Suisse, ce n'est pas uniquement en raison d'options théoriques ou de traditions disciplinaires. Les archives des partis ne sont en général disponibles qu'à partir des années 1930 et elles sont de peu d'intérêt. Pour sonder l'histoire des formations politiques avant cette date, il faut recourir à la presse, aux archives d'associations desquelles ont pu émerger des partis politiques, aux débats parlementaires, à différents mémoires d'hommes politiques, à des (auto-)biographies.

Encadré 2 : Les débats parlementaires et la presse : une source de surprises

*Les débats parlementaires*

Les débats parlementaires ont constitué une source importante de mon travail. Au niveau fédéral, ils ne sont publiés qu'à partir de 1891, sauf quelques publications ad hoc lors des révisions constitutionnelles de 1848 et 1872-1874. Au niveau cantonal, les pratiques sont diverses : des cantons publient intégralement les débats parlementaires depuis 1831 (Vaud), d'autres partiellement (Fribourg), d'autres les consignent sous forme manuscrite, et les mettent à disposition aux Archives cantonales. Aujourd'hui, tous sont publiés

---

<sup>103</sup> Par exemple, FDP/SG (Dir.), *Vom liberalen Verein zur modernen FDP*, St. Gallen, FDP, 1982. L'histoire des partis dans le canton de Saint Gall est étonnamment riche en regard des autres cantons. On peut citer Ehinger (P.), *Die Anfänge des liberalen Parteiwesens im Kanton Sankt Gallen*, [s.l.], [s.n.], 1970 et Holenstein (T.), *Geschichte der Konservativen Volkspartei des Kantons St. Gallen 1834-1934*, St. Gallen, [s. n.], 1934. Ce dernier, fort de 369 pages, bien qu'écrit pour le centième anniversaire du parti conservateur-catholique et contribuant par là à une entreprise idéologique de fixation des origines, constitue une mine d'informations sur les évolutions des groupes politiques.

<sup>104</sup> Hardegger (J.) et al., *Das Werden der modernen Schweiz*, op. cit.

<sup>105</sup> Par exemple, Arlettaz (G.), *Libéralisme et société dans le canton de Vaud 1814-1845*, Fribourg, Editions Universitaires, 1980 ; Ruffieux (R.), *Idéologie et nécessité. Essai sur le régime radical fribourgeois*, Fribourg, Ed. Universitaires, 1957; Jost (H. U.), «Le courant radical», in Auer (A.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, op. cit., pp. 119-130 ; Vuilleumier (M.), «Le courant socialiste au XIXème siècle et ses idées sur la démocratie directe», in *Ibid.*, pp. 163-189; Python (F.), «La doctrine sociale de l'Eglise dans l'enseignement de l'Université de Fribourg : approche thématique et essai de périodisation», *Revue d'histoire ecclésiastique suisse*, Vol. 83, 1989, pp. 83-120.

<sup>106</sup> Les références mobilisées seront indiquées en temps utile.

sous forme imprimée. Pour les cantons germanophones retenus (Saint Gall et Argovie), une surprise de taille m'a empêché d'en faire usage : à Saint Gall, il n'existe aucun volume de procès-verbaux imprimés, à Aarau, les procès-verbaux sont imprimés jusqu'en 1851, puis ils sont manuscrits, à l'exception des volumes consacrées aux diverses révisions constitutionnelles. Or, l'écriture manuscrite, dite *Kurrentschrift*, quoiqu'en règle générale soignée dans ces volumes de procès-verbaux, est pour un novice à peu près illisible. En effet, la calligraphie d'alors n'est pas du tout pareille à celle d'aujourd'hui. Par exemple, sur l'ensemble du dix-neuvième siècle, en fonction des régions et des classes sociales, on a pu dénombrer pas moins de 17 manières d'écrire un «s». Entrée difficile dans le métier d'historien! Il est possible d'y remédier grâce à des tables d'équivalence<sup>107</sup> dont la maîtrise aurait nécessité un temps trop important.

Autre particularité (désagréable) de ces débats, et c'est vrai au niveau cantonal et fédéral aujourd'hui encore, les appartenances politiques ne sont pas mentionnées. Au niveau fédéral, l'origine cantonale est mentionnée, au niveau cantonal, en règle générale rien n'est dit hormis l'origine communale ou la profession pour distinguer les députés homonymes, ce qui n'était pas rare à l'époque. Heureusement, mais là encore de manière variable, la presse offre des ressources alternatives. Souvent en effet, surtout au niveau fédéral, les débats sont retranscrits intégralement, en particulier dans la *Neue Zürcher Zeitung* et le *Bund*.

#### *La presse*

Gruner et d'autres soulignent que la presse est une source importante, mais lourde et fastidieuse. D'un côté, elle permet de saisir les idées d'un groupe politique : l'histoire d'un journal sert alors souvent l'histoire d'un parti<sup>108</sup>. De l'autre, et de façon complémentaire, il convient de relever qu'en étant attentif à l'évolution des manières de faire de la politique, on voit que la place d'un organe de presse dans la lutte politique évolue. Le journal est sans doute le vecteur d'idées d'un groupe politique, il est aussi, et surtout, au cœur d'une entreprise politique et donc l'acteur d'une mobilisation : les consignes de vote, les annonces d'assemblées, les appels à signer, les commentaires sur les candidats adverses ou les groupes politiques opposés sont par exemple davantage que de simples prises de position idéologique, elles sont des prises de position, au sens stratégique du terme, dans la lutte politique. Pour se convaincre de l'importance de la presse dans la compétition politique, on peut noter que dans le canton de Saint Gall trois Conseillers d'Etat étaient en 1858 parallèlement rédacteurs d'un organe de presse différent; par ailleurs, s'il existait en 1830 deux journaux<sup>109</sup>, ils sont 19 en 1880.

---

<sup>107</sup> Un exemple dans la revue de l'Association des enseignants du canton de Berne : «Alte Schriften lesen und verstehen können — persönliche Zugänge zur Geschichte öffnen», *Zeitschrift des bernischen Lehrvereins*, 78, 1998.

<sup>108</sup> Par exemple, Mueller-Buechi (E. F. J.), *Die alte "Schwyzer-Zeitung": 1848-1866. Ein Beitrag zur Geschichte des politischen Katholizismus und der konservativen Presse im Bundesstaat von 1848*, Freiburg, Universitätsverlag, 1962. Weisz (L.), *Die Neue Zürcher Zeitung im Kampfe der Liberalen mit den Radikalen: 1849-1872*, Zürich, NZZ Verlag, 1962 ; Weisz (L.), *Die Neue Zürcher Zeitung auf dem Wege zum freisinnigen Standort 1872-1885*, Zürich, NZZ Verlag, 1965, Mesmer (B.), «Programm des Republikaners», in *Festgabe Hans von Greyerz*, Bern, Herbert Lang, 1967, pp. 513-534 ; Droux (M.), «Le *Bien public*. Un journal politique fribourgeois de la fin du XIXème siècle», *Annales Fribourgeoises*, Vol. 48, 1967, pp. 163-190. Hosang, (C. B.), *Parteien und Presse: Beziehungen zwischen den politischen Parteien und der politischen Presse. Ein Beitrag zum Problem der Meinungsbildung durch die politische Presse im Kanton Zürich*, Bern et Stuttgart, Paul Haupt, 1974. Cet usage est fréquent en histoire constitutionnelle ou dans l'histoire des droits politiques des différents cantons que j'ai évoquées. A ce titre, elles constituent un enrichissement par rapport à une perspective qui ne s'en tiendrait qu'aux textes juridiques.

<sup>109</sup> Est considéré comme tel un journal au moins bi-hebdomadaire. La somme de Blaser demeure à cet égard une référence incontournable : Blaser (F.), *Bibliographie der Schweizer Presse, 1956-1958*

En bref, la littérature sur les partis politiques en Suisse est encore trop souvent prisonnière d'une posture qui fait des idées, portées par des individus et incarnées dans un parti, le moteur principal de l'histoire. Ainsi, certains n'ont aucune peine à identifier une gauche, un centre et une droite dès l'apparition de l'Etat fédéral<sup>110</sup>. Un autre auteur commence son histoire du parti radical vaudois en exposant les grands principes du radicalisme, puis les «premiers radicaux», pour poursuivre ensuite sur une chronologie des événements indexés sur les dates de l'histoire constitutionnelle du canton et conclure, genre oblige, par des perspectives d'avenir<sup>111</sup>. Cette histoire politique classique privilégie ainsi une lecture rétrospective et téléologique qui plaque une toponymie dont le principe d'élaboration n'est pas explicité, sur des réalités historiques différenciées. L'échelle gauche-droite ne peut sans autre être utilisée comme instrument d'objectivation sociologique : elle est d'abord un objet à interroger dans la multiplicité des usages dont elle a pu faire l'objet dans les luttes de classements entre les groupes politiques à différents moments<sup>112</sup>. Des idées qui préexistent, des hommes qui les incarnent dans un parti qui se développe : cette séquence rappelle les critiques que François Simiand a pu faire, en son temps, à l'encontre de l'école méthodique<sup>113</sup>. Pour sortir de ces apories, il convient de revenir sur un problème que l'histoire politique classique pose implicitement comme résolu : la notion de parti politique.

---

<sup>110</sup> Ruffieux (R.), «La Suisse des radicaux (1848-1914)», *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 1983, pp. 599-682.

<sup>111</sup> Dériaz (E.), *Histoire du parti radical-démocratique vaudois, 1845-1945*, Lausanne, 1946. La conclusion démarre de manière significative par un «Ah! Si nous pouvions réunir en un seul faisceau toutes les expériences faites et toutes les idées défendues par les grands démocrates radicaux des XIXème et XXème siècle! Nous en montrerions la continuité remarquable et le magnifique épanouissement. Et nous en tirerions des conclusions pour l'avenir», *Ibid.*, p. 89.

<sup>112</sup> Dans son livre sur l'histoire du parti radical vaudois, Dériaz mentionne un article du *Nouvelliste*, qui s'essaie à un classement des forces en présence dans le canton en l'année 1839 : «Pour nous servir du langage usité en France, on peut caractériser ce changement en disant que les doctrinaires ont dû faire place au centre gauche et à la gauche, appuyés sur l'extrême-gauche, soit sur le radicalisme », in *Histoire du parti radical-démocratique, op. cit.*, p. 29-30. En Suisse, dans une certaine mesure jusqu'à aujourd'hui, l'échelle gauche-droite n'a pas toujours été la seule utilisée pour rendre compte des rapports de force entre groupes politiques. D'autres métaphores ont été privilégiées. Une métaphore chromatique pour distinguer les Jaunes et les Noirs en Valais (deux tendances du parti catholique conservateur), les Gris contre les Rouges dans le Canton de Soleure (les libéraux et les radicaux notamment opposés sur les questions confessionnelles). Une métaphore animalière : les Cornus contre les Griffus dans le canton de Schwyz (traduction littérale de *Hörner* et *Klauen*) au temps de la scission des districts extérieurs du canton au début des années 1830, ou les Grilllets contre les Cafards dans la commune vaudoise de Corcelles en 1882, variante de la distinction plus usuelle entre libéraux et radicaux.

<sup>113</sup> Simiand (F.), «Méthode historique et science sociale», art. cit.

### Historiciser la forme partisane et la constitution des groupes politiques

À moins de succomber à un biais juriste et considérer la forme partisane contemporaine comme l'étalon de mesure de l'évolution de tous les groupes qui «sollicitent les suffrages», il faut rappeler ici que le mot «parti» a également une histoire. D'abord connoté négativement dans le libéralisme classique comme synonyme d'élément diviseur de la nation<sup>114</sup>, ce n'est que progressivement qu'il désigne des formes d'organisation spécialisées, avec statuts, programmes, membres, selon des configurations toutefois fort différentes d'un contexte à l'autre. Le «parti» tel qu'il est perçu aujourd'hui ne représente que le moment d'un processus dont il s'agit de rendre compte<sup>115</sup>.

La notion d'entreprise politique, reprise de Schumpeter et précisée en science politique française notamment par Daniel Gaxie<sup>116</sup>, permet de sortir des impasses objectivistes qui produisent une lecture rétrospective de l'histoire des partis politiques. Le *parti* n'est qu'une forme historiquement datée et située qu'ont prises les *entreprises politiques*. Michel Offerlé en propose la définition opératoire suivante :

*« Les termes français d'entreprise et d'entrepreneur permettent [...] de considérer l'entreprise comme le fait d'entreprendre et comme le résultat d'une activité de production spécifique, sans qu'il soit pour autant indispensable d'être en présence dans tous les cas, d'une organisation spécialisée et continue [...]. Il s'agit donc d'un type de relation dans laquelle un ou des agents investissent des capitaux pour recueillir des profits politiques en produisant des biens politiques »<sup>117</sup>.*

Armée de ce concept, il est possible de décrire, sur le long terme, les transformations induites par l'introduction du suffrage universel. De manière idéale-typique, cette évolution est la suivante : dans le cadre d'un marché restreint, caractéristique des périodes de suffrage censitaire, la lutte politique opposait

---

<sup>114</sup> Voir notamment sur ce point Langewiesche (D.), *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt, Suhrkamp, 1988.

<sup>115</sup> Dès lors, faire l'histoire du parti en tentant d'identifier sa naissance revient là encore à poser la question des origines de la même manière que pour la «démocratie directe». Fixer l'origine d'un parti constitue un enjeu d'abord pour les acteurs prenant part au processus d'institutionnalisation du parti, donc de son histoire, de son identité, de ses origines, et ne peut sans autre constituer une problématique disponible telle quelle pour le chercheur.

<sup>116</sup> Gaxie, *Les professionnels de la politique*, op. cit.

<sup>117</sup> Offerlé (M.), *Les partis politiques*, Paris, PUF, 1991, p. 22.

essentiellement des *notables* entre eux, c'est-à-dire des individus qui «doivent leur élection à ce qu'ils sont»<sup>118</sup>. S'appuyant sur des ressources clientélares et personnalisées, ils pouvaient obtenir des mandats politiques sans devoir produire un travail spécifique de sollicitation des suffrages. Leur élection ne constituait alors, pour reprendre l'expression de Siegfried, que la «ratification de l'autorité sociale évidente». Suite à l'introduction du suffrage universel et l'augmentation massive du corps électoral — donc du nombre de voix nécessaires pour être élu— il n'était plus évident de se faire élire sans effectuer un travail spécifique, c'est-à-dire s'organiser, se faire connaître, faire campagne. Ce type de travail a été porté par de nouveaux acteurs politiques, aux ressources sociales moindres et qui «doivent ce qu'ils sont à leur élection». Aux notables qui vivent uniquement pour la politique (les mandats politiques sont exercés à titre honorifique) s'opposent peu à peu des acteurs qui prétendent vivre *de* et *pour* la politique, les entrepreneurs. Certes, il ne faut pas envisager trop mécaniquement le passage entre les notables et les entrepreneurs. Il y a des notables qui font le choix d'une professionnalisation pour rester dans le jeu politique<sup>119</sup>, de même qu'il faut considérer les différentes formes possibles d'entreprises politiques. Celles-ci, d'abord personnalisées, locales et à activités discontinues ne se transforment que progressivement en des entreprises nationales et professionnalisées<sup>120</sup>.

Cette distinction entre des notables dotés d'un capital social et économique importants et des entrepreneurs plus démunis doit être retravaillée dans le cas suisse. D'abord, compte tenu des clauses d'exclusion du droit de vote évoquées précédemment, les acteurs en concurrence sont sociologiquement très homogènes et interviennent sur des marchés limités, au moins dans un premier temps, aux frontières cantonales. Ensuite, si le processus de division du travail politique s'observe en Suisse, il convient de l'envisager non seulement sous l'angle des pratiques électorales, mais aussi de celles liées aux institutions de législation directe (veto, initiative, referendum). En d'autres termes, les ressorts de la politisation en Suisse tiennent à la spécificité des marchés politiques et des règles

---

<sup>118</sup> Garrigou (A.), «Le secret de l'isoloir », art. cit.

<sup>119</sup> A l'exemple du Baron de Mackau dont la trajectoire est restituée par Phélippeau (E.), *L'invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002.

<sup>120</sup> Offerlé (M.), «Mobilisations électorales et invention du citoyen», art. cit.

du jeu qui y prévalent. Il s'agira dès lors de rendre compte de l'émergence de ces institutions, de leurs usages et de leurs transformations.

En mettant l'accent sur les groupes engagés dans la compétition politique, j'entends réviser le schéma objectiviste qui, n'interrogeant ni la constitution des groupes ni le processus d'institutionnalisation des règles du jeu politique, réduit en général l'innovation institutionnelle à l'action de groupes préexistants qui parviennent à imposer leurs idées. J'entends dès lors mettre en évidence le travail de mobilisation par lequel une entreprise politique se revendique comme porte-parole. A l'exemple des «radicaux» vaudois de 1845 qui, ayant réuni des signatures sur des listes de pétition, invoquent leur rôle de porte-parole. Ou encore des «catholiques» saint-gallois, dont la parole est portée par un petit groupe réuni autour de l'aubergiste Joseph Eichmüller défendant la nécessité d'une représentation confessionnelle paritaire au Grand Conseil. Dans les deux cas, deux innovations institutionnelles sont liées à ces mobilisations, l'initiative et le veto. Dans les deux cas, leurs usages ultérieurs s'accompagnent d'une formalisation de la lutte politique entre des groupes qui deviennent de plus en plus clairement identifiables. Dans les deux cas on observe que la politisation des groupes sociaux s'effectue en même temps que se définissent les nouvelles frontières d'un espace de concurrence spécifiquement politique. Les transformations ultérieures qui affectent en particulier les institutions de législation directe (différenciation des formes de referendum, de la procédure, disparition de formes antérieures, etc.) peuvent être saisies comme autant de tentatives portées par des groupes en concurrence pour modifier les règles du jeu politique.

Il s'impose donc de rendre compte de l'évolution des formes cantonales de «participation directe» au dix-neuvième siècle. L'histoire constitutionnelle ou des droits politiques de différents cantons, menées en général par des juristes, décrit de manière détaillée mais strictement monographique les évolutions des institutions<sup>121</sup>. Ces travaux réduisent en général leur émergence aux idées de groupes préexistants (par exemple les radicaux et la souveraineté populaire) dont on ne questionne pas le mode de formation, versant ensuite dans une lecture

---

<sup>121</sup> Pour les références, voir la section consacrée à la revue de la littérature sur l'histoire du droit de vote dans ce chapitre.

instrumentaliste de la législation directe, limitée à sa fonction d'opposition politique à une majorité en place<sup>122</sup>.

Une exception notoire doit être signalée : l'étude que Martin Schaffner consacre au mouvement démocrate, c'est-à-dire à cet ensemble de mobilisations des années 1860 dans le canton de Zurich qui aboutit à l'introduction, dans une Constitution révisée, d'une panoplie élargie de droits politiques. Restituant la lutte de ces groupes comme une lutte contre la domination d'un système clientélaire aux mains du parti libéral autour de Alfred Escher, il met en évidence la multiplication des associations (cercles littéraires, bibliothèques, sociétés de chants, etc.) qui connaissent un succès grandissant au début des années 1860. Articulant une analyse des cercles explicitement impliqués dans la lutte politique (les cercles ou comités qui prennent en charge les élections) et ces sociétés qui deviennent le lieu d'une «politisation par implication»<sup>123</sup> des populations. On est loin ici d'un modèle qui fait d'un «peuple» aux contours incertains l'acteur des mobilisations. Schaffner soulève la nécessité de prendre en compte le «fait associatif» comme base de la constitution des groupes politiques, comme le relevait Jost dans sa critique de l'importance accordée aux partis politiques<sup>124</sup> mais en prenant au sérieux la lutte et les enjeux proprement politiques qui aboutissent à la révision de la Constitution cantonale.

Revenir alors de manière comparée sur l'émergence, les usages et les transformations des institutions de législation directe dans des contextes autres que celui du Mouvement démocrate permet d'apporter des connaissances nouvelles sur un objet peu travaillé. Il faut garder en tête l'importance accordée par Schaffner au «fait associatif», en considérant celui-ci comme une médiation permettant à

---

<sup>122</sup> Ce qui conduit certains à confondre la règle et ses usages : le referendum facultatif au niveau fédéral, utilisé massivement par les catholiques-conservateurs dans les premières années devient *en tant que tel* un instrument conservateur qui «bloque le système». Par exemple, Ruffieux (R.), «Les données de l'histoire constitutionnelle», art. cit. En ce sens, nous y reviendrons, ce type d'usage savant contribue à *fonctionnaliser* l'institution en lui attribuant une fonction unique, démarche contre laquelle je proposerai de mettre l'accent sur les usages de l'institution par les groupes.

<sup>123</sup> Le terme n'est pas utilisé par Schaffner lui-même, mais mentionné par Déloye quand il distingue les usages du concept de politisation dans la littérature. A cette forme de politisation, il ajoute la «politisation par le bas» et la politisation par «imprégnation». Il enrichit ainsi la définition minimale que j'ai retenue jusqu'alors et invite à nuancer les modalités de ce processus. Déloye (Y.), *La sociologie historique du politique*, op. cit., p. 88.

<sup>124</sup> Jost (H. U.), «Critique historique du parti politique», art. cit.

certains groupes de capter des soutiens politiques et, *in fine*, de s'ériger en porte-parole<sup>125</sup>.

### Un échange de biens spécifique ?

À cette analyse sur le long terme de la morphologie des entreprises politiques et des modes de constitution des groupes s'ajoute celle des transformations des types de biens échangés sur les marchés politiques en voie de formation. Selon une typologie établie par Michel Offerlé, on peut distinguer d'un côté des biens privés et divisibles qui seraient caractéristiques des moments censitaires et des relations notabiliaires (promesses de dons, d'avantages matériels divers) et des biens publics et indivisibles (programmes, politiques publiques par exemple) qui seraient typiques de moments dominés par des entreprises de plus en plus professionnalisées. Contrairement à une lecture rétrospective qui définit les partis par leurs idées, l'analyse en terme d'entreprise permet de montrer que les programmes, les idées ou les idéologies sont des formes historiquement datées et situées de *biens politiques* qui s'échangent sur les marchés politiques.

Il y a sans doute une spécificité en Suisse : les scrutins de choses accompagnent les scrutins de personnes. Dès lors, l'évolution repérée en France doit être complétée et donner lieu à de plus amples développements. En effet, la compétition politique dans un cadre strictement électoral fonctionne principalement par la médiation d'entreprises politiques qui mettent en scène des candidats qui proposent des biens et tentent, par ce biais, de capter les suffrages. En Suisse, on ne vote pas uniquement pour un parti, un candidat ou une liste de candidats. On se prononce directement sur des objets : l'introduction d'une assurance sociale, l'interdiction de l'absinthe ou une modification du code pénal. Le bien proposé est donc *plus immédiatement* visible que dans un système où ce même type de propositions ne peut exister qu'à l'état de promesses, réunies dans un discours plus général : «si vous votez pour moi, je ferai interdire l'absinthe pour

---

<sup>125</sup> La dimension associative des mobilisations renvoie aux travaux de Maurice Agulhon sur la politisation des régions rurales du Var sous la Deuxième République. Voir Agulhon (M.), *La République au village. Les populations du Var de la Révolution à la IIème République*, Paris, Seuil, 1979. Ce fait associatif permet sans doute de nuancer, sans l'annuler, la distinction entre «profanes» et «professionnels».

lutter contre le fléau de l'alcoolisme et participer à l'assainissement des caisses des assurances sociales !».

L'existence de ces scrutins de choses a deux conséquences : d'une part, sur la formation des entreprises politiques, de l'autre sur le travail de mobilisation qu'elles accomplissent. En effet, il n'est pas rare de voir un groupe *ad hoc* se mobiliser pour proposer un referendum ou une initiative sur un objet spécifique. Même si ces groupes réunissent souvent des individus avec un capital politique important, acquis ailleurs et antérieurement, cela invite à s'interroger sur cette double structuration de l'offre politique : des partis certes, mais des groupes, à l'histoire et à la longévité variée s'investissent pour proposer des biens sur un marché politique. Dès lors, les mobilisations référendaires menées par ces entreprises parfois multiples et multiformes permettent de repérer les logiques de cadrage de l'objet soumis à votation, les thématisations diverses structurant une mise en récit et une mise en forme des enjeux. Ainsi, en démocratie directe, l'offre politique, structurée autour d'élections et de votations, semble certes moins rigide que dans un système représentatif. Mais la logique de la compétition politique est analogue : que l'on élise un candidat ou que l'on vote pour ou contre un objet, il semble bien que les groupes comme les partis instituent une logique de délégation qui institue un porte-parole contribuant à instaurer une division entre «profanes» et «professionnels» de la politique selon des modalités qu'il s'agira de préciser. Peut-on y constater néanmoins le même type de relation entre l'évolution du type de biens échangés et la transformation des entreprises politiques ? Pour répondre, il faut tenir compte d'une autre particularité affectant les formes de la compétition politique : la coexistence durable de marchés politiques différenciés et faiblement unifiés.

### *La nationalisation ambivalente des marchés politiques*

Les campagnes référendaires menées au niveau fédéral à partir de 1874 me semblent pertinentes pour interroger le fonctionnement et les transformations de ces marchés politiques imbriqués. D'une part, elles nous renseignent sur les entreprises politiques dans un contexte où les nouvelles règles du jeu politique (i.e.

le referendum facultatif) constituent pour elles tantôt des ressources tantôt des contraintes nouvelles lors des mobilisations. Les campagnes offrent d'autre part un terrain permettant de repérer l'évolution des types de biens échangés, la mise en forme des enjeux des scrutins en interrogeant dans quelle mesure, de manière analogue à la France, la nationalisation des marchés accompagne une offre de biens progressivement publics et indivisibles.

A partir de 1874 au niveau fédéral, compte tenu de la taille réduite des corps électoraux cantonaux, une campagne doit forcément être conduite dans plusieurs cantons si ses promoteurs entendent récolter le nombre requis de signatures (30'000). Cela implique donc une organisation inédite pour des entreprises politiques dont les activités étaient jusqu'alors essentiellement confinées au territoire cantonal. Les logiques de mobilisation sont certes variées : suivant les cas, les signatures sont récoltées sur l'initiative simultanée, mais pas forcément coordonnée, d'une série de groupes qui chassent sur des territoires connus mais restreints (cantons, associations, sociétés...). Peu à peu toutefois, les campagnes font l'objet d'un vrai travail de coordination intercantonale, comme le montre bien la campagne de 1881 menée par plusieurs fractions du mouvement ouvrier. Les indices d'une nationalisation des formes de la compétition politique existent : plusieurs groupes politiques dont la forme la plus organisée, au niveau fédéral, se réduisait jusqu'alors à l'existence d'une fraction parlementaire se transforment en *partis politiques* dans le dernier quart du dix-neuvième siècle. A l'inverse, sous l'angle de l'unification fédérale des règles du jeu politique, nonobstant le création du referendum facultatif en 1874 et de l'initiative pour la révision partielle de la Constitution fédérale de 1891, la nationalisation est toute relative. Plusieurs projets législatifs visant par exemple à unifier la composition du corps électoral fédéral échouent entre 1875 et 1883, de même qu'une tentative de réglementation du mode de récolte et de contrôle des signatures. Si bien que le succès ou l'échec des luttes référendaires portant formellement sur un enjeu national, restent largement dépendants des règles en vigueur dans les cantons. Cette absence d'unification nationale des règles du jeu politique cohabite donc avec une (relative) nationalisation de la lutte politique. Exemple emblématique de cette ambivalence, la première mobilisation référendaire organisée en 1875 porte précisément sur un projet de loi électorale qui avait pour ambition d'unifier les clauses d'exclusion du droit de vote sur l'ensemble du territoire fédéral.

La coexistence de marchés politiques imbriqués offre des ressources et des contraintes nouvelles pour les groupes mobilisés. Cela peut se voir en particulier dans l'analyse des dynamiques de cadrage mises en œuvre lors des campagnes. Un scrutin fédéral qui porte sur un objet comme, par exemple, une rallonge de crédit pour l'ambassade suisse à Washington, n'est pas susceptible d'intéresser *a priori* tout citoyen. Comment les groupes s'y prennent-ils pour motiver un citoyen à apposer sa signature au bas d'une pétition puis lui proposer de répondre par oui ou par non à une question qui, dans l'exemple, porte sans doute souvent sur une réalité radicalement étrangère au monde ordinaire ? Autre exemple, le referendum de 1879 qui porte sur l'octroi controversé d'une subvention des autorités fédérales à la compagnie chargée de creuser le tunnel ferroviaire du Gothard prend une signification sans doute différente pour un industriel uranais directement concerné par le projet et pour un habitant des campagnes vaudoises. Cette subvention est-elle une intrusion inacceptable de l'Etat fédéral dans la loi du libre marché ? Faut-il insister sur les avantages économiques futurs d'une telle réalisation pour les cantons traversés ? Ou critiquer l'implication des milieux financiers dans la vie politique fédérale ? La construction des enjeux de la campagne, leur thématization, la nécessité pour les entreprises mobilisées de stabiliser un objet qui est d'abord labile<sup>126</sup> sont donc des éléments importants nous renseignant sur les modalités spécifiques de l'échange politique lors des «scrutins de choses». Parmi celles-ci, il n'est pas rare de voir, en Suisse, des scrutins qui portent sur plusieurs objets parfois fort éloignés. L'exemple le plus frappant, un scrutin de 1884, justement appelé par les contemporains «le chameau à 4 bosses» proposait au corps électoral de voter le même jour sur la subvention à l'ambassade suisse à Washington évoquée plus haut, l'adjonction d'un article au code pénal, sur une réorganisation du Département fédéral de justice et police, ainsi que sur l'introduction d'une taxe pour les patentes de voyageurs de commerce.

---

<sup>126</sup> Cette distinction entre objet *stable* et *labile* est proposée par Seitz (W.), *Die politische Kultur und ihre Beziehung zum Abstimmungsverhalten*, op. cit.

Encadré 3 : Les campagnes, un terrain fertile en jachère

Les campagnes référendaires constituent un objet très peu travaillé par les sciences sociales en Suisse. Les campagnes électorales au niveau fédéral ont fait l'objet d'un premier balisage par Erich Gruner et son équipe. S'appuyant sur la presse, ils tentent de définir des thèmes, en étant attentif à leurs spécificités locales. Ils offrent ainsi non seulement un premier outil d'analyse, de précieuses informations sur les thèmes dominants en même temps qu'ils dressent un contexte qu'il est utile d'avoir en tête pour y inscrire les campagnes référendaires. Neidhart a également proposé une première approche des campagnes référendaires. Il tente de mesurer la relation entre la participation au scrutin et le type de campagnes. Il classe à cet effet les scrutins en fonction de l'objet soumis et des types de conflits auxquels il renvoie : partisans, socio-économiques et socio-culturels. Si cette contribution a le mérite de proposer une première approche d'un objet négligé, elle n'échappe pas complètement à une démarche objectiviste qui vise à identifier, à partir d'un point de vue savant, le thème à partir de l'intitulé du scrutin pour les classer ensuite selon des oppositions dont le mode de constitution n'est pas non plus explicité. D'autres recherches s'interrogent sur les déterminants des résultats des scrutins. Dans une étude isolée, Hans-Peter Hertig parvient à conclure qu'en principe plus on investit d'argent dans la campagne (publicité, affiches, etc.), plus on a de chance de remporter la mise. Dans une thèse récente, Lionel Marquis s'est interrogé sur le poids de la campagne dans la détermination des préférences individuelles lors de scrutins relatifs à la politique étrangère<sup>127</sup>.

La coexistence de marchés imbriqués éclairée à la lumière des mobilisations référendaires à partir de 1874 permet de repérer les transformations des entreprises politiques et les modalités de l'échange politique mis en œuvre. Rappelons ici qu'un enjeu formellement national (i.e. un scrutin fédéral) ne doit pas conduire à conclure que les enjeux se nationalisent. Michel Offerlé souligne qu'en France, même si une lecture un peu rapide permet d'identifier un processus conjoint de nationalisation et d'unification des marchés politiques, une double retraduction peut s'opérer : les enjeux locaux illustrent peu à peu les enjeux nationaux, en même temps que l'on peut assister à des réinterprétations locales des enjeux nationaux<sup>128</sup>. Dès lors, plutôt que de poser *a priori* une distinction entre le «cantonal» et le «fédéral», on saisira cette opposition comme une de manières possibles de thématiser un enjeu lors d'une campagne. Quand des entreprises politiques se mobilisent pour défendre les «intérêts» cantonaux (figure rhétorique classique en démocratie directe), de quels intérêts s'agit-il ? Qui sont les groupes

---

<sup>127</sup> Gruner (E.), *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat, op. cit.*, en particulier le chapitre 8 «Wahlthematik und Wahlkämpfe», vol. 2, pp. 603-918 ; Neidhart (L.), «Determinanten des politischen Verhaltens bei Sachentscheidungen», *Annuaire suisse de science politique*, 11, 1971, pp. 61-79 ; Hertig (H.-P.), «Sind Abstimmungserfolge käuflich ?», *Annuaire suisse de science politique*, 22, 1982 ; Marquis (L.), *Emotions et raisons des choix populaires : politique étrangère et opinion publique suisse (1981-1994)*, Genève, Département de science politique, 2002.

<sup>128</sup> Offerlé (M.), «Mobilisations électorales et invention du citoyen», art. cit.

porteurs de telles revendications ? De même, le recours à l'espace national (par exemple par une fraction du mouvement ouvrier lors de la campagne de 1881 relative à l'émission fédérale des billets de banque) ne serait-il pas le fait de groupes et d'individus qui cherchent à contourner un espace cantonal auquel ils n'ont pas accès pour tenter, en modifiant les règles et les frontières du jeu politique institué, de valoriser des ressources nouvelles ? Plus largement, loin de n'opposer que les partisans et les adversaires de l'objet soumis à la votation, les campagnes référendaires mettent en scène des groupes qui en font des usages variés : on peut imaginer une mobilisation menée par la fraction d'un groupe politique en voie de constitution et qui tente, par ce biais, de renforcer sa position dans ce processus. En prévision d'une prochaine élection cantonale, on peut également imaginer par exemple qu'un parti politique profite d'un scrutin fédéral pour y attaquer le parti adverse en relocalisant l'enjeu *fédéral* en des termes qui lui sont favorables. A ces usages «locaux» et/ou «partisans» on peut rajouter les usages «étatiques» : en effet, dans le cadre des campagnes référendaires, les autorités politiques elles-mêmes se mobilisent, parfois au même titre que partisans et opposants. Cette question de l'intervention des autorités politiques dans les campagnes référendaires s'est posée, au niveau fédéral, dès le lendemain du referendum de mai 1875. Le Conseil fédéral, suite à l'échec du projet de loi fédérale sur le droit de vote, essaya, en vain, d'imaginer un système d'information à faire passer auprès de chaque citoyen avant le scrutin. Ce que l'on appelle aujourd'hui la «brochure du Conseil fédéral» que l'on reçoit effectivement avec le matériel de vote quelque temps avant le scrutin, ne fut finalement introduite qu'en 1976<sup>129</sup>.

Les campagnes référendaires de 1874 offrent un terrain privilégié pour rendre compte de la multiplicité des usages d'un scrutin, compte tenu à la fois du type de biens échangés, de l'imbrication des marchés et de la diversité des formes d'entreprises en compétition. Elles se déroulent dans un moment où les oppositions se structurent entre partisans et adversaires de la nouvelle Constitution de 1874. Les anciens adversaires de la révision se mobilisent pour contrer les différentes lois d'application d'un texte dont l'innovation majeure réside dans

---

<sup>129</sup> Signe que ce problème constitue toujours un point sensible des luttes politiques, une initiative récente, déposée avec succès en août 2004, propose de limiter au maximum les interventions publiques des Conseillers fédéraux lors des campagnes référendaires. Elle a été lancée par un groupe qui s'intitule «Bürger für Bürger», proche de la droite conservatrice et elle a abouti en automne 2005. Cf. <http://www.freie-meinung.ch>.

l'octroi de compétences nouvelles à la Confédération en matière de législation et, corollaire, de la restriction des compétences cantonales dans plusieurs domaines. Ces luttes politiques sont donc aussi des luttes juridiques : progressivement en effet, le débat semble se juridiciser, les acteurs de formation ou de profession juridique interviennent, collectivement ou individuellement, pour dire le droit et clarifier le sens des institutions, contribuant à leur manière à l'autonomisation d'un espace politique qui n'est pas seulement le fruit de luttes politiques mais également, on va le voir, de la division du travail proprement juridique.

### *Codifier les règles du jeu politique: la place du droit*

Tout espace politique est structuré par des institutions dont on peut retracer l'émergence, les transformations et les usages. Ce processus d'institutionnalisation se déroule suivant plusieurs séquences dont une, la phase de *codification*, lors de laquelle le droit joue un rôle de première importance. Cette mise en forme juridique des institutions est un processus complexe traversé de luttes entre des acteurs qui en escomptent des profits différenciés. En effet, le droit peut constituer dans un premier temps une ressource pour des groupes cherchant à modifier les règles du jeu politique. Par exemple, on a pu montrer combien la notion de «corruption» électorale, loin de recouvrir l'évidence contemporaine, s'est définie progressivement dans le cours même de la lutte pour la conquête des suffrages. Les notables, pour qui offrir du vin aux électeurs était une habitude admise marquant leur position sociale au sein d'une communauté, ont été critiqués par des entrepreneurs plus démunis socialement et économiquement qui essaient, en recourant au droit, de condamner ces pratiques. Ainsi, l'invention des fraudes et leur mise en forme juridique sanctionnent d'abord des manières différentes de récolter les soutiens politiques. Le droit, de ressource, devient dès lors contrainte : sous peine de sanction, les acteurs engagés dans la compétition politique doivent se soumettre aux nouvelles règles du jeu. Ce qui est vrai pour l'exemple des fraudes électorales l'est plus largement pour l'ensemble des règles relatives à la composition, au fonctionnement et aux attributions du corps électoral. L'histoire du droit de vote peut alors être lue comme une histoire de la codification des

bonnes manières de récolter les soutiens politiques et de leur légitimation par le droit. Plusieurs dimensions peuvent être repérées dans ce processus de juridicisation de l'ordre politique : l'édification des règles juridiques du jeu politique, la question de leur centralisation et de leur unification, les modalités de contrôle et de sanction qui leur sont associées, et enfin, plus largement la contribution des juristes et du droit à la construction d'un Etat s'appuyant sur une légitimité de type légale-rationnelle.

### Codifier les instruments législatifs

L'initiative, le referendum, la sanction ou le veto peuvent être alors saisies comme un ensemble de règles du jeu dont la codification fait l'objet de lutte entre divers groupes autour des usages possibles de l'institution en train de se faire. L'introduction de l'initiative en 1845 dans le canton de Vaud par exemple sanctionne, en la codifiant, une pratique jusqu'alors contestée : le pétitionnement de masse, en particulier celui mené par les radicaux de l'*Association patriotique*<sup>130</sup>. On voit ici que le passage de la pétition à l'initiative est marquée par une volonté de préciser les points les plus contestés — et les moins codifiés — du pétitionnement : le nombre et le contrôle de l'authenticité des signatures. Cette nouvelle institution limite alors l'efficace de la pétition et devient progressivement le seul recours légitime à une *vox populi* désormais encadrée par le droit.

Si l'initiative, et plus généralement les institutions relatives à la législation directe, sanctionnent des manières de faire de la politique, elles touchent également une autre ligne de conflit : celle qui sépare les compétences respectives des différents organes de l'Etat. En effet, attribuer au corps électoral la compétence de sanctionner ou de proposer des modifications législatives ou constitutionnelles, c'est amputer le Parlement d'une partie de ses compétences usuelles. Retracer la codification des institutions de législation directe implique donc de saisir de manière croisée les relations, concurrentielles ou complémentaires, qu'elles tissent avec un Parlement qui n'est pas que le siège de la représentation politique : il est là d'abord pour produire des lois et des constitutions. Les luttes autour de l'introduction, de la codification et des transformations de l'initiative ou du

---

<sup>130</sup> Cf. Chapitre 2.

referendum ne peuvent dès lors se comprendre sans analyser celles relatives à la codification des instruments plus «classiques» du pouvoir législatif. Décrire le processus d'autonomisation du politique en Suisse implique donc de considérer simultanément les transformations d'un espace parlementaire qui s'institutionnalise en concurrence avec les institutions de «démocratie directe». Par exemple, les débats autour de l'introduction du referendum lors de la révision de 1872-1874 montrent que ce n'est pas seulement la nouvelle institution qui est discutée, mais simultanément ce sur quoi elle est censée porter : les actes législatifs. Qu'est-ce qu'une loi ? Qu'est-ce qu'un arrêté et sous quelles conditions peut-il être soumis à referendum ? L'Assemblée fédérale décide alors d'exclure du referendum les arrêtés déclarés «urgents»<sup>131</sup>, l'attribution d'un caractère d'urgence restant du seul ressort du Parlement<sup>132</sup>. Plus généralement, de nombreux débats liés à la procédure relative à l'exercice des droits politiques renvoient à un enjeu central : l'autonomie du travail parlementaire. Le corps électoral, en cas de révision constitutionnelle totale, a-t-il la possibilité d'élire une assemblée constituante ou est-ce au Parlement sortant de rédiger les travaux ? Les autorités ont-elles la possibilité de donner leur avis, voire de s'opposer à une initiative ayant abouti en proposant un *contre-projet* ou en donnant un avis sur l'objet soumis?<sup>133</sup> De même, les promoteurs d'une initiative visant à une révision totale de la Constitution doivent-ils se contenter de formuler une question en termes généraux ou proposer au vote un projet rédigé de Constitution ? *Idem* enfin pour les révisions partielles : faut-il faire signer une demande avec un projet d'article(s) rédigé de toutes pièces ou s'en remettre au Parlement et à ses compétences propres pour mettre en forme les vœux exprimés sur papier<sup>134</sup>? Ces débats montrent que ce qui est en jeu dans la

---

<sup>131</sup>Le droit en vigueur jusqu'en 1999 retenait les définitions suivantes : les arrêtés sont en général des actes de rang législatif, à l'exception de l'arrêté *simple* qui n'a pas le statut de loi. L'arrêté fédéral peut être de *portée générale*. Déclaré *urgent*, il devient alors soumis au referendum obligatoire s'il est prévu pour plus d'une année et qu'il déroge à la Constitution et au referendum facultatif s'il est prévu pour plus d'une année sans déroger à la Constitution. S'il est prévu pour moins d'une année, il échappe à tout referendum. Dumoulin (J.-F.) et Frossard (G. ), *Les sources du droit, la documentation juridique et l'informatique documentaire*, Introduction aux sources documentaires du droit suisse, Bâle et Francfort-sur-le-Main, Helbing und Lichtenhahn, 1992.

<sup>132</sup> L'arrêt urgent sera soumis à referendum suite à l'initiative de 1949 dite pour le «retour à la démocratie directe» évoquée dans la première section de ce chapitre.

<sup>133</sup> On retrouve ici la question de la «brochure» du Conseil fédéral évoquée précédemment. J'y reviendrai au chapitre 5.

<sup>134</sup>Ces débats et ces enjeux, illustrés ici à partir de la révision de la Constitution fédérale, se retrouvent dans les contextes de révision des constitutions cantonales, en particulier lors de l'introduction des instruments de «législation directe».

lutte politique, c'est autant la nature et le contenu du droit (législatif et constitutionnel) que les institutions autorisées à le dire et à le produire.

### Centraliser et unifier le droit

L'analyse de la codification permet de rendre compte de l'institutionnalisation d'un espace concurrentiel structuré par une lutte autour de la délimitation des compétences respectives des organes de l'Etat. En particulier, la structure fédérale de la Confédération helvétique définie depuis 1848 est bousculée à partir de 1874. La nouvelle Constitution prévoit en effet une centralisation plus affirmée des compétences législatives du pouvoir fédéral au détriment des cantons. Selon ses défenseurs, elle doit ainsi favoriser un processus d'unification des différents domaines du droit<sup>135</sup>. C'est surtout vrai pour le droit privé, dont l'unification constitue l'une des revendications centrales des «révisionnistes»<sup>136</sup>.

Depuis 1848 en effet, la question de l'extension des compétences de la Confédération en matière de droit civil est récurrente. La naissance de l'Etat fédéral avait été marquée par la mise en place de mesures à même de favoriser l'établissement d'un marché économique intérieur. A ces dispositions minimales, certains ont souhaité voir les compétences fédérales élargies : un projet de Code du Commerce échoue en 1864, et en 1868, sur l'impulsion de la *Société Suisse des Juristes*, une pétition est adressée aux autorités fédérales demandant une unification partielle du droit civil sur l'ensemble du territoire helvétique. Or, ce souci d'unification du droit privé est depuis un certain temps l'objet d'un débat proprement juridique. Partisans et adversaires de la pétition de la *SSJ* s'affrontent moins sur la nécessité, à terme, de voir le droit civil unifié, que sur les moyens proposés : à la codification législative au niveau fédéral voulu par les uns, les autres préfèrent un travail d'harmonisation par le biais de l'établissement de concordats intercantonaux. Ainsi, l'opposition souvent proposée entre «fédéralistes» et «centralisateurs» est aussi le fruit d'une opposition née au sein même de la science juridique. En filigrane, il y a là toute l'épaisseur des conflits qui traversent l'histoire du droit privé au dix-neuvième siècle en Europe. La codification du droit constitue

---

<sup>135</sup> L'histoire du droit privé en Suisse est mieux connue que l'histoire du droit public. Je m'appuie ici sur les travaux de Pio Caroni. Par exemple : Caroni (P.), *Privatrecht: eine sozialhistorische Einführung*, Basel und Frankfurt, Helbing und Lichtenhahn, 1988.

<sup>136</sup> «Un droit ! une armée !» réclament-ils notamment.

en effet l'un des points de fracture entre diverses traditions juridiques : l'École historique allemande (et ses variantes) plutôt rétive à la codification valorise le rôle du juriste savant intervenant uniquement pour mettre en forme un droit émanant spontanément de l'âme des peuples. A l'inverse, d'autres, davantage nourris de droit naturel, valorisent le rôle du Parlement dans l'élaboration du droit<sup>137</sup>.

Si la question de l'unification et de la centralisation du droit privé est centrale et largement traitée dans la littérature, il reste que la même question reste en suspens relativement aux droits politiques. En particulier, le Conseil fédéral tente, à trois reprises dans les premières années du nouveau régime, d'unifier, par voie législative, les dispositions relatives à l'octroi et à l'exercice du droit de vote. Les questions du séjour, de l'établissement, du lieu du vote, mais aussi le mode de fonctionnement du corps électoral (vote à mains levées, secret, assemblées, bureaux, etc.) sont traités dans plusieurs messages, mais ne trouveront aucune issue législative. Ainsi, alors qu'en droit privé, l'unification est lancée — elle aboutit finalement en 1911 avec l'entrée en vigueur d'un Code civil suisse —, la composition et le fonctionnement du corps électoral, même pour les affaires fédérales, resteront du ressort des cantons. Peu à peu il est vrai, les pratiques et les législations auront tendent à s'uniformiser sur l'ensemble du territoire helvétique, mais jamais par le biais d'une centralisation législative au niveau fédéral<sup>138</sup>.

### Le contrôle des normes

La codification juridique définit, prescrit, classe, légitime et sanctionne. En considérant les institutions comme un ensemble de règles qui sont de plus en plus encadrées par le droit — en ce sens l'émergence des institutions de législation directe accompagne un mouvement de *juridicisation* —, il faut s'interroger sur les modalités de contrôle et de sanction qui leur sont associées. L'évolution des recours en droit public, en particulier ceux relatifs aux droits politiques, offre ici un terrain intéressant qui pose le problème du partage des compétences en matière de contrôle entre les autorités politiques et judiciaires. Sous le régime de 1848, les

---

<sup>137</sup> Il faut souligner ici que cette question n'est pas uniquement discutée au niveau fédéral. Dans les cantons, de manière analogue, la codification du droit privé se heurta aux régimes juridiques coutumiers.

<sup>138</sup> La loi fédérale sur les droits politiques de 1976 laisse de fait toujours une marge de manœuvre importante aux cantons, même si les pratiques et les législations se sont peu à peu homogénéisées.

recours individuels de particuliers pour violation des droits constitutionnels n'étaient traités qu'en dernière instance par le Tribunal fédéral, sur demande de l'Assemblée fédérale qui restait, avec le Conseil fédéral, compétente en la matière<sup>139</sup>. Etaient tout particulièrement concernées les nombreuses questions liées au séjour, à l'établissement, au domicile, autant de points controversés liés à l'inscription sur les registres électoraux et à l'exercice du droit de vote. En 1874, la balance est inversée : en principe, tous les litiges relatifs à la violation des droits constitutionnels portés au niveau fédéral par des particuliers devenaient de la compétence du Tribunal fédéral, à l'exception des litiges dits «administratifs». Or, ce qui fut réuni sous cette catégorie rejoint de manière centrale l'objet de ce travail. Parmi les domaines réservés évoqués à l'article 59 de la loi sur l'organisation judiciaire du 23 mai 1874<sup>140</sup>, figure explicitement les questions relatives aux articles 45 et 47 (droits des personnes établies) et les recours en matières d'élections et de votations cantonales. En qualifiant dès lors de litiges «administratifs» les questions relatives à la préparation et au déroulement des scrutins cantonaux<sup>141</sup>, la loi les soustrait *de jure* et *de facto* au contrôle proprement judiciaire et octroie aux autorités politiques fédérales un droit de regard et de contrôle élargi.

Le traitement des recours en matière électorale subit ensuite, parallèlement à l'adoption des nouvelles lois sur l'organisation judiciaire de 1893 et de 1911, des changements importants caractérisés par une redéfinition des rôles des autorités politiques et des autorités judiciaires en la matière. En effet, la situation confuse qui résulte du partage des compétences relative au droit de vote a conduit à une

---

<sup>139</sup> En 26 ans, l'Assemblée n'a transmis qu'un seul cas au Tribunal fédéral. Les décisions des autorités politiques ont été compilées, sur demande du Conseil fédéral. Pour la période 1848-1866, voir Ullmer (R. E.), *Die Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden*, 2. Bde, Zürich, David Bürkli, 1862. Par la suite, compte tenu que même après 1874, les autorités politiques restent compétentes sur une partie importante des recours en droit public, le travail de compilation de cette jurisprudence a été repris dans Von Salis, (L. R.), *Le droit fédéral suisse. Jurisprudence du Conseil Fédéral et de l'Assemblée fédérale en matière de droit public et administratif depuis le 29 mai 1874*, Berne, K.-J. Wyss, 1905, puis par Burckhardt (W.), *Schweizerisches Bundesrecht, Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903*, Frauenfeld, Huber, 1930-1932.

<sup>140</sup> Voir le message du Conseil fédéral et le projet de loi qui l'accompagne : «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la loi sur l'organisation judiciaire fédérale (23 mai 1874) », *FF*, 1874, 1, pp. 989-1025. Parmi les autres domaines de compétences figurent par exemple les questions des lieux de sépulture, les questions scolaires, la liberté de religion et de conscience, la liberté de commerce, etc.

<sup>141</sup> A noter que les litiges liés à l'octroi du droit de vote mais qui ne sont pas portés dans le cadre d'une élection ou d'une votation (et nonobstant ceux liés à la question du droit de vote des établis qui sont considérés comme des litiges administratifs) sont du ressort, depuis 1874, du seul Tribunal fédéral qui a, en principe, compétence en matière de garantie des droits individuels.

refonte de la loi sur l'organisation judiciaire en 1893. Sous ce nouveau régime, d'un côté les questions relatives à l'établissement deviennent du ressort du Tribunal fédéral, de l'autre l'article 189 précise que désormais ce sont les autorités politiques qui traiteront des litiges relatifs au droit de vote (auparavant dévolus au TF) et ceux relatifs aux élections et votations cantonales. L'insécurité juridique persiste toutefois dans la mesure où le TF reste compétent sur diverses questions relatives aux procédures de législation directe<sup>142</sup>. Enfin, en 1911, la nouvelle loi rendue nécessaire par l'introduction du Code civil suisse modifie encore ces relations : désormais, c'est le Tribunal fédéral qui devient seul compétent pour l'ensemble des questions relatives au droit de vote.

Autre exemple des relations concurrentielles qui s'instaurent entre les autorités politiques et les autorités judiciaires : le contrôle de constitutionnalité des normes produites par le parlement. Le Tribunal fédéral de 1874, aux compétences élargies, ne fonctionne toutefois pas comme une véritable Cour constitutionnelle. Le contrôle de l'adéquation des normes produites par le pouvoir constituant (le corps électoral lors d'initiatives populaires par exemple) à la Constitution est du seul ressort des autorités politiques. Le Tribunal fédéral peut au mieux relever l'inconstitutionnalité d'une loi, mais doit l'appliquer et se résoudre à suggérer à l'Assemblée fédérale de la modifier dans un second temps.

## 1.4. Choix des terrains et mode d'exposition des résultats

### *Choix des terrains*

En plus des évolutions saisies au niveau fédéral, j'ai choisi de centrer mon enquête sur quatre cantons que j'ai choisis de la manière suivante. Parmi les cinq variables retenues, trois sont classiquement mobilisées dans les recherches électorales dont j'ai évoqué précédemment les caractéristiques principales : la

---

<sup>142</sup> Savoir si un acte doit être soumis à referendum obligatoire ou facultatif est par exemple une question qui relève du Tribunal Fédéral. Pour une présentation synthétique de l'évolution des autorités de recours entre 1874 et 1911, voir Hiller (C.), *Die Stimmrechtsbeschwerde*, Zürich, Schulthess, 1990, pp. 84-88.

langue, la religion, la structure économique sont convoquées pour qualifier les différents clivages qui traverseraient la Suisse. L'identification *a priori* de ces clivages a conduit la science politique à analyser de manière discutable la formation des partis en Suisse et les résultats des scrutins fédéraux. J'ai décidé de les reprendre pour les tester dans différents contextes et à différents moments. Mais j'y ajoute deux variables en relation avec mes propres hypothèses : l'évolution des rapports de force proprement politiques et l'histoire de la «législation directe». Cette identification très grossière des terrains doit me permettre de faire travailler mon hypothèse de manière contextualisée, dans le temps et dans l'espace, pour saisir les modalités de la lutte politique et l'évolution des formes institutionnelles qui l'encadrent<sup>143</sup>.

### L'histoire des institutions de «démocratie directe»

Les trajectoires cantonales ne peuvent faire l'objet d'une simple juxtaposition. L'idée, en réunissant dans un cadre d'analyse comparée, les évolutions contrastées repérées à travers ces différents cantons, est de disséquer différents moments du processus d'institutionnalisation. Les moments d'émergence, les transformations et les usages de ces instruments seront autant de points d'appui pour réfléchir aux modalités d'autonomisation et d'institutionnalisation d'un ordre politique spécifique, toujours à saisir en relation avec l'évolution de la compétition électorale proprement dite.

Saint Gall introduit dès 1831, le *veto*, forme de participation directe originale dans le contexte suisse et européen de l'époque. Vaud fait également figure de pionnier en 1845 avec l'introduction d'un instrument nouveau, l'*initiative*, sorte

---

<sup>143</sup> Autre particularité des cantons retenus, et dans une certaine mesure de l'histoire constitutionnelle de l'Etat fédéral il apparaît que la fréquence des révisions totales des constitutions cantonales diminue très fortement au tournant du 20ème siècle. Le canton de Vaud (1885), Argovie (1885), Saint-Gall (1891) ne connaîtront plus de révision constitutionnelle avant la fin du ... 20ème siècle, alors qu'ils en ont eu plusieurs depuis 1830. Au niveau fédéral, une nouvelle Constitution, remplaçant celle de 1874, vient d'être adoptée (1999) après que l'idée eut émergé dès le milieu des années 1960. Argovie a une nouvelle constitution depuis 1980, Saint-Gall et Vaud depuis 2003, Fribourg également depuis 2004 (la précédente datant de... 1857!) On pourrait expliquer l'absence de révision par le fait que l'initiative pour la révision partielle des constitutions est acquise au tournant du siècle dans la plupart des cantons et au niveau fédéral. Mais nous préférons mettre l'accent sur les luttes politiques comme moteur des révisions constitutionnelles : sinon comment expliquer que la révision partielle, formellement possible dans le canton de Vaud depuis 1845, n'a pas empêché des révisions totales ultérieures; et comment expliquer que, dans un même mouvement, dont la simultanéité et la parenté doivent nous étonner, beaucoup de cantons ont entamé des révisions depuis les années 1980, mais surtout 1990.

d'instrument hybride en regard des formes actuelles qui combine des éléments strictement référendaires, mais ménage également la possibilité de lancer une initiative. Egalement au début des années 1850, Argovie introduit à la fois une initiative législative et une initiative permettant la révocation des autorités législatives. Fribourg, quoique pionnier en matière de suppression du cens électoral 1831, restera le seul canton de la Confédération, à la fin du siècle, sans aucun instrument de participation directe (à l'exception du referendum obligatoire pour la révision de la Constitution, condition nécessaire imposée par le nouvel Etat fédéral de 1848). Il n'introduira le referendum et l'initiative qu'en 1921.

On le voit, à ces moments d'émergence variés doit s'ajouter la prise en compte d'un développement propre. Saint Gall remplacera le *veto* par un *veto-referendum* en 1861, puis par un *referendum* en 1875. Vaud, mis à part l'introduction d'un referendum particulier, le referendum financier, en 1861, ne disposera d'un referendum et d'une initiative au sens contemporain qu'en 1885. Argovie connaît une histoire plus riche avec de nombreuses innovations entre 1863 et 1885, date de la dernière Constitution cantonale.

### La structure confessionnelle

Cette variable est intéressante à plus d'un titre. Elle est une clé d'analyse récurrente mobilisée par les acteurs de l'époque dans leurs commentaires sur la situation politique, en particulier lors des scrutins. Enjeu de nombreuses luttes politiques cantonales (parité confessionnelle au Grand Conseil d'Argovie; rapport Eglise-Etat dans le cadre des projets de loi sur l'instruction publique, etc.) et fédéral (période du *Kulturkampf* et luttes autour de la révision de 1872-1874).

J'ai choisi deux cantons quasi exclusivement mono-confessionnels : Vaud est protestant à 95%; Fribourg catholique à 95%. Argovie et Saint-Gall sont mixtes, à petite majorité catholique pour le second et à parité pour Argovie. Il est clair que la longue période considérée implique d'être attentif à l'évolution de ces taux globaux, assez grossiers. Durant tout le dix-neuvième siècle, ces taux restent relativement stables. Ce qui ne doit pas faire oublier que mobiliser une variable religieuse implique de prendre en compte, dans la mesure du possible, le sens de cette variable dans différents espaces et à différents moments : être catholique à Saint-

Gall en plein *Kulturkampf* n'a sans doute pas le même sens qu'être catholique à Fribourg au moment de la domination radicale des années 1847-1856.

L'idée initiale, en mobilisant cette variable dans le choix des cantons, est d'en repérer les effets sur la conception de la citoyenneté, du droit de vote, ou encore des débats sur la laïcisation, autant d'enjeux qui contribuent à structurer la compétition politique et donc d'influer sur le mode de formation des entreprises politiques : y a-t-il des modes de mobilisation spécifiques chez les catholiques par rapport aux protestants ? Sur quel type d'enjeux et selon quelles modalités les catholiques se mobilisent-ils ? Ces questions impliquent notamment de considérer le choix d'une troisième variable : les acteurs de la lutte politique.

### Les rapports de force politique<sup>144</sup>

Saisis là-encore sur le long terme, l'évolution des rapports de force politique dans un canton est contrastée. Chaque canton a été retenu parce que représentant un type particulier de configuration<sup>145</sup>.

Vaud connaît principalement, sur un très long terme, la domination d'un parti, les radicaux, duquel émerge progressivement d'autres groupes, contribuant à une forme de multipartisme. A Fribourg, les radicaux qui parviennent au pouvoir à la faveur de la guerre du *Sonderbund* en 1847, remplacent les libéraux conservateurs issus des années 1830, mais ils sont battus en 1856. Il s'ensuit une contre-dominance des catholiques conservateurs sur près de soixante ans et qui font du canton un des hauts lieux du conservatisme catholique en Suisse (et dans une certaine mesure en Europe).

Argovie est caractérisée par la domination initiale des radicaux sur une longue période (1848-1885), puis accompagnée d'une alliance avec les libéraux jusqu'en 1929.

Saint-Gall enfin représente un cas rare : des rapports de force très équilibrés entre un groupe radical-libéral et le mouvement catholique-conservateur. Cet

---

<sup>144</sup> Les évolutions relevées doivent être prises avec précaution. Elles constituent une première approche qui permet de cerner la spécificité de l'évolution politique globale des cantons. Il est clair toutefois que l'on ne peut pas, sans tomber dans une forme d'objectivisme, considérer que c'est la même chose d'être un « radical » en 1848 et en 1929... Nous reviendrons ci-dessous sur la sociologie du personnel politique et des partis en Suisse et sur la manière dont nous comptons y contribuer.

<sup>145</sup> Erich Gruner a établi une typologie des formes de systèmes de partis cantonaux qui recoupe mon propre choix. Gruner (E.), *Die Parteien in der Schweiz*, op. cit, pp. 66-72.

équilibre lui a valu le surnom de «*Schicksalkanton*» (canton-destin). Les élections cantonales ou les résultats lors de votations fédérales y furent souvent déterminants pour le résultat final d'un scrutin fédéral. L'exemple le plus célèbre étant le vote de la Diète fédérale de 1847 qui décida de l'expulsion des Jésuites du territoire helvétique et de la dissolution par la force de l'alliance séparée du *Sonderbund*. C'est à la suite des élections au Grand Conseil de mai 1847 et l'acquisition de la majorité par les radicaux que le canton envoya deux délégués favorables à l'expulsion et à la dissolution par la force, ce qui fit pencher la balance au sein de la Diète.

### La langue<sup>146</sup>

Vaud est un canton strictement francophone, Fribourg à 75% francophone, avec deux zones germanophones clairement délimitées (le district de la Singine et quelques communes du district du Lac). Argovie et Saint-Gall sont deux cantons germanophones. L'intérêt réside ici dans l'analyse des modes de constitution des groupes politiques, les modes de mobilisation, la circulation des manières de faire la politique, le rôle de la presse, les traditions juridiques (rapport à l'Etat, écoles de droit, mode de formation des élites juridiques).

### La structure socio-économique

Deux cantons essentiellement agricoles, Fribourg et Vaud, accompagnent un canton semi-industrialisé (Argovie) et un canton (Saint-Gall) qui devient très vite le fer de lance de l'industrie textile en Suisse. En 1890, 90% du tissu industriel du canton de Saint Gall produit du... tissu. L'intérêt d'une prise en compte de l'évolution contrastée de la structure économique est le suivant : le repérage des processus d'industrialisation, les mouvements migratoires, l'urbanisation, etc. sont quelques-uns des processus à considérer quand il s'agit de rendre compte des conditions sociales et économiques des formes de politisation, de même que dans l'histoire de la formation des groupes politiques. Par ailleurs, les formes de propriété foncière par exemple peuvent influencer sur les modalités de la lutte

---

<sup>146</sup> Même remarque que pour la variable «politique» : la notion de langue ne fait pas forcément sens à un moment où coexistent des dialectes, des patois et où la langue «française» et la langue «allemande» ressemblent plus à des artefacts qu'à des réalités constatables sur le terrain.

politique : il n'y a pas en Suisse, de grands propriétaires fonciers qui peuvent développer des relations clientélaires à l'image de la figure du notable français. Le paysan est souvent propriétaire, qui plus est artisan ou ouvrier à ces heures perdues, dans le cadre d'un système très répandu que l'on appelle le *Verlagssystem*.

### *Plan du travail*

Le mode d'exposition des résultats que j'ai retenu vise à résoudre une difficulté. Je souhaite éviter de décrire une évolution linéaire, repérable dans le temps et dans l'espace, des processus évoqués : d'une politisation locale restreinte aux frontières du canton, l'on passerait dès 1874 à une compétition politique plus ouverte, nationalisée, épousant les contours du nouvel Etat fédéral. J'ai choisi d'articuler mes propos selon un axe topologique (Cantons/Confédération) et un axe chronologique en privilégiant, pour chaque chapitre, une dimension thématique. Car il est vrai que ce n'est pas entièrement erroné de penser que la compétition politique et les dynamiques d'institutionnalisation se déploient avant tout au niveau cantonal, comme il n'est pas faux de penser qu'il y a quelque chose de l'ordre d'une nationalisation de l'espace politique consécutivement à l'adoption de la Constitution fédérale de 1874.

Le deuxième chapitre («Représenter») sera entièrement consacré à l'émergence des institutions de législation directe dans les cantons entre les années 1830 et 1850. Parler de représentation pour décrire les moments d'invention de la législation directe vise à rappeler deux choses : les nouvelles institutions définissent des modalités originales de division du travail politique qui s'articule de manière concurrentielle avec un Parlement lui-même en voie d'institutionnalisation, Parlement dont les compétences et l'autonomie sont contestées. Le veto dans le canton de Saint-Gall en 1831, l'initiative débattue dans le canton de Vaud en 1845 et les deux initiatives introduites dans le canton d'Argovie entre 1849 et 1852 constituent ici les terrains d'enquête.

Le troisième chapitre («Faire corps. Pour une histoire du droit de vote») revient sur l'histoire longue de la codification du droit de vote. En particulier, je pars du constat qui peut paraître étonnant, que les cantons évoqués dans la

première partie, après avoir précocement aboli toute forme de suffrage censitaire et élargi les compétences du corps électoral, ne varieront que marginalement les modalités de sa composition : les nombreuses clauses d'exclusion, ainsi que les déterminations du domicile, bien que débattues, ne seront que peu modifiées sur l'ensemble du dix-neuvième siècle.

Ensuite, les débats et les enjeux autour de l'exercice du droit de vote permettent de saisir les modalités pratiques de la création d'un espace spécifiquement consacré à l'exercice du droit de vote. On s'intéressera dans le quatrième chapitre («Voter, faire voter») aux modalités concrètes de l'intéressement progressif des individus à la politique. Car si les débats sur la composition du corps électoral sont plutôt rares, à l'exception de la période 1874-1883 au niveau fédéral, les débats sur la procédure sont fréquents et très conflictuels. Une tendance lourde se dégage : au vote en assemblée et à mains levées se substitue lentement, dans la plupart des cantons, un vote individuel avec bulletin qui se généralise au tournant du vingtième siècle.

L'exercice du droit de vote ne se réduit pas à la désignation des candidats, ni au vote sur un objet soumis au corps électoral en vertu des institutions de législation directe. Chaque citoyen peut également signer une demande de referendum ou une initiative. Toutefois, la signature manuscrite apposée sur un formulaire n'a pas toujours été la seule forme de ralliement à une campagne d'opposition. Le dernier chapitre décrit comment, sur le long terme, la signature s'impose progressivement comme la seule modalité possible et comment, en écho à l'acte de vote proprement dit, l'écrit supplante la procédure orale. La signature, comme le droit de vote, fera l'objet d'une tentative d'unification juridique au niveau fédéral ; comme les projets de loi sur le vote, cet essai ne sera pas transformé. Si cette unification juridique échoue, la compétition politique se nationalise dans les faits à partir de 1874, à la faveur des premières campagnes référendaires fédérales. M'appuyant sur les scrutins fédéraux qui rythment la vie politique fédérale dès 1874, je décris les modalités d'organisation des campagnes menées par les différents groupes en tentant de saisir les logiques de mobilisation, le type d'offre et de biens échangés sur un marché qui tend à s'étendre. Ironie de l'histoire et clin d'œil à la partie précédente, le premier referendum lancé avec succès en 1875 vise précisément à s'opposer à un projet de loi électorale fédérale. Etrange paradoxe où

une mobilisation nationale empêche la mise sur pied de règles du jeu politique  
nationalement unifiées.



## CHAPITRE 2

### Représenter



## Introduction

Au début des années 1830, dans plusieurs cantons suisses, des mobilisations sociales et politiques aboutissent à des réformes importantes de l'ordre constitutionnel. Le canton du Tessin est le premier à adopter un nouveau texte fondamental le 4 juillet 1830. Le canton de Thurgovie le suit le 18 octobre. Neuf autres cantons, dont Saint-Gall, Argovie, Vaud et Fribourg, adoptent une constitution modifiée entre le 7 novembre 1830 et le 20 janvier 1831, auquel on peut rajouter le demi-canton de Bâle-Campagne qui naît en 1832<sup>147</sup>. Cette période a été essentiellement étudiée sous l'angle de l'histoire des idées : la Régénération<sup>148</sup>, comme l'appelle déjà les contemporains, est marquée, au-delà des spécificités cantonales, par une série de traits communs<sup>149</sup> tant dans les modifications constitutionnelles que dans les enjeux, les acteurs et le déroulement des événements<sup>150</sup>.

---

<sup>147</sup> Ces mobilisations s'inscrivent dans un contexte européen où des Révolutions libérales analogues se déroulent dans plusieurs pays, à l'exemple de la Révolution de Juillet en France. A l'exception du Tessin, les cantons mentionnés modifient leur constitution dans le prolongement immédiat des Trois Glorieuses. L'une des figures de la révision thurgovienne, le pasteur Thomas Bornhauser, y fait explicitement référence : «Le coq [gaulois] a chanté ! le jour se lève. Thurgoviens, réveillez-vous! Pensez à vos petits-enfants et améliorez votre constitution!», cité par Feddersen (P.), *Geschichte der schweizerischen Regeneration*, Zürich, Verlags-Magazin, 1867, p. 40.

<sup>148</sup> En français, le terme apparaît dans les années 1820, notamment sous la plume des théoriciens du régime représentatif autour de Guizot que l'on a appelé les Doctrinaires. En allemand, le terme est repris : voir par exemple la synthèse déjà évoquée de Peter Feddersen, un réfugié politique allemand, rédacteur et député au Grand Conseil du demi-canton de Bâle-ville.

<sup>149</sup> La Régénération offre un terrain d'enquête intéressant pour saisir les conditions sociales et politiques d'un cycle de mobilisations. L'histoire constitutionnelle relève l'influence des théories du droit naturel ou de la Révolution de Juillet sur les idées alors défendues et évoque ici où là les références empruntées par certains acteurs aux expériences cantonales antérieures. Mais peu de choses est dit sur les modes de circulation et d'appropriation des idées et des théories dans une enquête qui mettrait l'accent sur les *transferts* et les *médiations* qui les rendent disponibles pour l'action. Par exemple, il faudrait revenir sur la présence de réfugiés politiques allemands ou, à l'instar libéral Saint-Gallois Johann Matthias Hungerbühler, sur ces Confédérés ayant pris part à la Révolution de Juillet, ou sur ces officiers saint-gallois au service de Charles X revenant au pays en septembre 1830 en y apportant les idées nouvelles. Exemple de Hungerbühler cité par Jossi (C.), «Die Revolutionsverfassung von 1831», in Wissenschaftliche Kommission der Sankt Galler Kantongeschichte (Hrsg.), *Sankt Galler Geschichte*. Band 5, *Die Zeit des Kantons 1798-1861*, Sankt Gallen, Amt für Kultur des Kantons St. Gallen, 2003, p. 187.

<sup>150</sup> En plus des chapitres que leur consacrent les différentes histoires cantonales, des descriptions denses des événements, sous forme de chronique, sont fournies par exemple par Feddersen (P.), *Geschichte der schweizerischen Regeneration*, op. cit. ; Curti (T.), *Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert*, Neuchâtel, F. Zahn, 1902, pp. 421-433 ; par ailleurs, cette période constitue généralement un chapitre incontournable des histoires constitutionnelles : par exemple Kôlz (A.), *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berne, Stämpfli, 1992 ; His (E.), *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 1920, vol. 2). Dian Schefold a quant

Avant les mobilisations conduisant à l'adoption des nouvelles constitutions cantonales, c'est dans la seconde moitié des années 1820 et au sein de plusieurs Parlements cantonaux que des critiques sont portées en particulier sur le fonctionnement et les prérogatives du Petit Conseil<sup>151</sup>. Soucieux d'assurer un contrôle élargi des activités de l'administration, intéressés à voir s'étendre les compétences d'un pouvoir législatif en règle générale confiné dans un rôle de chambre d'enregistrement, plusieurs parlementaires vont demander et obtenir des modifications constitutionnelles : la publication des comptes de l'Etat, la publicité et la publication des séances et des débats du législatif<sup>152</sup> ou encore une limitation de la durée des mandats électifs. Nourris notamment des idées de Benjamin Constant ou de Ignaz Paul Vital Troxler<sup>153</sup>, ces libéraux, plutôt jeunes, urbains, diplômés de l'Université, représentent de manière idéale-typique la *Bildungsbürgertum*. Défenseurs et partisans du principe de la souveraineté du peuple, ils s'en tiennent toutefois fermement au seul système représentatif, acceptant au mieux une sanction de la constitution par le corps électoral. A ces premières escarmouches et ces premières conquêtes d'un pouvoir législatif désormais plus affirmé face à l'exécutif, s'ajoutent bientôt des mobilisations extra-parlementaires qui suivent un scénario analogue dans la plupart des cantons.

---

à lui consacré une thèse de droit sur la Régénération qui articule l'histoire des doctrines juridiques avec un récit des événements politiques : Schefold (D.), *Volkssouveränität und Repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration*, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 1966.

<sup>151</sup> Nom générique de l'exécutif cantonal. Le terme de «Conseil d'Etat», déjà en usage dans certains cantons, se généralisera dans presque tous les cantons suisses dans le courant du dix-neuvième siècle.

<sup>152</sup> Cette question de la publicité des séances et de la publication des débats constitue un élément déclencheur des révolutions libérales dans les cantons de Vaud et de Saint Gall en particulier. A Lausanne, un journal, aux mains du député Charles Monnard, commence à publier des résumés des débats parlementaires jusqu'alors confinés dans l'enceinte du législatif. A Saint-Gall, Gallus Jakob Baumgartner, député et chancelier de l'Etat, soulève la question de la publicité des rapports de la Commission des comptes (*Staatsrechnungskommission*) pour revendiquer le droit à la publicité des débats et des décisions des organes de l'Etat. Ces deux exemples témoignent de l'importance accordée à la notion de publicité, cheval de bataille des partisans d'un gouvernement de la raison et cheval de Troie des partisans de l'Ancien régime. Sur la place de la publicité comme concept central de la représentation politique chez les libéraux français, voir par exemple Rosanvallon (P.), *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000, pp. 93-126.

<sup>153</sup> Ignaz Paul Vital Troxler (1780-1866). Fait des études de médecine et de philosophie en Suisse et en Allemagne, occupe un temps une chaire de philosophie à l'Université de Bâle. Dès les années 1830, il est un fervent partisan d'une révision du Pacte; est élu député au Grand Conseil argovien entre 1832 et 1834 avant de retourner dans le milieu académique dès 1835 pour ne plus le quitter. Fondateur du *Nationalverein* en 1835. Auteur de nombreux écrits philosophiques et politiques. Schefold le considère comme l'un des principaux théoriciens de la Régénération.

Des assemblées populaires se réunissent, d'abord le 18 octobre 1830 à Weinfelden (Thurgovie) dont Feddersen dit qu'elle «ouvre le bal», en offrant un «spectacle plus vu depuis longtemps»<sup>154</sup>. Suit l'assemblée du 22 novembre à Uster (Zurich) où près de 12'000 personnes acclament les propositions faites précédemment par un groupe de députés zurichois, elles-mêmes inspirées des écrits de Ludwig Snell<sup>155</sup> dans son «Mémorial de Küsnacht» qui réclamait la séparation des pouvoirs, des élections directes du législatif et une représentation équitable des régions rurales face à la ville<sup>156</sup>. Se succèdent d'autres assemblées dans d'autres cantons : toutes réclament une révision partielle ou totale des constitutions cantonales par le biais d'une assemblée constituante élue sur des bases nouvelles. Les constitutions des cantons régénérés, soumises au peuple, sauf dans le canton de Fribourg, consacrent en fait et en droit un principe désormais acquis et reconnu : la souveraineté du peuple figure en effet en bonne place au début des nouveaux textes fondamentaux.

La constitution zurichoise de 1831 énonce : «La souveraineté réside dans l'ensemble du peuple [«*Gesamtheit des Volkes*»]. Elle est exercée selon les dispositions constitutionnelles par le Grand Conseil comme représentant du peuple». Une formule analogue se retrouve dans les constitutions des cantons de Berne, Lucerne, Fribourg, Soleure, Tessin. D'autres sont moins précises : les deux Bâle et Schaffhouse par exemple parlent d'une souveraineté populaire exercée par l'élection de représentants. D'autres enfin précisent que le forme du gouvernement est «représentative-démocratique» (Vaud, Valais et Genève)<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup> Selon Feddersen (P.), *Geschichte der schweizerischen Regeneration, op. cit.*, pp. 36-37. Il fait implicitement référence à la période révolutionnaire qui annonça la République Helvétique et sa fin tourmentée (1798-1803) ou aux troubles qui entourèrent, dans plusieurs cantons, les débuts de la Restauration (1813-1815).

<sup>155</sup> Ludwig Snell (1785-1854). Né près de Nassau, il effectue des études de philosophie et trouve refuge dans la Confédération en 1827. Il prend une part active aux mouvements des années 1830 à Zurich, devient ensuite professeur à Berne d'où il est expulsé car soupçonné d'appartenir à la *Jeune Suisse*. De retour à Zurich, il sera peu de temps député au Grand Conseil et rédacteur du *Schweizer Republikaner*, journal radical. Il militera ensuite contre les Jésuites et en faveur de l'Etat fédéral de 1848. Il a notamment écrit un *Handbuch des schweizerischen Staatsrechts*, 2 vols, entre 1837 et 1844.

<sup>156</sup> C'est d'ailleurs face au refus de l'Assemblée constituante bâloise de modifier cette répartition des sièges que des mobilisations s'engagent et conduiront à la séparation des bien-nommés Bâle-Ville et Bâle-campagne en 1832. Sur ces événements, on peut lire les travaux de Blum (R.), *Die politische Beteiligung des Volkes im jungen Kanton Baselland (1832-1875)*, Liestal, 1977.

<sup>157</sup> Schefold (D.), *Volkssouveränität und Repräsentative Demokratie, op. cit.*, p. 167.

Cette reconnaissance de la souveraineté du peuple se traduit essentiellement dans la possibilité donnée au corps électoral d'approuver, par votation populaire, les modifications constitutionnelles proposées par le législatif. Quelques cantons introduisent certes une initiative populaire en matière de révision constitutionnelle, mais celle-ci se réduit à la question de la révision posée en termes généraux, le travail de rédaction restant aux mains du législatif ou d'une assemblée constituante à élire le cas échéant. Les nouvelles élites au pouvoir fixent même parfois des clauses de rigidité qui délimitent des périodes, plus ou moins longues, pendant lesquelles la Constitution ne peut être modifiée<sup>158</sup>.

En dehors de ces nouveaux principes organisant le pouvoir constituant et la souveraineté populaire, les nouvelles constitutions consacrent les principes libéraux classiques. L'organisation et la séparation des pouvoirs est affirmée et précisée, en particulier l'autonomie du Grand Conseil via le droit d'initiative législative<sup>159</sup>. Les mandats illimités sont abolis. Le législatif tient désormais des séances régulières. Il est élu en règle générale directement par un corps électoral désormais élargi<sup>160</sup> : le cens est aboli, mais assorti de nombreuses conditions d'exclusion. D'autres droits et libertés individuelles sont garantis : en particulier le droit de pétition, conquis dans les premiers moments des révolutions libérales, la liberté d'établissement et la liberté de la presse. La liberté de réunion et d'association n'en sont qu'à leurs premiers balbutiements, les assemblées populaires qui ont fait une entrée fracassante sur la scène politique restant une pratique nouvelle, tolérée mais souvent discutée<sup>161</sup>.

Cet héritage des révolutions libérales va marquer durablement les conflits des deux décennies qui précèdent la création de l'Etat fédéral en 1848. La souveraineté populaire, les modalités de son exercice, les procédures de révision et d'adoption de la constitution dessinent les contours d'un ordre politique en voie d'institutionnalisation. Loin de se satisfaire du seul droit de *sanction*, plusieurs mouvements vont réclamer un droit de participation du corps électoral à

---

<sup>158</sup> Entre trois et douze ans selon les cantons. La révision de 1849-1852 dans le canton d'Argovie que nous traitons plus loin s'inscrit dans ce cadre.

<sup>159</sup> Qui n'est pas encore forcément un droit d'initiative individuel dévolu à chaque député.

<sup>160</sup> Les variantes sont toutefois nombreuses : il reste souvent une partie de la députation élue au second degré ou cooptée par le Grand Conseil lui-même.

<sup>161</sup> Selon Kölz, seul le demi-canton de Bâle-Campagne reconnaîtra explicitement, en 1832, la liberté d'association. Kölz (A.), *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, op. cit.*, p. 335.

*l'élaboration* de la constitution, voire à la *ratification* des lois adoptées par un Grand Conseil.

En 1831, l'assemblée constituante saint-galloise débat notamment de l'introduction du referendum<sup>162</sup> obligatoire sur toutes les lois adoptées par le législatif et opte finalement pour une forme originale d'exercice de la souveraineté populaire, le veto<sup>163</sup>. Dans le canton de Vaud quinze ans plus tard, le corps électoral, à la faveur d'une nouvelle révision constitutionnelle, se dote de *l'initiative*. Elle permet à une fraction du corps électoral de demander en tout temps des modifications constitutionnelles (totales ou partielles) et législatives. Dernier exemple enfin, le canton d'Argovie adopte en 1852, après trois ans de travaux, trois assemblées constituantes et quatre projets de constitutions, deux formes d'initiative : la première permet au corps électoral de demander des modifications, même partielles, d'une loi votée par le Grand Conseil, la seconde de révoquer le Parlement.

Rendre compte de l'émergence de ces institutions implique d'élargir le champ d'analyse en prenant en compte les faits suivants. Premièrement, il faut considérer la variété des revendications et des enjeux débattus lors des révisions constitutionnelles évoquées. Ainsi, le veto, le referendum ou l'initiative accompagnent d'autres demandes de type «institutionnelles» : la composition du Grand Conseil et ses compétences, le système électoral, la définition des pouvoirs exécutifs et judiciaires ou la représentation des confessions dans les différents organes de l'Etat<sup>164</sup>, par exemple. En second lieu, les nombreuses révisions des

---

<sup>162</sup> Terme générique qui renvoie à la possibilité donnée au corps électoral de se prononcer sur un acte adopté par un autre organe de l'Etat.

<sup>163</sup> Le canton de Saint-Gall est donc le premier des cantons régénérés à introduire le veto. Celui-ci sera adopté par la suite par plusieurs cantons à la faveur de révisions constitutionnelles : Bâle-Ville (1832), le Valais (1836), Lucerne (1841), Thurgovie (1849) et Schaffhouse (1852) vont faire de même. Pour un examen détaillé de la question du veto, et surtout de la variété des procédures retenues, voir Dietschi (U.), *Das Volksveto in der Schweiz*, Bern, Juristische Fakultät, 1926.

<sup>164</sup> Dans les cantons mixtes de Saint-Gall et d'Argovie, les deux confessions sont prises en compte. Dans le premier cas, il y a, en plus du Grand Conseil qui se réunit en séance ordinaire, des réunions des députés de chaque confession dans un conseil séparé et qui détient des compétences propres en matière notamment d'administration des biens ecclésiastiques et d'instruction publique. Dans le second cas, il existe la clause dite de «parité» qui conduit à une représentation égale des deux confessions au sein du Grand Conseil. Cette clause sera remise en cause en 1841, provoquant des émeutes dans les régions catholiques dont le pouvoir radical en place attribuera la paternité aux membres du clergé régulier des couvents des districts catholiques du *Freiamt* (région catholique du sud-est du canton) et à leur suppression. Cette décision sera contestée, fera l'objet de débats et de décisions de la Diète fédérale et constitue les premiers moments d'une crise qui débouchera sur la guerre civile du *Sonderbund* en 1847.

années 1830-1848, dont celles qui retiendront ici notre attention, sont marquées par l'émergence de revendications davantage «matérielles» renvoyant aux domaines d'intervention de l'Etat dans l'organisation de la vie sociale et économique. Enfin, les modalités de l'exercice de la souveraineté directe ne constituent pas toujours les questions les plus conflictuelles. De manière générale, l'élargissement synchronique et comparé de l'analyse met en évidence un enjeu central : les luttes autour de l'accroissement des compétences du corps électoral en matière constitutionnelle ou législative signalent une remise en cause d'un système représentatif classique où le Parlement est le détenteur principal du pouvoir législatif et le siège de la souveraineté.

Dans ce chapitre, je vais rendre compte des dynamiques de mobilisation qui président à l'émergence de nouvelles règles du jeu politique. Je vais distinguer pour l'analyse deux aspects qui sont toutefois étroitement imbriqués dans le processus d'institutionnalisation. Le premier moment, plutôt «extra-parlementaire», concerne les mobilisations encadrant les révisions constitutionnelles proprement dites. Le pétitionnement et la généralisation des assemblées «populaires»<sup>165</sup> constituent les deux supports principaux d'une remise en question de la souveraineté déléguée aux Parlements. Lors de ces mobilisations, certaines revendications visent explicitement une limitation du pouvoir législatif par l'introduction d'instruments comme le veto, le referendum ou l'initiative. Le second moment sera dévolu aux débats parlementaires proprement dits. C'est d'abord la *forme* même de ces manifestations d'une souveraineté concurrente qui fait débat : à un peuple dépositaire d'une souveraineté exercée par un Parlement élu s'oppose un peuple mobilisé dans les assemblées et matérialisé au bas des formulaires de pétitions. Ensuite, le regard sur ce moment «parlementaire», visera à décrire les acteurs et les enjeux propres des moments de révision constitutionnelle. C'est dans ce cadre que les revendications exprimées lors des assemblées et par le biais de pétitions sont débattues, discutées et *in fine* codifiées.

Qui sont les promoteurs de ces innovations institutionnelles ? Qui sont les acteurs de ces luttes sur les modalités de représentation du peuple et la définition des frontières légitimes de l'activité législative du Parlement élu ? Selon quelles

---

<sup>165</sup> Pour les distinguer des assemblées prévues par les constitutions pour les différentes élections locales et/ou les votations et élections cantonales : assemblées réunissant les citoyens des communes, des cercle ou des districts... voire du canton, à l'exemple des *Landsgemeinde*.

modalités parviennent-ils à imposer ou restreindre l'intervention directe d'un «peuple» aux contours incertains et dont la plupart se revendiquent être le porte-parole ? La première section sera consacrée à l'analyse des usages du pétitionnement et des assemblées entre 1831 et 1852. La seconde section sera centrée sur les révisions constitutionnelles proprement dites. On verra à cette occasion que la distinction entre un moment «parlementaire» et un autre «extra-parlementaire» est artificielle : c'est bien dans le cours même de la révision que les usages de la pétition deviennent des ressources pour les constituants et que cette présence de relais au sein des assemblées élues est sans doute même une condition nécessaire pour que les pétitions soient entendues. De plus, ces mêmes acteurs, élus d'assemblées constituantes ou députés au Grand Conseil, sont souvent partie prenante des activités «extra-parlementaires». Il n'existe pas de configuration où les partisans de la limitation du pouvoir du Grand Conseil et de l'introduction d'instruments de législation directe seraient exclusivement des non-parlementaires. Loin d'opposer, de manière un peu enchantée, le «peuple» aux «autorités», ces moments d'innovation institutionnelle sont d'abord le fruit de luttes entre des élites, en particulier des élus, qui revendiquent le droit de parler au nom du peuple. En conclusion, je reviendrai sur les contours particuliers de ces systèmes représentatifs aux frontières floues qui s'institutionnalisent dans les trois cas évoqués<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> Les périodes de révisions constitutionnelles ont laissé des traces dans les archives et les bibliothèques. Liste de présence, registre des députés, débats imprimés, cartons de pétitions, presse prolix, etc. offrent des ressources que les moments plus ordinaires de la vie politique n'ont pas forcément conservées. C'est particulièrement vrai pour les débats des assemblées constituantes, en règle générale imprimés et conservés, même quand, au même moment et dans le même canton, les débats du Grand Conseil n'étaient parfois au mieux que résumés et manuscrits.

## 2. 1. Pétitions et assemblées ou les usages sociaux de la souveraineté

### *L'irruption de la pétition dans l'ordre parlementaire naissant*

Codifié pour la première fois sous la République helvétique<sup>167</sup>, le droit de pétition fut ensuite, pendant la Médiation, mais surtout pendant la Restauration, soumis à un contrôle étroit des autorités et restreint au seul usage par les particuliers et sur des questions à caractère privé<sup>168</sup>. Lors des révisions constitutionnelles amorcées au début des années 1830, les pétitions affluent pourtant sur les bureaux des assemblées constituantes ou des législatifs<sup>169</sup>. Dans le prolongement, plusieurs cantons édictent des lois qui précisent les usages d'un droit de pétition consacré par les nouvelles constitutions libérales<sup>170</sup>. L'interdiction des pétitions collectives, en vigueur sous la Restauration est levée, mais il n'y a que peu de dispositions explicites relatives aux individus autorisés à pétitionner. En particulier, si Fribourg mentionne explicitement que les «étrangers» sont autorisés à pétitionner<sup>171</sup>, les femmes ne sont mentionnées nulle part, ce qui conduit toutefois Gisiger à la conclusion qu'elles étaient autorisées à le faire.

---

<sup>167</sup> Sous la République Helvétique (1798-1803), le système politique suisse est bouleversé : les cantons sont redessinés et deviennent les simples circonscriptions politiques et administratives d'un Etat unitaire mis en place sur l'impulsion de Napoléon Bonaparte. Cette période marquée par de nombreux troubles aboutit à l'adoption d'un Acte de Médiation qui renoue avec un régime confédéral. De nouveaux cantons sont alors créés, pour la première fois depuis 1513 : Vaud, Argovie, Thurgovie, Saint-Gall, le Tessin et les Grisons. En 1815, le Pacte de Vienne fixe les frontières intérieures et extérieures de la Suisse et les cantons de Genève, Neuchâtel et du Valais intègrent alors la Confédération qui entre dans la période de Restauration marquée par un retour affirmé aux institutions d'Ancien Régime (1815-1830).

<sup>168</sup> Des citoyens lucernois ont été par exemple condamnés pénalement suite à l'envoi d'une pétition demandant une modification du système électoral. Gisiger (W.), *Das Petitionsrecht in der Schweiz*, Zürich, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, 1935, p. 47.

<sup>169</sup> Gisiger note que pour la révision dans le canton de Zurich en 1830, il y en avait plus de 300, portant sur les sujets les plus divers (p. 52). Arlettaz note qu'en 1829, le Grand Conseil vaudois reçoit 27 pétitions munies de 4197 signatures qui correspondent, selon le député Soulier, à «un cinquième des électeurs nominaux du canton et à un tiers de ceux qui se rendent aux assemblées électorales», *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 1845, 1, p. 29 (ci-après BGSCVD).

<sup>170</sup> Pour un tableau détaillé canton par canton, voir Gisiger (W.), *Das Petitionsrecht in der Schweiz*, *op. cit.*, pp. 54-60 en particulier.

<sup>171</sup> A prendre ici sans doute d'abord dans le sens de «étranger au canton», c'est-à-dire les Confédérés.

Les *destinataires* des pétitions sont multiples : toutes les autorités, ou parfois explicitement le seul Grand Conseil. Les objets de la pétition peuvent être variés, sauf à Saint-Gall qui exige une seule et unique revendication.

J'utilise «pétition» par souci de simplification, mais Gisiger note que si la loi du 15 janvier 1801 parle de «*Bittschrift*» et d'«*Adressen*», dans les faits l'on retrouve des termes très divers. En allemand, les objets de la pétition peuvent être transmises sous la forme de «*Bitten*» ou «*Bittschriften*» (demandes), de «*Gesuche*» (demandes, requêtes), d'«*Anliegen*» (demande, souhait), de «*Vorstellungen*» (présentation), de «*Begehren*» (désir, souhait) ou de «*Beschwerden*» (plainte, réclamation, recours) ou encore, plus rarement de «*Vorstellungsschrift*», de «*Reflexionen*», de «*Circular*» ou de «*Memorial*». En français, le vocabulaire semble moins riche : on parle alors de «mémoire», d'«adresse», de «demande», d'«observations», de «réflexions».

Les traductions des termes allemands sont issues d'un dictionnaire contemporain. Il faudrait mener une analyse étymologique plus fine des significations et des usages des différents termes à cette époque. Dans la loi saint-galloise de 1831 sur la pétition, le texte allemand précise : «*Wünsche*», «*Anliegen*» ou «*Beschwerden*». Si les deux premiers termes renvoient à l'idée de «vœux» ou de «souhaits» que l'on retrouve dans les acceptions contemporaines de la pétition, le dernier terme signifie «plainte» ou «recours» à un moment où le recours de droit public n'existe pas. Ceci indique que la pétition constitue sans doute une institution-matrice de laquelle émergeront progressivement d'autres institutions, codifiées, précisées et plus contraignantes pour ses récipiendaires. Par exemple l'initiative, si elle aboutit, oblige les autorités à organiser une votation; de même, le recours de droit public doit être traité par les autorités compétentes, contrairement à la pétition dont le caractère contraignant n'est pas juridiquement établi.

La *forme* des pétitions est également réglementée : les demandes orales sont désormais exclues ; les formulaires doivent être signés individuellement, ou par le président lors de pétitions de communes ou de corporations. Certaines lois prévoient (Fribourg en 1832 et Argovie dès 1838 par exemple) l'apposition d'un sceau officiel, en général du préfet de district<sup>172</sup>. Enfin, leur *traitement* par les

---

<sup>172</sup> Un préfet (*Bezirksammann*) est en règle générale un magistrat, parfois nommé, parfois élu, qui fait office de relais politique et administratif du Conseil d'Etat (exécutif cantonal) dans les différents

autorités est clarifié : en règle générale, les pétitions adressées au Grand Conseil sont lues par le président en séance, parfois uniquement sur demande d'un parlementaire, ou directement renvoyées pour avis au Conseil d'Etat. Dans la plupart des cantons toutefois, une commission des pétitions existe qui rédige un rapport présenté ensuite au Grand Conseil. Celui-ci peut alors refuser d'entrer en matière et passer à l'ordre du jour (auquel cas dans le canton de Saint-Gall par exemple, aucune pétition portant sur le même sujet ne pouvait être adressée avant une année), soit de régler lui-même la question soulevée ou de la renvoyer à l'exécutif avec un mandat précis.

Dans le prolongement de cette double reconnaissance constitutionnelle et législative, le recours à la pétition se généralise, en même temps que celle-ci acquiert une légitimité ne se réduisant pas à l'exercice d'un droit. Deux exemples, pour clore ce premier moment analytique et chronologique, en témoignent. Sérieusement contestée dans les premiers moments de la Révolution libérale dans le canton de Vaud, la pétition reçoit ses lettres de noblesse constitutionnelle en 1845 lors de l'introduction de l'initiative. Celle-ci est en effet, selon les termes de la loi d'application de 1846, «une pétition munie de 8'000 signatures»<sup>173</sup>. De même, dans le cadre du premier projet de révision de la Constitution argovienne de 1850, l'Assemblée Constituante une fois élue édicte une proclamation invitant «les citoyens, communes, autorités et associations qui souhaitent [...] transmettre leurs souhaits et leurs points de vue [*Wünsche und Ansichten*] relatifs à la future Constitution, de le faire en s'adressant jusqu'au 1<sup>er</sup> mars prochain auprès du président de notre assemblée»<sup>174</sup>. En une petite vingtaine d'années donc, d'objet suspect en quête de légitimité, la pétition devient une ressource reconnue et recherchée pour conduire le travail législatif et constitutionnel, mais aussi le support d'une institution nouvelle et légitime de participation du corps électoral.

---

districts d'un canton. Il peut parfois assumer quelques charges judiciaires et notamment présider les bureaux de vote lors d'assemblées électorales.

<sup>173</sup> «Loi du 28 janvier 1846 sur l'exercice de la souveraineté du peuple», *RLDA*, 1846, pp. 18-28. L'article 4 précise que la «demande est déposée sous forme de pétition revêtue de la déclaration prescrite à l'article 8» au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil. L'article 8 précisant les modalités de contrôle des capacités civiques des signataires.

<sup>174</sup> «Proklamation des Verfassungsrathes an das aargauische Volk», du 17 janvier 1850, citée par la *Verfassungsblatt*, 23 janvier 1850. Notre traduction. La *Verfassungsblatt*, malgré son nom, n'est pas un journal officiel. Il est lancé fin 1849 dans le cadre de la révision par des partisans libéraux d'une révision du texte fondamental et cessera de paraître en mars 1850, ses rédacteurs justifiant cette décision par la déception qu'ils ont ressentie à la lecture du premier projet adopté par la commission.

*Entre pétitions et représentation : la souveraineté en question*

Lors des débats sur les révisions constitutionnelles des années 1830, c'est d'abord la pétition en tant que mode d'action qui provoque des conflits, avant les contenus et les revendications qui y sont portés. L'usage de la pétition ouvre une polémique sur les relations jusqu'alors instituées entre un Parlement, siège de la représentation, et le peuple souverain invoqué par les pétitionnaires et matérialisé par les signatures au bas des pétitions.

Lors de la session ordinaire du printemps 1829, vingt sept pétitions arrivent sur le bureau du Grand Conseil vaudois. Munies de 4197 signatures, elles demandent une modification totale ou partielle de la Constitution cantonale. Les revendications portent sur différents aspects : cinq demandent le retour à la Constitution de 1803, onze exigent une modification du système électoral et notamment l'introduction d'une élection directe du Grand Conseil, huit souhaitent l'adoption de dispositions relatives à la modification de la Constitution, trois ne présentent aucune conclusion<sup>175</sup>. Partisans et adversaires s'opposent d'abord sur la légitimité d'une telle procédure. Les uns s'en réjouissent :

*«Des pétitions ont le grand avantage d'accroître le nombre de personnes qui s'intéressent aux affaires politiques. Or, l'idée de liberté constitutionnelle ne peut se séparer de celle d'une activité sage, bien réglée, mais répandue chez tous les individus qui composent la société. Des adresses, fussent-elles être accueillies avec un peu d'empressement dans quelques localités, produiront toujours sous ce rapport un effet salutaire»<sup>176</sup>.*

D'autres dénoncent les méthodes de récolte et semblent par là défendre une conception du gouvernement de la raison qui refusent toute irruption du nombre dans la gestion des affaires publiques. Le député Audra récuse toute légitimité au pétitionnement :

*«On vous démontrera que ces pétitions ne sont point l'expression du vœu d'une grande partie du peuple, mais l'ouvrage de quelques mécontents, qui, sous tous les régimes, cherchent à s'appuyer du grand nombre. Elles ne sont point le vœu du peuple vaudois, qui ne demande qu'à maintenir ses institutions; les signatures ont été arrachées, mendiées»<sup>177</sup>.*

---

<sup>175</sup> Nous reprenons ces informations de Arlettaz (G.), *Libéralisme et société dans le canton de Vaud*, op. cit., pp. 262-270.

<sup>176</sup> *Nouvelliste Vaudois*, 14 avril 1829. Ci-après NV.

<sup>177</sup> *Ibid.*, 21 mai 1829.

Face au refus du Conseil d'Etat d'entrer en matière sur les principales revendications portées sur les pétitions, d'autres mouvements pétitionnaires se déploient dans le canton entre le printemps 1829 et le mois de décembre 1830<sup>178</sup>. Le Conseil d'Etat cède et édicte le 20 décembre 1830 un décret relatif à la convocation d'une assemblée constituante qui se réunira au printemps 1831 pour accoucher d'une nouvelle constitution acceptée par le corps électoral le 20 juin. Au-delà des événements politiques, il est intéressant de constater que la pétition se voit progressivement reconnue comme modalité légitime d'expression des «vœux» du peuple. Contestée en 1829 comme forme illégitime de l'expression de revendications, la pétition devient, dans le cadre de cette révision constitutionnelle, un instrument privilégié et reconnu facilitant les travaux de l'Assemblée constituante. La commission chargée de préparer les travaux de la révision met sur pied une sous-commission chargée «d'extraire des pétitions les vœux des citoyens, les classer, en préparer un examen approfondi»<sup>179</sup>. Dans le flot des pétitions qui lui sont parvenues, la commission distingue celles qui portent sur des questions constitutionnelles et politiques et celles qui traitent des affaires religieuses. Les résultats du classement mettent en évidence que près de 30% des signatures sont portées sur des revendications relatives au maintien des frontières cantonales, que 21% concernent l'organisation du pouvoir législatif. A l'inverse, seuls 7% expriment des vœux sur l'état politique des citoyens ou 12,4% sur la souveraineté du peuple.

A ces usages dans le cadre de révisions constitutionnelles vont s'ajouter les pétitions adressées dans le cadre du cours normal de l'activité législative. Dans un discours-bilan de la législature écoulée, le président sortant du Grand Conseil vaudois en 1836 rappelle que 988 pétitions lui sont parvenues en cinq ans et que près de la moitié d'entre elles ont été transmises au Conseil d'Etat. Tout en se félicitant de ce résultat, il renoue avec une rhétorique qui n'est pas sans rappeler les critiques émises lors des débats antérieurs :

---

<sup>178</sup> Selon Arlettaz, un comité «casiniste» (du «Casino», nom de leur lieu de réunion régulier à Lausanne) se forme au mois de décembre et lance une pétition qui demande notamment la séparation totale des pouvoirs, le droit d'initiative législative pour le Grand Conseil et son renouvellement intégral tous les cinq ans. En une semaine, ce comité parvient à récolter 5'919 signatures dans 107 des 394 communes du canton. Au total, avec les autres pétitions présentées par ce même comité, ce sont 3,8% de la population du canton qui est représentée par les 6744 signatures.

<sup>179</sup> Arlettaz (G.) *Libéralisme et société dans le canton de Vaud, op cit.*, p. 318.

*«Bien des citoyens ne discernent pas encore les attributions de chaque autorité. Dans leur intérêt personnel et presque toujours pour un cas spécial, ils gratifient le Grand Conseil d'une omnipotence qu'heureusement la Constitution lui dénie. Réformation de divisions administratives, actes administratifs même, cassation des sentences du Tribunal d'appel, révocation d'une prescription acquise, cessation de la pauvreté, il n'est rien qu'on n'attende de lui; des pétitions erronées sont les documents de cette apothéose politique»<sup>180</sup>.*

La pétition sort de cette période certes renforcée à la fois par ses usages et par le droit. Mais elle constitue un mode d'action encore contesté. La conception fonctionnelle de la pétition comme instrument de régulation des travaux constitutionnels ou législatifs est battue en brèche par les usages multiples qui en sont faits dans les années 1830-1848. Quinze ans après son irruption contestée dans l'ordre parlementaire vaudois, des débats surgissent au sein du Grand Conseil sur le traitement à réserver à une pétition demandant l'expulsion des Jésuites du territoire helvétique. Le 11 février 1845, une pétition munie de 28'989 signatures est déposée sur les bureaux du Grand Conseil<sup>181</sup>. Parmi les nombreuses critiques, on en retrouve deux principales : la qualité des signataires et le nombre de signatures. On peut appliquer ici des éléments de la typologie des «cadres de délégitimation de l'action pétitionnaire» établie par Jean-Gabriel Contamin<sup>182</sup>. Selon celui-ci, deux grands cadres de délégitimation sont régulièrement mobilisés : le premier concerne les modalités du pétitionnement, le second le principe même de l'action pétitionnaire. Dans le premier cas, la rhétorique cherche notamment à relativiser, voire à nier, la compétence des signataires. Ainsi, le député Fraisse doute que les pétitionnaires aient vraiment saisi la portée de leur geste :

*«Les représentants du peuple ne sont pas seulement des porteurs de pétitions. Nous sommes ici pour nous servir de nos lumières ; le peuple, en nous nommant, nous en a donné le droit, il nous en a donné l'ordre. Si, après mûre délibération, nous jugeons que les pétitionnaires sont dans l'erreur, notre devoir est de le dire [...]»<sup>183</sup>.*

---

<sup>180</sup> Charles Monnard, *Discours prononcé dans le Grand Conseil du Canton de Vaud le 26 janvier 1836, pour la clôture de la dernière session ordinaire de la législature de 1831-1836*, Lausanne, 1836, p. 2. Cité par Arlettaz (G.), *Libéralisme et société*, op. cit., p. 395.

<sup>181</sup> Nous revenons plus loin sur cette «Affaire des Jésuites» qui constitue un élément déclencheur de la révision constitutionnelle de 1845 dans le canton de Vaud. Nous nous en tenons ici uniquement à la question de la pétition, de son traitement et des critiques qui lui sont adressées.

<sup>182</sup> Contamin (J. G.), *Contribution à une sociologie des usages pluriels des formes de mobilisation : l'exemple de la pétition en France*, Thèse de science politique, Paris-I, 2002.

<sup>183</sup> BSGCVD, 1845, 1, p. 58. Lors des débats de l'Assemblée constituante dans le canton de Saint-Gall en janvier 1831, les partisans de l'introduction d'un système de *Landsgemeinde* menacent, dans le cours des débats sur la composition territoriale du canton, d'appuyer leur revendications avec une pétition qui pourrait recouvrir, dans un bref délai, plus de mille signatures selon l'un de leurs, Felix Diog. Face à cette menace, les défenseurs du système représentatif, par la voie de l'un des chefs de

En même temps que l'incompétence statutaire des signataires est invoquée, c'est bien, en retour, la compétence propre des parlementaires qui est défendue. Un partisan de la pétition, le député Gaudard, s'engage donc sur le terrain mouvant des relations entre représentants et représentés et définit un rôle différent aux parlementaires :

*«Oui, Messieurs, c'est une manifestation de la population vaudoise qui est là sur votre bureau [...]. Il est impossible de ne pas avoir égard à une pareille manifestation du peuple, nous qui sommes ses mandataires. Nous ne pouvons pas mépriser la voix du peuple, car la voix du peuple c'est la voix de Dieu. Le peuple n'a pas seulement manifesté son intention par écrit, mais il a parlé»<sup>184</sup>.*

Jean Schopfer, autre partisan de la pétition, entre en matière sur les critiques de Fraisse mais profite pour mobiliser une comparaison chiffrée avec d'autres mobilisations concurrentes. Ce qui, selon Contamin, est souvent invoqué pour délégitimer la force du nombre des pétitionnaires, est ici invoqué en soutien :

*«On a dit que les signataires n'avaient pas su ce qu'ils faisaient. Messieurs, il y a de l'imprudence et de la témérité à le prétendre. Mais je consens à retrancher la moitié de ces 32'000 signatures : je consens à faire, pour un moment, cet affront au peuple vaudois. Eh bien oui ! je vous accorde que 16'000 pétitionnaires n'ont pas su ce qu'ils faisaient. [...] Mais n'y eût-il que 16'000 signatures, ne serait-ce pas assez ? Ne serait-ce pas déjà 2'000 de plus qu'il n'y en a eu pour voter notre constitution ?»<sup>185</sup>.*

Comparant ainsi le nombre de signataires avec le nombre de votants, le député Schopfer met en concurrence deux instances de légitimation du travail de représentation, variante de l'opposition entre le peuple *légal* (le corps électoral mobilisé) et le peuple *réel* (les signataires).

---

file, Anton Henne, défendent la liberté du mandataire qui ne «peut être qu'un homme libre. Ceux qui ne sont pas libres, ce sont ceux qui sont munis d'une instruction privée, ont promis je ne sais quoi chez eux. Ils deviennent des serviteurs aux mains liées et des brebis galeuses. Seul est libre celui qui à chaque instant peut revendiquer une opinion qui lui paraît claire». Il rajoute, pour contrer la menace pétitionnaire, que lui aussi peut récolter jusqu'à 2000 signatures en faveur du projet contesté par Diog et ses amis Henne (J. A.), *Verhandlungen des Verfassungsrathes vom Schweizerkanton St. Gallen*, St.Gallen, 1831, p. 326. Notre traduction.

<sup>184</sup> BSGCVD, 1845, 1, p. 104.

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 104.

*Une légitimation progressive*

La pétition contre les Jésuites, dont nous avons vu qu'elle n'échappait pas entièrement aux tentatives de délégitimation, révèle toutefois une triple nouveauté. Le *nombre* de signataires, si il n'est pas en soi supérieur à ce que d'autres moments pétitionnaires ont pu connaître, il est toutefois inédit, dans la mesure où c'est une pétition *monothématique* et dont les signatures ont été apposées dans le cadre d'une mobilisation apparemment rondement menée par une association explicitement orientée vers cet objectif. Je reviendrai plus bas sur cette mobilisation, mais il convient ici de remarquer que face à l'échec des tentatives de délégitimation rhétorique de la pétition contre les Jésuites par les partisans d'une solution plus diplomatique, ceux-ci vont user de la même arme, la pétition, pourtant contestée dans les travées parlementaires. En effet, et les partisans de l'expulsion ne manquent pas de le rappeler, c'est par exemple le Conseil d'Etat qui a «envoyé, d'une manière extraordinaire, par la gendarmerie, des exemplaires de son préavis [demandant une solution modérée au conflit] dans toutes les communes, avec invitation aux citoyens d'en prendre connaissance»<sup>186</sup>. De même, sortant également de l'enceinte du Grand Conseil, les libéraux, opposés à l'expulsion, vont tenter de recueillir des soutiens autographes. Ils tentent d'abord de pétitionner, sans succès, pour interdire la tenue des assemblées populaires organisées par *l'Association patriotique* et durant lesquelles la plupart des signatures avaient été réunies<sup>187</sup>. Ensuite, ils lancent également une pétition prônant une solution modérée au conflit. Le *Nouvelliste* relate avec humour cette tentative qui ne réunira «qu'environ deux mille signatures».

*«Les plus courageux ont imaginé une manifestation-monstre, comme ils l'appellent; ils ont rédigé et fait imprimer une contre-pétition qui doit se couvrir de trente mille signatures et qui doit épouvanter le Grand Conseil. Un des leurs vient de parcourir le canton pour rattacher les citoyens honorables au préavis de la majorité du Conseil d'état [opposé à l'expulsion des Jésuites, n.d.a.] et il en a rapporté des assurances positives de dévouement, des vœux pour la réussite de son projet... et un bon rhume»<sup>188</sup>.*

---

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 85. Intervention du député Bourgeois.

<sup>187</sup> *NV*, 11. 2. 1845.

<sup>188</sup> *Ibid.* Je souligne le terme de «contre-pétition».

Ainsi, sans que personne ne l'ait explicitement décidé, la pétition commence à s'installer durablement dans le vocabulaire et les pratiques politiques. Elle devient légitime, pas seulement par la reconnaissance constitutionnelle acquise dès 1830, mais surtout par les usages concurrentiels qui en sont fait par des groupes politiques qui, bien qu'opposés sur le fond de la question soulevée, s'accordent néanmoins, de fait sinon de droit, pour reconnaître l'importance et l'utilité du pétitionnement.

Le principe même du pétitionnement suscite donc des critiques autant que les revendications qui s'y trouvent exprimées. Il ouvre une polémique sur la coexistence de deux principes concurrents de la représentation du *peuple*: celui matérialisé au bas des formulaires et celui dont les députés se disent les mandataires. Ce pétitionnement implique un travail de mobilisation mené par un groupe qui rédige la pétition, la distribue et la *fait* signer. Ce travail se déploie notamment dans le cadre d'assemblées dont la nouveauté et les usages ouvrent une polémique. Aux manifestations concurrentes d'un peuple de signataires et d'un peuple de mandataires révélées par le pétitionnement s'ajoute alors un peuple physiquement réuni dans le cadre d'assemblées dont la légitimité est d'abord contestée pour devenir peu à peu, comme la pétition, un instrument reconnu de la lutte politique. Davantage encore que par le biais des pétitions, le peuple se manifeste et se fait voir en dehors des murs du Parlement. Les mobilisations qui encadrent le pétitionnement font donc progressivement de ces assemblées le lieu et l'enjeu d'un travail politique de représentation du *peuple* qui entre en concurrence avec le travail routinier des mandataires confinés dans l'enceinte parlementaire.

### *Les assemblées : la souveraineté en actes*

L'exemple spectaculaire de la pétition contre les Jésuites dans le canton de Vaud permet de souligner l'importance des assemblées dans les dynamiques de pétitionnement. Ces assemblées, que l'on appellera politiques ou populaires pour les distinguer des assemblées ordinaires prévues par les différentes constitutions, ne sont pas chose nouvelle. Elles constituent le support principal des mouvements

de révision constitutionnelle depuis les années 1830, avant de devenir une pratique courante, quoiqu'également contestée, du travail de mobilisation politique.

De manière analogue à la pétition, les assemblées recèlent un potentiel de critique et de mise en concurrence du système représentatif qui s'exprime de deux manières. Bien sûr que nombre de revendications qui y sont exprimées, débattues, adoptées, dans une mesure variable selon les moments et les lieux, s'attaquent de manière explicite au système représentatif. C'est par exemple ainsi que les premières revendications sont formulées, qui visent à l'introduction du veto, du referendum, de l'initiative. Mais en même temps, c'est son irruption dans le paysage politique qui pose problème et provoque, de manière analogue à la pétition, des débats sur les modes de représentation et la légitimité de ces réunions.

A l'inverse de la pétition, toutefois, les assemblées ne feront pas l'objet d'une réglementation législative. Tolérées par les autorités, ou imposées par la force du nombre qui s'y déploie, leurs usages se généralisent progressivement et elles deviennent, elles aussi, un instrument légitime, à défaut d'être légal, de manifestation du peuple mobilisé. Leurs formes varient. Au début des années 1830, certaines d'entre elles se déroulaient de manière pacifique et bien ordonnée : le rassemblement populaire est destiné à rendre visible une série de doléances, le cas échéant adressées aux autorités par écrit. D'autres en revanche, accompagnent des mouvements insurrectionnels.

Il n'est pas rare de voir en effet la «foule» rassemblée aux portes même du Parlement pour exercer une pression directe sur les députés ou les constituants. A Saint-Gall par exemple, au lendemain de la décision de l'Assemblée constituante relative au veto, les partisans de l'introduction d'un système de *Landsgemeinde*, issus principalement des régions rurales du canton se pressent aux portes du Grand Conseil, ne baissent leurs armes qu'après avoir été informés de l'innovation proposée. Ce jeudi 13 janvier 1831 est resté dans l'historiographie sous le nom de «*Stecklidonstig*»<sup>189</sup>. C'est un scénario similaire qui se déroule à Fribourg quelques semaines plus tôt, le 2 décembre 1830, jour de l'ouverture des débats du Grand Conseil amené à discuter d'une éventuelle révision constitutionnelle. Lors de cette autre «journée des bâtons», une foule issue de la Gruyère et du Moratois à l'origine du mouvement pétitionnaire, font face à des soldats issus des districts

---

<sup>189</sup> En allemand «*Stecklidonnerstag*» (le «jeudi des bâtons»).

germanophones et catholiques de la Singine. Comme à Saint-Gall, les pétitionnaires ont des soutiens parlementaires et comme à Saint-Gall, c'est l'intervention, du haut des marches de l'Hôtel de Ville ou siège le Parlement, d'un membre de l'exécutif qui calme les esprits<sup>190</sup>. Une quinzaine d'années plus tard, le régime radical devra faire face aux «Carrarderies», du nom donné à des insurrections armées répétées menées par Nicolas Carrard et Casimir Perrier<sup>191</sup>. En Argovie, entre novembre et décembre 1830, près de 3'000 hommes en armes en provenance des districts catholiques du *Freiamt* marchent sur Aarau, encerclent l'Hôtel de ville et parviennent à faire plier le Grand Conseil<sup>192</sup>. Dans le canton de Vaud enfin, des événements similaires ont émaillé la révision constitutionnelle de 1845 quand l'armée est momentanément mobilisée. De même la révision de 1861 dans le canton de Saint-Gall se déroule en partie dans une ambiance insurrectionnelle. Pour le reste, il semble bien que le recours à la force armée et la violence disparaissent progressivement des différents cantons suisses, à l'exception notoire du canton du Tessin.

Les assemblées deviennent alors le lieu privilégié de récolte des signatures, de manifestation d'une opposition ou de l'expression de revendications. Non seulement dans le cadre de révisions constitutionnelles, mais plus généralement en vue d'élections cantonales ou, dès 1848, pour les élections et les éventuels scrutins fédéraux. L'assemblée acquiert progressivement une légitimité dont l'un des ressorts les plus tangibles réside dans le fait que tant les partisans de ce mode d'action que ses adversaires y ont recours. Dans les débats évoqués précédemment sur l'expulsion des Jésuites dans le canton de Vaud, c'est bien ce qu'indique le député Gaudard :

*«C'est avec une pleine connaissance de cause qu'il [le peuple] s'est prononcé dans les diverses et nombreuses assemblées populaires qui viennent d'avoir lieu. Dès longtemps la question des Jésuites est connue et agitée par les journaux de diverses couleurs ; des pétitions opposées, le manifeste du Conseil d'Etat, ont été répandus avec abondance ; chaque citoyen a donc pu former son opinion. Eh bien, Messieurs, les assemblées populaires se sont toutes prononcées pour l'expulsion des Jésuites. Ce qui me fait plaisir, c'est que, dans la discussion de hier, pas une voix ne s'est élevée pour blâmer les*

---

<sup>190</sup> Un récit des événements et plus largement des travaux de révision nous est fourni par Aeby (P.), «La Constitution du canton de Fribourg de janvier 1831», *Annales fribourgeoises*, 18, 1930, pp. 187-227.

<sup>191</sup> Cf. Julan (S.), *Contestation populaire et insurrections en série: les «Carrarderies» à Fribourg. Un instrument d'opposition politique au régime radical (1847-1856)*, Université de Fribourg, Faculté des Lettres, Fribourg, 1996.

<sup>192</sup> Feddersen (P.), *Geschichte der schweizerischen Regeneration*, op. cit., p. 45.

*assemblées populaires. Je regarde donc comme un bon augure pour le pays le respect du Grand Conseil pour les assemblées populaires»<sup>193</sup>.*

Signe que la reconnaissance et la légitimité des assemblées augmentent, le débat porte moins sur l'assemblée comme forme de mobilisation que sur la représentativité de telle ou telle assemblée particulière. La presse regorge des récits des diverses assemblées tenues lors de l'Affaire des Jésuites. Notamment le dimanche 2 février à Villeneuve, la plus importante, au cours de laquelle des résolutions sont votées qui seront reprises le même jour à Cully, Morges, Yverdon et Aubonne ; le dimanche suivant à Cossonay, Lucens, Lutry, et Moudon. Les participation varie de 500 personnes (Moudon) à près de 6'000 (Villeneuve)<sup>194</sup>. Le scénario est semblable : arrivée en fanfare et en colonnes des diverses délégations des localités avoisinantes ou du district, drapeaux de sociétés flottant au vent ; réunion sur une place, discours des orateurs à la tribune, en règle générale des partisans, mais parfois aussi des opposants, vote (apparemment par lever de chapeau), et fin du rassemblement sur fond de chants patriotiques<sup>195</sup>.

La fixation du nombre constitue un enjeu dans l'évaluation des participants aux assemblées et le soin avec lequel le *Nouvelliste* tente de contrer les estimations des journaux d'obédience libérale en témoigne: le *Courrier suisse* évalue par exemple à 2'500, la *Gazette de Lausanne* à 4'000 le nombre de manifestants à Villeneuve, ce à quoi le *Nouvelliste* répond:

*«Aujourd'hui nous recevons des évaluations faites par trois experts, chacun en particulier: ces évaluations portent le nombre total de 5800 à 6000. Le terrain occupé par la foule compacte était de 11700 pieds carrés, ce qui donnerait le chiffre de 5850 personnes à raison de 2 pieds carrés de surface par homme»<sup>196</sup>.*

Ici encore, la légitimité de l'assemblée est de fait renforcée quand ses adversaires, à l'instar des libéraux dans le canton de Vaud en 1845, après en avoir

---

<sup>193</sup> BSGCVD, 1845, 1, p. 177.

<sup>194</sup> Voir Bovey (M.), «L'Association patriotique du canton de Vaud et son intervention dans la politique vaudoise en 1845», *Revue Historique Vaudoise*, 1979, p. 174 ; et le *NV* des 4, 7 et 11. 2. 1845.

<sup>195</sup> Les pétitions sont bien entendues signées lors de ces réunions. Il ne nous a toutefois pas été possible d'identifier un moment ou une procédure précise de récolte.

<sup>196</sup> *NV*, 7. 2. 1845. L'histoire ne nous dit pas si l'un des experts était Delarageaz en personne, député depuis 1841 et l'un des fondateurs et meneurs de l'Association patriotique, arpenteur de son état, qui aurait pu ainsi mettre ses compétences professionnelles au service d'une cause politique... La même méthode avait été utilisée lors de l'assemblée similaire de janvier 1845 à Unterstrass, près de Zurich. Elle fut fréquentée par près de 25'000 personnes, réunies également pour discuter de la question des Jésuites.

demandé l'interdiction, y recourent également. Les radicaux ont changé les règles du jeu et les libéraux doivent s'adapter dans l'espoir, au moins, de les maîtriser aussi bien. Le *Nouvelliste* se plaît à rappeler que les conservateurs ont participé aux assemblées et que s'ils n'y ont pas pris la parole, c'est notamment parce que «les jambes leur ont manqué» quand il s'agissait de monter à la tribune. De plus, certains conservateurs<sup>197</sup>

*«y ont parlé contre l'opinion de l'assemblée, même après qu'elle venait de se prononcer par un vote formel. C'est tout au moins un hommage rendu au droit de s'entretenir des affaires du pays, fût-ce même sur la place publique; et pour être fidèles à un principe que les conservateurs viennent à adopter avec nous, il ne leur reste plus qu'à convoquer aussi des assemblées dans le sens aristocratique [...]»<sup>198</sup>.*

Ce récit du *Nouvelliste* nous rappelle qu'il n'était pas rare de voir réunis dans une seule assemblée partisans et adversaires d'une question controversée. Peu à peu toutefois, les assemblées sont appelées par un groupe ou un comité qui ne convoquent que leurs partisans. Ainsi, elles sont régulièrement organisées par deux camps en opposition : les critiques ne portent plus, de manière significative, sur le principe même de la réunion, mais une lutte s'engage, par voie de presse essentiellement, pour tenter de nier le soutien populaire que les uns et les autres invoquent à l'appui de leur démonstration. C'est particulièrement visible dans le canton d'Argovie où partisans et adversaires de la révision constitutionnelle multiplie les assemblées.

Encadré 4 : De la connaissance des partis politiques sous la Régénération et au début de l'Etat fédéral

Entre les années 1830 et 1850, les étiquettes qui désignent les identités des groupes politiques ne renvoient pas à des modes d'organisation structurée. Il s'agit avant tout de tendances, repérables au travers d'un organe de presse ou de personnalités. On peut toutefois, à des fins pratiques, identifier des libéraux, des radicaux et des conservateurs<sup>199</sup>. Les libéraux se distinguent alors entre ce que Kölz appelle un «libéralisme d'opposition» inspiré de Benjamin Constant et un libéralisme «fondamentaliste» qui s'appuie sur Ludwig Snell. Les libéraux et ceux que l'on appelle peu à peu les «radicaux» luttent de manière conjointe dans

---

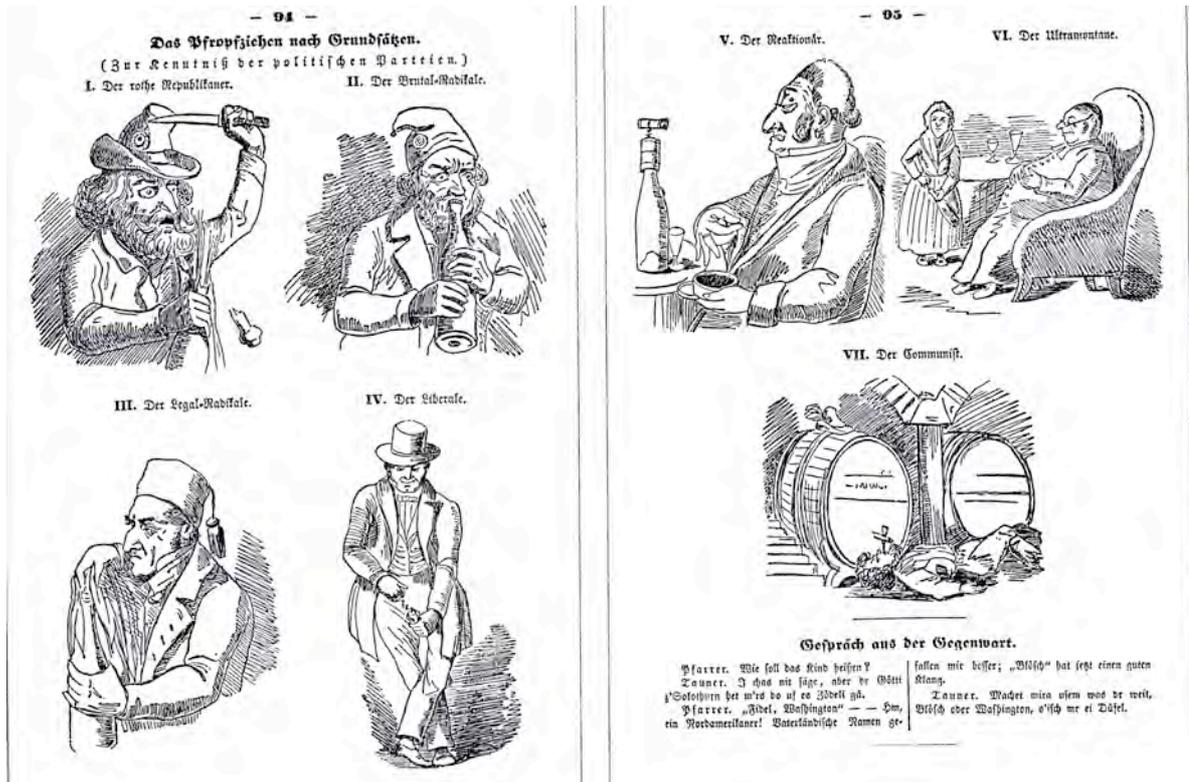
<sup>197</sup> Les radicaux vaudois avaient coutume de qualifier de «conservateurs» les libéraux. La distinction entre le «libéralisme» et le «radicalisme» dans le canton a commencé à faire sens lors des débats sur la révision du Pacte fédéral en 1832-1833 avant de se reproduire sur des enjeux cantonaux, en particulier lors des discussions sur l'indemnité parlementaire : les radicaux étant à la fois plutôt partisans de la révision et de l'augmentation de l'indemnité parlementaire.

<sup>198</sup> *NV*, 11.2. 1845.

<sup>199</sup> Pour une description détaillée sur la période 1830-1848, voir Kölz (A.), *Neuere Verfassungsgeschichte*, *op. cit.*, pp. 266-300. Plus largement, on peut se référer à Gruner (E.), *Die Parteien in der Schweiz*, *op. cit.*

les questions religieuses, contestant les prétentions à l'autonomie de l'Eglise catholique et son implication dans les affaires scolaires notamment. Mais ils se distinguent d'une part dans l'importance qu'ils accordent à l'extension des droits populaires, les radicaux y étant en général plus favorables ; d'autre part, les radicaux soutiennent plus franchement l'idée d'un Etat centralisé et défendent une intervention plus soutenue de l'Etat dans ce que l'on appellera bientôt la «question sociale». Peu à peu, des «démocrates» émergent qui verront sa résolution dans l'extension de la législation directe. Les conservateurs désignent alors soit les catholiques, soit les aristocrates et patriciens issus de l'Ancien Régime. Ces appellations varient toutefois d'un canton à l'autre en fonction des configurations politiques ; nous en préciserons le sens le moment venu. Lors du débat vaudois sur les Jésuites évoqué ici, la lutte oppose radicaux et libéraux, ces derniers étant stigmatisés par leurs adversaires étant des conservateurs. Par ailleurs, la terminologie allemande est encore plus floue : on parle de «Liberalen», de «Radikalen» et surtout de «Freisinnige», cette dernière catégorie réunissant les deux premières. Enfin, il faut rappeler que parmi les plus fervents libéraux, voire radicaux, il y avait de nombreux catholiques.

En 1850, un journal satirique soleurois, le *Postheiri*, apporte sa contribution à la «connaissance des partis politiques» à partir des différentes manières de déboucher une bouteille de vin. Il identifie 7 catégories : le «Républicain rouge», le «Radical-brutal», le «Radical-légal», le «Libéral», le «Réactionnaire», l'«Ultramontain» et le «Communiste»<sup>200</sup>. Voir ci-après.



La période qui court du 20 juillet 1851 où le corps électoral argovien rejette pour la troisième fois le projet de constitution révisée par les soins de l'Assemblée constituante à l'adoption finale de la Constitution le 22 février 1852, est riche en

<sup>200</sup> Illustration tirée de *Zwischen Entsetzen und Frohlocken. Vom Ancien Régime zum Bundesstaat 1798-1848*, Musée historique bernois, Chronos, 1998, p. 183.

assemblées<sup>201</sup>. La presse constitue ici un matériel particulièrement proluxe. En effet, chaque «camp» possède sa presse (qui ne se réduit d'ailleurs pas à un seul titre) et les partisans et adversaires ont beau jeu de défendre et d'illustrer la force de leurs assemblées tout en minimisant la force numérique et/ou en critiquant le déroulement des assemblées de leurs adversaires.

Encadré 5 : Petite chronologie des assemblées tenues dans le canton d'Argovie entre les mois de juillet et novembre 1851, à partir des récits de presse

27.7.1851 : assemblée à Suhr, à l'auberge *Bären*. Tous les électeurs qui ont rejeté le dernier projet de constitution sont convoqués pour exprimer leurs vœux. L'assemblée, mise sur pied par le «*Bewegungspartei*» dure 4 heures. La discussion principale porte sur les impôts. Un programme est établi (le «*Suhrer Programm*») qui sera distribué et repris dans des assemblées ultérieures.

24.8.1851 : refus en votation populaire de la proposition du Petit Conseil de suspendre les travaux de révision et de reprendre le travail législatif urgent.

14.9.51 : assemblée à Strengelbach qui exige notamment des impôts directs. Reprise du «*Suhrer Programm*» et rédaction d'un «*Strengelbacher Programm*». Annonce de la convocation d'une assemblée prévue à Kölliken.

24.9.1851 : assemblée de Kölliken, devant l'auberge *Bären* (ou à l'église? les sources divergent...). Adoption d'un programme en 25 points qui synthétise les deux précédents. On l'appelle alors la «*Kölliker-Verfassung*».

1.10.1851 : annonce dans la presse de deux autres assemblées prévues à Mellingen et à Unterseen.

3.10.1851 : élections à l'Assemblée constituante

13.10.1851 : assemblée de Mellingen dans *le Freiamt*. S'appuie sur les résolutions de Kölliken et les élargit. Proposition de fonder un comité avec des représentants de chaque district pour établir un catalogue de revendications.

Courant octobre 1851 : Assemblée à Kulm des opposants à la «*Kölliker-Verfassung*».

28.10.1851 : Assemblée à Wohlen (Freiamt) par les opposants du «*Kölliker-Partei*».

5.11.1851 : Assemblée à Roggenhausen qui refuse la «*Kölliker-Verfassung*».

13.11.1851 : Début des travaux de la Constituante.

15.11.1851 : Assemblée de représentants de différentes communes du Fricktal à Stein, opposés à la «*Kölliker-Verfassung*».

16.11.1851 : Assemblée de 30 personnes à Kuttigen . Réunion de représentants de toutes les communes du district d'Aarau qui convoque 6 à 10 représentants de chaque commune du district à Zofingue le 23.11 et à Aarau le 25 novembre. Pas de revendications explicites.

Autour du 20.11.1851 : Assemblée à Brugg des opposants à la «*Kölliker-Verfassung*».

23.11.1851 : Assemblée de représentants des autorités communales du district de Zofingue à Zofingue. Pas de revendications explicites.

25.11.1851 : *Idem* à Aarau pour le district d'Aarau. Pas de revendications explicites.

---

<sup>201</sup> Je ne développe pas ici les enjeux et les débats relatifs à cette révision, je mets l'accent sur le déroulement des assemblées et le jeu croisé de critiques mené par les uns et les autres.

Par presse interposée, les partisans et les adversaires de la révision luttent à coup d'arguments sur le fond des propositions alors en jeu<sup>202</sup>. Mais ce qui retient ici mon attention, ce sont les critiques portées par les uns et les autres sur la fréquentation et le déroulement des assemblées, critiques qui tentent de relativiser la force des adversaires, d'en stigmatiser les agissements, bref de dénier la représentativité dont ils se revendiquent, à l'instar de l'épisode de l'assemblée tenue à Mellingen.

Convoquée et organisée par des libéraux favorables à une révision, notamment des parlementaires en vue, cette assemblée se déroule le 13 octobre 1851. Elle est la première à se tenir dans une région qui jusqu'alors ne s'était que peu mobilisée, les districts catholiques du *Freiamt*. Elle marque, selon Eduard Vischer, une tentative des libéraux de la région d'Aarau, plus généralement des régions réformées, de conquête des soutiens d'une population qui, historiquement, s'était toujours opposée au radicalisme<sup>203</sup>.

L'*Aarauer Tagblatt*, proche du «*Bewegungspartei*»<sup>204</sup>, prétend que «6 à 8 mille personnes s'y sont rendues dans une atmosphère «apaisée et sérieuse»<sup>205</sup>. Or, tant sur les chiffres que sur le déroulement de l'assemblée, la *Aargauer Zeitung* contre-attaque, estimant dans un premier temps à 3'000 le nombre de participants, pour d'emblée préciser que seul un tiers a effectivement participé aux votes. Un autre correspondant estime quant à lui que 1'200 à 1'400 personnes étaient là, dont beaucoup de femmes et d'enfants. Relayant ces impressions, le correspondant de la conservatrice *Eidgenössische Zeitung* de Zurich, cité par l'*Aargauer Zeitung*, fixe à

---

<sup>202</sup> Nous revenons de manière plus détaillée sur les acteurs et les enjeux de cette période de révision dans la prochaine section (2.2).

<sup>203</sup> Vischer (E.), «Zur Geschichte des Kantons Aargau von 1803 bis 1852», in *Argovia, Jahresschrift der historischen Gesellschaft des Kantons Aargau*, 88, 1976, pp. 31-174. Sans entrer dans les détails, rappelons ici qu'en 1841, des émeutes s'y déroulèrent suite à la volonté affichée par l'Assemblée constituante de supprimer la parité qui garantissait une représentation équitable entre les deux confessions au Grand Conseil. Une répression militaire suivit qui aboutit ensuite à la suppression de 8 couvents que le pouvoir radical soupçonnait d'avoir fomenté les troubles. Cette question des couvents d'Argovie constitua le cœur du conflit qui déboucha sur la question des Jésuites et finalement sur la Guerre du *Sonderbund*.

<sup>204</sup> Nom donné au premier groupe qui s'est engagé, dès 1849, dans une critique radicale du pouvoir en place et fut le premier à proposer des réformes. On retrouve dans ce groupe l'éditeur-imprimeur de l'*Aarauer Tagblatt*, Landolt. C'est également ce groupe qui est à l'origine de l'assemblée de Suhr et de Kölliken.

<sup>205</sup> *Aarauer Tagblatt* qui relate la correspondance d'un rédacteur de la *Freie Stimme* de Zurich, présent sur place, comme pour invoquer un gage de crédibilité extérieur au jeu politique argovien.

2'000 le nombre de personnes dans l'assistance, dont seules 50 à 60 participèrent activement au vote.

C'est sur ce point que les critiques les plus acerbes sont formulées à l'encontre de ce que la presse commence à nommer le «*Kölliker-Partei*» à l'origine de l'assemblée. Ainsi, dans son numéro du 13 octobre, la *Aargauer Zeitung* met en doute le caractère prétendument apaisé de l'assemblée, qui est revendiqué par ses adversaires :

*«Lors des votations, ce n'était en général que ceux qui étaient tout devant qui levaient leurs mains, pendant que ceux placés derrière ne participaient pas du tout et souvent ne pouvaient même pas entendre de quoi il retournait. Tout fut accepté, sans que ne fut demandé si la majorité était pour ou contre [...]. Un spectateur demanda une fois sur un point précis la contre-majorité, convaincu que, contrairement à ce que disait le comité, la majorité y était opposée. Alors que M. Nägeli, enseignant à Weggenstetten [et membre du comité] voulait suivre cette proposition, les autres membres du comité l'arrachèrent de sa place et lui crièrent : "Tonnerre! Tais-toi! On continue, c'est décidé!"»<sup>206</sup>.*

Outre le sérieux des tractations, c'est l'ambiance générale qui est critiquée. L'atmosphère était «tiède» selon une dépêche de l'*Eidgenössische Zeitung*<sup>207</sup>. C'était un échec selon elle, car les organisateurs

*«n'étaient pas les plus habilités pour faire connaître les soi-disant vœux de la population des districts catholiques; car si on n'attend pas que du bon du gouvernement, celui-ci n'est pas entouré de la méfiance qui avait précédé, à Mellingen, le comité de Kölliken. Le bureau [de l'assemblée, n.d.a.] était constitué principalement des agitateurs connus des régions réformées. Tous les hommes importants [«Männer von Gewicht» dans l'original] des districts catholiques à qui un appel avait été lancé, soit ne sont pas venus, soit se sont tenus en spectateurs passifs, loin de la tribune»<sup>208</sup>.*

Ces quelques exemples montrent que les moyens privilégiés pour tenter de discréditer les mobilisations des adversaires sont les mêmes que pour la pétition : on critique le nombre d'un côté, et on remet en cause la représentativité et le type d'implication des personnes présentes. En relevant la présence de femmes et d'enfants, on signale implicitement que seuls les citoyens actifs seraient légitimés à y prendre part. Ou en remarquant que le beau temps est la raison première qui a poussé jeunes et vieux à se déplacer à l'assemblée, on suppose le faible intérêt des

---

<sup>206</sup> *Aargauer Zeitung*, 123, 13. 10. 1851. Notre traduction. Le 17 octobre, le même journal reproduit un autre témoignage : selon celui-ci, le beau temps était revenu depuis peu dans la région et qu'il n'y avait alors rien de plus naturel que jeunes et vieux fissent une promenade. Pour changer, certains allèrent cette fois à Mellingen pour voir ce qu'il s'y passait ["Um zu luegen, was es gäb". Notre traduction].

<sup>207</sup> Reproduite dans l'*Aargauer Zeitung*, 124, 15. 10. 1851.

<sup>208</sup> *Aargauer Zeitung*, 124, 15. 10. 1851. Cite l'*Eidgenössische Zeitung*, journal fédéraliste-conservateur édité à Zurich. Notre traduction.

participants et on discrédite la portée proprement politique du rassemblement. Le fait que partisans, adversaires et indifférents se rendent à l'assemblée dit aussi quelque chose sur les liens sociaux communautaires sur lesquels pouvaient s'appuyer ces mobilisations.

## Synthèse

Cette première section a permis de mettre en évidence que la pétition et les assemblées, mais plus encore leurs usages dans les années 1830-1848, expriment des formes concurrentes d'expression de la souveraineté. Elles constituent un support privilégié des révisions constitutionnelles : aux yeux des promoteurs libéraux des Constitutions régénérées, elles incarnent une modalité nouvelle mais contestée de la souveraineté populaire et de l'exercice réglé de la représentation politique. C'est bien par ce biais que lors des diverses révisions constitutionnelles que nous allons maintenant étudier, les partisans réclament l'introduction du veto ou de l'initiative, institutions nouvelles, désormais codifiées et reconnues par la Constitution.

Ces premiers résultats appellent toutefois un approfondissement. On pourrait en effet conclure un peu hâtivement que l'initiative ou le veto sont des moyens imaginés par des groupes ou des individus désireux de concurrencer le monopole du Parlement et qui font valoir une pratique concurrente de l'exercice du pouvoir en mobilisant en quelque sorte des ressources externes au jeu parlementaire. C'est sans doute vrai, mais ce n'est pas suffisant : d'une part, les premières critiques envers le fonctionnement du Parlement d'avant 1830 sont portées par des parlementaires<sup>209</sup>. A ces premières critiques internes s'ajoutent, on l'a vu, les mouvements pétitionnaires et la tenue d'assemblées. Mais ceux-ci sont, en partie du moins, également le fait de parlementaires qui mobilisent des ressources nouvelles, prennent en charge un travail de mise en forme d'intérêts divers et s'instituent en porte-parole des revendications d'un mandat aux

---

<sup>209</sup> Notamment sur les questions de publicité des comptes, des débats et de la publication des séances dans les cantons de Vaud et de Saint-Gall.

contours incertains : le peuple, mais aussi les communes, les Eglises, ou d'autres groupes qu'il s'agira d'identifier .

Il convient dès lors, dans la prochaine section, de déplacer le regard porté habituellement sur l'identité des acteurs mobilisés dans les luttes constitutionnelles relatives à l'introduction des premières formes de participation directe du corps électoral aux affaires législatives et constitutionnelles. En effet, la littérature sur la période —et plus généralement sur la «démocratie directe»— réduit les groupes à des entités préconstituées en fonction de leurs conceptions doctrinales relatives à la souveraineté du peuple<sup>210</sup>. Si ces catégorisations sont pertinentes, elles ne le sont sans doute pas de manière uniforme : les élites parlementaires, lettrées et cultivées, ont pu être des lectrices attentives des théories et des doctrines alors en vogue. Mais tel n'était certainement pas le cas de l'ensemble des populations mobilisées.

Dans l'historiographie, les catégories d'appartenances des entrepreneurs de mobilisation ou de pétitions sont souvent celles, indigènes, utilisées par les acteurs de l'époque. A Saint-Gall par exemple, les «démocrates» partisans du veto ou du referendum s'opposent ainsi aux «libéraux» défenseurs d'un système représentatif strict. Pourtant, en même temps, «libéraux» et «démocrates» sont réunis dans la critique faite aux «conservateurs» ou aux «aristocrates», défenseurs du système issu du Pacte de 1815. Qualifiés de «démocrates» dans les débats de l'Assemblée constituante saint galloise en 1831, les partisans du veto vont se mobiliser à plusieurs reprises et faire usage de ce droit nouveau : ils se verront alors qualifiés de «conservateurs» par leurs adversaires politiques. Cet exemple montre qu'il faut tenter de réfléchir autrement à la composition et à l'identité des groupes engagés dans la lutte politique.

D'abord en reprenant les catégories indigènes et ordinaires de classement. Curieusement, la littérature tend à privilégier une lecture rétrospective qui ne retient que les termes présentant un «air de famille» avec les étiquettes partisans

---

<sup>210</sup> Outre la distinction faite par Kölz et évoquée précédemment entre le «libéralisme d'opposition» et le libéralisme «fondamentaliste», d'autres auteurs établissent d'autres distinctions : Schefold met l'accent sur la diffusion des idées de Ignaz Paul Vital Troxler, théoricien de la souveraineté du peuple et de la représentation pour souligner la particularité du droit constitutionnel de la Régénération (Schefold (D.) *Volkssouveränität und Representative Demokratie*, *op. cit.*, pp. 158-172); Erich Gruner souligne quant à lui les différents courants au sein du radicalisme («*Freisinnige Grossfamilie*»). Gruner (E.), *Die Parteien in der Schweiz*, *op. cit.*, pp. 73-101. Marc Vuilleumier effectue un travail analogue sur le socialisme. Vuilleumier (M.), «Le courant socialiste au XIXème siècle et ses idées sur la démocratie directe», in Auer (A.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle, Faculté de Droit de Genève/Helbing et Lichtenhahn, 1996, pp. 163-189.

contemporaines : les conservateurs, les libéraux, les démocrates, les radicaux par exemple. Or, en regardant de près les débats, mais aussi les pétitions, on constate tout d'abord que d'autres catégories émergent dans les débats, quand il s'agit par exemple de stigmatiser la «*Beamtenherrschaft*», la «*Juristere*», la «Clique»... ou les «Jésuites»<sup>211</sup>, autant de termes qui ne recoupent pas les catégories politiques usuelles. Ensuite, les entrepreneurs de pétitions ne se revendiquent pas seulement d'une position libérale, radicale ou conservatrice, mais ils sont également des autorités communales, des associations représentant des intérêts professionnels (les enseignants, les aubergistes ou les artisans par exemple), des associations ou des comités aux structures plus ou moins formalisées qui préfigurent une forme d'organisation partisane (*l'Association patriotique* dans le canton de Vaud par exemple). Bref, à prendre au sérieux les catégories indigènes de classement, on en voit la richesse et la diversité qui ne peuvent se réduire aux identités politiques progressivement ramenées à des étiquettes commodes.

A ce premier niveau d'analyse, j'en ajoute un second qui est commandé par mon hypothèse, à savoir la distinction entre ceux qui sont parlementaires et ceux qui ne le sont pas parmi les individus engagés dans les luttes constitutionnelles. La littérature n'a jamais travaillé selon cette problématique et elle apparaît d'autant plus pertinente a priori que la plupart des enjeux concernent précisément le monopole du travail législatif et à travers lui le rôle et la place du parlementaire. En mettant l'accent sur cette variable, il s'agit de comprendre comment des revendications exprimées notamment à travers les pétitions, sont reçues et entendues au sein de l'arène constituante. C'est bien par la médiation de ces débats que des revendications portées par les entrepreneurs de pétitions peuvent aboutir et non par la simple force de la nouveauté ou des menaces physiques. L'institutionnalisation du veto et de l'initiative résulte donc d'une configuration

---

<sup>211</sup> L'attribution de la catégorie «Jésuite» ne se réduit pas aux membres de l'Ordre de Loyola. Il caractérise très vite les catholiques ultramontains dans leur ensemble, même bien après l'expulsion. Mais déjà en 1850, la *Verfassungsblatt*, critiquant l'alliance libérale-conservatrice pour les élections à la première assemblée constituante argovienne, déclare que toute personne qui poursuit son propre intérêt au détriment du bien commun est un «Jésuite», n° 12, 23 janvier 1850. A l'inverse, les partisans vaudois de l'expulsion des Jésuites, soucieux de rendre pertinente une critique qui s'adresse à une population qui n'a sans doute jamais vu de Jésuite, absents du territoire cantonal, s'évertuent à dire que les «Mômiers» (dissidence réformée issue du mouvement du Réveil) sont «des Jésuites protestants». Exemple cité par Lasserre (A.), *Henri Druey, Fondateur du radicalisme vaudois et homme d'Etat suisse 1799-1855*, Lausanne, Imprimerie Centrale Lausanne S.A, 1960, p. 166.

complexe qui ne peut se réduire à une opposition binaire et simpliste entre partisans et adversaires de l'institution considérée. En réalité, c'est en partant du travail de mise en forme des intérêts sociaux et politiques opéré par les entrepreneurs de pétitions, les parlementaires et les constituants qu'il convient d'appréhender cette opposition. C'est cette question que je vais maintenant considérer en proposant trois études de cas : les révisions constitutionnelles de 1831 à Saint-Gall, de 1845 dans le canton de Vaud et de 1849-1852 dans le canton d'Argovie qui conduisent toutes à l'introduction notamment, mais pas seulement, d'instruments originaux de législation directe.

## 2.2. Mise en forme d'intérêts et dynamiques d'institutionnalisation

Le Parlement constitue à la fois le lieu central et l'enjeu principal des conflits qui émaillent les périodes de révision constitutionnelle sous la Régénération. Il est le siège de la représentation politique et un acteur central du pouvoir constituant et législatif. Ces prérogatives sont contestées de deux manières : d'abord, son statut de pouvoir constituant est limité par l'adoption de la sanction populaire de la Constitution, puis par la possibilité donnée à une fraction du corps électoral de lancer un processus de révision constitutionnelle ; ses compétences législatives sont ensuite sérieusement remises en cause par les revendications visant à donner au corps électoral les moyens de ratifier, voire de proposer, des innovations législatives.

Le scénario des révisions constitutionnelles est partout analogue : le pouvoir exécutif d'un canton, soit par obligation constitutionnelle, suite à sa décision ou sur demande du Grand Conseil, soit suite à un pétitionnement, lance le processus en organisant les élections d'une assemblée constituante<sup>212</sup>. Celle-ci se réunit, délibère,

---

<sup>212</sup> Le choix d'une assemblée constituante était proposée comme une modalité à côté du maintien du Grand Conseil qui aurait agi alors en tant que pouvoir constituant. Dans les faits, la plupart des révisions constitutionnelles étaient en général menées par une assemblée constituante. Dans le canton de Vaud toutefois, c'est le Grand Conseil, certes renouvelé, qui fonctionne comme organe constituant après les événements de février 1845 et c'est lui qui élabore la Constitution finalement adoptée en août de la même année.

et sitôt le nouveau texte sous toit, des élections sont organisées visant à renouveler, dans des délais variables, le pouvoir législatif. J'ai donc à disposition un matériel qui permet une comparaison, sur une courte période, entre la députation initiale du Grand Conseil sortant, la composition de l'Assemblée constituante et éventuellement le nouveau Grand Conseil. Les transformations de ce personnel politique constituent une variable-clé pour comprendre les dynamiques d'introduction du veto ou de l'initiative. En effet, l'Assemblée constituante codifie des instruments nouveaux d'intervention directe du corps électoral dans des compétences jusqu'alors exclusivement réservées à l'organe exécutif ou législatif. Jusqu'alors, les pétitions et les assemblées, autant de ressources à proprement parler extra-parlementaires, constituaient en règle générale les seuls moyens, plus ou moins légaux et plus ou moins légitimes, de critique des prérogatives du législatif. Autrement dit, ni la seule force des idées nouvelles, ni les pétitions à elles seules ou les assemblées suffisent pour rendre compte de l'introduction de ces nouveaux instruments. Il faut prendre en compte la configuration parlementaire, lieu et enjeu des mobilisations et des décisions<sup>213</sup>.

Ces configurations sont intéressantes en regard des connaissances produites sur l'émergence de la démocratie représentative. Elles posent en tout cas un problème inédit : comment penser l'autonomisation naissante d'un champ politique qui ne prend pas, ou pas entièrement, la forme d'une division entre des mandataires et des mandants, mais où, au contraire, certains parlementaires contribuent, de leur propre chef, à fixer des limites juridiques et institutionnelles à ce processus ? Autrement dit, comment reposer la question fondatrice des travaux de sociologie historique de la démocratie qui mettent en avant la production d'intérêts propres aux mandataires, d'un éthos ou d'un habitus représentatif, ou la compétence qu'ils acquièrent progressivement pour transformer les «demandes sociales» en «offre politique» et instituer le «mystère du ministère» ? Y a-t-il dans ce cas une inflexion radicale et originale par rapport au modèle représentatif classique ? En posant cette question on retrouve, par la bande, la nécessité de ne pas perdre de vue les autres questions discutées simultanément à l'introduction du

---

<sup>213</sup> On rejoint ici les conclusions de Contamin quand il soutient que ce qui fait le succès ou l'échec de la pétition, c'est moins le nombre, la qualité des signataires ou le contenu de la pétition que, en dernière instance, la configuration parlementaire et les divers usages que peuvent en faire les individus, groupes ou partis en présence. Contamin (J. G.), *Contribution à une sociologie des usages pluriels des formes de mobilisation : l'exemple de la pétition en France*, op. cit.

veto ou de l'initiative. Les questions que l'on appelle «institutionnelles» : les conditions d'éligibilité, la durée des mandats, la fixation d'incompatibilités, la détermination des indemnités parlementaires, bref un ensemble de dispositions qui signalent un enjeu discuté également dans les autres démocraties représentatives naissantes, à savoir la définition du rôle de mandataire et de la figure du député. Mais il ne faut pas non plus oublier les revendications plus «matérielles» portées par des groupes qui se revendiquent porte-parole d'intérêts plus spécifiques<sup>214</sup>.

Les trois terrains retenus ici, les révisions de 1831, de 1845 et de 1849-1852 dans les cantons de Saint-Gall, Vaud et Argovie l'ont été en fonction du caractère pionnier des innovations constitutionnelles relatives aux instruments de ce que l'on appelle aujourd'hui la «démocratie directe». L'exemplarité des cas retenus ne doit toutefois pas être surestimée : les revendications relatives à l'élargissement des compétences du corps électoral ne sont souvent pas les seules et ne sont parfois même pas les plus conflictuelles<sup>215</sup>. Il convient de garder ces réserves à l'esprit, sauf à tomber dans les travers d'une histoire rétrospective des institutions qui, partant de l'état actuel de la «démocratie directe», en retrace les avatars antérieurs pour mieux en dégager les modifications successives considérées comme autant de signes annonciateurs de l'état contemporain de la démocratie.

Ces trois configurations présentent en outre des spécificités intéressantes. La révision dans le canton de Saint-Gall se situe dans le prolongement direct des révolutions libérales conduisant à l'affirmation du pouvoir législatif, à un moment où, par ailleurs, la pétition est encore une pratique aux contours flous et la légitimité des assemblées populaires fragile. La révision de 1845 dans le canton de Vaud est le fait d'une mobilisation plus organisée, par le biais du travail d'une association, l'*Association patriotique*, orientée autour d'une revendication unique

---

<sup>214</sup> Il ne s'agit pas toutefois d'opposer les défenseurs d'un intérêt général qui porteraient les questions institutionnelles à des défenseurs d'intérêts sectoriels plus soucieux de porter des revendications directement liés à des groupes spécifiques. D'une part les deux types de revendications sont souvent portées par les mêmes groupes, d'autre part, personne ne revendique explicitement la défense d'intérêts sectoriels : la défense de l'intérêt général semble bien être une figure rhétorique partagée par la plupart des constituants. C'est en tous cas l'une des questions que se pose Jon Elster : Elster (J.), «Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes», *Revue française de science politique*, 44, 1994, pp.187-256 (ci-après *RFSP*).

<sup>215</sup> Pour tenter de «mesurer» la conflictualité, j'ai par exemple repéré la place que les différents débats donnent à ces questions, à la fois dans la presse, mais surtout, quand ils étaient disponibles, dans les procès-verbaux des débats des assemblées constituantes ou des Grand Conseils.

— et *a priori* liée à un enjeu fédéral — et finalement conclue par le travail d'un Grand Conseil constituant. Enfin, l'épisode argovien se déploie dans un contexte où tant les pétitions et les assemblées constituent des instruments largement reconnus comme légitimes dans la vie politique et où les travaux de révision, longs et tortueux, durent près de trois ans et sont menées par trois assemblées constituantes successives.

L'enquête menée sur ces trois configurations s'appuie sur une hypothèse centrale : les débats sur la souveraineté et les formes de participation directe du corps électoral opposent des groupes politiques qui défendent des idées et des intérêts. Loin de rabattre l'une (les idées) sur l'autre (les intérêts), il faut se garder d'opposer radicalement ces deux dimensions. En réalité, les prises de position sont largement imputables aux attentes et aux croyances que les uns et les autres nourrissent à l'égard des modifications institutionnelles en discussion.

### 2.2.1 Unité cantonale, souveraineté populaire et autonomie parlementaire : l'émergence du *veto* à Saint-Gall (1831)

«Vom Volke muß man lernen, was Freiheit und Demokratie ist, nicht von deutschen Universitäten»  
Felix Columbian Diog

«Ich will nicht rühmen, daß ich ein Volksfreund sei. Wer ist ein Volksfeind ?»  
Anton Henne  
Propos tenus lors de la 4ème séance de l'Assemblée constituante, mardi 11 janvier 1831<sup>216</sup>.

Dans le canton de Saint-Gall, le cours des événements qui conduisent à l'adoption de la nouvelle Constitution suit *grosso modo* les séquences repérables dans d'autres cantons en voie de régénération. C'est d'abord au niveau parlementaire que des députés critiquent le fonctionnement de l'exécutif, remettent en cause le système électoral ou exigent la publicité des débats. En l'occurrence,

---

<sup>216</sup> In Henne (J. A.), *Verhandlungen des Verfassungsrathes*, *op. cit.*: «C'est du peuple que nous devons apprendre ce qu'est la liberté et la démocratie, non des Universités allemandes», p. 50; «Je ne veux pas me vanter d'être un ami du peuple. Qui en est l'ennemi ?», p. 46.

Gallus Jakob Baumgartner, chancelier d'Etat<sup>217</sup>, député au Grand Conseil, revendique la publicité des comptes de l'Etat et la publicité des séances du législatif. Il publie en 1828 le rapport de la Commission des comptes dans la *Neue Zürcher Zeitung*, journal de l'élite libérale suisse. Ces idées sont ensuite entretenues et relayées par un autre député, Josef Anton Henne, archiviste à l'Etat, dans son journal, le *Freimüthige*.

Le processus s'emballe dès juillet 1830 : articles de presse, premières assemblées (notamment à Weinfelden, dans le canton de Thurgovie où Baumgartner expose ses projets de réformes) et pamphlets mettent notamment en cause la décision de l'Etat, dont les finances sont au beau fixe, de maintenir la fiscalité indirecte et de renoncer à l'introduction d'un impôt sur la fortune. Convoqué en séance extraordinaire en novembre, le Grand Conseil mandate une commission pour passer en revue la Constitution et examiner la façon dont le peuple pourrait à l'avenir participer à sa révision. C'est dans ce cadre que de nombreuses assemblées sont organisées, qui font parvenir des pétitions réclamant la tenue d'une Constituante élue au suffrage universel et direct, les élections directes du Grand Conseil ou encore critiquant les décisions récentes relatives à la fiscalité. Le Petit Conseil cède et décide finalement d'organiser pour le 22 décembre les élections à l'Assemblée constituante. Celle-ci se réunit début janvier 1831.

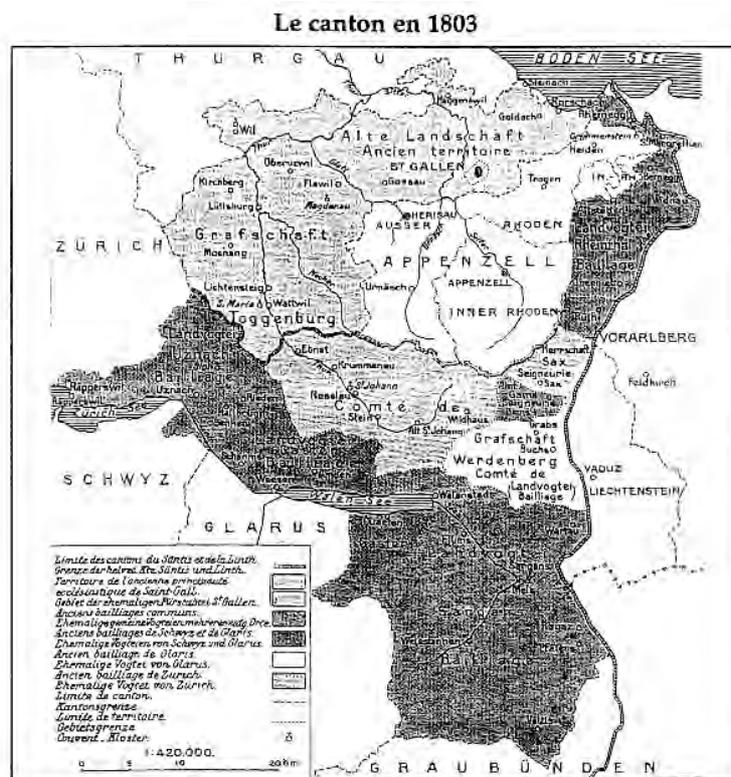
#### Encadré 6 : Qu'est-ce qu'un canton ? Le canton de Saint-Gall

Le canton de Saint-Gall est lui aussi un produit de l'Acte de Médiation. Il réunit 12 territoires à l'histoire et au statut juridique différents : les possessions du prince-abbé Pankraz déchu en 1798, le comté du Toggenburg et divers bailliages communs de la Confédération (Rapperswil, Uznach, Gaster, Sargans, Rheintal, Werdenberg, etc.). Sous la République, deux cantons occupaient le territoire actuel : les cantons du Sântis (partie septentrionale qui incluait alors les deux demi-cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et extérieures) et le canton de la Linth (partie méridionale incluant le canton de Glaris). Les deux cantons furent finalement réunis en 1803 en un seul, renommé Saint-Gall, en même temps que les cantons de Glaris et les deux Appenzell retrouvaient leurs frontières. Saint-Gall, comme Argovie, est alors composé de régions fort différentes, tant d'un point de vue historique que géographique. Le nouveau canton est alors divisé en huit districts (St.-Gall, Ober- et Untertoggenburg, Sargans, Rheintal, Uznach,, Rorschach et Gossau). La ville de Saint-Gall bénéficie de privilèges (notamment la taille de la députation au Grand Conseil) et les critiques sont récurrentes en provenance des régions périphériques. C'est précisément dans les parties méridionales et orientales qu'en 1814, des mouvements sécessionnistes voient le jour et réclament (notamment la région de Sargans) le rattachement à des cantons voisins. Le développement économique de ces régions largement agricoles et plutôt montagneuses est moindre, les revendications sont

---

<sup>217</sup> Cela correspond à un poste de secrétaire de l'exécutif.

nombreuses visant à améliorer les voies de communication, à renforcer les moyens de lutte contre les crues du Rhin (dans le Rheintal en particulier). L'industrie textile, d'abord réduite à une forme de travail à domicile, se développe progressivement dans les régions urbaines où industriels, commerçants et banquiers constituent les bases de la bourgeoisie libérale qui arrivera aux commandes de l'Etat en 1831, en compagnie des médecins, juristes ou enseignants. La répartition des confessions dans le nouveau canton est également une conséquence du bricolage de 1803. La majorité de la population du canton est alors catholique (2/3 contre 1/3). Historiquement, la Réforme s'implanta d'abord en ville de Saint-Gall, dans le Toggenburg et la région de Sargans, puis dans le Rheintal et le Werdenberg. Les confessions catholique et protestante sont fortement imbriquées. En 1814, avec l'instauration de deux Conseils (un par confession) qui siègent séparément du Grand Conseil, l'Etat perd sa capacité de surveillance des affaires ecclésiastiques qui sont désormais administrées de manière autonome par les deux Eglises au même titre que les affaires scolaires.



Source de l'illustration : DHBS, 5, p. 649

### *L'Assemblée constituante de 1831 : esquisse de morphologie*

L'historiographie de la révision constitutionnelle saint-galloise a tenté d'identifier les caractéristiques des élus. On apprend ainsi qu'en plus des parlementaires libéraux qui sont à l'origine des premières contestations, le mouvement de révision est plutôt porté par des groupes issus des campagnes :

petits artisans, commerçants et paysans. Ces derniers qui se définirent (ou seront définis) comme «démocrates»<sup>218</sup>, proviennent principalement des régions périphériques et catholiques du canton<sup>219</sup>. A ces deux groupes s'ajoutait un troisième, opposé à toute réforme, les «conservateurs». Selon Jossi, cette tripartition était présente de manière égale au sein de l'assemblée, ce qui autorisait, selon les enjeux et les débats, des alliances à géométrie variable : sur les questions religieuses (liberté religieuse, parité, rapports Eglise-Etat<sup>220</sup>), les «conservateurs» se rapprochaient des «démocrates», tandis que sur les questions relatives à la souveraineté populaire, les «démocrates» et les «libéraux» se retrouvaient dans un premier temps, pour s'opposer ensuite sur les modalités d'exercice de cette souveraineté<sup>221</sup>.

Curti suit la même logique et identifie des camps en fonction des débats. Il en voit «quatre ou cinq» : «les anciens libéraux et conservateurs, c'est-à-dire les hommes d'Etat et les fonctionnaires qui ne souhaitent qu'un minimum de modifications; les plus jeunes libéraux qui veulent supprimer la parité, étendre le droit de vote mais refusent le système de *Landsgemeinde*; les libéraux-démocrates, partisans de ce dernier, et les conservateurs des campagnes, dont la masse acclamait, contre l'avis de ses anciens chefs, le programme démocratique»<sup>222</sup>.

Ces étiquettes, et la réalité des camps en présence demeurent donc labiles : les «libéraux» et les «démocrates» s'accordent pour critiquer les «conservateurs» ou les «aristocrates» défenseurs de l'Ancien régime, ces mêmes «libéraux» stigmatiseront comme «conservateurs» les groupes, plutôt issus des régions rurales

---

<sup>218</sup> Ainsi, l'aubergiste Joseph Eichmüller (1785-1854), d'Altstaetten, avait l'habitude de se dire «*Demokrat bis in den Tod*», formule qu'il apposait à sa signature manuscrite.

<sup>219</sup> Voir l'encadré n°6 supra.

<sup>220</sup> La Constitution de 1814 prévoyait un régime strict de parité : catholiques et protestants (les deux seules confessions reconnues) étaient représentés de manière paritaire dans l'ensemble des organes de l'Etat. Pour les questions de mariage, d'éducation, d'administration des biens des couvents et des Eglises, deux collèges séparés, issus du Grand Conseil, étaient compétents, siégeaient séparément et disposaient en partie de leur propre législation et de leur propre administration. Ils élisaient deux exécutifs, le *Katholischer Administrationsrat*, et le *Evangelischer Zentralrat*. Le projet d'instaurer un contrôle élargi de l'Etat notamment sur l'instruction publique, au travers d'un *Erziehungsrat* unique et paritaire, fut rejeté par la Constituante. Le statu quo, sur ce point, a largement prévalu, nonobstant la possibilité donnée aux communes d'élire leurs curés et/ou leurs pasteurs. Voir Jossi (C.), «Die Revolutionsverfassung von 1831», art. cit., pp. 198-199.

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 191.

<sup>222</sup> Curti (T.), *Geschichte der Schweiz*, op. cit., p. 425. Notre traduction.

et catholiques qui animeront, dans les années 1830, des campagnes d'opposition<sup>223</sup>. Certains rappellent toutefois sur la question religieuse et l'opposition entre les deux confessions que :

*«L'affiliation partisane ne recouvre pas l'appartenance confessionnelle : les conservateurs n'avaient pas uniquement leur base chez les catholiques ruraux, mais aussi en partie chez les réformés urbains. Par contre, peu de réformés étaient conservateurs, alors que de nombreux catholiques appartenaient à l'aile libérale»<sup>224</sup>.*

On peut toutefois admettre, en première approximation et en suivant Jossi, que les libéraux sont plutôt urbains et lettrés, tandis que ceux qui se disent (ou sont qualifiés de) *Volksmänner* sont issus des régions plus rurales et avec un moindre capital culturel. Dans une tentative différente qui vise à décrire plus finement la composition de la nouvelle assemblée, Johannes Dierauer identifie des :

*«Paysans et artisans, enseignants et médecins, fonctionnaires communaux et de district, juristes jeunes et vieux, aristocrates et démocrates, commerçants, des personnes intelligentes et des hommes à la formation douteuse, des drôles de types et des vrais exaltés»<sup>225</sup>.*

Il relève qu'en plus des personnalités connues du Grand et du Petit Conseil, des individus étaient là «qu'on avait encore jamais vus en ville [i.e. Saint Gall, n.d.a.]». Cette description mélange certes les genres : appartenances professionnelles, générationnelles, mandats ou positionnement politiques et types de caractère. Mais elle met le doigt sur une caractéristique que les catégorisations retenues par Jossi ne permettent pas de mettre en évidence : dans quelle mesure

---

<sup>223</sup> Que l'on nommera «*Vetobewegungen*» du nom de l'institution du veto. Je reviendrai plus loin sur ces mobilisations.

<sup>224</sup> Jossi (C.), «Die Revolutionsverfassung von 1831», art. cit., p. 193. Notre traduction. Cette base catholique du mouvement libéral se retrouve également dans l'autre canton mixte, Argovie, où les premiers à réclamer la suppression de la parité au Grand Conseil étaient précisément des catholiques. Cet exemple, parmi d'autres, invite à rester attentif aux luttes internes au mouvement catholique dont la diversité était évidente aux yeux des contemporains, beaucoup plus qu'à ceux de certains politologues ou observateurs contemporains. Un exemple typique de la complexité des appartenances religieuse et politique, Augustin Keller, figure du parti radical argovien, et tête de pont de la lutte contre les Jésuites, qualifié par Jean-François Aubert de «l'un des plus boulimiques dévoreurs de curés du dix-neuvième siècle», était lui-même catholique. Aubert (J.-F.), *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Berne, Francke, 1974, p. 23. Gallus Jakob Baumgartner également catholique, après avoir lutté durement contre les catholiques pendant la période 1830-1848, adopta par contre une position plus nuancée lors du *Sonderbund* et, l'histoire le rattrapant, dû subir régulièrement les sarcasmes de la droite radicale et libérale quand son fils décida en 1860 d'entrer dans... l'ordre des Jésuites ! C'est ce même fils qui nous a laissé une biographie du père : Baumgartner (A.), *Gallus Jakob Baumgartner, Landammann von St. Gallen und die neuere Staatsentwicklung der Schweiz*, Freiburg i. Breisgau, Herder, 1892.

<sup>225</sup> Dierauer (J.) «Der Kanton St. Gallen in der Restaurationszeit», *Neujahrsblatt des historischen Vereins des Kanton St. Gallen*, 18, 1878, p. 5. Notre traduction.

les constituants, si nouveaux fussent-ils sur la scène cantonale, sont-ils connus ? Dit autrement, bien qu'issus de groupes sociaux originaux, ces individus porteurs de la révision peuvent-ils s'appuyer sur un capital de notoriété, et si oui, de quoi est-il fait ? Sont-ils au bénéfice d'une légitimité locale, élective, professionnelle ? Dans quelle mesure les nouveaux sont-ils des novices en politique ?

Pour tenter de compléter, ou de réévaluer ces descriptions, il est utile de comparer le Grand Conseil sortant et l'assemblée constituante en regard d'une variable qui n'a été que peu mobilisée : le mandat politique ou la profession des élus. Je compléterai cette analyse en essayant de relier la position de certains élus dans les débats avec des éléments de leurs trajectoires et, surtout, de leurs activités dans les mouvements qui ont directement précédé les travaux de révision proprement dits.

Un premier élément permet d'interroger la portée, objective, de ce renouvellement. En effet, les revendications du mois de décembre réclamaient la convocation d'une constituante élue au suffrage universel et direct, ce que le Grand Conseil concéda finalement. Le cens est alors formellement supprimé : une fortune de 200 francs nécessaire à l'exercice du droit de vote, ainsi que les 4'000 francs requis pour l'éligibilité sont abolis<sup>226</sup>. Il n'en reste pas moins que ne pouvaient voter et être élus que les citoyens masculins respectivement de plus de 21 et 25 ans et qui n'étaient ni interdits<sup>227</sup>, ni au bénéfice de l'assistance publique<sup>228</sup>. Ce corps électoral élargi a donc élu 152 représentants qui peuvent être comparés à la députation du Grand Conseil.

---

<sup>226</sup> Sur les questions du cens et des modalités de son établissement, je n'ai pas d'informations. Or, les recherches récentes de Anne Verjus, pour la France, montrent tout l'intérêt d'une telle enquête. Verjus (A.), *Le cens de la famille 1789-1848*, Paris, Belin, 2003.

<sup>227</sup> C'est-à-dire les personnes infirmes physiques et mentales, condamnés, sous tutelle ou en faillite suite à un jugement. La Constitution de 1831 reprendra les dispositions antérieures. Je reviendrai dans une prochaine partie sur l'évolution du droit de vote de manière plus détaillée.

<sup>228</sup> Ces dispositions seront maintenues dans le nouveau texte constitutionnel. Le corps électoral sera alors composé de 60% de la population mâle adulte du canton. Ces chiffres sont dès lors les mêmes que pour l'élection à la Constituante. Lemmenmeier (M.), «Die Anfänge einer bürgerlich-industriellen Gesellschaft», in Wissenschaftliche Kommission der Sankt-Galler Kantonsgeschichte, *Sankt-Galler Geschichte 2003*, vol. 5, «Die Zeit des Kantons 1798-1861», *op. cit.*, p. 66. Je n'ai malheureusement pas les chiffres pour la période censitaire.

Tableau 1 : Le personnel politique à Saint-Gall 1830-1831

	GDC en 1830 (n=149)	AC en 1831 (n=177)
Conseillers d'Etat	9	4
Juges de tribunaux supérieurs	15	5
Juges de tribunaux inférieurs	46	14
Préfets de district	8	4
Préfets de cercle	25	14
Autorités communales	20	35 <sup>229</sup>
Sans indication	6	21
Autres	20 <sup>230</sup>	45 <sup>231</sup>
Députés GDC		35

## Remarques méthodologiques

Pour établir ces décomptes, je m'appuie sur les publications officielles suivantes : *Civil-, Kirchen- und Militär-Etat des eidg. Standes St.Gallen für das Jahr 1830*, répertoire annuel des autorités du Canton; et sur le «Verzeichnis der Mitglieder des Verfassungsrathes des Kantons St. Gallen», *Amtliche Bekanntmachungen*, 8, 1831-1832. Cette publication deviendra en 1866 la *Amtsblatt des Kantons St. Gallen*, publiée annuellement et qui contient diverses pièces et déclarations officielles des autorités exécutives, législatives et judiciaires. Ces documents sont à la fois riches et difficiles à manier. Etablis probablement sur la base des

<sup>229</sup> Sur ces 35, quatre sont en même temps députés, et deux juges de district. 29 constituants ne sont donc que membres des autorités communales.

<sup>230</sup> C'est-à-dire : un aubergiste, un docteur en droit, trois médecins, 7 militaires, 5 députés qui sont *administrateurs*, un ancien Conseiller d'Etat, deux chanceliers d'Etat (secrétaires du gouvernement). Le terme de *Verwalter* renvoie probablement aux autorités communales d'un type de commune spécifique introduite en 1814, les *Ortsgemeinden*, l'équivalent des municipalités introduites sous la République. Elle réunissent les *habitants* d'un territoire communal et elle s'ajoute parfois à la *Bürgergemeinde* qui réunit uniquement les citoyens originaires de cette commune (donc ce que l'on appelle la *bourgeoisie* ou la *commune bourgeoise* en français). Ces *Verwalter* peuvent donc sans doute être considérés comme représentants des autorités communales. Il est possible toutefois que *Verwalter* renvoie à un poste au sein des conseils d'administration des deux confessions.

<sup>231</sup> Parmi ces 45, 12 sont des militaires; 4 docteurs (droit ou médecine); 2 sont aubergistes; 3 avocats; 1 imprimeur; 1 directeur d'établissement thermal. 3 enseignants primaires (salariés par les communes) et un *Obmann*, qui veut dire président d'une association. Deux se présentent comme *Pfleger*, probablement curateur ou mandataire judiciaire. Les 16 autres occupent des postes salariés par l'Etat ou les conseils d'administration (sur cette fonction, voire la note précédente). Ces 45 ne sont donc pas tous des «inconnus» : les militaires, les docteurs, les avocats, les fonctionnaires, le *Obmann*, sont probablement des individus qui bénéficient d'une certaine notoriété au niveau cantonal, qui ont une expérience probable des affaires de l'Etat.

informations que les élus eux-mêmes ont transmis, ils ne permettent pas de tirer des bilans chiffrés exhaustifs. Compte tenu qu'il n'y a en général qu'une information en plus de l'indication du lieu d'origine, il est certain que des éléments échappent à la lecture. C'est particulièrement vrai quand on cherche à identifier par exemple les professions : s'il n'y a que quatre avocats pour toute la Constituante, on peut imaginer cependant que plusieurs juges sont par ailleurs avocats ou au bénéfice d'une formation juridique. De même, il n'est pas exclu qu'un juge soit par ailleurs syndic ou membre d'une autorité communale. C'est essentiellement les députés du Grand Conseil qui ajoutent à ce mandat la mention d'une autre activité ou mandat<sup>232</sup>.

Le tableau des membres du Grand Conseil est quant à lui encore plus hermétique, dans la mesure où seul l'éventuel mandat politique ou judiciaire est mentionné en plus du lieu d'origine. Il n'est donc pas possible de tirer une quelconque conclusion, à partir de ces tableaux, des relations entre l'origine professionnelle, le cursus politique antérieur et l'exercice d'un mandat de député. De plus, compte tenu du mode probable d'établissement de ces listes, on ne peut pas exclure que l'apposition d'une fonction ou d'un métier relève d'une stratégie de présentation de soi en fonction des enjeux saillants de la révision. Cela semble par exemple le cas pour la troisième assemblée constituante dans le canton d'Argovie, sur laquelle je reviens plus bas, où l'un des enjeux centraux concerne la fiscalité et l'autonomie des communes et où le nombre de représentants des autorités communales est en forte hausse, ce qui peut relever à la fois d'une augmentation objective de cette population, mais aussi d'une stratégie de présentation qui permette d'attester, à ceux qui y recourent, d'une expérience propre en matière de gestion des affaires communales, et d'escompter ainsi un surcroît de légitimité lors de leurs prises de position.

Le nombre des constituants (N=177) correspond à l'ensemble des professions ou mandats indiqués. Il y en a qui mettent deux mandats ou professions. La liste des membres à la Constituante que je possède dénombre 149 députés. Il devrait y en avoir en fait 152, trois sièges étant alors encore vacants. Il y en a donc 28 «cumulards» qui mentionnent deux qualités. Sur ces 28, ce sont 24 députés au Grand Conseil qui mentionnent une autre activité : parmi ceux-ci 9 sont préfets de cercle; 5 juges au tribunal cantonal, 3 sont préfets de district et 4 membres d'une autorité communale.

Les catégories professionnelles sont à manier également avec précaution, tant il est difficile de savoir ce qu'elles recouvraient. Dans les professions judiciaires, il faut distinguer les juges de tribunaux supérieurs et les juges de tribunaux inférieurs. Dans les nouveaux cantons nés de l'Acte de Médiation, dont Saint-Gall, les nominations aux fonctions judiciaires des tribunaux supérieurs (*Appellationsgericht*, *Kassationsgericht*, Tribunal cantonal, etc.) restaient de la compétence du Grand Conseil comme dans les autres cantons, mais l'éligibilité à ces postes y fut élargie à tout citoyen possédant des connaissances juridiques, contrairement aux cantons qui élisaient les membres de l'ordre judiciaire au sein du Grand Conseil. Après 1830, une tendance se dégage dans les cantons régénérés : les juges cantonaux sont encore élus par le Législatif, par contre la plupart des postes de l'ordre judiciaires inférieur (juges de district, de cercle, de paix par exemple) sont en règle général élus par les assemblées compétentes. Pour un résumé des principales dispositions dans différents cantons et sur lequel je me suis appuyé ici, His (E.), *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, *op. cit.*, vol. 2, pp. 326-340.

Les préfets de districts (*Statthalter*) sont des représentants du pouvoir exécutif.

Les préfets de cercle (*Kreisammänner*), sont en fait des juges de paix qui connaissent des petits litiges. En 1814, ceux qui s'appelaient alors *Friedensrichter*, traduction littérale de «juge de paix» sont devenus des *Kreisammänner*, innovation sémantique qui visait à rompre avec le vocabulaire issu de la République helvétique et la Médiation. Entre 1803 et 1831, il sont nommés par le Petit conseil.

---

<sup>232</sup> Sur les 24 qui le font, 2 sont par ailleurs des membres d'autorités communales, 8 occupent des fonctions judiciaires, 9 sont préfets au niveau du cercle, enfin 5 sont des employés de l'Etat, un est avocat et un mentionne son grade militaire. En dehors de ces 25, seule une petite dizaine d'autres députés à la Constituante mentionnent deux occupations ou fonctions.

On peut tirer de ce tableau un enseignement majeur : il y a bien un renouvellement du personnel politique, les députés du Grand Conseil sortant n'étant plus que trente-cinq dans la nouvelle assemblée qui accueille 114 nouvelles têtes. J'ai tenté de regarder au plus près si le choix de ces députés était relié à leur mode d'élection. Depuis 1814, les députés au Grand Conseil étaient élus en trois temps : un tiers par les assemblées de cercle, un tiers par les assemblées de district, le dernier tiers enfin coopté par le Grand Conseil nouvellement élu. Les constituants ont été, quant à eux, tous élus directement par les assemblées de cercle. On aurait pu imaginer que le corps électoral, désormais au bénéfice d'un droit de suffrage élargi, eût privilégié les députés élus directement par les assemblées. On aurait alors pu éventuellement établir une hypothèse sur les légitimités différentielles du mode d'accès à la députation. Or, dans la population des 35 individus, on retrouve des députés élus selon les trois modalités, et ce dans une proportion identique : 14 par les assemblées de cercle, 11 par le Grand Conseil et 10 par les assemblées de district. Ces premiers résultats montrent donc que si la légitimité du Grand Conseil, dans son ensemble, est contestée (il n'y a qu'un tiers de députés élus à la Constituante), les députés-constituants ne se différencient pas des députés non-élus en fonction de leur mode d'élection.

Qui sont donc les 114 autres constituants ? Le tableau doit être interprété avec précaution, compte tenu des difficultés du codage des professions et des mandats. Les différences les plus visibles concernent sans aucun doute la diminution forte des représentants de l'ordre judiciaire : de 61, les juges, toute juridiction confondue, passent à 19. A l'inverse, les autorités communales doublent presque leur représentation, alors que le nombre de constituants dont on ne sait rien est triplé. Il est probable que c'est dans ces deux catégories que les commentateurs ont perçu le renouvellement de l'assemblée : si on additionne les autorités communales (à l'exception des députés au Grand conseil qui ont deux casquettes), les «sans indication» et les «autres»<sup>233</sup>, on arrive à un total de 95 individus<sup>234</sup>. Parmi la catégorie «autres», seule une dizaine peuvent toutefois être

---

<sup>233</sup> Ces 45 autres ne correspondent pas au nombre d'individus concrets, à cause du double décompte. Toutefois, ils sont peu à revêtir deux casquettes : un avocat est en même temps juge de district; un militaire et deux fonctionnaires sont députés. Cela correspond donc à 41 individus concrets qui n'ont qu'une seule qualité.

<sup>234</sup> Il est clair que ce décompte est très fragile : l'identification de catégories ne dit rien sur les individus concrets. Les 28 représentants des autorités communales comprennent-ils les 16 présents

considérés comme «inconnus» au niveau cantonal. Donc, environ 66 personnes, soit presque la moitié de l'assemblée, sont des individus probablement peu ou pas connus au niveau cantonal.

A l'inverse, on peut aussi y lire que 72 constituants sont soit préfets, juges ou représentants des autorités communales, ce qui relativise l'importance d'une population que l'on pourrait à considérer comme entièrement novice en politique. Si on peut se demander dans quelle mesure les juges et les préfets sont par ailleurs, sans qu'ils ne le mentionnent, des élus au niveau communal, il apparaît peu probable que pour les autres catégories (autres, sans indication), ce soit le cas.

Au-delà de ce premier repérage statistique et catégoriel qui confirme la nouveauté évoquée par la plupart des commentateurs, il convient de regarder au plus près la dynamique des débats. C'est une chose que d'être élu, c'en est une autre de prendre la parole et de peser sur les débats et les prises de décision. A un moment où les groupes politiques parlementaires ne sont apparemment pas organisés, peut-on repérer néanmoins une dynamique entre des «groupes» opposés ?

### *Les débats : prises de positions et défense d'intérêts*

A partir par exemple des débats sur le veto et sur l'organisation territoriale (où la question de l'exercice de la souveraineté du peuple est discuté)<sup>235</sup>, j'ai identifié 51 personnes qui prennent la parole<sup>236</sup>. Sur ces 51, 14 ne la prennent

---

au précédent Grand Conseil ? Sont-ils tous novices ? Un décompte plus précis s'est révélé difficile à réaliser compte tenu de la qualité des informations des listes de présence qui ne permet pas toujours de bien différencier les individus (les noms sont souvent les mêmes d'un cercle à l'autre, les prénoms sont parfois écrits différemment, etc.).

<sup>235</sup> Henne (J. A.), *Verhandlungen des Verfassungsrathes*, op. cit., pp. 46-68, 304-339 et 427-431.

<sup>236</sup> J'ai compté ici l'ensemble des prises de parole, sans tenir compte de la longueur. On pourrait me reprocher que les interventions n'ont pas toutes le même poids, c'est sans doute vrai quand souvent, un constituant semble intervenir uniquement pour soutenir une position antérieure, mais en même temps, il n'est pas rare de voir qu'Henne, qui rédige les débats tout en y participant, mentionne uniquement le propos résumé de l'un ou l'autre intervenant. De plus, ce serait tomber dans une posture scolastique de penser que seules les interventions argumentées ont du poids : le fait de prendre la parole, même brièvement, sur une question de procédure par exemple, peut également déterminer l'issue des débats.

qu'une fois, 12 deux fois, 4 trois fois, 8 quatre fois, enfin 13 entre cinq et... 22 fois (Felix Diogg<sup>237</sup>).

Encadré 7 : Quelques notices biographiques des constituants saint-gallois de 1831

### 1. Les partisans de la *Landsgemeinde* et d'une réorganisation territoriale

Felix *Diog* (ou Diogg), de Rapperswil (1795-1842). Catholique, il devient en 1815 secrétaire à la Chancellerie (secrétariat de l'exécutif). Part ensuite en France dans le service étranger, devient major. Il revient (dans les années 20?<sup>238</sup>) à Rapperswil et «commence à lutter contre l'ordre ancien»<sup>239</sup>. Après l'épisode constituant, il poursuivra sa carrière de député entre 1831-1833 et 1835-1837.

Joseph *Eichmüller*, d'Altstaetten (1785-1854). De confession catholique, ce pintier dont l'auberge fut longtemps le lieu de rassemblement des «démocrates» n'est pas une personne inconnue de la scène politique cantonale. Lors des troubles de 1814-1815, il faisait partie des mouvements issus en particulier des régions orientales et méridionales (Rheintal, Gaster, Sargans) qui avaient souhaité l'établissement (déjà!) d'un système de *Landsgemeinde* pour le canton. Suite au refus des grandes puissances, ils réclamèrent alors le rattachement des parties méridionales du canton au canton voisin, Glaris, canton à *Landsgemeinde*. Suite à diverses péripéties, dont une occupation militaire des régions sécessionnistes, le calme revint avec l'adoption de la Constitution fin 1814. 388 personnes furent condamnées<sup>240</sup>.

Andreas *Göldi*, de Sennwald (1779-1867). Catholique issu des régions sécessionnistes de 1814, juge de district. Député au Grand Conseil depuis 1829 au moins<sup>241</sup>.

Jakob *Göldi*, de Sennwald (?-?) probablement le frère du précédent. Ne fait pas partie du Grand Conseil.

### 2. Les défenseurs d'un système représentatif

Anton *Henne*, de Sargans (1798-1870). Fils de tailleur, renonce à la carrière monacale amorcée en 1816, suit une formation universitaire en philosophie et histoire à Heidelberg. Archiviste de l'Etat entre 1826 et 1834, où il succède à Baumgartner, il occupe ensuite divers mandats au Grand Conseil. Il est

<sup>237</sup> Sur le leader du camp démocrate, une petite chanson circulait : «Von Rapperschwyl, der kleinen Stadt, Kommt Diog als Verfassungs-rath, Mit Heldenaug' und Felsenstirn, Mit viel Geschrei und wenig Hirn». «De Rapperswil, la petite ville, débarque Diog le Constituant, au regard de héros et à la tête dure, il crie beaucoup mais réfléchit peu». Traduction libre... Cité par Curti (T.), *Geschichte der Schweiz, op. cit.*, p. 426. Theodor Curti (1848-1914), journaliste, député au Conseiller national et Conseiller d'Etat, lui-même saint-gallois et partisan acharné de la législation directe au niveau fédéral dans les années post-1874, se plaît d'une manière générale à stigmatiser la dimension conservatrice des premiers mouvements démocrates des années 1830. Il fut l'un des premiers à écrire une histoire de la législation populaire en Suisse en 1882 : Curti (T.), *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*, Zürich, 1882.

<sup>238</sup> Il n'a pas été possible de savoir, bien que Jossi le laisse entendre, si Diog fait partie de ses officiers pourtant au service de Charles X mais qui «sont revenus au pays apportant les idées nouvelles» (cf. Jossi (C.), «Die Revolutionsverfassung von 1831», art. cit., p. 187).

<sup>239</sup> Formule à l'origine inconnue que l'on trouve chez Jossi (C.), «Die Revolutionsverfassung von 1831», art. cit., p. 187.

<sup>240</sup> Curti donne d'autres chiffres, tout en confirmant que Eichmüller en faisait partie : il y a eu 618 condamnés. Curti (T.), *Geschichte der Schweiz, op. cit.*, respectivement pp. 425 et 374.

<sup>241</sup> Le Grand Conseil est en effet renouvelable par tiers tous les trois ans. Or, Göldi doit faire partie du tiers à réélire en 1832, selon la liste du *Civil-, Kirchen- und Militär-Etat des eidg. Standes St.Gallen für das Jahr 1830, op. cit.*

également rédacteur du *Freimüthige* (1830-1838), puis professeur de littérature à l'Université de Berne (1842-1854).

Gallus Jakob *Baumgartner*, d'Altstaetten (1797-1869). Issu d'une famille de paysans pauvres<sup>242</sup>. Suit l'internat catholique à Fribourg, part ensuite à Vienne, suit des études universitaires de droit. Revient à Saint-Gall au début des années 1820, devient archiviste, puis chancelier de l'Etat en 1825. Acteur central de la vie politique cantonale saint galloise (on dit du canton que c'est le «canton Baumgartner»<sup>243</sup>) quand il devient notamment Conseiller d'Etat en 1831. Contrairement à Henne, il est très actif également au niveau fédéral (plusieurs mandats ou missions à la Diète et ensuite plusieurs fois député au Conseil des Etats).

Felix *Helbling*, de Rapperswil (1802-1873), curé, théologien partisan d'une démocratisation de l'Eglise catholique. Partisan de Wessenberg<sup>244</sup>. D'abord aux côtés de Diog, lui aussi de Rapperswil, avec qui il organise notamment l'assemblée de Sankt Gallenkappel du 10 décembre 1830 pour réclamer une Constituante, il s'en distancie notamment sur la question religieuse et sur la question de la *Landsgemeinde*. Sur ces deux points, Helbling rejoint alors le camp libéral, comme partisan d'un système parlementaire et d'une réforme des rapports entre l'Etat et l'Eglise, mais opposé à la «fédéralisation» du canton. Il sera plus tard Conseiller d'Etat (1833-1835 et 1851-1859) et le premier ecclésiastique élu au Grand Conseil (1833-1839 et 1845-1861). Sera également conseiller aux Etats (1850-1851).

C. Friedrich *Euster*, de Rheineck (?-?). Aucune indication. Issu toutefois également du Rheintal, région sécessionniste de 1814 et grosse productrice de pétitions en 1830. A ne pas confondre avec Johann Konrad Euster, de Rheineck, Conseiller d'Etat en 1830 mais apparemment pas élu à la Constituante.

3. Des «médiateurs», appuyant ponctuellement les partisans du système représentatif.

Fr. Anton *Good*, de Mels (?-?), avocat et juge de district. Elu du cercle de Mels, le même que Henne. Député depuis 1829 au moins.

A. *Müller* (?-?) de Mosnang. Préfet de cercle. Député depuis 1829 au moins.

Hermann *Fels* (1766-1838), famille de commerçants de Saint-Gall. Président de la Constituante. Probablement protestant.

Johannes *Stadler* de Flawil (1797-1849), Conseiller d'Etat depuis 1831.

*Fels* et *Stadler* étant par ailleurs deux anciens combattants, membres du Petit Conseil (exécutif cantonal) en 1803 déjà.

4. Un isolat, défenseur de la Constitution de 1815.

Dominik Gmür de Schänis (1767-1835). Catholique-libéral.

---

<sup>242</sup> Selon la biographie écrite par son fils. D'autres mentionnent que son père était tailleur, certes pauvre aussi, notamment Dierauer (J.) «Der Kanton St. Gallen in der Restaurationszeit», art. cit., p. 17.

<sup>243</sup> Formule qui n'était pas forcément connotée positivement. Voir Röhl (M.), *Die politischen Rechte*, op. cit., p. 6 avec diverses références.

<sup>244</sup> Ignaz Heinrich Wessenberg, originaire du canton d'Argovie. Vicaire général de Constance entre 1802-1817; tenta de créer une Eglise nationale allemande indépendante de Rome et de supprimer les pèlerinages de la Vierge-Marie. En 1814, Rome sépara les cantons suisses de l'évêché de Constance pour limiter son influence en Suisse où il avait plusieurs amis. A la mort de l'évêque, Wessenberg fut nommé administrateur de l'évêché, contre l'avis de Rome et fut dès lors soutenu par les autorités politiques du duché de Bade. Pie VII supprima alors l'évêché de Constance en 1821.

Si l'on s'en tient à ces 13 constituants les plus actifs verbalement, on peut les séparer en deux camps opposés qui s'affrontent lors du débat sur la souveraineté du peuple et sur l'organisation territoriale, deux débats lors desquels c'est la souveraineté populaire et les modalités de son exercice qui sont en jeu. Henne, Baumgartner, Helbling et Euster sont les plus virulents défenseurs du système représentatif, Müller et Good les appuyant ponctuellement, de même que les Conseillers d'Etat Fels et Stadler. Face à eux, Diog, les deux Göldi et Eichmüller tentent en vain d'introduire un système de *Landsgemeinde* dans chaque district. Un peu isolé dans ce débat, prenant certes cinq fois la parole, le vieux Gmür s'en tient toutefois à quelques propositions réitérant le souhait de voir l'ancienne Constitution conservée dans les grandes lignes.

C'est la discussion du projet de l'article 2 de la commission constituante qui déclenche les hostilités. D'emblée, les débats portent sur les fondements et l'exercice de la souveraineté populaire<sup>245</sup>. Le principe est largement partagé par les constituants et la question porte plutôt sur les modalités de son exercice. Résumant les premiers débats, Röhl signale que deux opinions étaient en opposition : la souveraineté était soit «pure», soit «représentative». La souveraineté est aux mains du peuple, et la seule modification qu'il faut désormais discuter, c'est le «transfert de la législation au peuple»<sup>246</sup>. A l'instar de Jakob Göldi, les partisans d'une souveraineté directe avancent que si le peuple peut être amené à sanctionner la loi fondamentale, pourquoi ne pourrait-il pas le faire avec les lois qui en découlent ?<sup>247</sup> Face à cet argument, les Henne ou Baumgartner s'en tiennent à la défense d'un système parlementaire où le Grand Conseil exerce la souveraineté, où chaque citoyen a par ailleurs le droit, via les élections directes, le droit de pétition et le libre exercice de la presse, d'influencer et de contrôler de manière suffisante le droit conféré à l'autorité législative de parler et d'agir au nom du peuple souverain<sup>248</sup>.

---

<sup>245</sup> Les débats autour de cette question étaient les plus conflictuels avec les questions liées aux relations entre l'Etat et l'Eglise. Dierauer (J.), «Der Kanton St.Gallen in der Regenerationszeit (1831-1840)», *Neujahrsblatt des historischen Vereins des Kanton St. Gallen*, 42, 1902, pp. 6-7. Les autres innovations typiques de la Régénération, la liberté de la presse, la liberté d'établissement, élargissement des compétences du canton en matière de travaux publics, d'éducation ou de fiscalité etc. ont semble-t-il étaient moins vivement discutées.

<sup>246</sup> Röhl (M.), *Die politischen Rechte im Kanton St. Gallen*, op. cit., p. 17.

<sup>247</sup> Henne (J. A.), *Verhandlungen des Verfassungsrathes*, op. cit., p. 50.

<sup>248</sup> Par exemple l'intervention de Helbling, *ibid.*, p. 54.

Refusant catégoriquement toute logique de délégation — «La délégation est bonne pour la poubelle», dit-il notamment<sup>249</sup>—, Diog esquisse un modèle où le peuple se réunirait en diverses assemblées de cercle<sup>250</sup> pour décider de la législation. L'enjeu qui se dessine alors, c'est non seulement les compétences d'un pouvoir législatif, mais également l'unité territoriale du canton. Steger, partisan du système représentatif, défend alors l'idée selon laquelle les députés «sont là pour le canton et non pour l'un ou l'autre cercle»<sup>251</sup>. Baumgartner défend quant à lui subtilement le système représentatif : il se dit favorable, en principe, à une *Landsgemeinde* qui réunirait l'ensemble du peuple saint gallois. Mais, dans un canton vaste et à la topographie exigeante, ce n'est pas possible de le faire. Dès lors, suivre la proposition d'organiser autant d'assemblées qu'il y a de cercles, c'est proposer une «démocratie de singes» qui rendra presque impossible toute législation, coûtera de l'argent et poussera en fin de compte l'exécutif à agir par le biais d'ordonnances. L'arbitraire remplacera alors l'indépendance<sup>252</sup>.

Le veto, proposé par Henne lors de la séance du 12 janvier, s'il peut apparaître comme un compromis entre «libéraux» et «démocrates», permet une résolution des deux points discutés jusqu'alors. Henne propose en effet qu'avant toute séance du Grand Conseil, l'ordre du jour soit porté à la connaissance du corps électoral pour qu'il puisse éventuellement soumettre quelques propositions de modifications. Ensuite, une fois les travaux législatifs terminés, la possibilité serait donnée à un groupe de citoyens «élus par le peuple», s'il considère que les lois votées sont «contre le peuple ou contre la constitution, d'opposer son veto, à la manière des tribuns de Rome»<sup>253</sup>. Diog insiste alors, contre le veto, sur la nécessité pour le peuple non seulement de sanctionner les lois votées par le Grand Conseil, mais encore de pouvoir lui-même les formuler. Enfin, un dernier débat s'ouvre sur le caractère obligatoire ou facultatif à donner à cette sanction. Par 75 voix contre

---

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>250</sup> Qui sont les circonscriptions pour les élections du Grand Conseil, au nombre de 44.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>252</sup> *Ibid.*, p. 52. Notre traduction de «*Affendemokratie*».

<sup>253</sup> *Ibid.*, p. 62. On voit ici que la question est finalement secondaire de savoir d'où vient cette idée de veto : est-elle inspirée par les débats des Constituantes françaises, par une connaissance des institutions romaines ? Henne dit qu'elle lui est venue dans la nuit, suite à une discussion avec des membres du Grand Conseil. Ce qui semble plus important, c'est qu'elle apparaisse comme un moyen de sortir du débat conflictuel tout en sauvegardant, on le verra, les compétences principales du Grand Conseil et de garantir l'unité territoriale du canton. De plus, le terme même de veto, n'apparaîtra pas dans la Constitution.

66, c'est la formulation de Henne qui est retenue, accompagnée des précisions proposées par Baumgartner. Les articles 2 à 4 précisent alors que toute loi votée par le Grand Conseil peut être refusée par le corps électoral, si, dans un délai déterminé et selon une procédure à définir ultérieurement, la majorité de celui-ci s'y déclare opposée.

#### Encadré 8 : Le veto, c'est quoi ?

Si le terme de veto est omniprésent dans les débats et dans la littérature secondaire, la Constitution de 1831 définit une procédure de «reconnaissance des lois par le peuple». Dans un délai de 45 jours qui suit l'adoption d'une loi par le Grand Conseil, 50 citoyens d'une commune peuvent demander aux autorités communales de convoquer une assemblée de commune entièrement consacrée à la loi contestée. Cette démarche peut s'effectuer dans chaque commune du canton, à des moments différents, dans le délai prescrit de 45 jours. Si, à l'issue de celui-ci, la majorité du corps électoral cantonal se déclare opposée au projet de loi, la loi n'entre pas en vigueur. Le calcul de la majorité était toutefois tel qu'il était très difficile de parvenir à ses fins pour quiconque souhaitait s'opposer à une loi. En effet, dans chaque «*Vetoabstimmung*» au niveau communal, si une majorité de *votants* se déclare contre la loi, seules ces voix sont additionnées pour le calcul final. Si, en revanche, la majorité des votants d'une assemblée de commune refuse le veto, ce sont *tous les électeurs* de la commune — y compris ceux qui n'avaient pas participé au scrutin— qui sont considérés comme rejetant le veto et acceptant la loi, selon le principe que c'est «aussi un droit que d'être d'accord avec les autorités»<sup>254</sup>. Ce mode de calcul de la majorité, qui fait des absents des partisans de la loi est resté dans le vocabulaire juridique et politique comme le «*Vetoprinzip*».

A l'occasion d'un autre débat, les partisans et les adversaires de l'exercice de la souveraineté directe vont croiser le fer une dernière fois. Ayant perdu sur l'octroi de compétences élargies au corps électoral en matière législative, les «démocrates» vont tenter de réintroduire un modèle de *Landsgemeinde* pour l'élection des membres du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. Le canton était jusqu'alors divisé en huit districts, unités administratives et judiciaires. Diog et ses amis tentent alors d'exiger l'élection, pour chaque district, d'un membre du gouvernement et d'un membre du Tribunal cantonal par des *Bezirksgemeinde*, renouant avec la rhétorique utilisée lors des débats sur le veto. Si le veto apparaît

---

<sup>254</sup> Röhl (M.), *Die politischen Rechte im Kanton St. Gallen*, op. cit., p. 67, qui cite Baumgartner (G. J.), *Erlebnisse auf dem Felde der Politik. Als Beitrag zur heimischen Geschichte*, St.Gallen, 1844, p. 573. Notre traduction. Autre mesure qui laisse penser que tout se passe comme si tout avait été mis en place pour faire du veto une institution pas aisée à manier, la participation aux assemblées de veto («*Vetogemeinden*») n'était pas obligatoire, contrairement aux autres assemblées prévues pour les élections cantonales ou communales. Nous reviendrons dans la troisième section sur d'autres aspects du veto.

comme un premier compromis qui sauvegarde les principales prérogatives du Parlement, le débat sur la souveraineté resurgit lors de la discussion du projet de la commission de faire passer de 8 à 16 le nombre de districts, unités à la fois politiques (répartition du nombre de sièges, via les cercles électoraux), administratives (présence d'un préfet, représentant le gouvernement central) et judiciaires (administration de la basse justice). Felix Diog, Joseph Eichmüller et Andreas Göldi sont parmi les orateurs qui interviennent pour défendre un projet qui maintiennent le système antérieur des huit districts en proposant que dans ce cadre, chaque district fonctionnât comme unité politique autonome : une *Bezirksgemeinde* aurait toute compétence législative et de plus la compétence d'élire chacune un représentant au gouvernement cantonal. Face à ce qu'ils considèrent d'une part comme une remise en cause des décisions antérieures relatives aux modalités de l'exercice de la souveraineté populaire et comme une menace pour l'intégrité politique et territoriale du canton, les Baumgartner, Henne ou Näff parviennent finalement à faire adopter le projet de la commission.

### *Profits escomptés et usages perçus de l'institution en train de se faire*

Cette plongée dans les débats permet d'interroger la pertinence des catégories retenues jusqu'ici pour identifier les camps en présence. S'il y a incontestablement une opposition entre partisans et adversaires d'un système de *Landsgemeinde*, qui remet en cause à la fois l'unité politique cantonale et les compétences du Grand Conseil, la seule opposition entre des «libéraux», plutôt urbains, à capital culturel important, issus principalement de professions libérales ou de la fonction publique et des «démocrates» plutôt issus des campagnes, des métiers de l'artisanat, du commerce et de l'agriculture ne permet pas de comprendre précisément pourquoi ce sont ces députés et non d'autres qui prennent la parole. Autre variable évoquée, la distinction confessionnelle. Le personnel politique de l'époque ne peut se réduire à une opposition stricte entre d'un côté des «libéraux-réformés» et de l'autre des «démocrates-catholiques». Sur ce petit échantillon des 13 intervenants les plus assidus, on constate que les partisans d'un système de *Landsgemeinde* sont tous en même temps catholiques et qu'ils seront

par ailleurs parmi les plus conservateurs dans les débats sur les rapports entre l'Etat et l'Eglise. Mais, ce qui mérite d'être souligné, c'est que leurs adversaires «libéraux» sont catholiques aussi : Baumgartner, Henne et Helbling le sont à coup sûr, Good et Euster le sont probablement (ils viennent de régions à forte majorité catholique), seuls Fels et Stadler sont peut-être réformés (le premier étant issu d'une famille de commerçants de la ville de Saint-Gall l'étant plus certainement encore que Stadler). Autre similitude, ces treize acteurs proviennent tous des mêmes régions. Ils constituent comme des espèces de couples maudits : Helbling et Diog viennent de Rapperswil; Baumgartner et Eichmüller de Altstaetten, Henne, Good, les Göldi et Euster proviennent des régions du Rheintal (Sargans, Sennwald et Rheineck).

Toutefois, ce qui me semble le plus déterminant pour expliquer la forte participation de cet échantillon aux débats, c'est leur investissement dans le mouvement qui a précédé les travaux de la Constituante. Les «démocrates» (Diog, Eichmüller, les Göldi) proviennent des régions du Rheintal et de Sargans ainsi que de la ville de Rapperswil. C'est dans ces lieux que les assemblées de décembre avaient largement contribué à faire fléchir le Grand Conseil le poussant à convoquer des élections pour la Constituante. Parmi les nombreuses assemblées de décembre 1830, on peut mentionner par exemple celle d'Altstaetten du 5 décembre, où l'assemblée communale réunit finalement près de 3'000 individus, venus notamment des régions voisines, donnant un caractère de *Volksversammlung* à ce qui n'était au départ qu'une *Gemeindeversammlung*. C'est sous la houlette de Eichmüller<sup>255</sup> que l'assemblée adopta des résolutions relatives à la tenue d'une Constituante et à la réforme de la Constitution. De même, August Näff, futur constituant (il prit 4 fois la parole dans les débats évoqués), tint un discours devant la «Rheintalische Gesellschaft» le 6 décembre à Rheineck (dans le Rheintal) qu'il fit paraître ensuite sous forme de brochure. Enfin, à Rapperswil le 8 décembre, c'est Diog, entre autres, qui convoque et anime une assemblée de 130 personnes qui réclame la reconnaissance de la souveraineté du peuple par le Grand Conseil et la

---

<sup>255</sup> Et sans doute de l'un ou des deux Göldi, qui viennent de Sennwald, commune limitrophe d'Alstaetten. Rappelons que J. Göldi fut également un des animateurs lors des troubles de 1814.

tenue d'une Constituante<sup>256</sup>, propositions relayées le 10 décembre à Sankt Gallenkappel devant près de 3'000 personnes.

Baumgartner, Henne et Helbling ont choisi un autre mode d'action prioritaire : les deux premiers étaient parmi les premiers parlementaires à critiquer le gouvernement au sein même du Législatif ou par voie de presse<sup>257</sup>. Mais ils participèrent également aux assemblées de décembre : Baumgartner par exemple alla affronter Eichmüller lors de l'assemblée d'Alstaetten du 5 décembre, en compagnie du Conseiller d'Etat Näff, pour tenter de «calmer la population»<sup>258</sup>. Baumgartner explique lui-même pourquoi il s'est déplacé dans le fief d'Eichmüller en même temps qu'il concède recourir à un mode d'action qui est neuf pour lui :

*«J'avais deux possibilités : soit rester assis en doctinaire à ma table de travail et faire de mon mieux pour transmettre mes opinions à un public de lecteurs, ou apparaître moi-même face au peuple, étudier son âme et ses actions [«sein Tun und Wesen» dans l'original], d'agir selon les circonstances sur lui, en tous les cas chercher des lignes de conduite dans la réalité populaire. Ecrire ne m'apportait plus rien, car les masses ne lisent pas, disent que tout n'est que mensonge ou préfèrent les trucs démagogiques, chose pour lesquelles je n'ai ni compétence ni inclination»<sup>259</sup>.*

Helbling organisa en compagnie de Diog l'assemblée du 8 décembre à Rapperswil, réclamant la tenue d'une constituante, avant de s'en séparer pendant les débats. Bref, ces quelques indications portent à croire que la géographie de ces assemblées, de même que celle du pétitionnement se retrouvent dans le jeu d'oppositions au sein de la Constituante.

Outre la souveraineté populaire, les pétitions, notamment celles issues de la région du Rheintal (fief de Eichmüller et de ses amis), insistaient sur d'autres points. Elles demandaient notamment une réforme de la fiscalité, trop lourde à leurs yeux, problème devenu central après la décision du Petit Conseil de ne point introduire d'impôt sur la fortune tout en maintenant la fiscalité indirecte qui grevaient d'abord les petits artisans, commerçants et paysans. Mais une autre revendication ne pouvait émerger que de cette région : les menaces récurrentes de crue du Rhin. Il semble en effet que de nombreuses pétitions réclamaient des

---

<sup>256</sup> Sur ces assemblée, voir Jossi (C.), «Die Revolutionsverfassung von 1831», art. cit., pp. 193-194.

<sup>257</sup> Quoique Baumgartner organisa l'une des toutes premières assemblées populaires, à Weinfeldén à la fin octobre 1830.

<sup>258</sup> Selon Curti (T.), *Geschichte der Schweiz*, op. cit., p. 425.

<sup>259</sup> Baumgartner (G. J.), *Erlebnisse auf dem Felde der Politik*, op. cit., p. 262, cité par Ehrenzeller (W.), «Gallus Jakob Baumgartner und die st. Gallische Verfassungsrevision von 1830/1831», *Neujahrsblatt des Historischen Vereins des Kantons St. Gallen*, 72, 1932, p. 10. Notre traduction.

travaux pour y remédier. Ces deux éléments ont sans doute fourni les bases d'une critique plus large des autorités politiques de la capitale. Les revendications d'une souveraineté exercée par des assemblées politiques au niveau du district étaient un moyen de défendre le droit pour les populations concernées de définir eux-mêmes la législation nécessaire. Si les débats peuvent laisser paraître une opposition principielle ou théorique à propos de l'exercice de la souveraineté, on ne peut pas ignorer les motifs différents qui animent les protagonistes. Peut-on en même temps se satisfaire d'une opposition entre les défenseurs d'une souveraineté populaire qui «masquerait» des intérêts matériels plus immédiats (fiscalité, correction des eaux du Rhin) et les partisans d'un système représentatif «pur», mus par les doctrines alors en vigueur ? S'il y a peut-être des éléments tactiques propres au déroulement d'un débat constitutionnel (notamment la contrainte de parler au nom du bien commun), il n'en reste pas moins que l'on doit aussi s'interroger sur ce qui motive les «libéraux» partisans d'un système représentatif. Se battent-ils uniquement pour la beauté des doctrines qu'ils prétendent défendre ?

Les libéraux autour de Henne, Baumgartner ou Helbling ont sans doute appris ce qu'était la démocratie dans les Universités, comme le leur reproche Diog. Ils manient effectivement une rhétorique qui puise aux sources du droit public et des doctrines de la souveraineté alors en vogue (Troxler, Snell par exemple). Par-delà l'opposition de style, ces libéraux soutiennent sans doute plus qu'une simple position de principe. Ils défendent une position tout court : tant Baumgartner que Henne sont des purs produits de l'Etat né en 1803. Ils doivent largement ce qu'ils sont à l'Etat, ayant acquis leur position par leur formation, ensuite au sein d'un appareil d'Etat encore fragile, dont les bases administratives, territoriales et politiques sont alors remises en cause. Que deviendraient-ils en effet si le canton devenait une espèce de fédération à huit districts largement autonomes, disposant de leur législation et de leur administration ? Que ferait alors un chancelier d'Etat, un docteur en lettres archiviste à l'Etat ? A l'inverse de Eichmüller par exemple, Henne, Helbling ou Baumgartner n'ont pas construit leur parcours social et politique sur une base locale : ils n'ont jamais eu de mandats politiques locaux, n'ont que peu vécu dans leurs villes ou villages d'origine, ont embrassé relativement vite une formation académique et entamé une carrière professionnelle et politique au niveau cantonal.

Pour reprendre les termes de l'hypothèse posée dans l'introduction de cette section, le débat sur la souveraineté ne se réduit donc ni à une opposition rhétorique sur les manières d'exercer la souveraineté, ni à une opposition entre des intérêts idéels et des intérêts matériels. Il est alimenté par la défense de positions acquises par les uns, relativement inaccessibles pour les autres; il reflète alors les différentes trajectoires des uns et des autres. Anton Henne rejette par exemple le projet démocrate d'instaurer des *Bezirksgemeinden*<sup>260</sup> dans chaque district et soupçonne ses partisans de vouloir défendre des positions acquises à ce niveau : dans ce cas il n'y aurait pas de «volonté populaire, mais seulement les volontés de plusieurs territoires différents, et dans chaque territoire, la volonté de quelques meneurs et autres chefs de tribu [*Häuptling*], souvent des démagogues égoïstes et leurs troupes». Ainsi, ce que certains nomment «la démocratie pure, je voudrais l'appeler la plus impure»<sup>261</sup>. En privé toutefois, l'argument public qui oppose des formes démocratiques différentes se traduit par la défense, chez Baumgartner par exemple, des compétences d'un Parlement cantonal qui, si le système des *Bezirksgemeinde* eût été retenu, en aurait été réduit à «manger des saucisses de Saint-Gall»<sup>262</sup>.

A l'inverse, on peut faire l'hypothèse au moins qu'Eichmüller, les frères Göldi ou Diog n'ont pas la même trajectoire, ne sont pas redevables à l'Etat. Au contraire même, Eichmüller et Göldi ont sans doute en tête le souvenir de la répression de 1814 en même temps qu'ils attribuent la cause de leur malheur aux inactions d'un gouvernement perçu comme lointain et ignorant des besoins des populations des régions qu'ils habitent. Le cas de Diog est plus difficile : il était certes fonctionnaire à ses débuts, mais après son service militaire pour Charles X, il revient à Saint-Gall et cherche sans doute les moyens de retrouver les conditions propices d'une ascension sociale.

---

<sup>260</sup> Le projet de Diog et des démocrates visaient à instaurer, dans chaque district, une assemblée unique (*Bezirksgemeinde*) qui aurait comme compétence d'élire chacune un membre de l'exécutif cantonal et un membre du Tribunal cantonal. C'est une manière de redonner un pouvoir politique au niveau de la participation au pouvoir exécutif et judiciaire à des assemblées qui n'en ont que peu au niveau législatif suite à l'adoption du veto qui prévoit des assemblées de commune dans la procédure de récolte des oppositions.

<sup>261</sup> Henne (J. A.), *Verhandlungen des Verfassungsrathes*, op. cit., p. 48.

<sup>262</sup> Correspondance de Baumgartner citée par Ehrenzeller (W.), «Gallus Jakob Baumgartner», art. cit., p. 20. Notre traduction. Rôle d'autant plus pénible pour un parlementaire que les saucisses de Saint Gall, dit-on, se mangent traditionnellement debout.

Libéraux et démocrates, saisis à travers ce petit échantillon, défendent donc des intérêts. Ceux-ci ne sont pas d'un côté des intérêts idéels que l'on pourrait opposer à des intérêts matériels. Ils renvoient à la représentation des attentes que les uns et les autres se font des modifications discutées. La défense du système représentatif par Henne et Baumgartner signale la construction d'une cause propre : celle du Parlement en tant qu'institution unique de production législative au sein d'un Etat cantonal unifié. Le veto, présenté par la littérature comme un compromis entre partisans et adversaires du système de *Landsgemeinde*, constitue, de fait, un moyen de sauvegarder à la fois les prérogatives du Parlement et l'unité territoriale du canton, deux éléments d'autant plus centraux aux yeux de Henne et de Baumgartner que c'est cela qui a rendu possible leur ascension sociale et leur carrière politique. En adoptant ce point de vue, ils tentent de légitimer les ressources qui leur ont permis d'arriver là où ils sont. «Libéraux» et «démocrates», chacun à leur manière, tentent de valoriser les ressources à la base de leur légitimité et de leur position sociale : primat du Parlement, espace politique cantonal unifié pour les uns; primat des assemblées plus localisées et valorisation du peuple souverain réuni en assemblées pour les autres. Autant que des intérêts, ce sont donc des représentations des profits escomptés par les innovations institutionnelles discutées qui semblent constituer le moteur des oppositions.

### 2.2.2. La pétition contre les Jésuites et l'introduction de l'initiative dans le canton de Vaud : un enjeu fédéral et ses usages locaux au service d'une cause politique (1845)

«Il faut que les pétitions aient de la valeur, qu'elles soient pesées et comptées, et qu'elles entraînent le vote des représentants, quand elles expriment l'opinion de la majorité des citoyens. C'est ainsi seulement que nous entrerons dans le système de la démocratie pure»<sup>263</sup>.

Henri Druey, session du Grand Conseil de mai 1845

La dynamique qui aboutit à l'adoption d'une nouvelle constitution en août 1845 dans le canton de Vaud est particulière, dans la mesure où, contrairement à

---

<sup>263</sup> BSGCVD, 1845, 1, p. 347.

Saint-Gall, la révision ne constitue pas l'objectif explicite et initial des premières mobilisations. Si la souveraineté populaire et les modalités de son exercice sont thématiques, c'est d'abord parce que la pétition lancée par l'*Association patriotique* est d'une ampleur telle qu'elle perturbe la routine de l'ordre parlementaire<sup>264</sup>. La force du nombre que ses partisans mettent en évidence leur sert d'appui à leur demande adressée au Grand Conseil de donner mandat aux délégués vaudois à la prochaine Diète fédérale d'exiger l'expulsion des Jésuites du territoire helvétique.

#### Encadré 9 : La question des Jésuites

Depuis le début des années 1840, les conflits entre élites catholiques et protestantes ont pris de la vigueur au niveau fédéral. Le 31 août 1843, la Diète fédérale vote un compromis dans l'affaire suscitée par la décision des autorités argoviennes en 1841 de fermer les couvents sis sur leur territoire cantonal au motif de leur responsabilité dans les émeutes consécutives à l'adoption contestée de la constitution cantonale. Cette décision constitue depuis lors un point d'achoppement entre les deux confessions. La Diète accepte la proposition du canton d'Argovie de ne rouvrir que les quatre couvents de moniales et de maintenir la suppression des quatre couvents de moines. Les autorités du canton de Lucerne (catholique) décident en 1843 de faire appel aux Jésuites pour leur confier l'instruction publique. Face à ce qu'ils considèrent comme une provocation (les Jésuites passant pour l'avant-garde de la réaction aux yeux des protestants), quelques centaines de francs-tireurs (décembre 1844), tentent une première fois, sans succès, de renverser par la force le régime lucernois. À l'ordre du jour de la Diète fédérale extraordinaire du 24 février 1845 figure la proposition, qui n'obtiendra pas la majorité, d'expulser les Jésuites du territoire helvétique. C'est donc dans un contexte politique tendu que le Grand Conseil vaudois est appelé, lors de la session extraordinaire de février 1845, à donner les instructions, sous forme de mandat impératif, à ses délégués à la Diète. Suite à cette première session extraordinaire, une seconde expédition de corps-francs (env. 3'500 hommes en armes) relancent un assaut. Nouvel échec, nouvelle session extraordinaire le 5 avril. Cette affaire des Jésuites conduira sept cantons catholiques à sceller une union secrète et séparée (d'où le nom de *Sonderbund*) en décembre 1845, et ce en contradiction au Pacte fédéral de 1815<sup>265</sup>. Rendue publique en juin 1846, elle sera condamnée par la Diète qui décide de dissoudre cette alliance par la force en novembre 1847. C'est la guerre dite du *Sonderbund* à l'issue de laquelle émergera, en septembre 1848, la première Constitution de l'Etat fédéral.

Suite aux diverses péripéties des journées de février<sup>266</sup>, un nouveau Grand Conseil est élu et fonctionne comme assemblée constituante. Un projet de

---

<sup>264</sup> J'ai évoqué ces débats dans le premier chapitre.

<sup>265</sup> C'est en tous les cas l'avis des partisans de la dissolution par la force du *Sonderbund*. La querelle, juridique et politique, sur la nature de cette union dura encore longtemps.

<sup>266</sup> Plusieurs récits détaillés nous offrent aujourd'hui un tableau précis des événements. Notamment : Bovey (M.), «L'Association patriotique du canton de Vaud et son intervention dans la politique vaudoise en 1845», art. cit., pp. 157-218 ; Biaudet (J.-C.), «La révolution vaudoise de 1845», *Etudes*

constitution est élaboré et le corps électoral vaudois adopte le nouveau texte en août 1845, quelque neuf mois après la création de l'*Association patriotique*. La nouvelle constitution prévoit un exercice élargi de la souveraineté par le biais de l'*initiative*, instrument offrant la possibilité au corps électoral «de voter sur toute proposition qui [lui] est soumise par le Grand Conseil agissant spontanément ou sur la demande de huit mille citoyens actifs»<sup>267</sup>.

Comment comprendre ces innovations ? De manière analogue au cas saint-gallois, je fais l'hypothèse que c'est l'analyse des relations entre le moment pétitionnaire, le moment parlementaire (la dynamique des débats) et la morphologie des groupes et des individus engagés dans le processus qui permet de rendre compte des transformations constitutionnelles. Comment, à partir de l'émergence du problème des Jésuites, question d'abord fédérale, on aboutit à la transformation de l'ordre politique cantonal et à l'introduction d'une institution originale dans le contexte suisse — et européen! — de l'époque ?

#### *L'Association patriotique : une entreprise «radicale»*

Le succès<sup>268</sup> de la pétition de l'*Association patriotique* (ci-après *AP*) n'est pas dû uniquement à la force du nombre de signatures récoltées. Comme le souligne Contamin, ce n'est ni le nombre, ni la qualité des signataires, ni l'objet discuté qui garantissent le succès d'une pétition. Celui-ci dépend de la relation entre la pétition, le contexte d'énonciation et les positions des récipiendaires. Or, contrairement aux cas les plus fréquents que Contamin semble identifier pour la France<sup>269</sup>, les principaux entrepreneurs de pétition à l'époque de la Régénération

---

*et Lettres*, vol. 64, 1946, pp.1-23 ; Lasserre (A.), «1845 ou la révolution du paradoxe», *Revue Historique Vaudoise*, 1957. Pour un témoignage à chaud, on peut lire avec plaisir Vulliemin (L.), «Le 14 février ou le simple récit de la révolution dans le canton de Vaud», Lausanne, 1845 .

<sup>267</sup> Article 21 de la Constitution de 1845.

<sup>268</sup> On peut parler rétrospectivement de «succès» dans la mesure où les députés vaudois envoyés à la Diète soutiendront, au nom du Grand Conseil, la proposition d'expulser les Jésuites.

<sup>269</sup> Il relève notamment qu'«il arrive que les Chambres soient saisies de pétitions dont le but est essentiellement de mettre à l'ordre du jour une question défendue par ailleurs par certains parlementaires», Contamin (J. G.), *Contribution à une sociologie des usages pluriels des formes de mobilisation : l'exemple de la pétition en France*, op. cit., p. 94.

en Suisse sont dans une large mesure des parlementaires eux-mêmes. C'est particulièrement vrai pour l'AP. Fondée en décembre 1844 par un député, Louis-Henri Delarageaz, elle réunit dans un premier temps des parlementaires uniquement. Parmi le groupe d'au moins sept personnes qui se partagent la rédaction des premiers statuts, l'organisation de la première assemblée générale du 29 décembre 1844 et qui occupera les postes au comité central, on trouve cinq parlementaires en exercice<sup>270</sup>. Ces quelques parlementaires issus de l'AP n'étaient pas isolés au Grand Conseil : ils pouvaient s'appuyer sur une partie importante des députés que l'on commençait à nommer «radicaux», en opposition aux «libéraux» issus de la révolution de 1830. Le travail de l'AP sur la question des Jésuites, puis les journées de février achèveront provisoirement de distinguer le «radicalisme» du «libéralisme».

Pour comprendre le succès de cette association et de sa pétition, et *in fine* l'émergence de la nouvelle constitution cantonale, il convient de revenir brièvement sur les conditions d'émergence du «radicalisme» qu'elle incarne et qui fut le vainqueur de la «Révolution de février».

Dès le milieu des années trente, une précédente association, l'*Association nationale* (ci-après AN) avait été créée dans un contexte dominé par la lutte entre partisans et adversaires de la révision du Pacte fédéral<sup>271</sup>. Si elle disparaît formellement en 1839, diverses sociétés ou associations, locales ou cantonales, poursuivent le combat. La société des «Trois Suisses» émerge à Lausanne sous la direction de Henri Druey en 1839<sup>272</sup>. En juillet 1847, quelques semaines avant l'éclatement de la guerre civile, l'*Association patriotique suisse* réunit et unifie au niveau fédéral les nombreuses sociétés ou associations de ce type qui s'étaient développées en particulier depuis 1844<sup>273</sup>. L'AP fondée en décembre 1844 par

---

<sup>270</sup> Louis-Auguste Delarageaz (depuis 1841), Rodolphe Soutter-Bron (depuis 1836), Charles Veillon (depuis 1838), Henri Fischer (1836) et Marc Blanchenay (date inconnue). S'ajoutent le médecin et historien Auguste Verdeil et Jules Eytel, avocat, futur député en 1845.

<sup>271</sup> Créée à Bad Schinznach en 1835 autour de Ignaz Paul Vital Troxler, émigré allemand devenu citoyen argovien et député au Grand Conseil, cette association prolonge, en la formalisant et l'organisant, la lutte menée par les partisans d'une révision du Pacte fédéral dans un sens plus centralisateur contre les représentants des cantons catholiques et/ou conservateurs.

<sup>272</sup> On y retrouve Louis-Henri Delarageaz.

<sup>273</sup> En 1847, des sections existent dans les cantons de Berne, Genève, Valais, Fribourg, Bâle-ville, Bâle-campagne, Soleure et Argovie. D'autres suivront après 1848 dans les cantons de Lucerne, Saint-Gall, Nidwald et Zoug, malgré un effritement des activités de l'Association patriotique suisse. A noter que c'est le même nom qui sera retenu dans un contexte analogue en 1873 : suite au refus

Delarageaz était l'une de celles-ci. Le 27 janvier 1845, le comité central envoie la circulaire suivante aux différentes sections :

«Dans les circonstances critiques où se trouve la patrie, vous comprendrez qu'une manifestation populaire est indispensable dans notre canton pour conjurer, pendant qu'il est encore temps, l'orage qui nous menace. Nous avons donc l'honneur de vous transmettre une pétition adressée au Grand Conseil appelé à donner des instructions [...]. Cette manifestation étant d'une grande importance dans les conjonctures présentes, nous espérons que vous voudrez bien apporter une grande activité pour procurer le plus de signatures possible»<sup>274</sup>.

Cet appel aux sections locales témoigne de la rapidité et de la force mobilisatrice que l'association a su développer : un mois à peine après son assemblée fondatrice, elle peut se prévaloir de l'appui de sections locales<sup>275</sup> et une mobilisation ultérieure d'environ deux semaines lui permettra de récolter quelque 30'000 signatures, notamment dans le cadre des nombreuses assemblées dont nous avons déjà fait le récit dans la première section de ce chapitre. En moins de deux mois, la question des Jésuites, d'objet d'abord fédéral, devient un enjeu cantonal et provoque, via le travail de l'*Association patriotique*, la chute du gouvernement en place et le renouvellement du Grand Conseil.

Fille putative de l'*Association nationale* et de ses avatars successifs tous issus d'une matrice clairement fédérale, l'*AP* prolonge les luttes qui ont structuré les conflits à ce niveau depuis 1832<sup>276</sup>. C'est sur ces enjeux que semble dans un premier temps se structurer l'opposition, dans le canton de Vaud entre «libéraux» et «radicaux»<sup>277</sup>. La trajectoire de Henri Druey permet de l'éclairer. Jeune député et avocat, acquis au libéralisme de 1830 (bien qu'il se définisse comme «conservateur» quand il refuse par exemple toute légitimité au pétitionnement) il

---

populaire du projet de révision de la Constitution fédérale de 1872, les partisans d'une révision (re-)créent cette association dans le but explicite de relancer la révision et de contribuer à son acceptation.

<sup>274</sup> ACV, «Circulaire [de l'association patriotique]», K. 35, N° 17. A noter l'usage du terme de «manifestation».

<sup>275</sup> La première section fut constituée à Morges, fief de Delarageaz. Selon Bovey, l'Association s'est notamment appuyé sur l'existence de «bibliothèques démocratiques» créées depuis la fin des années 1830. Plus généralement, les sections sont surtout présentes dans les communes urbaines, en particulier du bord du Lac. L'existence de sections à Bex et Aigle, à la frontière valaisanne, étant expliquée par l'arrivée de radicaux du Bas-Valais en 1844, suite à la défaite militaire contre les conservateurs.

<sup>276</sup> En plus de la révision avortée du Pacte fédéral, il faut rajouter les crises de Neuchâtel, Bâle ou Schwytz qui ont structuré les oppositions politiques du moment.

<sup>277</sup> Ce point est soulevé par Lasserre (A.), *Henri Druey, op. cit.* p. 324 pour le canton de Vaud. Plus généralement, pour le «radicalisme» en Suisse, par Gruner (E.), *Die Parteien in der Schweiz, op. cit.*, en particulier les pages 73-101.

est élu à la Diète, envoyé à ce titre comme commissaire fédéral à Bâle lors de la guerre civile de 1832. Il ne cessera alors de prendre position, comme «radical» sur les questions fédérales évoquées, pour ensuite prendre part à la création de l'*Association nationale* en 1835<sup>278</sup>.

Mais cette opposition entre libéralisme et radicalisme ne s'est pas seulement construite par rapport à des enjeux fédéraux. Au niveau cantonal, les premières dissensions au sein de la famille des «libéraux» de la Régénération émergent lors de débats qui dès 1835 occuperont régulièrement le Grand Conseil : les indemnités parlementaires. C'est moins un radicalisme préconstitué qui défend l'introduction puis l'augmentation des indemnités contre un libéralisme qui s'y oppose que les partisans et adversaires de la mesure envisagée qui tendent à se reconnaître progressivement sous les étiquettes «libérale» et «radicale». Ce d'autant plus qu'en dehors cette fois des murs du Parlement, et si l'on accepte de sortir en même temps d'une analyse qui relie la formation des groupes à la seule défense de positions politiques ou idéologiques, ceux que l'on appellera bientôt les «radicaux» inventent des nouvelles manières de faire de la politique<sup>279</sup>. Ce sont eux en effet qui organisent des assemblées populaires durant lesquelles on présente les candidats aux élections, on fait signer des pétitions, où l'on produit des discours sur les enjeux du moment.

Le travail de mobilisation entamé sous les auspices de l'*Association patriotique* en décembre 1844 et provisoirement achevé avec les journées de février va se poursuivre lors des élections au nouveau Grand Conseil, puis sur l'ensemble de la période de révision. Dernière astuce, l'*Association patriotique* diffuse la liste nominale du vote du précédent Grand Conseil sur la question des Jésuites avec en regard du nom de chaque député le qualificatif de «bon» ou «mauvais». Cela n'a pas peu contribué à renforcer plus encore la division entre «libéraux» et

---

<sup>278</sup> Henri Druey (1799-1855). Avocat à Moudon, dans le Nord-Vaudois, il est élu au Grand Conseil dès 1828 où il siègera jusqu'en 1848. En 1831, il est élu au Conseil d'Etat au lendemain de la Régénération. Membre de l'Association nationale dès 1834 et leader de la section lausannoise, il se «radicalise» d'abord en relation avec les affaires fédérales avant de s'impliquer, en tant que Conseiller d'Etat, avec son collègue Louis Blanchenay et Delarageaz, dans la Révolution de février. Il sera, avec Blanchenay, le seul Conseiller d'Etat réélu. En 1848, il est membre de la commission de révision et prend une part active à l'élaboration de la Constitution fédérale. Il fait ensuite partie du tout premier Conseil fédéral où il siègera jusqu'à sa mort en 1855.

<sup>279</sup> Une analyse détaillée de ces transformations est fournie par Riccard (S.), *Construction et formalisation de la lutte politique*, Mémoire de licence de science politique, Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques, 2001.

«radicaux», division qui s’installe alors de manière claire dans le paysage politique cantonal : les «libéraux» sont alors ceux qui n’avaient pas voté pour l’expulsion des Jésuites lors de la session de février. Ils ne sont plus qu’une «trentaine» dans la nouvelle assemblée élue le 25 février<sup>280</sup>.

Contrairement aux analyses menées sur les cantons de Saint-Gall et d’Argovie<sup>281</sup>, la description de la nouvelle assemblée s’est révélée ici plus difficile. Les registres de présence du Grand Conseil, puis du Grand Conseil constituant, d’une manière générale les sources relatives au personnel politique dans le canton de Vaud sont de nettement moins bonne qualité<sup>282</sup>. Néanmoins, à partir de la littérature existante sur la période, on peut dresser un portrait général de l’évolution de la morphologie du personnel politique engagé dans la révision, en rappelant que si l’*Association patriotique* y joua un rôle central, elle n’a pas fourni à elle seule la totalité de la députation du Grand Conseil constituant de 1845.

Selon la *Gazette de Lausanne*, journal libéral qui commente l’élection, le Grand Conseil est «plus juvénile [...], la moyenne d’âge des députés paraît un peu en-dessous des quarante ans. Du reste, sauf cette différence, l’assemblée ressemble à l’ancienne autant que deux grands conseils peuvent se ressembler. Seulement on trouve moins de figures appartenant au monde élégant, et un certain nombre de campagnards de plus»<sup>283</sup>. Les descriptions disponibles de la morphologie du Grand Conseil sont sommaires. Confirmant les propos de la *Gazette de Lausanne*,

---

<sup>280</sup> Gilliard (C.), «La révolution vaudoise de 1845», in *Feuille centrale de la Société de Zofingue*, Genève, 1900-1901, p. 135, cité par Bovey (M.), «L’Association patriotique.», art. cit., p. 172. Selon Bovard, sur les 194 membres élus le 24 février, il n’y a plus qu’une «douzaine de libéraux seulement [qui] ont résisté à la force du torrent», *Le Gouvernement vaudois de 1803 à 1962. Récits et portraits*, Morges, Peyrollaz, 1982, p. 105. Boisot, dans ses mémoires, parle des membres «nouveaux, au nombre d’une centaine, [...] presque tous choisis dans le parti dominant et liberticide. [...] Ainsi, le Grand Conseil ne compta dans son sein qu’un très petit nombre de conservateurs ou de libéraux». Boisot (G.), *Mémoires*, 6 volumes manuscrits, BCU/D, J 5160, vol. 3, p. 69.

<sup>281</sup> Voir ci-dessous le point 2.2.3.

<sup>282</sup> En effet, si les procès-verbaux des séances du législatif sont imprimés depuis 1831 et constituent une ressource essentielle et d’une qualité unique, les députés n’y sont malheureusement présentés que par leur nom, leur prénom et leur lieu d’origine. Il ne permettent pas d’accéder aux professions ou aux mandats politiques exercés. J’ai consulté également l’*Annuaire officiel du canton de Vaud*, publié depuis 1816 et qui contient la liste des membres du Grand Conseil, du gouvernement ainsi que tous les fonctionnaires et le clergé. Mais il n’y a pas d’informations sur la profession ou les mandats politiques locaux. Par ailleurs, mis à part une enquête sur les membres de l’exécutif (Bovard (P.A), *Le gouvernement vaudois*, op. cit.), il n’existe pas d’enquête détaillée sur le personnel politique vaudois du dix-neuvième siècle.

<sup>283</sup> *Gazette de Lausanne*, 7. 3. 1845 (ci-après *GdL*), cité par Bovey (M.), «L’association patriotique.», art. cit., p. 192.

plusieurs auteurs relèvent d'une manière générale qu'il n'y a pas de bouleversement important de l'origine socio-professionnelle des députés entre 1830 et 1845. Certes les «libéraux» au pouvoir dès les années 1830 sont un peu plus des propriétaires terriens, un peu plus universitaires et urbains que la députation de 1845. Mais les professions libérales dominent en 1830 comme en 1845, avec l'apparition de quelques éléments issus d'une petite-bourgeoisie industrielle et commerçante. André Lasserre insiste sur la présence d'un «groupe paysan» majoritaire en 1845, sans que l'on sache véritablement ce que sont ces «paysans»<sup>284</sup>. De plus, le seul exemple, emblématique, de Druey qui se définit comme «conservateur» avant de se reconnaître «radical» montre l'importance de la prise en compte des trajectoires individuelles, de sorte que toute tentative de comparaison du personnel politique à partir de la composition de deux assemblées et des catégories socio-professionnelles ne peut être qu'au mieux indicative. De plus, il n'est pas possible d'enrichir ces descriptions à l'aide de la variable «capital politique», dans la mesure où la littérature secondaire ne l'exploite pas systématiquement et où il n'a pas été possible, pour les raisons indiquées précédemment, de mener cette enquête dans le cadre de ce travail.

Quoiqu'il en soit, la nouvelle Chambre n'est pas entièrement soumise aux vues des vainqueurs de la Révolution. L'opposition entre «libéraux» et «radicaux», née en quelque sorte en négatif en rapport à la question des Jésuites, ne permet pas de comprendre à elle seule la dynamique des débats et leurs résultats. Signe de cette incertitude, l'*Association patriotique* ne va pas cesser de se mobiliser en dehors des murs du Parlement : elle pétitionne, elle édicte un projet de Constitution en parallèle à celui de la commission et elle organise en juillet, entre les deux débats, des assemblées populaires.

### *La dynamique de révision*

Après le moment insurrectionnel des journées de février, la révision suit un cours plus routinier : une commission constituante est nommée, elle reçoit et classe

---

<sup>284</sup> Lasserre (A.), art. cit.

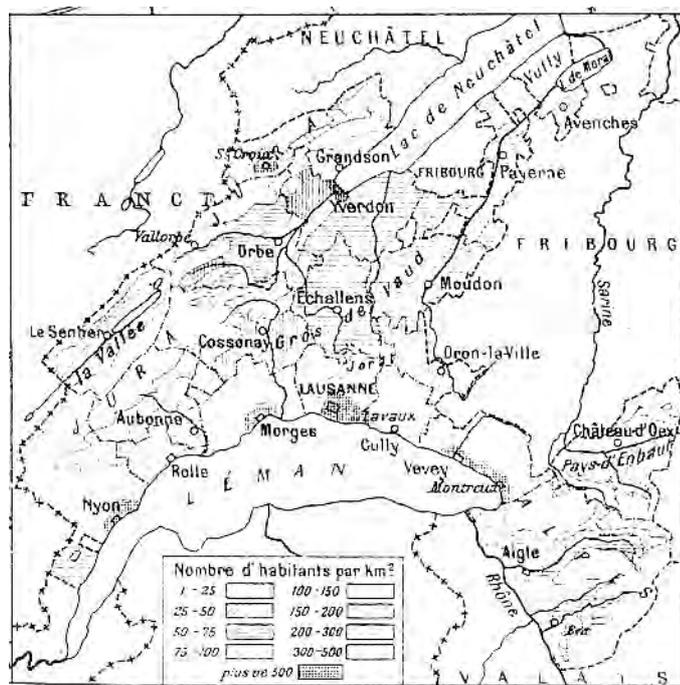
les nombreuses pétitions qui lui parviennent et elle élabore un projet de constitution, ensuite discutée en plénière.

A partir des pétitions, on peut se constituer une image de l'identité des groupes exprimant des revendications et des thématiques dominantes sur lesquelles portent ces dernières. On constate que l'AP n'est pas, et de loin, la seule à pétitionner.

#### Encadré 10 : Qu'est-ce qu'un canton ? Le canton de Vaud

Le canton de Vaud est également intégré dans la Confédération helvétique en 1803. Mais, contrairement aux « créations » argovienne et saint-galloise, le canton de Vaud peut se prévaloir d'une histoire plus ancienne : le territoire qu'il recouvre est à peu près le même que celui de 1536, année de la victoire des protestants bernois sur le Duc de Savoie et l'évêque de Lausanne. La Réforme s'imposa partout à l'exception des communes d'Echallens, Assens et Bottens. Des résistances face au pouvoir bernois virent le jour dans le courant du dix-huitième siècle et ce n'est qu'à la faveur de la Révolution française et de l'intervention de Bonaparte que le canton accéda à l'indépendance en 1798 (la République du Léman, puis le Canton du Léman) pour entrer dans la Confédération issue de l'Acte de Médiation. Son existence fut confirmée et reconnue par le Pacte fédéral de 1815, malgré quelques velléités bernoises de reconquête. Les hommes de 1803 restaient au pouvoir. Les principaux troubles intérieurs ont été provoqués dans les années 1820 par l'émergence du Réveil, mouvement protestant dissident qui fut sévèrement réprimé par les autorités.

C'est à l'époque un canton essentiellement agricole (dont une bonne partie viticole) avec quelques poches de développement industriel (le fer, le minerai et l'horlogerie dans le nord du canton). Les élites politiques qui conduisent la révision de 1830 sont toutefois issus principalement des villes (en particulier Lausanne), ils sont juristes, médecins ou professeurs, catégories typiques de la *Bildungsbürgertum*.



Source : *Dictionnaire géographique de la Suisse*, Neuchâtel, Attinger, 1902-1912

Suivant le travail de synthèse élaboré par les soins de la commission<sup>285</sup>, 316 pétitions réunissant 18'048 signatures sont enregistrées entre mars et avril 1845, soit avant la première séance plénière. Les pétitions contiennent en général plusieurs revendications sur des thèmes divers dont la commission dresse un inventaire dans son rapport. Il y a 18 thèmes principaux : de «l'état politique du citoyen», à «l'imposition», en passant par «l'exercice de la souveraineté» ou l'«émancipation des communes». La commission effectue en outre un classement par ordre d'importance en fonction des signatures cumulées sur les différents objets : 113 pétitions réunissant 6832 signatures évoquent l'âge de la majorité politique, 58 pétitions avec 4077 paraphes demandent l'introduction du veto en matière législative, plusieurs séries de pétitions réclament des modifications du fonctionnement et des attributions du Grand Conseil (cumul, incompatibilités, indemnités, durée des mandats etc.). Mais les revendications les plus soutenues touchent à la réforme de la justice : 220 pétitions (soit près des trois-quarts de l'ensemble des pétitions reçues) exigent l'introduction du jury populaire en droit pénal et, dans une moindre mesure, en droit civil.

La forme des pétitions permet également d'entrer de manière fragile et indicative dans les logiques de mobilisation. On l'a vu pour la pétition des Jésuites : une association récente, mais organisée, qui conduit une mobilisation très structurée en s'appuyant sur la distribution d'une pétition uniforme distribuée à des sections locales. Or, parmi les pétitions adressées à la commission constituante entre mars et avril, aucune ne relève de ce modèle. Mis à part le projet de constitution de l'AP qui prévoit des pages blanches pour les signatures, les auteurs des autres pétitions n'apparaissent jamais. Seules les pétitions réclamant ou s'opposant à l'introduction des jurys en matière civile et pénale sont imprimées, apparemment distribuées dans de nombreuses communes. On relèvera à cet égard que les signatures sont souvent emmenées par le syndic dont le nom figure en tête de liste<sup>286</sup>. D'autres pétitions, plurithématiques cette fois, sont également

---

<sup>285</sup> ACV, K. 37, N° 1-833. Ce carton de pétitions fournit une base intéressante pour saisir les modalités ordinaires du rapport au politique. Le traitement que je lui réserve ici est limité à un repérage grossier des thèmes et des groupes mobilisés.

<sup>286</sup> Par exemple ACV KI 37 n° 140.

«autographiées» et proviennent par exemple de plusieurs communes d'un même district<sup>287</sup>.

En résumé donc, hormis l'*AP*, point d'association, de «parti», de groupes clairement identifiables, mais sans doute des notables locaux, comme les syndic<sup>288</sup>. Tant dans le classement de la commission que dans les logiques apparentes de récolte de signatures, une figure émerge : la commune. En effet, un des tableaux récapitulatifs de la commission liste les communes pétitionnaires et le nombre de signatures qui en sont issues, toutes revendications confondues. Cette prééminence de la commune et de ses autorités se retrouve dans l'un des points soulevés par les pétitions. 40 formulaires représentant 2084 signatures réclament plus d'autonomie et d'indépendance pour les communes. Si ce n'est pas l'un des thèmes les plus fréquemment évoqués, il sera l'un des objets principaux du second pétitionnement qui suit les premiers débats du Grand Conseil. Entre mai et juin 1845, en effet, la commission transmet au Grand Conseil un rapport analogue duquel émerge de manière majoritaire cette fois, cette question des «intérêts communaux». Sur la centaine de pétitions reçues alors par la commission, près de 70 concernent cette question, alors que les autres thèmes évoqués lors du premier pétitionnement sont soit à nouveau mentionnés, mais de manière moindre, soit ont disparu. Enfin, dans une dernière série de pétitions qui suit le second rapport de la commission (entre juin et juillet), on retrouve une série de pétitions défendant les «intérêts communaux». Bien qu'elles ne contiennent aucune indication sur leurs auteurs, elles sont pour une bonne part d'entre elles<sup>289</sup> de facture identique.

Si j'ai mis en évidence le poids et la présence des autorités communales dans le pétitionnement, c'est qu'ils constituent un élément clé pour comprendre les débats relatifs à l'introduction de l'initiative. Les débats sur l'exercice de la souveraineté populaire occuperont une bonne partie des séances du Grand Conseil constituant.

---

<sup>287</sup> Par exemple ACV KI 37 n° 170 à 175 et 180 à 190. Pétitions toutes issues des communes du district d'Yverdon et des environs. Une note invite à renvoyer les pétitions signées au syndic d'Yverdon. Une autre remarque précise que tout citoyen qui ne serait pas d'accord avec l'un ou l'autre des revendications, numérotées, doit l'indiquer en regard de sa signature. A première vue, ces réserves ne furent que peu exprimées.

<sup>288</sup> Sur ce point, voir l'exemple très différent de la révision argovienne décrit ci-après.

<sup>289</sup> Sur les 59 pétitions numérotées de 377 à 434, 36 sont absolument identiques. Les autres reprennent pour une bonne part les arguments mais sous une forme graphique différente. Tout porte à croire là également qu'une organisation structurée a rendu possible la diffusion d'une pétition uniforme et la récolte des signatures.

Dans un premier temps, les délibérations tournent autour de la question générale de la législation directe et de la souveraineté populaire. L'initiative proposée par l'AP passera à la trappe, avant d'être réintroduite à l'issue du second débat, mais au prix d'une concession sur les modalités d'application. En effet, l'un des points les plus débattus concernait le choix du type d'assemblées dans lesquelles devait se dérouler un éventuel scrutin organisé en vertu du nouvel instrument. Le projet défendu par l'AP prévoyait les assemblées de cercles. En fin de compte, ce sont les assemblées de communes qui seront choisies.

Si les «radicaux» se réunissent autour de l'expulsion des Jésuites, ils ne sont pas tous de chauds partisans de la législation directe. Lors de ces débats, les dissensions surgissent. Je prétends que c'est bien la présence forte de représentants des autorités communales au sein du Grand Conseil constituant qui permet de comprendre le choix final des assemblées de commune contre les assemblées de cercle. Autrement dit, comme à Saint-Gall, les positions se définissent certes en fonction de croyances et d'intérêts, mais surtout en relation aux attentes que les uns et les autres se font des effets de l'institution sur la valorisation-dévalorisation des ressources et des positions respectives.

### *La commune ou le cercle ? un enjeu de taille*

Tant lors des débats parlementaires provoqués par la pétition de l'AP que lors des mobilisations et des pétitionnements ordinaires, la thématique de la souveraineté s'est révélée centrale<sup>290</sup>. Elle se traduira, dans le nouveau texte constitutionnel, par la confirmation de la sanction populaire obligatoire de la Constitution adoptée en 1830 et par l'introduction de l'*initiative*. Le corps électoral peut désormais voter sur toute proposition soumise aux assemblées de commune par le Grand Conseil «agissant spontanément [comme avant] ou sur la demande de 8'000 citoyens». Plus généralement, la nouvelle Constitution confirme les acquis

---

<sup>290</sup> Un exemple : lors du déplacement de la délégation de la ville de Lausanne à l'assemblée de Lutry du 9 février appelée à se prononcer sur la question des Jésuites, en plus des drapeaux, était visible «une grande bannière blanche, sur laquelle se lisaient en gros caractères ces mots "Constitution du Canton de Vaud. Article premier. LA SOUVERAINETE RESIDE DANS LE PEUPLE"», cité par le *NV*, 11. 2. 1845 (souligné par le *NV*).

libéraux sur les droits individuels et les libertés publiques et innove essentiellement sur l'organisation du pouvoir exécutif et judiciaire, l'organisation des communes, les attributions et le fonctionnement du Grand Conseil (mandats, indemnités, initiative législative renforcée). Par contre, d'autres points soutenus par l'AP ne seront pas adoptés, en particulier le jury en matière civile et le droit au travail. Les travaux de révision montrent donc que les partisans de l'expulsion des Jésuites ne sont pas tous des fervents défenseurs du programme radical. Ces dissensions sont en particulier visibles dans les débats qui portent sur l'exercice de la souveraineté populaire.

Entre les projets de la commission constituante et les deux lectures en séance plénière, les prises de position sont nombreuses et les débats très nourris<sup>291</sup>. Ils ne s'articulent pas, ou seulement de manière ponctuelle et minimale, entre partisans et adversaires du *principe* de la souveraineté populaire. C'est en tous les cas ce que prétend le député Muret-Tallichet<sup>292</sup>, qui n'est pas un proche de l'AP, quand il déclare que «chacun sent la nécessité d'une intervention directe du peuple dans les affaires»<sup>293</sup>. Peut-être fait-il de cette nécessité vertu, voyant bien que la majorité de l'assemblée est favorable à ce principe. Les débats portent dans un premier temps sur la panoplie des droits populaires à adopter. Le projet de la commission constituante, faisant écho aux diverses pétitions reçues, prévoit le veto, l'initiative et le droit de révoquer les mandataires. Finalement, le projet discuté en plénière ne retient plus que l'initiative définie de la manière suivante à l'article 22 : les assemblées de cercle obtiennent la compétence de

*«discuter sur toute matière constitutionnelle, législative ou administrative et de recueillir les voix émises, soit à l'appui d'une proposition à soumettre au peuple [8'000 voix nécessaires, n.d.a.], soit à l'appui d'une proposition soumise au peuple [si la procédure de récolte parvient à son terme, n.d.a.]; dans ce cas, la majorité des voix de toutes les assemblées de cercle forment une décision obligatoire»*<sup>294</sup>.

---

<sup>291</sup> D'une manière générale, je me suis appuyé sur l'ouvrage de Meuwly (O.), *Histoire des droits politiques*, op. cit., pour les débats de la commission constituante que je n'ai moi-même pas consultés. En revanche, pour les débats du Grand Conseil, je m'appuie à la fois sur Meuwly et sur mes propres dépouillements des bulletins de séance.

<sup>292</sup> Jules Muret-Tallichet (1805-1880). Avocat, député du cercle de Morges. Conseiller d'Etat sortant. Meuwly le qualifie d'«indépendant de tendance libérale». En tous les cas, il n'était pas partisan de l'expulsion des Jésuites et il perdit ses mandats politiques à l'issue des journées de février et des élections qui s'ensuivirent.

<sup>293</sup> «Session ordinaire du printemps», *BSGCVD*, 1845, 1, p. 163.

<sup>294</sup> Cité par Meuwly (O.), *Histoire des droits politiques*, op. cit., p. 204. Ce projet de la commission prévoit donc que le soutien apporté à une initiative peut se faire par la tenue d'une assemblée où les

Les débats sur les droits populaires sont, comme le relève Olivier Meuwly, effectivement difficiles à suivre<sup>295</sup>. L'enjeu réside moins dans le choix des termes que dans le souci de définir ce que Druey appelle une «souveraineté organisée»<sup>296</sup>. En effet, si le referendum est peu évoqué, on parle de *veto*, de *sanction* ou d'*initiative* et on use de périphrases pour définir les compétences nouvelles du corps électoral. Le projet de la commission prévoyait une *initiative* et un vote par les assemblées de cercles (au nombre de 60), les mêmes qui étaient compétentes pour l'élection au Grand Conseil. Lors du premier débat, le colonel Frossard<sup>297</sup> propose un amendement qui limite les droits populaires au seul exercice de la sanction de la constitution et des propositions émanant du Grand Conseil. Le projet d'attribuer au corps électoral la possibilité, moyennant la récolte de 8'000 signatures, de lancer une procédure analogue est enterrée à l'issue du premier débat. Lors du second débat, précédé d'une mobilisation de l'AP<sup>298</sup>, les articles sont à nouveau discutés. L'initiative est réintroduite, suite à un amendement de Delarageaz, mais au prix d'une concession importante. Ce sont désormais les assemblées de *communes* qui peuvent voter sur toute proposition émanant du Grand Conseil «agissant spontanément ou sur la demande de 8'000 citoyens». L'initiative est donc sauvée, mais au prix d'un transfert de compétences aux assemblées de commune, contre l'avis initial de la commission, de l'AP, de Druey et de quelques autres hommes forts du «radicalisme». Quel est donc l'enjeu de cette opposition entre partisans et adversaires du vote en assemblées de cercle ?

Dès l'amorce du débat sur la souveraineté, plusieurs voix s'élèvent pour donner de véritables compétences législatives aux assemblées de cercle, appuyant le projet de la commission constituante. Face à elles, certains proposent certes de

---

voix sont récoltées, plutôt que les signatures écrites. Nous reviendrons sur cette question de la signature dans le chapitre 5 («Signer, faire signer»).

<sup>295</sup> On ne suit plus Meuwly quand, faisant preuve d'un juridisme un peu excessif, il déplore le «défaut de rigueur dans le vocabulaire», Meuwly (O.), *Histoire des droits politiques*, op. cit., p. 203. L'instabilité du vocabulaire semble au contraire normale dans un contexte d'invention institutionnelle.

<sup>296</sup> BSGCVD, 1845, 1, p. 355.

<sup>297</sup> Louis Frossard (1796-1853), ingénieur et colonel, député de Moudon de 1835 à 1853. Libéral-conservateur selon Meuwly.

<sup>298</sup> Plusieurs assemblées sont organisées. En particulier, le 29 juin, une semaine avant le second débat du Grand Conseil prévu le 7 juillet, une assemblée se réunit à Yverdon pour discuter du jury et de l'initiative. Le dimanche suivant également, à Rolle, sur les mêmes sujets. A chaque fois des orateurs connus prennent la parole : Eytel, Druey, Delarageaz, etc. Bovey (M.), «L'Association patriotique», art. cit., p. 204-205.

maintenir l'initiative, mais d'organiser la votation au niveau communal. A l'influence redoutée des préfets, des avocats ou des régents (instituteurs) dans les assemblées de cercle, les autres invoquent au contraire le danger des «influences personnelles» dans les assemblées de commune<sup>299</sup>. Delarageaz ne nie pas les influences, mais soutient qu'il y a avantage à être réunis en grand nombre, car les «influences se balancent»<sup>300</sup>. Personne ne nie l'existence d'influences, les divergences portant plutôt sur leurs nature et leurs effets. Eytel défend les assemblées de cercle, prétextant que les cercles «n'ont aucun intérêt matériel et de co-propriété; c'est bien plutôt avec les assemblées de commune qui sont en quelque sorte des familles»<sup>301</sup>. Cette idée rejoint un autre argument avancé par les partisans des assemblées de cercle : la défense des intérêts locaux ne peut être évitée, mais en votant au niveau du cercle, ceux-ci s'équilibreront sur l'ensemble du canton, comme l'indique Druey :

*«Les assemblées de cercle ne seront pas toujours unanimes, et à ce qu'un cercle aura voté, un autre cercle pourra opposer un vote différent; par exemple si la montagne demande l'abolition des impôts sur le vin, le vignoble saura bien s'y opposer, et ainsi de suite. D'ailleurs, cela se passera au grand jour, les publications officielles en feront mention. Il y a des intérêts divers : ces intérêts se croiseront. S'il n'y avait que deux partis, le cas serait différent; mais ce n'est pas ce qui arrivera et tous les voeux se balanceront [...]»<sup>302</sup>.*

Mais c'est précisément cet équilibre que Vuillet voit mis en danger. L'initiative risque de dresser les parties du canton les unes contre les autres et de menacer l'unité cantonale<sup>303</sup> : «Si nous votons en assemblée de cercle, nous arriverons à 60 gouvernements, ce qui nous conduirait tôt ou tard à la guerre civile. Le gouvernement ne serait plus un gouvernement, il n'y aurait plus d'unité et le canton de Vaud deviendrait une petite Espagne»<sup>304</sup>. L'argument est toutefois vite retourné : il faut préférer un fédéralisme au niveau des cercles, qu'un fédéralisme des communes dira par exemple Eytel. Pour concilier ses vues opposées, tout en

---

<sup>299</sup> BSGCVD, 1845, 1, p. 337, intervention du député Pittet.

<sup>300</sup> *Ibid.*, p. 339.

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 347.

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 342, intervention du Conseiller d'Etat Druey.

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 343. On retrouve cet argument à Saint-Gall, quand les Henne, Baumgartner ou Helbling redoutait une «fédéralisation» du canton en cas de compétences importantes dévolues aux *Bezirksgemeinde*.

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 340-341.

marquant sa préférence pour les assemblées de commune, Pidou<sup>305</sup> rappelle que l'essentiel en fin de compte, c'est «le vote individuel [...] ; on ne votera pas par commune; ce n'est pas la majorité des communes qui se prononcera; chacun émettra un vote individuel. Que, pour former le scrutin général, il y ait 388 petites boîtes de vote, ou 60 grosses, cela importe assez peu. Il ne s'agit que d'un mode de procéder»<sup>306</sup>. C'est la même rhétorique que l'on retrouve enfin chez les partisans d'une solution pragmatique : les assemblées de communes, c'est plus simple à organiser, cela nécessite moins de déplacement et de temps. Comme le relève le même Pidou : «Le grand avantage du vote par commune, c'est qu'on pourra consulter le peuple fréquemment; un avis au public, un coup de cloche et en moins de rien l'opération sera faite»<sup>307</sup>. Frossard prolonge l'argument en prétendant que «c'est dans les assemblées de commune qu'on aura l'expression de la volonté du plus grand nombre de citoyens; c'est ainsi seulement qu'on obtiendra la vérité»<sup>308</sup>.

Ce sont donc finalement les partisans d'un vote par les assemblées de commune qui l'emporteront. Sur un autre point de la procédure prévue pour l'initiative, la commune et ses autorités vont également occuper une position centrale. Renvoyée au travail du législateur, la fixation de la procédure débouchera sur la loi sur l'exercice de la souveraineté populaire du 26 janvier 1846<sup>309</sup>. Celle-ci prévoit que les municipalités contrôlent et attestent la qualité de citoyen actif des signataires<sup>310</sup> ; c'est également au greffe municipal qu'est déposée la «pétition» avant d'être envoyée au Grand Conseil. La commune apparaît donc bien comme le point de départ et d'arrivée de l'exercice du droit d'initiative : en amont, la mobilisation ne peut se faire que de commune à commune, avec l'espoir que la somme cumulée des citoyens-signataires atteigne en tout 8'000<sup>311</sup>. En aval, le vote

---

<sup>305</sup> Président de la Constituante, vieux routinier de la vie politique vaudoise, déjà président de l'Assemblée constituante de 1831.

<sup>306</sup> *Ibid*, p. 349. Nous revenons dans le chapitre 4 sur les modalités pratiques de l'acte de vote dans le canton de Vaud.

<sup>307</sup> *Ibid*, p. 346. Le colonel Bontems quant à lui déclare ne guère comprendre «ces 60 landsgemeinde discutantes et délibérantes, ce millier d'électeurs peu habitués aux formes parlementaires discutant des jours entiers», *Ibid*, p. 351.

<sup>308</sup> *Ibid*, p. 353.

<sup>309</sup> «Loi du 28 janvier 1846 sur l'exercice de la souveraineté du peuple», *RLDA*, 1846, pp. 18-28.

<sup>310</sup> Il apparaît donc que seule la signature écrite soit alors retenue, contre l'avis de la commission qui proposait de réunir les oppositions en assemblées et par oral.

<sup>311</sup> Les formulaires reçus par le Grand Conseil sont valables trois mois pendant lesquels le chiffre de huit mille doit être atteint. La délai court à partir de la date de la déclaration de la Municipalité qui confirme la capacité civique des signataires.

éventuel s'effectue là aussi au niveau communal, dans le cadre d'assemblées générales de commune aux compétences désormais élargies.

L'introduction de l'initiative constitue sans doute une victoire des «radicaux» qui parviennent à imposer une conception nouvelle de la souveraineté populaire. Elle est perçue alors par les contemporains comme l'exercice réglé et contrôlé de la pétition et les radicaux y sont sans doute d'autant plus favorables qu'au-delà du principe nouveau qu'elle incarne, son maniement semble réservé à ceux capables de l'organiser, en l'occurrence d'abord l'AP<sup>312</sup>. Toutefois, une question demeure : les Druey, Delarageaz ou Eytel étaient en même temps opposés à l'octroi de compétences aux assemblées de commune sur cette question. Sous cet angle, il s'agit sans aucun doute d'un échec. Comment comprendre cette opposition ? Malgré la faiblesse des «libéraux», la majorité de l'assemblée a confirmé cette prééminence de la commune comme lieu central de l'exercice de la souveraineté. C'est donc dire que parmi les «radicaux», nombreux ont été ceux qui ont soutenu cette option. En plus des arguments avancés par les uns et les autres, c'est la position occupée précisément au niveau local qui a déterminé les prises de position. Autrement dit, il est probable que parmi l'assemblée, nombreux étaient ceux qui occupaient une position de syndic, de secrétaire ou d'élus communaux et qui ont tenté par là de préserver des règles du jeu à même de garantir – voire d'augmenter –, dans le nouveau système, la valeur des ressources qui leur ont permis d'accéder à ces positions.

Cet épisode entre en résonance avec les résultats de l'enquête sur le veto à Saint-Gall. A l'instar des Henne, Baumgartner ou Helbling par exemple, les Druey, Delarageaz ou Eytel, en refusant les compétences aux assemblées de commune, refusent en même temps un système dont ils n'ont jamais bénéficié. Il faudrait ici creuser, mais les sources manquent, la proportion des députés de 1845 qui sont au bénéfice d'un mandat au niveau communal. Les leaders de l'AP ne semblent que fort peu dotés en capital politique local. En critiquant l'esprit de localité qui selon eux, mine l'exercice de la souveraineté, ils semblent faire de nécessité vertu. Les dynamiques d'institutionnalisation sont donc étroitement liées à des tentatives

---

<sup>312</sup> Signe ultérieur qui le confirme : aucun groupe ne lancera d'initiative pendant les décennies qui suivirent. Seule tentative faite mais qui n'aboutira pas, en 1847, des libéraux tentent de récolter des signatures pour demander (encore!) une solution pacifique dans l'affaire des Jésuites. Elle ne parviendra qu'à récolter 6'478 paraphes. ACV, «Lettre-pétition au Grand Conseil (initiative pour la paix)», K. 35, N° 22.

menées par différents groupes pour valoriser les types de ressources utilisées jusqu'alors pour occuper des positions dans le champ politique. L'initiative est une réussite pour les membres de l'AP, le vote à la commune constituant par contre une victoire probable d'individus à la trajectoire politique différente, marquée par la détention de ressources d'abord locales. Dit autrement encore, à un capital notabiliaire détenu par les partisans du vote à la commune s'oppose un capital plutôt militant — et ou acquis d'abord et surtout au niveau cantonal — en mains des membres de l'AP et de ses alliés.

L'introduction de la double initiative dans le canton d'Argovie à l'issue de la révision constitutionnelle de 1849-1852 permet d'éprouver plus avant cette hypothèse sur les dynamiques d'institutionnalisation : l'émergence de formes de législation directe est étroitement liée aux luttes que les uns et les autres engagent, en fonction des attentes qu'ils ont des effets supposés de l'institution et en fonction des différents types de ressources, individuelles ou collectives, qu'ils tentent de valoriser. En l'occurrence, cet épisode souligne l'importance des mobilisations des autorités communales et de groupes professionnels naissants dans le processus d'innovation institutionnelle.

### 2.2.3. La représentation d'intérêts professionnels et locaux comme matrice de l'institutionnalisation de la législation directe : la révision constitutionnelle dans le canton d'Argovie (1849-1852)

« Ici, on exige la fiscalité directe au nom du peuple, là au nom de ce même peuple, la fiscalité indirecte; et dans les deux cas on se réclame de la justice. Ici on demande au nom du peuple un impôt progressif, là c'est également au nom du peuple qu'on le conteste »<sup>313</sup>.

Augustin Keller, rapporteur de la commission sur le quatrième projet de constitution.  
Séance de l'Assemblée constituante, décembre 1851.

La révision constitutionnelle qui se déroule en Argovie entre 1849 et 1852 débouche sur l'introduction de deux types d'initiatives. La première permet à une

---

<sup>313</sup> *Verhandlungen des Aargauischen Verfassungsrates*, 1851, p. 259. Notre traduction.

fraction du corps électoral (5'000) de demander, dans un délai déterminé, de faire voter l'ensemble des électeurs sur l'abrogation ou la modification d'une loi votée précédemment par le Grand Conseil. L'autre, selon une procédure analogue, permet à une fraction du corps électoral (6'000) de provoquer un vote sur la révocation des députés. L'introduction du veto est certes évoquée dans les premiers moments de la révision, mais la proposition n'est jamais reprise. Contrairement à Saint-Gall, il n'est pas question ici d'opposer un système de *Landsgemeinde* au système représentatif. Néanmoins, c'est également le Grand Conseil, sa composition et ses compétences qui sont au cœur des revendications et des débats. A cela s'ajoutent d'autres questions qui relèvent en particulier de la fiscalité<sup>314</sup>. Le rapporteur de la dernière commission constituante déclare même que cet objet «constitue le cœur de toute la révision en cours» et que c'est d'elle que «dépend le destin de la Constitution»<sup>315</sup>. Le fonctionnement général de l'administration, dont certains réclament une simplification, et la prise en charge par l'Etat de problèmes comme le paupérisme et l'assistance publique, jusqu'alors plutôt réservés aux communes, constituent d'autres enjeux saillants<sup>316</sup>. A l'inverse, les rapports Etat-Eglise et l'aménagement de la parité, autant de questions souvent débattues lors des révisions antérieures, sont cette fois quasi absentes des débats<sup>317</sup>.

Ici comme ailleurs, on ne peut donc comprendre l'introduction des institutions de «législation directe» sans élargir le contexte d'émergence suivant

---

<sup>314</sup> En particulier, l'introduction des impôts directs, d'une fiscalité progressive, de l'impôt sur le sel, de la suppression du droit de timbre pour les journaux et de la suppression de l'*Ohmgeld* (taxe sur la consommation d'alcool). Cet impôt indirect constitue l'un des nœuds du débat : c'est une source de revenus importante pour les communes, une source d'ennuis pour les aubergistes et un révélateur des problèmes de prise en charge, par les communes, de l'assistance publique.

<sup>315</sup> *Verhandlungen des aus den Wahlen vom 3. Weinmonat 1851 hervorgegangenen Verfassungskommissars des Kantons Aargau [9.12.1851-9.1.1852]*, Aarau, J. J. Christen, 1852, p. 258-259. Notre traduction.

<sup>316</sup> Si ces différents points parcourent l'ensemble des débats de la période, d'autres ont été soulevés, notamment par le biais de pétitions, sans qu'il ne fassent l'objet d'une discussion. Vischer relève par exemple, après dépouillement des pétitions conservées aux archives cantonales argoviennes (Staag R02.I A03, 6 cartons sur l'ensemble de la révision numérotés à partir de 0217), que les questions suivantes ont été évoquées : la création d'une banque cantonale, la distribution gratuite du matériel militaire, l'unification de la procédure civile, le règlement de la question des hypothèques et de la faillite, quelques questions religieuses (élections par les communes des pasteurs et des curés, suppression définitive de la parité). Voir la série de contributions qu'il a consacrées à l'«Aargauische Frühzeit», in *Argovia. Jahresschrift der Historischen Gesellschaft des Kantons Aargau*, Bd. 88, 1976. En particulier, «Die Krise des aargauischen Radikalismus», pp. 147-173.

<sup>317</sup> Cette synthèse des innovations principales de la constitution de 1852 est fournie par Stähelin (H.), «Die Krise des aargauischen Staatswesens» in *Geschichte des Kantons Aargau 1803-1953*, Aarau, Verlag zur Neuen Aargauer Zeitung/Baden Verlag, 1953-1978, p. 79 sq.

deux axes : en prenant d'abord en compte les autres revendications qui défient les prérogatives instituées du Grand Conseil (sa composition, ses compétences d'un point de vue formel) et les questions davantage «matérielles», relatives au contenu de la législation produite ou à produire par le pouvoir législatif. La configuration argovienne, avec trois assemblées constituantes différentes, trois projets de constitution, quatre votations entre 1849 et 1852, offre à cet égard un terrain d'enquête particulièrement riche où l'on peut tenter de faire tenir ensemble la géographie du pétitionnement, la dynamique et les acteurs des mobilisations avec l'évolution morphologique des assemblées successives.

Le but ne consiste pas ici à relater dans le détail l'ensemble des débats autour de la révision de 1849-1852, mais de se demander ce qui rend possible le succès final du quatrième projet de constitution cantonale. Toute constitution est le fruit de concessions réciproques des diverses parties en présence sur les enjeux principaux. C'est le cas ici, mais à la différence d'une situation où une seule assemblée élue discute, amende et élabore une constitution, la succession des assemblées et l'évolution de leur composition permet d'étayer l'hypothèse selon laquelle c'est la transformation morphologique significative du personnel politique, en particulier entre la deuxième et la troisième assemblée constituante, qui permet d'expliquer le contenu du texte final et son adoption. S'il y a de plus un compromis entre divers groupes, de quels «groupes» s'agit-il ? Les rapports de force changent en même temps qu'évoluent les acteurs en présence. La révision de 1849-1852 est notamment marquée, fait nouveau dans l'histoire argovienne, par l'absence d'un antagonisme marqué entre d'un côté des radicaux, au pouvoir depuis 1830, et des conservateurs (en particulier des catholiques issus du *Freiamt*) qui n'ont eu cesse de mener jusque là diverses batailles sur le terrain des relations entre l'Eglise et l'Etat<sup>318</sup>.

---

<sup>318</sup> Cet antagonisme s'est notamment manifesté lors de la révision précédente de 1840. La nouvelle constitution adoptée en janvier 1841 prévoyait la suppression de la parité. Des soulèvements dans la région du *Freiamt* conduisirent à une intervention armée la même année, puis à une occupation militaire, enfin à la suppression des couvents rendus responsable. Cette question fut ensuite reprise à la Diète fédérale pendant plusieurs années et tranchée en 1844. Le jugement de Salomon de la Diète (fermeture maintenue des couvents de moines et réouverture des couvents de moniales) provoqua une réaction du canton de Lucerne qui appela les Jésuites à organiser l'instruction dans le canton. Cet appel alimenta la «question des Jésuites» et sa résolution passa par la guerre du *Sonderbund*.

Encadré 11 : Chronologie de la révision argovienne de 1849-1852

Novembre 1848<sup>319</sup> : dans le prolongement de l'adoption de la Constitution fédérale (12 septembre 1848), le Petit Conseil décide d'anticiper la date prévue pour la révision de la Constitution cantonale, dont le principe doit être soumis au corps électoral tous les dix ans en vertu de la Constitution de 1831.

12.8.1849 : votation populaire sur le principe de la révision : 19'513 oui/6'402 non; participation<sup>320</sup> de 73%. Accepté avec mandat donné à une Assemblée constituante d'élaborer un nouveau texte fondamental.

Sept.-nov. 1849 : débats sur la loi sur la révision : droit de vote à 24 ans maintenu; les établis sont acceptés; les Juifs refusés; les constituants bénéficieront du remboursement des frais de déplacements.

12. 12. 1849 : élections à la Constituante (AC 1) qui siègera entre avril et juin 1850.

17.7.1850 : premier projet de Constitution adopté par l'AC 1.

13.10.1850 : votation populaire; rejet à 2 contre 1. (9'225 oui/18'474 non). 75% de participation.

17.11.1850 : votation sur le mode de révision à adopter pour la suite : totale ou partielle, par le Grand Conseil ou une Constituante ? Le peuple argovien accepte la poursuite du travail de révision partielle (13'864 contre 12'340) par le biais d'une constituante (15'760 contre 10'052). Participation de 70 %.

15.1.1851 : élections à la Constituante (AC 2) qui siègera du 31 mars au 5 avril 1851. La moitié de la précédente assemblée est réélue.

18.5.1851 : votation populaire (texte divisé en cinq sections et autant de questions). Rejet de quatre sections sur cinq. Participation de 80%. L'AC 2 se remet au travail pour élaborer un troisième projet.

25. 6. 1851 : 3ème projet rédigé, soumis cette fois en trois sections et non cinq. Le fond ne change pas.

20.7.1851 : votation sur le 3ème projet; refus des trois sections. Le Grand Conseil propose alors de suspendre le travail de révision jusqu'à fin 1852 pour se consacrer au travail législatif urgent. Décide de soumettre cette question au peuple; en sus, en cas de refus de suspension, lui demande s'il souhaite une nouvelle constituante ou le Grand conseil existant.

24.8.1851 : le peuple rejette la suspension (5'228 pour et 19'606 contre; 67% de participation). Nouvelles élections programmées.

3.10.1851 : élections à l'Assemblée constituante (AC 3) qui siège six jours entre le 9 décembre et le 9 janvier.

22.2.1852 : votation sur le 4ème projet, accepté par 22'573 avis favorables et 4'064 oppositions. 73% de participation.

---

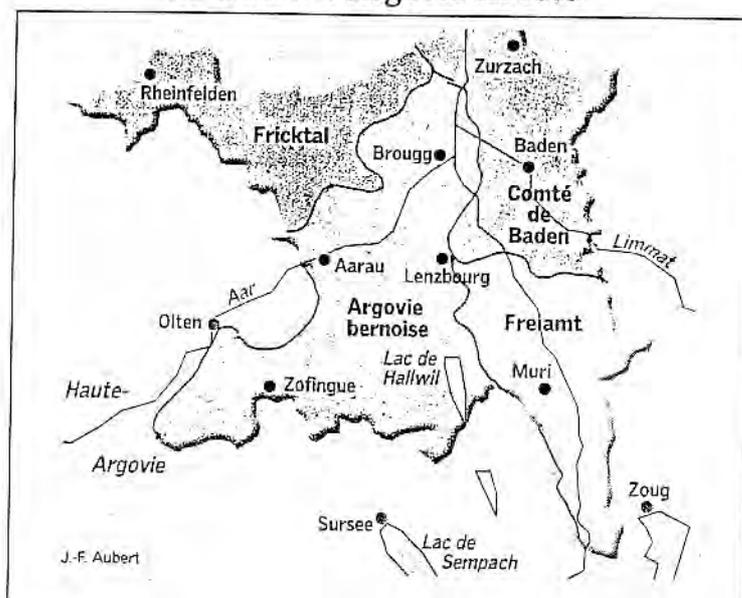
<sup>319</sup> Diverses sources ont été ici utilisées, mais en particulier les tableaux tirés de *150 Jahre Kanton Aargau im Lichte der Zahlen 1803-1953*, Aarau, Verlag zur Neuen Aargauer Zeitung, 1954.

<sup>320</sup> A noter que dans le canton d'Argovie, la participation aux assemblées des citoyens inscrits au registre aux assemblées était, sous peine d'amende et sous réserve d'excuses, obligatoire (cf. chapitre 4.3).

Encadré 12 : Qu'est-ce qu'un canton ? Le canton d'Argovie

Le canton d'Argovie est né en 1803, dans le cadre des nombreux marchandages scellés par l'Acte de Médiation qui marque la fin de l'éphémère *République helvétique* façonnée par Napoléon. Le canton réunit quatre territoires au statut et à l'histoire fort différents. L'*Argovie bernoise* qui couvre tout le sud-ouest et une bonne partie du canton en son centre (villes principales : Aarau, Zofingue, Lenzbourg et Brougg) est constituée des anciens territoires sous domination bernoise. Elle constituait le «grenier» des patriciens bernois, au même titre que le canton de Vaud constituait alors leur «vignoble». Elle est donc quasi exclusivement protestante. La partie nord du canton, le *Fricktal*, est un ancien territoire autrichien, catholique d'inspiration jéséphiniste, c'est-à-dire ouverte à une collaboration éclairée entre les pouvoirs temporels et spirituels. La partie orientale est issue du *Comté de Baden*, qui fut l'un des premiers baillages communs de la Confédération helvétique dès 1415 (Baden et Zurzach en sont les villes principales). Il est à majorité protestante, mais avec des poches catholiques. Enfin, la partie sud-est est faite d'autres anciens baillages de la Confédération (les *Freie Ämter* que l'on nomme plutôt *Freiamt* dès 1803). Région à très forte majorité catholique, de tendance plus conservatrice (ultramontaine) que le *Fricktal* et qui aurait préféré, en 1803, se voir rattachée aux voisins catholiques Lucerne ou Zoug ; c'est sur ces territoires que s'étaient implantés les couvents dont la suppression sera tant controversée. En plus de ces divisions religieuses, les différents territoires ont conservé, bien après 1803, des régimes juridiques propres. Le processus d'unification cantonal du droit pénal et civil s'est souvent heurté à ces spécificités locales, largement orales et coutumières. Dans les années 1830, plusieurs lois ne purent tout simplement pas être appliquées. C'est l'un des enjeux de la fixation du nombre de signatures pour l'initiative introduite en 1852 et qui permet à une fraction de la population de manifester une opposition à un projet de loi (cf. infra). Enfin, le développement économique du canton au cours du dix-neuvième siècle contribuera à distinguer également des régions qui s'industrialisent plus ou moins rapidement (l'Argovie bernoise et le Comté de Baden, la ville de Baden accueillant la première voie de chemin de fer qui la relie à Zurich en 1847) et des régions qui demeureront longtemps essentiellement agricoles (le *Fricktal* et le *Freiamt*).

Le canton d'Argovie en 1803



Source : 24 Heures, 7.2.2003

*La révision et ses enjeux*

L'initiative permettant à une fraction du corps électoral de demander l'abrogation ou la modification d'une loi proposée par le Grand Conseil est introduite dès le premier projet. Elle sera reprise systématiquement, sans grands débats, lors des projets ultérieurs pour finalement s'inscrire dans celui de 1852. Le débat porte uniquement, lors de la discussion des deuxième et troisième projets, sur le nombre de citoyens requis pour entamer la procédure. Prévu d'abord à 5'000, puis augmenté à 10'000, il est finalement ramené à 5'000 en 1852, moyennant alors des modifications qui ne sont toutefois pas sans importance : d'une part, les initiants doivent indiquer les raisons de leur opposition, d'autre part, le calcul de la majorité est déterminé par rapport au corps électoral dans son ensemble et non à la majorité simple des votants. Ces restrictions feront dire à Keller, dans une étude ultérieure sur la législation populaire en Suisse, que cette institution est «l'un des moyens de législation populaire les plus insuffisants auxquels on n'ait jamais pensé» et qu'il ne modifie en rien les compétences du Grand Conseil<sup>321</sup>. Si cette initiative, pourtant originale, ne semble pas provoquer de désaccords virulents, c'est peut-être parce qu'une innovation avait été introduite, dès le premier projet, et sans grands débats : toute loi dite «importante» (l'attribution de cette qualité étant toutefois du ressort du Grand Conseil) devait être soumise à l'avis du peuple entre les deux lectures du projet<sup>322</sup>.

Ces deux innovations constituent une première matérialisation de la critique multiforme adressée au Grand Conseil. Si elles sont adoptées sans opposition, c'est peut-être parce que leur portée est réduite, mais aussi parce que l'attention se focalise d'abord sur une autre série de propositions qui visent à modifier radicalement la composition du Parlement. Davantage que dans le canton de Vaud ou à Saint-Gall, le débat porte en effet moins sur les modalités concurrentes de l'exercice de la souveraineté que sur une remise en cause des parlementaires. Les

---

<sup>321</sup> Keller (A.), *Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen*, Zürich, Fritschi-Zinggeler, 1889, p. 55. Il semble en effet que cette institution reprend un élément du *Vetoprinzip*, à savoir le décompte de la majorité en fonction du corps électoral et non des votants.

<sup>322</sup> Ce principe de la double lecture des projets de loi ayant été introduit par la Constitution de 1841. Il avait été introduit suite à l'échec (soit parlementaire, soit lors de l'application) de plusieurs lois à la fin des années 1830. L'idée était ainsi de laisser la possibilité au Grand Conseil, entre les deux lectures, de récolter des opinions. C'est cette procédure qui est alors formalisée dans le premier projet avec un recours explicite à l'avis du «corps électoral».

critiques sont sévères : on dénonce la «*Juristerei*», la «Clique», la «*Beamtenherrschaft*»<sup>323</sup> qui domineraient le Grand Conseil. Une revendication est longuement discutée et constitue un moment fort des travaux de révision : l'exclusion des fonctionnaires de la députation<sup>324</sup>.

Cette revendication sera discutée dans les différentes assemblées entre 1849 et 1852 et constitue l'un des enjeux centraux des travaux de révision. Le premier projet exclue uniquement ceux qui sont provisoirement payés par l'Etat, ce qui conduisait donc les juges et les membres de l'exécutif à n'en être point exclus. A l'issue du deuxième débat, l'introduction de la réélection périodique (tous les cinq ans) de toutes les autorités (donc fonctionnaires et juges compris) suffisait à justifier, aux yeux de la majorité de la Constituante, de ne pas entrer en matière sur l'exclusion des fonctionnaires. Cette question resurgit encore en 1851 et elle constitue, selon le Conseil d'Etat, la raison principale du refus du troisième projet de Constitution en votation populaire<sup>325</sup>.

Ce n'est que dans le dernier projet que la commission propose de l'introduire. Son rapporteur, Augustin Keller, invoque en vrac le résultat négatif de la précédente votation et les nombreuses pétitions pour ensuite développer l'un des arguments des partisans de l'exclusion des fonctionnaires : en tant qu'organe de contrôle des autorités exécutives, le Grand Conseil ne peut être efficace si des fonctionnaires-députés jouent le double rôle de contrôleur et de contrôlé. On y rajouta l'exclusion des enseignants<sup>326</sup>.

---

<sup>323</sup> Par exemple dans la *Verfassungsblatt* du 16. 11. 1849 : «Die Staatsmaxime heisst bei uns Fachgelehrsamkeit und Beamtenherrschaft, sie haben diese unendliche Verwirrung der einfachsten Begriffe und Verhältnisse herbeigeführt, sie haben die Politik also des öffentlichen Lebens dem Volke entfremdet».

<sup>324</sup> Cette mesure touche toute personne «payée par l'Etat ou qui revêt une fonction publique» : d'abord les très nombreux juges et autres fonctionnaires de l'administration qui siégeaient jusqu'alors, de même que, dans une moindre mesure, les enseignants. Et, également, les Conseillers d'Etat, mesure qui permet, sur ce point, de séparer le pouvoir législatif de l'exécutif. Pour saisir l'ampleur de ces modifications, on peut se reporter au tableau de la composition du Grand Conseil argovien à la veille de la révision (Cf. tableau 2 infra).

<sup>325</sup> *Neuer Entwurf der revidirten Aargauischen Staatsverfassung*, Aarau, 1851. Cité par Ziswiler (U.), *Die Demokratisierung des Kantons Aargau zwischen 1830 und 1885*, Aarau, Zürich, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, 1992, p. 115. Plus généralement, je m'appuie ici sur le récit de la révision fait par Ziswiler (H. U.), *Die Demokratisierung*, *op. cit.*, pp. 72-124.

<sup>326</sup> Les enseignants se mobilisent d'ailleurs en prévision des débats sur le quatrième projet : la société des enseignants du canton d'Argovie fait parvenir des exemplaires d'une pétition apparemment distribuée dans 9 districts. Staag, Carton R02 I A03 Dossier n°0220 : «Verfassungsrevision/Verfassungsrat 18.8.1850-18.02.1851».

Quand Keller semble aller dans le sens des revendications jusqu'alors rejetées par les assemblées successives, il prend acte d'un rapport de force et fait sans doute de nécessité vertu. La composition de la dernière assemblée constituante nous montre une très forte diminution du nombre à la fois des fonctionnaires et des députés sortants du Grand Conseil. L'adoption finale de l'exclusion des fonctionnaires conduit de fait à un renouvellement important de la députation du futur Grand Conseil.

Mais cette première mesure, adoptée après trois ans de débats, s'accompagne d'une autre, plus radicale encore dans ce qu'elle contient de critique envers le Parlement : l'initiative permettant de demander la révocation du Grand Conseil. Son adoption peut s'expliquer par la composition de la troisième assemblée constituante. En effet, cette proposition n'est présente dans aucun des projets initiaux. Bien que présentée par exemple par la *Verfassungsblatt*<sup>327</sup> comme un élément central de la révision à venir, évoquée une seule fois dans les débats de la première commission mais rejetée, elle disparaît ensuite pour n'émerger que dans les travaux de la dernière commission, avant d'être acceptée par l'assemblée constituante.

Ainsi, deux points centraux revendiqués dès le début des mobilisations de 1849-1850, mais diversement pris en compte par les constituants sont désormais inscrits dans le projet de constitution. Mais les revendications qui accompagnent et nourrissent les critiques envers le Grand Conseil n'étaient pas les seuls enjeux. Si cette institution est si fortement remise en cause qu'on cherche à en modifier radicalement le mode de composition et les attributions, c'est sans doute aussi pour marquer une désapprobation sur l'état de la législation produite depuis plusieurs années. La question fiscale, les charges pesant sur les communes et la question de l'assistance publique<sup>328</sup> constituaient des thèmes politiques récurrents depuis les années 1840 et ils figurent en bonne place, à la fois dans les pétitions et dans les débats des différentes assemblées constituantes.

De manière analogue à l'exclusion des fonctionnaires, c'est la question fiscale qui constitue, selon le rapporteur de la quatrième commission constituante,

---

<sup>327</sup> Edité entre novembre 1849 et mars 1850, ce journal a été créé dans le but unique de soutenir la révision.

<sup>328</sup> Un des principaux meneurs de la révision, le médecin Jakob Thuet avait produit un rapport sur l'état de l'hygiène publique et de la pauvreté dans le canton en 1846 déjà.

la principale cause du refus du troisième projet en votation populaire<sup>329</sup>. Dans son rapport devant la dernière assemblée à l'ouverture des débats, il voit en effet dans la discussion de l'article 28 (sur les impôts) «le point central de la présente révision»<sup>330</sup>. Qu'y a-t-il de commun entre l'initiative pour la révocation du Grand Conseil, l'exclusion des fonctionnaires, l'initiative législative et la refonte du système fiscal ? Comment peut-on comprendre les échecs successifs et le succès d'un texte qui, *in fine*, reprend la plupart des revendications exprimées dès le début des mobilisations de l'automne 1849 et du printemps 1850 ? L'évolution comparée de la morphologie des assemblées successives, mais surtout de la dernière, les individus qui y prennent la parole et les relations que l'on peut établir entre le moment pétitionnaire et le moment parlementaire permettent d'apporter des éléments de réponse.

### *Premières mobilisations et premiers cadrages*

Contrairement à Saint Gall et au canton de Vaud, c'est sur proposition du Petit Conseil, puis en prévision des premiers travaux de l'Assemblée constituante que les pétitions affluent et que la presse s'empare des questions à discuter. Les premières critiques et propositions de modifications émergent d'individus, que l'on regroupera bientôt sous l'appellation «*Bewegungspartei*»<sup>331</sup>. Ils proviennent clairement des rangs du radicalisme argovien vainqueur du conflit du *Sonderbund* et occupant les positions politiques cantonales depuis 1841. En provenance de la région réformée d'Aarau, l'enseignant G. Hagnauer<sup>332</sup>, le sous-préfet et

---

<sup>329</sup> L'extrait de l'intervention d'Augustin Keller mis en exergue au début de cette section fait partie de cette intervention.

<sup>330</sup> *Verhandlungen des Aargauischen Verfassungsrates 1851, op. cit.*, p. 258.

<sup>331</sup> Le parti du mouvement. Mais la traduction ne rend pas compte de la permanence du terme de «*Bewegung*» pour qualifier, en allemand, de nombreuses mobilisations: «*Vetobewegung*», «*Referendumsbewegung*», «*Revisionsbewegung*» par exemple, sont des termes que l'on retrouve régulièrement tout au long du dix-neuvième siècle.

<sup>332</sup> Un mystère subsiste quand à l'identité de G. Hagnauer. Dans les listes des membres du Grand Conseil ou des Assemblées constituantes dans la période, figurent Ulrich Hanauer et, surtout, Johann Ulrich Hegnauer, député depuis 1831 et futur conseiller d'Etat dans les années 50. Pas de trace de G. Hagnauer dont parle Vischer. Y a-t-il confusion ? En tous les cas, si Vischer s'est trompé et que c'est bien Hegnauer qui fait partie du groupe, cela renforce l'idée que le «*Bewegungspartei*»

commerçant Theodor Billo, le médecin Jakob Thuet, ces deux derniers étant députés au Grand Conseil depuis respectivement 1841 et 1846, semblent se réunir régulièrement à Zofingue, publient des articles dans la *Zofinger Volksblatt*. C'est dans cette ville qu'ils trouvent les premiers soutiens à leur entreprise<sup>333</sup>. On retrouve Billo et Thuet en particulier dans l'ensemble du processus de révision où ils figurent en bonne place, soit en tant que membre des diverses commissions constituantes, soit en prenant régulièrement la parole lors des débats. Ce sont également eux qui, avec quelques autres, organiseront et animeront l'assemblée de Mellingen en 1852<sup>334</sup>. Cette assemblée, en territoire à large majorité catholique, traduit une tentative du «*Bewegungspartei*» de rallier les populations des districts du *Freiamt* à la cause de la révision. Elle indique, en filigrane, la révision et ses enjeux, contrairement à 1841 ne semblent pas se structurer prioritairement autour des questions religieuses.

Accompagnant ces premières critiques, «plusieurs citoyens argoviens»<sup>335</sup> créent un journal uniquement consacré à la révision constitutionnelle. Editée entre novembre 1849 et mars 1850, cette feuille hebdomadaire exprime avec force les revendications qui parcourront tous les débats des assemblées. Les nombreux articles non signés, mais issus probablement de gens proches du «*Bewegungspartei*», développent de manière détaillée plusieurs sujets et contribuent à cadrer le débat à venir : la souveraineté populaire, l'élection directe et intégrale du Grand Conseil, le veto sur les lois, introduction d'un impôt progressif, la diminution de la fiscalité indirecte, la prise en charge des pauvres par l'Etat, l'introduction du jury en affaires criminelles et de la procédure orale en droit civil

---

n'est de loin pas un mouvement de nouveaux entrants dans le champ politique. Mais il m'a été impossible d'éclaircir ce point.

<sup>333</sup> Selon Vischer (E.), «Die Krise», art. cit., p. 159. Il ajoute que c'est dans cette ville que venait d'être créée, en 1849, une section locale du *Grütli*, sans qu'il ne précise davantage les liens éventuels entre cette création et les premières agitations révisionnistes.

<sup>334</sup> Cf. première section de ce chapitre. Le choix de Mellingen n'est pas dû au hasard. C'est dans ce même village qu'en 1840, une assemblée réclamait la stricte séparation confessionnelle de la gestion des questions scolaires et religieuses dans le canton. Cette assemblée a constitué pour les catholiques de 1840-1841, à l'instar de l'assemblée de Kölliken pour les révisionnistes de 1852, un moment-clé de la mobilisation : on parlait alors des «*Mellinger-Wünsche*», comme, dix ans plus tard du «*Kölliker-Partei*». Sur la révision de 1840-1841, et plus largement le radicalisme argovien sous la Régénération, cf. Vischer (E.), «Die Krise», art. cit., pp. 63-147.

<sup>335</sup> Dont sans doute Landolt à Aarau, déjà imprimeur de l'*Aarauer Tagblatt* qui semble être proche du «*Bewegungspartei*». Dans son numéro 183 du 1er août 1851, faisant références aux mobilisations amorcées suite au refus du troisième projet (cf. chronologie), l'*Aarauer Tagblatt* reprend en effet une dépêche de l'*Aargauer Zeitung* (sa concurrente plutôt libérale-conservatrice) qui mentionne que «l'agitation mentionnée récemment est partie de MM. Billo, Hagnauer et l'imprimeur Landolt».

et, enfin, la ré-intégration des faillis non responsables de leur faillite dans le corps électoral<sup>336</sup>. La plupart de ces revendications ne seront pas entendues par la première commission constituante et le journal, déçu par le projet de constitution proposé, cessera ses activités en mars 1850. Que ce journal et ses animateurs fussent le véritable moteur ou le simple relais des revendications, on constate en tous les cas que l'ensemble de la révision, à commencer par les pétitions qui arrivent sur le bureau de l'Assemblée, traitera de la plupart des thèmes évoqués dans ses colonnes.

Dans le programme publié dans le premier numéro, le journal défend deux axes principaux, la souveraineté du peuple et les droits et les devoirs des individus.

*«La souveraineté du peuple, ce mot le plus puissant des temps nouveaux, a été annoncée partout en grande pompe et posée en principe suprême de l'Etat. Mais on ne peut nier qu'aucun autre principe ne fit l'objet d'autant d'abus. Partout où cette souveraineté devait se réaliser, où elle devait se traduire dans la vie pratique, on opposa au peuple souverain une autorité souveraine, si bien que la souveraineté du peuple fut simplement réduite à l'élection d'autorités souveraines, qu'elle devait ensuite attendre patiemment les prochaines élections. Il n'existe pourtant pas d'autorités souveraines, mais seulement un peuple souverain et ni les autorités ni une assemblée ne peuvent être les représentants de la souveraineté, car ce sont elles qui deviennent alors les vrais maîtres. Or, elles ne sont que les administrateurs [«Verwalter»] des intérêts du peuple, les employés [«Angestellte»] de la société, qui agissent au nom et sur mandat de la société»<sup>337</sup>.*

Développant ensuite l'idée que la souveraineté du peuple doit se déployer dans les trois domaines de l'Etat, la législation, la jurisprudence et l'administration (*Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung*), le programme demande alors respectivement : le droit de révocation du Grand Conseil et le droit de veto sur les lois qu'il édicte; l'introduction du jury en affaires criminelles et la procédure orale pour les affaires civiles; une réduction de la bureaucratie et l'instauration d'un système de gouvernement par département<sup>338</sup>.

---

<sup>336</sup> Une pétition, signée par 843 individus dont seuls quelques-uns précisent qu'ils sont «*nicht Fallit*», fait écho aux revendications de la *Verfassungsblatt* et réclame la suppression de l'interdiction pour cause de faillite. Staag, R02.I A03 0219. Ils ne seront pas entendus. Le premier projet de Constitution renvoyait cette mesure à une loi ultérieure et supprimait par contre les délais de carence pour les non-argoviens. Le projet refusé, rien de neuf n'apparaîtra dans les trois autres projets et la Constitution de 1852 reprend à peu près intégralement les dispositions de 1841, abaissant seulement la majorité civique de 24 à 21 ans révolus.

<sup>337</sup> *Verfassungsblatt*, 1, 11. 11. 1849. Notre traduction.

<sup>338</sup> Jusqu'alors, le Conseil d'Etat fonctionnait par le biais de commissions *ad hoc* formées par un ou plusieurs conseillers d'Etat et des fonctionnaires. Le système départemental vise à instaurer un domaine de compétence spécifique par Conseiller d'Etat.

Sur les droits et devoirs individuels, le journal demande de régler la question des faillis, la prise en charge par l'Etat de l'assistance aux pauvres, une diminution de la fiscalité indirecte. Ce qu'il faut retenir ici, c'est une critique croisée de la composition du Grand Conseil et des compétences qui lui sont attribuées. «Le droit n'est plus propriété du peuple, dit-il dans ce premier numéro, il est devenu depuis longtemps l'outil d'une caste»<sup>339</sup>. Cette «caste», c'est celle des juristes et des fonctionnaires qui, selon le journal, dominent alors le Grand Conseil. La dénonciation de la «*Beamtenherrschaft*»<sup>340</sup> et de la «*Juristerei*»<sup>341</sup> donne un contenu plus précis à la critique portée contre les autorités élues. Ces critiques se traduisent dans les propositions que le journal effectue en vue des élections à la Constituante. Se refusant à donner des noms de candidats précis, il se contente de lister les qualités indispensables des futurs élus : favorables à la révision, défenseurs de la souveraineté populaire, ils peuvent être des députés au Grand Conseil, mais doivent être avant tout des gens de confiance. De même les fonctionnaires, pourtant critiqués, ne sont pas oubliés, à condition qu'ils sachent faire «preuve d'indépendance». Enfin, il faut surtout des «individus capables de reconnaître les dysfonctionnements du droit, de l'administration de l'Etat et des communes, et qui connaissent la situation et les besoins de la terre, de l'artisanat, du commerce et de la fabrique»<sup>342</sup>.

Ces critiques et propositions formulées par la *Verfassungsblatt* montrent que les premières mobilisations soulèvent certes des revendications de modifications institutionnelles ou d'améliorations matérielles, mais avant tout des éléments très forts de critique du personnel politique en place, en particulier du Grand Conseil<sup>343</sup>. A la même période, durant l'automne 1849, un enseignant

---

<sup>339</sup> *Ibid.*, p. 2. Notre traduction.

<sup>340</sup> Sur le nombre de fonctionnaires, voir la note 166 infra.

<sup>341</sup> 16. 11. 1849 par exemple. Dans un article du 23.11, intitulé «Regierung und Advokaten», le journal se plaît à rappeler que ce que l'on entend le plus dans la population, c'est «Fort mit den Advokaten!». Il n'est pas possible d'avoir les chiffres exacts des avocats ou notaires députés au Grand Conseil. On sait toutefois qu'il y a, en 1849 dans le canton, 47 avocats, 3 avocats-notaires, 45 notaires et 9 «*Prokuratoren*» (avocats ne pouvant plaider qu'au niveau du district), *Staatskalender des eidg. Standes Aargau 1853/1854*, Aarau, obrigkeitliche Buchdruckerei, mai 1853, pp. 70-72. Ils seront 23 (toute formation juridique confondue) à siéger dans l'une ou l'autre des assemblées constituantes.

<sup>342</sup> 30. 11. 1849. Notre traduction.

<sup>343</sup> Selon Vischer, le radicalisme au pouvoir depuis 1830 s'est vu confronter à de nombreuses difficultés dans la conduite du travail législatif. Non seulement les questions religieuses, mais d'autres domaines comme l'unification du droit civil, la loi sur les poursuites et quelques autres lois

d'origine allemande, Heinrich Kurz, publie un petit dialogue fictif qui met en scène un aubergiste, son cousin et un syndic dans une causerie très didactique autour des réformes à mener dans le canton. Le syndic résume à la fin les propositions qu'il entend défendre. Parmi celles-ci, fondées sur l'idée générale que la souveraineté populaire ne peut être exercée par le seul Grand Conseil et ne peut se réduire à la seule sanction de la Constitution, il réclame le *veto*, l'exclusion des fonctionnaires (qui rend impossible la tâche de surveillance de l'administration dévolue au pouvoir législatif), la diminution du nombre de députés, le droit de révocation, une diminution des arrondissements électoraux et leur agrandissement, une indemnité journalière et la présence obligatoire aux sessions<sup>344</sup>. Enfin, un dernier support relaie massivement ces premières revendications, les pétitions. Adressées à la première assemblée constituante entre l'automne 1849 et les premiers mois de 1850, elles exigent également une série de réformes relatives au fonctionnement des autorités : en plus de celles que l'on trouve chez Kurz (surtout le veto et l'exclusion des fonctionnaires), il y a le souhait exprimé de voir se renouveler tous les quatre ans l'ensemble des autorités et l'introduction exigée d'un droit d'initiative<sup>345</sup>.

### *Le personnel politique argovien 1849-1852*

Les critiques exprimées pendant la période de révision étaient doubles : d'une part, ce sont les députés dans leur ensemble qui sont visés ; de l'autre, ce sont les fonctionnaires et les «juristes» en tant qu'ils constituent la majorité des professions représentées au Parlement. C'est sous ce double aspect qu'il convient

---

ont été soit contestées, soit inappliquées, soit même retirées après leur adoption initiale, notamment dans les années 1838-1839. Les années qui ont suivi furent marquées par la question des couvents, des Jésuites, par le *Sonderbund* et, selon Vischer, les nombreuses critiques ont alors portées sur l'incurie du pouvoir législatif sont restées vivaces dans les esprits. Vischer (E.), «Aargauische Frühzeit 1803-1852», art. cit., en particulier «Der aargauische Radikalismus 1830-1848», pp. 63-146.

<sup>344</sup> Kurz (H.), *Gespräche über die Verfassungsrevision*, Aarau, 1849. A noter que ces propositions, à l'exception du veto, seront finalement toutes introduites dans la Constitution de 1852.

<sup>345</sup> Vischer (E.), «Die Krise», art. cit., p. 154.

dès lors de lire l'évolution morphologique du personnel parlementaire et constituant argovien entre 1849 et 1852<sup>346</sup>.

Tableau 2 : Evolution du nombre de députés sortants élus dans les assemblées constituantes et au sein du nouveau Grand Conseil argovien (1849-1852)

	AC 1 (N =150)	AC 2 (N=153)	AC 3 (N = 150)	GDC 1852 (N=160)
Nombre de députés	91	74	55	60

La première assemblée constituante élue en décembre 1849, réduite à 150 individus, marque une première inflexion. D'abord, le tableau ci-dessus montre que sur l'ensemble des 215 députés au Grand Conseil, seuls 91 se retrouvent constituants<sup>347</sup>. Cette tendance va se confirmer dans les assemblées constituantes ultérieures : alors que les députés sortants forment encore plus de la moitié des constituants en 1850, ils n'en représentent plus qu'un gros tiers au sein de la troisième assemblée constituante. A noter toutefois que dans la seconde assemblée, il y a en plus des 74 députés sortants, 9 anciens députés au Grand Conseil. Soit un total de 83 personnes au fait des travaux d'un législatif cantonal, dont on peut supposer qu'ils n'étaient pas favorables à l'introduction d'un droit de révocation. De même, dans la dernière assemblée, il y a, en plus des 48 députés issus de la législature en cours, 12 anciens députés. Mis à part ces nuances, la baisse tendancielle des députés sortants est confirmée et elle est encore plus intéressante quand on brosse le profil socio-professionnel des sortants et des nouveaux élus.

Le Grand Conseil issu de 1849 compte 215 membres dont 76 individus qui occupent des postes dans l'ordre judiciaire<sup>348</sup>, auxquels il faut rajouter 10 préfets ou

---

<sup>346</sup> Le Grand Conseil est encore, sous l'empire de la Constitution de 1841, renouvelé par tiers. Il y a eu une élection en 1849. La composition du Grand Conseil de 1851 est donc la même (nonobstant les conséquences d'éventuelles élections complémentaires dues à des décès ou démissions). C'est cette composition que je compare à la première assemblée constituante dans le tableau 2.

<sup>347</sup> Mes propres calculs. Le registre des membres de l'assemblée constituante ne mentionne qu'une seule qualité (profession ou mandat). J'ai dû comparer nominalement la députation à la Constituante avec la liste des constituants et des députés qui figure dans *150 Jahre im Lichte der Zahlen, op. cit.*, pp. 115 sq.

<sup>348</sup> Dans les registres figure une seule qualité : il n'est pas possible de savoir de quelle formation bénéficient les juges, mais il est probable qu'ils aient pour la plupart une formation juridique. Selon Siegrist, le canton d'Argovie fait partie dans les années 1840 d'un groupe d'une dizaine de cantons dans lesquelles la profession avocate était entrée dans une phase de «professionalisation modérée»

sous-préfets, les 9 Conseillers d'Etat<sup>349</sup>, 10 employés de l'Etat à divers postes<sup>350</sup>, soit 105 députés payés par la caisse de l'Etat<sup>351</sup>. A cette population s'ajoute 19 avocats<sup>352</sup>, ce qui donne de fait une majorité de députés qui tombent sous la critique portée par la *Verfassungsblatt*, si on fait l'hypothèse que la plupart des juges ont acquis une formation juridique. A cette population s'ajoutent 10 médecins, 8 militaires de carrière, 19 représentants des autorités communales<sup>353</sup>, un enseignant. Enfin, 55 députés ne sont pas connus en dehors de leur nom et de leur lieu d'origine, 2 «Fabrikant» complètent enfin la députation.

Au sein de la première assemblée constituante les juges, qui composaient un gros tiers du Grand Conseil (34%), restent stables (33%), avec une légère baisse du nombre de juges de district au profit des juges de paix. Les avocats représentent toujours environ 7%. Par contre les autorités communales font un bond : en chiffres absolus, elles ne passent certes que de 19 à 21 représentants, mais en l'augmentation en pourcentage est marquée : de 6%, elles passent à 14%. Les autres populations ne connaissent pas de changement notable.

Parmi les députés du Grand Conseil issus de la législature en cours qui se maintiennent dans les deuxième et troisième assemblées, la proportion de fonctionnaires diminue : ils sont 40 sur 74, auquel on peut rajouter les fonctionnaires élus à la Constituante qui n'étaient pas jusqu'alors députés : 17, soit un total de 57 fonctionnaires encore présents dans la deuxième assemblée constituante. Les décomptes effectués sur la troisième assemblée constituante

---

caractérisée par un accès contrôlé notamment par le biais de la législation. On peut sans doute en déduire que les accès aux postes de l'ordre judiciaires étaient du coup également conditionnés à l'obtention d'un titre attestant des connaissances du droit. Voir Siegrist (H.), *Advokat, Bürger und Staat. Sozialgeschichte der Rechtsanwälte in Deutschland, Italien und der Schweiz (18.-20.Jh.)*, Frankfurt, Klostermann, 1996, vol. 1, ch. 7 en particulier. Par ailleurs, j'ai regroupé les juges, les suppléants et les greffiers sous cette même catégorie.

<sup>349</sup> A l'époque issus obligatoirement du Grand Conseil.

<sup>350</sup> Des administrateurs des biens des couvents, des administrateurs au niveau des districts ou des inspecteurs des routes et des forêts, ainsi qu'un employé des postes. La notion d'administrateur peut toutefois renvoyer à l'exécutif d'un type de commune particulier, la *Ortsgemeinde*.

<sup>351</sup> Dans sa brochure qui met en scène un aubergiste, son cousin et un syndic et qui constitue l'un des pamphlets issus à l'occasion de la révision, l'enseignant Kurz fait dire à l'un de ses personnages, l'aubergiste, qu'il y a 215 députés, dont 93 «Beamten». C'est à peu de choses près le chiffre auquel je parviens par mes propres calculs (105). Kurz (H.), *Gespräche, op. cit.*, p. 27.

<sup>352</sup> Il n'est pas possible d'avoir par exemple le nombre de juristes, dans la mesure où les élus semblent privilégier une seule qualité, en général l'occupation d'une fonction publique ou d'un mandat électif. Ces 19 avocats n'occupent donc probablement pas d'autres positions que celle de député.

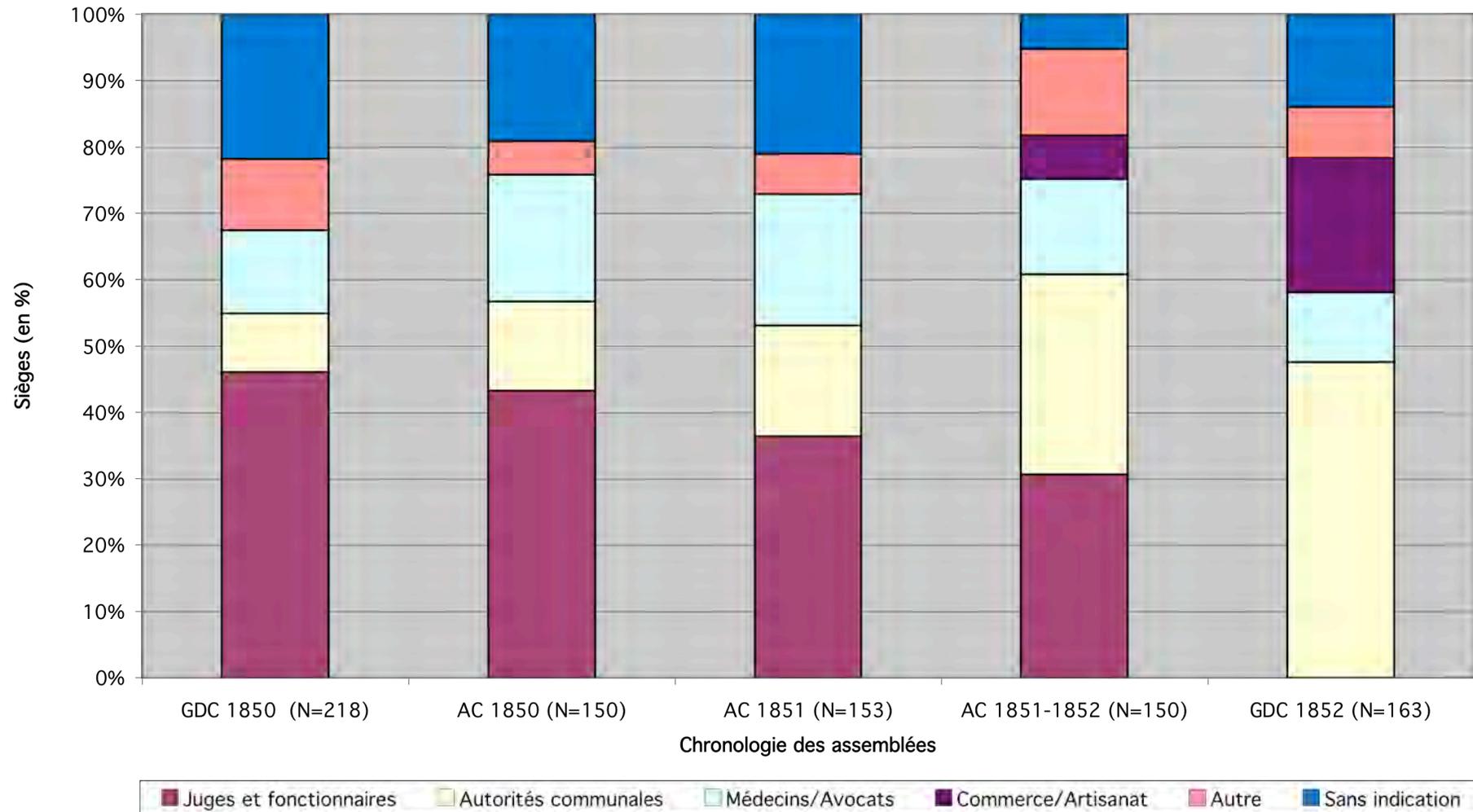
<sup>353</sup> Syndics ou membres de l'exécutif communal.

donnent les résultats suivants : sur les 60 constituants qui sont ou ont été députés au Grand Conseil, 27 occupent une fonction salariée par l'Etat, les autres fonctionnaires sans expérience au législatif cantonal étant au nombre de 14 (auxquels on peut rajouter 4 enseignants qui seront aussi exclus de la députation par la Constitution de 1852). Il n'y a donc plus que 41 fonctionnaires sur l'ensemble de la constituante (23 au niveau du district en tant que juges au tribunal ou administrateurs; 11 au niveau de la justice de paix ; 2 juges cantonaux, 2 préfets, 2 inspecteurs des forêts et des routes, un directeur de séminaire).

Sur l'ensemble de la période, on constate donc la tendance globale suivante illustrée dans le tableau figurant à la page suivante : une baisse progressive des députés sortants accompagne une baisse progressive des fonctionnaires, une hausse continue des représentants d'autorités communales et l'apparition progressive de constituants issus de catégories nouvelles, les artisans, les commerçants et en particulier les pintiers. C'est le fait le plus significatif de cette évolution. Les catégories judiciaires, de même que les avocats, restent globalement à leur niveau de 1849. Dans l'ensemble, toute catégories confondues, c'est la troisième assemblée qui connaîtra un renouvellement important et sur laquelle il convient de s'arrêter plus en détails.

Représenter

### Mandats et professions des députés et des constituants argoviens 1849-1852



Encadré 13 : Le nouveau Grand Conseil argovien de 1852 : une tendance confirmée

Dans le nouveau Grand Conseil (chiffres de 1853), 60 députés l'ont déjà été une fois dans leur vie ; donc 100 le sont pour la première fois (pour un total de 160 sur 163 car trois sièges étaient alors vacants). Vrai renouvellement ? C'est vrai surtout pour 43 d'entre eux exerçant leur tout premier mandat politique cantonal. Les 57 autres sont entrés au Grand Conseil après avoir siégé dans l'une ou l'autre des assemblées constituantes de la période 1849-1852. Parmi les 60 autres députés, 48 sont issus directement de la législature précédente. Seuls 9 sont issus d'une législature antérieure et n'ont passé par aucune constituante et 3 reviennent siéger au législatif après un passage dans l'une des assemblées entre 1849 et 1852. Selon la nouvelle constitution, il ne peut plus y avoir d'individus salariés par l'Etat, ni d'enseignants. Le nouveau Grand Conseil est formé principalement d'autres catégories socio-professionnelles, à savoir des autorités communales et des métiers de l'artisanat et du commerce (près de 70% à eux deux). Les 48 individus qui ont sauvé leur siège en 1852 sont des représentants des autorités communales (14), des avocats (8) ou médecins (4, dont un pharmacien), des aubergistes (5), des juges-suppléants (6, sans doute au bénéfice d'une formation juridique, non exclu du GDC, car pas salarié par l'Etat tant que suppléant), des commerçants (3), des militaires (3), un Conseiller national, un postier et trois sans indication. Donc, cette centaine de «nouveaux députés» comprend des anciens constituants poursuivant leur carrière politique et des personnes n'ayant jamais exercé de mandat politique cantonal.

*Le tournant de 1851*

Au vu des évolutions décrites, il apparaît que la dynamique de révision est étroitement liée à l'évolution de la morphologie de l'assemblée. L'exclusion des fonctionnaires, le droit de révocation et la modification de la fiscalité (allègement de l'imposition indirecte et relèvement de l'impôt direct), trois des revendications-clé ont apparemment d'autant plus de chances d'être acceptées que :

- i. Le nombre de députés sortants et/ou de fonctionnaires diminue
- ii. Le nombre de représentants d'autorités communales augmente
- iii. Le nombre de représentants de catégories socio-professionnelles exerçant des métiers de «petits indépendants» (artisans, commerçants, pintiers) augmente.

Comme dans les cas saint-gallois et vaudois, on retrouve dans la dynamique des débats et des prises de parole de la dernière assemblée constituante, des acteurs qui relaient à ce niveau les revendications qu'ils ont eux-mêmes, en partie

du moins, contribué à faire connaître dans le cadre d'assemblées et de pétitions. Un premier groupe réunit les premiers animateurs de la révision : Thuet, Billo, Hagnauer sont des figures importantes de toutes les assemblées, soit en occupant des positions au sein de la commission constituante ou au sein de l'assemblée, soit en marquant les débats par leurs nombreuses interventions. Jakob Thuet en particulier s'affiche lors des discussions sur l'article fiscal comme un chaud partisan de l'imposition directe et de la diminution de la fiscalité indirecte. A côté de ces individualités, les autorités communales, les aubergistes et dans une moindre mesure les artisans se montrent actifs.

La présence des autorités communales au sein de l'assemblée prolonge les mobilisations qui ont encadré cette dernière étape de la révision. Il faut rappeler ici qu'en novembre 1851, sitôt après les élections à la troisième assemblée constituante, plusieurs assemblées se déroulent, en particulier dans le district d'Aarau et de Zofingue, qui font appel uniquement aux autorités communales pour discuter des travaux à venir<sup>354</sup>. Cette mobilisation contribue à faire exister un «groupe» d'une manière plus visible encore que par le biais des pétitions, certes nombreuses, mais qui parvenaient de communes isolées ou en petit groupe. Un travail de délégation plus soutenu s'effectue dans le cadre de ces assemblées : des représentants des communes de tout un district se réunissent pour établir probablement une série de positions communes dans les débats à venir. Ces assemblées fournissent également l'occasion d'une dernière entreprise de pétitionnement. On trouve en effet dans les pétitions adressées à la constituante, un texte signé entre décembre 1851 et janvier 1852 par près de 2'000 individus issus de 27 communes des districts de Baden et Zurzach qui refuse le maintien de l'impôt indirect sur le sel. Considérant que cet impôt fut à l'origine de l'échec des projets précédents, qu'il est l'un des plus lourds en ce qu'il frappe principalement la «classe travailleuse» [«die arbeitende Klasse» dans l'original] de la population argovienne, la pétition demande donc d'introduire dans l'article 28 une disposition qui empêche l'Etat de soustraire plus de 50% des produits de la vente du sel<sup>355</sup>.

C'est également sur la question fiscale que se concentrent avant tout le dernier groupe qui doit retenir ici l'attention : les aubergistes. Ils défendent des

---

<sup>354</sup> Cf. tableau chronologique résumé des mobilisations dans le canton d'Argovie présenté au point 2.1.

<sup>355</sup> Staag, R02. I A03 0220.

positions sur la fiscalité qui sont également celles du groupe plus large des artisans ne disposant pas, *a priori*, de représentation significative à l'assemblée. Si les pintiers n'apparaissent en nombre important pour la première fois sur les listes des constituants qu'à l'automne 1851, cela ne doit pas faire oublier qu'ils étaient déjà partie prenante de la révision. Dès les premiers mouvements, en janvier 1850, des pétitions collectives d'associations d'aubergistes, ainsi que celle des artisans du canton sont parmi les seules qui semblent s'appuyer sur des sections locales, par district, et qui permettent de penser que les aubergistes étaient déjà organisés sur l'ensemble du territoire cantonal<sup>356</sup>. La forme des pétitions, formulaires standardisés avec un texte, un titre, un graphisme identiques, renforce cette impression. Si la présence explicite d'élus se disant artisans ou aubergistes est formellement minime, on peut penser que parmi les représentants d'autorités communales, un certain nombre étaient par ailleurs artisans, commerçants ou pintiers<sup>357</sup>.

C'est donc peut-être autant les nouveaux groupes imposant la résolution des conflits qu'ils font figurer à l'ordre du jour de l'assemblée (par exemple : les autorités communales se mobilisent dans le but de régler la question de l'assistance publique), que les enjeux, construits comme dominants lors des mobilisations, qui poussent les élus à se présenter sous telle ou telle étiquette : en ce sens, le fait de revendiquer de l'expérience au niveau communal relève aussi d'une forme de stratégie de présentation de soi, garante probable d'un surcroît de légitimité dans les prises de parole éventuelles<sup>358</sup>.

---

<sup>356</sup> «Gesuch und Wünsche der untergeschriebenen Tavernen-, Speis-, und Pintwirthen des Kantons Aargau». Ces pétitions, en provenance des onze districts du canton, figurent dans le premier carton qui couvre la période de janvier 1850 à août 1850 (Staag, R02. I A03 0219). Les termes renvoient aux différentes catégories d'auberge. Les artisans font également parvenir en août 1850 une pétition standardisée, distribuée et signée dans chaque district munie de 1'613 paraphes : «Ehrerbietige Bittschrift der aargauischen Handwerkerstandes an den tit. Verfassungsrathes», Staag, R02. I A03 0219. Les enseignants font de même : la pétition de l'*Aargauischer Lehrerverein* qui parvient à cette même période à l'assemblée provient de sections de plusieurs districts.

<sup>357</sup> L'apparition des pintiers dans les listes de présence ne doit pas être surestimée. Outre le fait qu'il peut s'agir d'une stratégie de présentation de soi, il faut relever qu'avant 1830 déjà, les aubergistes étaient très présents et que leur nombre a doublé dans le nouveau Grand Conseil de 1830, selon Müller-Friedberg (C.), *Schweizerischen Annalen, oder die Geschichte unserer Tage seit dem Julius 1830*, Zürich, Orell-Füssli, 1832-1842, vol. 2, p. 197. Cité par Vischer (E.), «Aargauische Frühzeit 1803-1852», art. cit., p. 69. Cette estimation semble à Vischer «incroyablement élevée». Müller-Friedberg estime entre 40 et 50 la population d'aubergistes avant 1830 et à «plus de 80» dans le nouveau Grand Conseil. Il n'a pas été possible de croiser ces informations avec d'autres sources.

<sup>358</sup> A ce titre, il ne faut pas négliger que corollairement à l'augmentation des «autorités communales», diminue la catégorie «sans indication». Il n'est pas possible de savoir si c'est une

Encadré 14 : Les aubergistes et les syndics : deux figures de la vie politique locale

Cette présence forte des aubergistes et des représentants des autorités communales laisse penser que ce sont deux figures essentielles de la vie politique à l'époque. Comme pour illustrer cette importance, deux récits écrits pendant la période mettent en scène ces personnages. Le dialogue fictif de Kurz<sup>359</sup> mobilise en effet un aubergiste, son cousin et un syndic, comme pour attester une position reconnue, ou anticiper une reconnaissance à venir de ces deux emblèmes de la vie politique locale. C'est le syndic qui, dans un style très didactique, expose les avantages de la révision à mener. Dans un tout autre style, plus populaire et argotique, les *Briefe des Gätterlimachers*<sup>360</sup>, œuvre anonyme dont l'auteur n'est autre qu'Augustin Keller, met en scène un fabricant de barrières qui arpente le canton pendant les jours précédant la votation de février 1852. Cet ouvrier, favorable à la révision, va de rencontre en rencontre, de petits boulots en petits boulots. Mais c'est avant tout dans les différentes auberges qu'il fréquente que les discussions ont lieu entre partisans et adversaires de la révision. Il n'y a pas, à ma connaissance et sans doute par manque de sources adéquates, d'enquête sur les auberges comme lieu de politisation au dix-neuvième siècle : de nombreux articles de presse ou récits laissent pourtant entendre que c'est un lieu central lors des réunions de préparation aux élections et votations, voire parfois même lors du déroulement des scrutins.

L'évolution de la morphologie de l'assemblée constituante est donc marquée par la présence plus visible de catégories qui renvoient à des groupes plus ou moins objectivés, signe d'un travail réussi de mobilisation et de délégation. La dynamique des débats et les acteurs qui interviennent confirment cette logique : on retrouve, parmi les orateurs les plus en verve, des individus qui bénéficient probablement d'un statut officieux de porte-parole d'un groupe et de ses revendications.

---

modification objective de la population ou si elle est le fruit d'une stratégie de présentation. On peut noter que plusieurs élus se présentent comme «anciens membres de l'exécutif» ou «ancien syndic». Dans la dernière assemblée constituante, sur les 46 représentants d'autorités communales, 8 sont des anciens syndics et 2 des anciens secrétaires communaux. C'est, sauf erreur, seulement à cette assemblée que de telles étiquettes apparaissent.

<sup>359</sup> Kurz (H.), *Gespräche...*, *op. cit.*

<sup>360</sup> [Augustin Keller], *Briefe des Gätterlimachers über die neue Verfassung (1852)*, Aarau, 1852. Publiées la première fois en février 1852, ces lettres seront rééditées en 1883 dans le cadre d'une autre révision en cours qui aboutira à la Constitution de 1885. C'est cette version que j'ai pu obtenir. Les onze lettres envoyées entre le 8 février et le 20 février 1852 par le *Gätterlimacher* à son cousin Kastori regorgent de descriptions et d'anecdotes à la fois drôles et instructives sur l'identité des partisans et des adversaires de la révision.

*Débats, tours de parole et prises de position*

Sur les 587 prises de parole pour l'ensemble des débats de la troisième constituante, 20 individus comptabilisent 498 prises de parole. Si Augustin Keller, en tant que rapporteur, prend à chaque fois la parole pour présenter le projet de la commission (soit un total de 111 interventions), l'identité des orateurs qui le suivent immédiatement dans ce palmarès confirme la composition nouvelle de l'assemblée. Toutefois, 12 d'entre eux ont déjà fait partie de l'assemblée précédente. Dans la même idée, il faut relever que 8 ont également fait partie de la commission des 15, élue par l'assemblée et chargée de préparer le projet de constitution. La connaissance des débats antérieurs, des mécanismes et du fonctionnement de telles assemblées a sans doute été déterminante dans les prises de parole. Nonobstant ces caractéristiques du temps court de la révision, on peut tenter de cerner cette population d'orateurs de manière plus large.

Les trois orateurs les plus prolixes, à l'exception de Keller et de son statut particulier de rapporteur, sont certes des députés en place mais ne font pas partie de la génération des radicaux actifs dans les années 40. Thuet et Frey font en effet partie de ce «*Bewegungspartei*» qui réunit des individus plus jeunes que les radicaux au pouvoir. Ils interviennent sur la plupart des sujets, avec toutefois un discours remarqué de Thuet sur la fiscalité et, semble-t-il, une préférence de Frey pour les questions de pauvreté<sup>361</sup>. Il n'est pas aisé ici, à la seule lumière des informations minimales dont je dispose sur ces deux individus, de comprendre leur investissement dans la campagne. Thuet, médecin, Billo, préfet issu d'une famille de commerçants et Hagnauer<sup>362</sup> sont les seules personnes identifiées comme faisant partie du «*Bewegungspartei*». Ils n'étaient sans doute pas les seuls, et au vu des positions défendues par Frey, on peut penser qu'ils étaient proches.

---

<sup>361</sup> Comme Theodor Billo s'était lui illustré lors de la deuxième assemblée dans ses interventions féroces en faveur de l'exclusion des fonctionnaires de la députation. *Verhandlungen des Aargauischen Verfassungsrathes*, 1851, *op. cit.*, pp. 147-151 et 169-173. Propos synthétisés dans Ziswiler (H. U.), *Die Demokratisierung*, *op. cit.*, p. 114.

<sup>362</sup> L'identité d'Hagnauer n'a pas pu être établie avec certitude. Contrairement à ses deux compères du *Bewegungspartei* qui contribuent à cadrer les premières revendications, les informations sont contradictoires sur cet homme, présenté comme enseignant. Il n'est apparemment pas présent dans les assemblées constituantes successives. Il y a bien un Johann Ulrich Hanauer, syndic et enseignant, député depuis 1843, qui y figure. Il y a également Johann Jakob Hegnauer, médecin, vieux routier de la politique cantonale. Mais il n'y a pas de Hagnauer.

Sans entrer dans les détails biographiques de chacun des orateurs, on peut relever quelques points intéressants. D'abord, 12 sont députés, 8 ne le sont pas, mais 6 le deviendront dans une législature ultérieure. Il n'y a presque plus de fonctionnaires, tant décriés dans les débats et les mobilisations antérieures. Le renouvellement perçu de manière globale se traduit ici dans la physionomie des débats. On aurait pu imaginer que la prise en charge des débats se fît par des députés aguerris et que les nouveaux élus restassent en retrait. Il n'en est rien, les nouvelles catégories pèsent clairement sur le déroulement des débats.

Tableau 3 : Les vingt orateurs les plus prolifiques à l'Assemblée constituante argovienne de 1851-1852 (AC 3)

Nom	Prises de parole	Profession/fonction	Grand Conseil <sup>363</sup>
A. Keller (1805-1883)	111	enseignant, directeur du séminaire pédagogique	1835-1852
J. M. Thuet (1812-1875)	44	médecin	1841-1852
S. Frei (1820-1905)	40	avocat, juge de district	1846-1852
J. Huber	30	aubergiste	<i>1856-1860</i>
A. Erismann (1809-1880)	29	médecin	<i>1852-1860</i>
J. R. Steiner	26	ancien syndic	<i>1852-1855</i>
G. Luetzelschwab	23	pdt Tribunal cantonal	1822-1852
A. W. Fränzel	22	pharmacien	
F. Schimpf	20	préfet et avocat	1842-1852
F. Frikart	19	agent d'affaires	
J. J. Hegnauer	19	médecin	1831-1852/ <i>1863-1865</i>
B. Hodel	19	ancien enseignant	<i>1852-1856</i>
J. Dössekel	18	avocat	1831-1853
F. Nägeli	13	enseignant	<i>1852</i>
J. Keller	12	pdt Tribunal de district	1831-1843/1846-1852
B. Mösch	12	syndic	<i>1852</i>
J. Steigmeier	12	pdt Tribunal de district	1831-1843 /1846-1852
T. Billo	10	sous-préfet	1846-1852
F. Fröhlich	9	juge cantonal	1837-1852
J. Wieland	9	médecin et CE	1833-1852

Sources : *150 Jahre Kanton Aargau im Lichte der Zahlen, op. cit.* ; *Staatskalender des eidg. Standes Aargau 1853/1854, op. cit.*

<sup>363</sup> La date en italique indique le mandat occupé après la révision constitutionnelle.

Il n'est pas possible ici de détailler les logiques qui prévalent au moment des votes sur les articles du projet de constitution. Quoiqu'il en soit, on peut constater que le système fiscal est modifié selon les revendications récurrentes des pintiers, des artisans et des communes : une dose d'imposition directe est introduite, la taxe sur le sel est diminuée, l'évasion fiscale est condamnée, la fiscalité indirecte est allégée (l'*Ohmgeld* est notamment supprimé) et un impôt sur les dépenses de luxe introduit. De même l'Etat s'engage, de manière minimale et à titre exceptionnel, à soulager les communes en cas de problèmes liés à la prise en charge de l'assistance publique. Enfin, le droit de révocation du Grand Conseil (nouveau introduit par cette assemblée) ainsi que l'exclusion des fonctionnaires de la députation sont adoptés. Il est bien clair que les décisions ne sont pas prises uniquement par les quelque vingt orateurs identifiés. En imaginant que ces prises de positions reflètent, peu ou prou, les rapports de forces au sein de l'assemblée, il apparaît que l'on peut relier les innovations spécifiques introduites dans la Constitution et les raisons de son adoption, à l'évolution de la morphologie du personnel constituant argovien entre 1849 et 1852.

## Synthèse : les ressorts de l'institutionnalisation

La période retenue pour les enquêtes restituées dans cette seconde section est marquée par un élargissement du droit de suffrage et par l'introduction d'instruments nouveaux de participation du corps électoral aux affaires législatives et constitutionnelles. Les trois analyses de cas visaient un objectif double.

Dans le prolongement des premiers développements relatifs aux usages sociaux des pétitions et des assemblées, il s'agissait d'une part de rendre compte de l'introduction de la sanction de la constitution, mais aussi le veto et l'initiative, autant de modalités nouvelles de l'expression de la souveraineté populaire qui ne saurait désormais se réduire à la simple désignation de représentants. En même temps, cette souveraineté apparaît étroitement contrôlée, sous trois aspects : le champ d'application de ces nouveaux droits, la procédure prévue, ainsi que l'établissement de la majorité lors d'un éventuel vote populaire. D'autre part, j'ai tenté de restituer les dynamiques d'institutionnalisation de ces nouveaux

instruments. J'ai moins mis l'accent sur les débats d'idées ou les oppositions doctrinales que sur la transformation morphologique des différentes assemblées constituantes, plus largement du personnel politique et des groupes mobilisés lors des révisions. C'est cette transformation qui permet d'expliquer, in fine, l'introduction du veto ou de l'initiative.

### *Une souveraineté sous contrôle et une autonomie parlementaire préservée*

Le champ d'application des nouveaux droits est *a priori* étendu : presque toutes les lois adoptées par le Grand Conseil sont susceptibles d'être soumises à l'approbation du corps électoral. Le canton de Saint-Gall prévoit à l'article 135 de la Constitution de 1831 une liste exhaustive des domaines d'application. En sont exclues les seules lois relatives à «l'administration interne»<sup>364</sup>. Dans le canton d'Argovie, l'article 48 de la Constitution de 1852 précise que l'initiative concerne «toute loi»<sup>365</sup>. Dans le canton de Vaud, le peuple peut voter sur «toute proposition» soumise par le Grand Conseil ou sur demande de huit mille citoyens actifs. Sans conteste, le champ d'application des nouveaux droits est alors relativement important<sup>366</sup>.

---

<sup>364</sup> Cité par Dietschi (U.), *Das Volksveto, op. cit.*, p. 60. Röhl précise toutefois qu'en excluant ces questions du vote populaire éventuel, ce «sont les domaines les plus controversés qui sont soustraits [au vote] et réservés au Grand Conseil». Derrière ce terme «d'administration interne» en effet, ce sont les questions liées à l'instruction publique, aux paroisses, mais aussi au commerce, à l'assistance publique, à la construction des routes et à la santé publique qui sont visées. Röhl (M.) *Die politischen Rechte im Kanton St. Gallen, op. cit.*, p. 65.

<sup>365</sup> Cité par Ziswiler (H. U.), «Der Ausbau der Volksrechte in der Verfassung des Kantons Aargau vom 22. Februar 1852», in Häner (I.), *Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte*, Zürich, Schultheß, 2003, p. 206. p. 185-214, ici p. 206.

<sup>366</sup> «Loi du 28 janvier 1846 sur l'exercice de la souveraineté du peuple», *RLDA*, 1846, pp. 18-28. L'institutionnalisation de la législation directe est de manière générale étroitement imbriquée dans le processus de codification des instruments législatifs du Parlement. A cette époque, la panoplie est encore rudimentaire. Mais progressivement, au niveau fédéral par exemple, les débats qui portent sur la définition du referendum entre 1872 et 1874 sont en même temps des moments de définition de ce qu'est une loi (du coup soumise à referendum) et un arrêté (en général non soumis à referendum). De même, la généralisation du recours aux ordonnances (actes étatiques qui ont juridiquement le statut de loi mais non soumises à referendum) est significative : 80% du *Recueil systématique du droit fédéral* est constitué aujourd'hui (i. e. en 1992) d'ordonnances. Dumoulin (J.-F.), Frossard (G.), *Les sources du droit, la documentation juridique et l'informatique documentaire, op.cit.* Tout cela invite à s'interroger sur les processus croisés de codification des instruments législatifs et de leurs usages dans la lutte politique.

En regard des pratiques de pétitionnement toutefois, les contraintes sont plus importantes. Les conditions requises pour amorcer la procédure sont précisées : un nombre déterminé de signatures est fixé de même que leur contrôle par les autorités communales. Ainsi, de manière ambivalente, l'extension formelle de la participation du corps électoral prolonge en les consacrant les usages du pétitionnement tout en s'accompagnant d'un durcissement des conditions nécessaires à sa réussite. A l'inverse, l'initiative qui aboutit est plus contraignante pour les autorités qui doivent impérativement organiser une votation populaire.

En ce qui concerne la procédure, la loi vaudoise de 1846 sur l'exercice de la souveraineté stipule que l'initiative doit être déposée «sous forme de pétition»<sup>367</sup>. Cette référence explicite aux formes antérieures d'intervention du peuple ne se retrouve pas dans les autres cantons. Toutefois, ce sont bien deux des points les plus controversés des pratiques pétitionnaires qui sont désormais codifiés : la capacité du signataire et la détermination du nombre de signatures. En effet, ne peut désormais exercer ce droit que le citoyen dont la capacité civique est attestée par les autorités communales.

La loi de 1846 précise que les non-actifs ne seront pas comptés et que quiconque signe deux fois une pétition est passible d'une suspension des droits civiques pendant deux ans (article 12). De plus, soit le Grand Conseil soit le Conseil d'Etat est habilité à mener une enquête s'il a des doutes sur le «nombre réel des citoyens actifs qui ont signé la demande» (article 11). Le déroulement du veto à Saint-Gall s'appuie sur la législation relative à la tenue des assemblées communales ordinaires. Il n'y a pas ici de signatures à proprement parler : 50 citoyens d'une commune doivent demander «explicitement» la tenue d'une assemblée à laquelle seuls les citoyens inscrits au registre peuvent participer, moyennant la présentation d'une carte de capacité civique<sup>368</sup>. La Constitution argovienne de 1852 précise simplement que seuls les citoyens peuvent signer la demande de modification de loi dans le cadre d'une initiative, renvoyant à une législation ultérieure le détail de la procédure<sup>369</sup>.

---

<sup>367</sup> «Loi du 28 janvier 1846 sur l'exercice de la souveraineté du peuple», art. cit. pp. 18-28.

<sup>368</sup> «Verordnung des kleinen Rathes über Abhaltung der Veto-Gemeinden (4. Oktober 1833)», *Gesetzessammlung des Kantons Sankt Gallen*, 5, pp. 147-148 (ci-après GSSG).

<sup>369</sup> Loi qui apparemment ne fut jamais élaborée.

A ce resserrement sur le seul corps électoral s'ajoute la fixation du nombre requis de signataires et du délai imparti pour déposer les formulaires. En Argovie, c'est d'abord le tiers des citoyens actifs qui fut proposé (soit environ 13'000), avant que la dernière assemblée constituante ne fixe le seuil à 5'000. Entre ces deux moments, le chiffre de 10'000 fut évoqué. D'après Ziswiler, les débats autour du seuil étaient orientés par le souci de ne pas mettre en danger le processus en cours d'unification du droit civil cantonal. En effet, le canton est alors encore marqué par des traditions et des coutumes juridiques encore fortement régionalisées<sup>370</sup>. Un chiffre trop bas aurait alors permis à une seule «région» de se mobiliser pour s'opposer aux innovations proposées, tandis que 10'000 signatures ne pouvaient être récoltées qu'avec l'appui de citoyens issus d'au moins deux régions. La décision d'autoriser finalement 5'000 citoyens à lancer la procédure est toutefois assortie de l'obligation d'exposer les motifs de la contestation. Dans le canton de Vaud, le chiffre de 8'000, qui correspond à environ 1/6 des électeurs inscrits est proposé dans le projet de la commission et il est apparemment retenu par le Grand Conseil sans aucun débat. La question se pose différemment dans le canton de Saint-Gall compte tenu des spécificités du veto : 50 individus d'une commune peuvent demander la tenue d'une assemblée communale extraordinaire. Il n'y a donc pas de seuil nécessaire pour l'ensemble du canton. Néanmoins, on constate que le seuil de 50 citoyens, dans une petite commune, peut constituer déjà un objectif insurmontable et la maîtrise du calendrier devient une contrainte importante qui pousse les initiants à s'organiser et à coordonner leurs actions.

D'autres dispositions encadrent la procédure : les délais varient de trois mois à compter de la date de l'attestation des autorités communales (dans le canton de Vaud) à 45 jours pour le veto saint-gallois ; l'initiative dans le canton de Vaud ne peut porter que sur un seul objet et la «question doit être formulée de manière à répondre par oui ou par non»<sup>371</sup>, tandis que le veto prévoit un vote sur l'ensemble de la loi contestée. En regard des usages du pétitionnement, ces dispositions marquent une rupture claire : il ne peut plus y avoir de pétitions plurithématiques comme c'était souvent le cas lors des révisions constitutionnelles par exemple. En

---

<sup>370</sup> Ziswiler (H. U.), *Die Demokratisierung*, op. cit., pp. 117-118.

<sup>371</sup> Article 5 de la «Loi du 28 janvier 1846 sur l'exercice de la souveraineté du peuple», art. cit., pp. 18 -28.

même temps, l'initiative argovienne prévoit la possibilité de voter pour l'abrogation partielle de la loi contestée.

Parmi les dispositions qui encadrent l'exercice de ces nouveaux droits, c'est sans doute l'établissement de la majorité qui rend le succès de telles entreprises peu probable. Le calcul de la majorité dans le cadre du veto en est l'exemple le plus frappant : resté dans le vocabulaire comme le *Vetoprinzip*, ce calcul rend quasi impossible l'obtention d'une majorité d'opposants à la loi. En effet, lors des assemblées communales successives qui se tiennent dans les 45 jours impartis, si une majorité d'électeurs rejette la loi, c'est ce nombre qui est porté au protocole. A l'inverse, si la majorité des citoyens d'une commune accepte la loi, c'est l'ensemble des citoyens inscrits qui sont portés au protocole comme ayant accepté le texte contesté. Enfin, pour que la loi soit finalement rejetée, il faut que le nombre total des opposants soit supérieur à la moitié des citoyens inscrits sur l'ensemble du territoire cantonal, y compris donc ceux des communes qui n'ont même pas donné leur avis lors d'une assemblée. Dans les deux autres cantons, c'est également la majorité des citoyens actifs qui comptent et non celle des simples votants. En règle générale donc, une participation faible rend le succès d'une initiative quasi impossible. Par exemple, avec une participation de 50% dans le canton de Vaud, soit environ 20'000 électeurs, il faudrait qu'ils acceptent tous la proposition pour espérer atteindre la majorité requise, à savoir 20'001. A cet égard, le constituant saint-gallois n'a rien prévu pour favoriser la participation : en effet, la fréquentation à ces *Vetogemeinden* sera décrétée non-obligatoire, contrairement aux autres assemblées prévues par la Constitution. De plus, lors d'une *Vetogemeinde*, le protocole prévoit que les noms des 50 citoyens qui ont demandé sa tenue soient lus en public avant les délibérations proprement dites. On imagine facilement que cette disposition a pu constituer un frein à la contestation.

Rétrospectivement en effet, force est de constater que dans les périodes qui suivirent l'adoption de ces droits dans les différents cantons, il n'y eut que peu de mobilisations. Dans le canton de Vaud, à notre connaissance, il n'y a eu qu'une tentative entre 1845 et 1861, une initiative dite «pour la paix», lancée sans succès en 1847 pour tenter de trouver une solution pacifique au conflit armé qui

s'annonçait<sup>372</sup>. Dans le canton d'Argovie, il faut attendre 1862 pour qu'une double initiative (rejet d'une loi sur le libre établissement des Juifs et révocation du Grand Conseil) soit lancée, et avec succès. Le veto saint-gallois fut utilisé plus massivement, mais sans grand succès, entre 1831 et 1861, date de l'adoption d'une nouvelle constitution cantonale qui remplace le veto par le veto-referendum : sur 194 lois votées par le Grand Conseil, 40 furent contestées lors de *Vetobewegungen*, mais seules 4 furent finalement rejetées<sup>373</sup>.

Si l'exercice de la souveraineté «directe» reste étroitement contrôlé, c'est parce que son introduction est le fruit d'une lutte entre les partisans et les adversaires de l'autonomie du Parlement et des relations concurrentielles entre deux modalités de la représentation. Les partisans d'une souveraineté élargie du corps électoral se sont en effet autant mobilisés *pour* la législation directe que *contre* le Grand Conseil.

L'introduction du veto et de l'initiative dans les différents cantons représente une brèche dans l'autonomie encore fragile des Parlements des années 1830. En même temps que sont valorisées les nouvelles formes institutionnelles de participation du corps électoral, le mode de composition, les attributions et le fonctionnement du Grand Conseil sont critiqués, en particulier dans les cantons de Saint-Gall et Argovie. Par rapport à l'autonomie de l'institution parlementaire, le résultat est ambivalent: ici les indemnités sont augmentées, le pouvoir du législatif est accentué (droit d'initiative élargi, capacité de contrôle et de surveillance de l'exécutif renforcée par exemple), là des incompatibilités sont prononcées, des mandats raccourcis. D'une manière générale toutefois, la période de la Régénération constitue un moment fort d'institutionnalisation du métier parlementaire<sup>374</sup>. Si bien qu'il est insuffisant de conclure à une baisse d'autonomie

---

<sup>372</sup> ACV, «Lettre-pétition au Grand Conseil (initiative pour la paix)». Je n'ai pas trouvé d'informations plus précises pour les périodes ultérieures. En 1885, la nouvelle Constitution introduit en les distinguant, une initiative et un referendum.

<sup>373</sup> Dietschi (U.), *Das Volksveto, op. cit.*, p. 65-68. Ces quatre lois furent rejetées entre 1831 et 1835 dans le prolongement immédiat des luttes constitutionnelles de 1830-1831. Par ailleurs, dans la grande majorité des *Vetobewegungen*, seules quelques communes ont manifesté une opposition qui n'a dès lors atteint que quelques centaines de voix.

<sup>374</sup> C'est notamment dans cette période que le monopole du travail législatif et la définition de ces instruments (la loi, le décret, voire l'ordonnance) sont précisés et codifiés. His (E.), *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts, op. cit.*, vol. 2, p. 293.

du Parlement par le seul fait de l'introduction des nouveaux outils d'intervention du corps électoral dans les affaires politiques. Cela est d'autant plus vrai si l'on regarde de près les procédures finalement retenues pour l'exercice de ces nouveaux droits politiques. A des degrés divers en effet, les parlementaires en tant que groupe relativement homogène sont parvenus à conserver une marge de manœuvre importante dans la conduite du travail législatif et constitutionnel. Que le champ d'application des nouveaux droits soit très étendu (dans le canton de Vaud) ou plus restreint (Saint-Gall et Argovie), et bien que, contrairement aux pétitions, les initiatives contraignent le Grand Conseil à prendre une position sur le texte proposé, celui-ci peut intervenir à différents niveaux de manière décisive sur le processus législatif. Le droit d'initiative dans le canton de Vaud l'illustre bien<sup>375</sup>.

Lorsqu'une initiative est déposée, le Grand Conseil se réunit en session extraordinaire si la prochaine session ordinaire est éloignée de plus d'un mois. Les députés ont le droit de «reformuler les demandes qui éventuellement ne sont pas clairement proposées»<sup>376</sup>. De plus, une discussion préalable est prévue sur les propositions et le Grand Conseil, de même d'ailleurs que le Conseil d'Etat, peut exprimer son avis sur le vote à venir. Enfin, l'article 17 de la loi de 1846 prévoit que le Grand Conseil peut imprimer, en même temps que les propositions à soumettre aux assemblées, un préavis sur l'objet soumis, qui est distribué dans les communes huit jours au moins avant la tenue des assemblées<sup>377</sup>.

Une souveraineté élargie qui reste toutefois sous le contrôle d'un Parlement en voie de consolidation : tels sont, au-delà des spécificités cantonales, les points communs des trois révisions constitutionnelles évoquées, saisies d'abord sous

---

<sup>375</sup> Nous n'avons pas trouvé de lois d'application pour les initiatives dans le canton d'Argovie.

<sup>376</sup> Cf. l'article 8 de la «Loi du 28 janvier 1846 sur l'exercice de la souveraineté du peuple», art. cit., pp. 18-28.

<sup>377</sup> Cette intervention des autorités politiques dans une campagne, par le biais du préavis, constitue les prodromes d'un débat récurrent qui, au niveau fédéral notamment, émergera dès 1875 suite à une série de référendums lancés avec succès par des groupes opposés aux lois d'application de la nouvelle Constitution fédérale. Dès cette époque en effet sera évoquée la publication d'une «brochure» où les arguments du Conseil fédéral, de l'Assemblée fédérale, voire du comité référendaire ou d'initiative puissent être exposés. Longtemps discutée, cette brochure ne sera finalement introduite qu'en 1976 à l'occasion de la refonte de la législation fédérale sur les droits populaires. La question de l'intervention des autorités fédérales dans les campagnes connaît peu un regain d'intérêt suite au lancement d'une initiative populaire qui vise à en restreindre au maximum les modalités. Lancée par un groupe qui s'intitule «Bürger für Bürger», elle s'intitule de manière explicite : «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» (la souveraineté populaire au lieu de la propagande des autorités). Ayant abouti, elle sera soumise prochainement au verdict du corps électoral.

l'angle des modifications relatives aux instruments de participation directe du corps électoral aux affaires constitutionnelles et législatives. Si j'ai jusqu'ici relevé les similitudes des résultats de ces trois révisions sous l'angle de l'introduction des nouvelles institutions, il convient de revenir de manière synthétique sur les acteurs engagés dans ce processus d'institutionnalisation et tenter, là encore, de dégager des logiques analogues dans les trois analyses de cas. Ni la seule force des idées, ni une mobilisation d'un «peuple» aux contours incertains ne permettent d'expliquer l'émergence des nouvelles institutions. J'ai fait l'hypothèse que c'est une lutte entre différents groupes, plus ou moins objectivés, défendant des intérêts plus ou moins formalisés, qui constitue le facteur permettant d'expliquer le déroulement et le résultat des processus de révision et, *in fine*, l'introduction du veto et des différents types d'initiatives.

### *Intérêts, représentation et démocratie : la place des groupes*

Les trois configurations desquelles émergent les nouvelles institutions sont différentes. Les révisions sont déclenchées à partir de problèmes spécifiques : la question des Jésuites dans le canton de Vaud, la révision obligatoire anticipée par le gouvernement argovien ou encore les interventions critiques de parlementaires saint-gallois précédant un pétitionnement réclamant l'élection d'une assemblée constituante.

Ce qui les réunit, c'est la présence de groupes, plus ou moins structurés, qui se mobilisent avant et pendant la révision. Il sont à première vue hétérogènes : une association créée *ad hoc* dans le but explicite de peser sur le débat relatif aux Jésuites dans le canton de Vaud (*l'Association patriotique*) ; des groupes professionnels déjà bien structurés, présents sur l'ensemble du territoire cantonal (les pintiers, les enseignants ou les artisans argoviens) ; des groupes en voie de constitution qui se structurent lors des assemblées encadrant les débats de la Constituante (les autorités communales argoviennes qui se réunissent pour élaborer des revendications propres relatives à la fiscalité) ; ou des groupes plus lâches réunis autour de quelques *Volksmänner* saint-gallois. Tous ces groupes sont

présents avant et pendant la révision proprement dite. Ils apparaissent comme les vecteurs et les acteurs d'un processus de politisation.

En effet, les dynamiques de révision constitutionnelle sont toutes marquées par un moment d'intense participation politique visible au travers de la multiplication des pétitionnements (spontanés ou suscités par les autorités) et les nombreuses assemblées. Ces trois révisions qui se déroulent entre 1831 et 1852 ne sont pas sans rappeler l'épisode du *Mouvement démocrate* des années 1860 dans le canton de Zurich étudié par Schaffner<sup>378</sup>. Il rappelle combien le début de la décennie qui s'achèvera sur la constitution révisée de 1869 est marqué par une augmentation sensible des mobilisations politiques : pétitionnements, nombreuses assemblées massivement fréquentées<sup>379</sup> dans un contexte où la participation politique aux élections fédérales est faible, avoisinant en moyenne les 20%. Il rappelle ainsi qu'en 1867 près d'un quart du corps électoral cantonal se réunit lors d'une assemblée à Uster et qu'en 1868, la participation aux élections au Conseil national atteint un pic de 90% ! Il faudrait prolonger ici le parallèle pour les années 1830-1850 et mesurer l'évolution de la participation aux scrutins de la période, mais on constate que les assemblées et les pétitionnements organisés en particulier dans le cadre de révisions constitutionnelles sont des vecteurs centraux du processus de politisation.

A Zurich à cette époque, comme entre 1830 et 1850 dans les cantons de Vaud, de Saint-Gall et d'Argovie, cet intérêt pour la politique ne naît pas soudainement : l'initiative ou le veto ne sont pas le résultat d'une mobilisation d'un «peuple» qui se découvre une conscience politique et réclame des droits de participation élargie. L'intérêt pour la politique, mesuré chez Schaffner par le taux de participation aux scrutins et par la fréquentation aux assemblées apparaît plutôt comme un effet de la politisation des différents groupes mobilisés et engagés dans la révision. Il souligne à cet égard le poids des sociétés dans le travail de mobilisation : soit que de nouvelles sociétés sont créées, soit que d'autres se

---

<sup>378</sup> Schaffner (M.), *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre*, Basel, Helbing und Lichtenhahn, 1982.

<sup>379</sup> Il relève qu'en mars 1863, il y a eu jusqu'à 43 assemblées dans le canton auxquelles ont assisté selon lui 16% des citoyens qui participeront aux élections au Conseil national de l'automne de la même année. Schaffner (M.), *Die demokratische Bewegung*, *op. cit.*, p. 31.

politisent<sup>380</sup>. C'est un processus similaire qui est à l'oeuvre dans les trois révisions considérées.

S'il n'a pas été possible ici de rendre compte du nombre de sociétés existantes ou créées, il ressort de l'analyse que ce sont bien des groupes, plus ou moins structurés qui ont été le moteur des revendications et des mobilisations<sup>381</sup>. Ces différents lieux de sociabilité constituent à n'en pas douter un vecteur important des mobilisations considérées. En suivant Tilly, on peut dès lors rendre compte des chances de succès des mobilisations : selon lui, une action collective a plus de chance d'aboutir que le groupe peut s'appuyer à la fois sur une forte sociabilité (*netness*) et développer une identité catégorielle forte (*catness*)<sup>382</sup>. En Argovie par exemple, il apparaît que les deux dimensions se retrouvent en particulier au sein des associations de pintiers ou d'artisans, fortement structurées et qui interviennent massivement par le biais de pétitions. Mais aussi, fait original, des représentants de plusieurs autorités communales se réunissent et, en tant que tels, défendent les intérêts des communes dans les questions fiscales notamment. Ces différents groupes, en affichant des revendications, effectuent un travail de représentation qui contribue autant à faire figurer sur l'agenda politique des problèmes qu'ils souhaitent voir résolus qu'à structurer le groupe autour d'une identité visible. A ce premier moment de politisation s'en ajoute un second : plusieurs représentants de ces groupes s'engagent directement dans la lutte électorale et briguent, avec succès, des sièges à la dernière constituante.

Pourquoi ces groupes se mobilisent-ils ? Les revendications liées à l'introduction de l'initiative ou du veto ne sont pas centrales. A Saint-Gall, le veto apparaît comme une solution de compromis entre les défenseurs d'un système représentatif garantissant l'unité territoriale du canton et les partisans d'une réorganisation territoriale donnant à des *Landsgemeinde* de district des compétences élargies. En Argovie, l'introduction de l'initiative permettant la

---

<sup>380</sup> Voir sur cet aspect particulier de la mobilisation des années 1860 dans le canton de Zurich : Schaffner (M.), «Vereinskultur und Volksbewegung», in Bernard (N.), Reichen (Q.), *Gesellschaft und Gesellschaften. Festschrift zum 65. Geburtstag von Professor Dr. Ulrich im Hof*, Bern, Wyss, 1982, pp. 420-436.

<sup>381</sup> En plus des différents groupes étudiés, d'autres apparaissent dans divers commentaires ou articles de presse : les sociétés de tir et de chant lors du défilé de février 1845 à Lausanne par exemple.

<sup>382</sup> Tilly (C.), *From Mobilization to Revolution*, Addison Wesley, Reading, 1976. En particulier le chapitre 3.

révocation du parlement s'inscrit comme un produit dérivé issu de la critique multiforme adressée au Grand Conseil, en particulier de son activité législative : la réforme de la fiscalité est ici centrale. Dans le canton de Vaud, l'initiative ne constitue pas l'enjeu principal des moments révolutionnaires de février : elle est péniblement introduite après coup, par un Grand Conseil constituant qui n'est pas entièrement acquis aux vues de l'*Association patriotique*.

Il est délicat de mesurer le succès de ces entreprises de mobilisation. Les enjeux sont nombreux, les dynamiques mêmes des révisions contribuent à l'élaboration de solution de compromis entre les diverses positions et les nombreuses revendications. En suivant l'hypothèse de Tilly sur le poids de la *catnet* comme variable expliquant le succès d'une action collective, on peut relever le succès exemplaire de la mobilisation des pintiers, des artisans et des autorités communales dans le canton d'Argovie. De manière plus évidente ici que dans les autres cas, le succès des revendications n'a été possible qu'à partir du moment où des représentants de ces groupes ont été majoritaires dans les assemblées constituantes.

J'ai pu également montré qu'il serait trop rapide de voir la lutte parlementaire et constitutionnelle comme un espace où les élus ne seraient *que* des porte-parole des différents groupes identifiés et qui tenteraient de faire valoir des revendications et des intérêts. En particulier lors des débats autour de l'initiative ou du veto, j'ai mis en évidence les résistances opposées au divers projets «démocratiques» par les partisans d'un système représentatif. Autrement dit, il apparaît que partisans et adversaires de l'institution considérée se positionnent aussi en fonction de la perception des effets de l'initiative ou du veto. L'enjeu réside ici dans la préservation (ou la subversion) des règles instituées du jeu politique et, corollaire, la valorisation (ou la dévalorisation) des ressources propres à un individu ou à un groupe.

Pour illustrer cette idée, j'ai relevé par exemple que l'opposition paradigmatique entre un Baumgartner et un Eichmüller à Saint-Gall est autant une opposition «idéologique» (être pour ou contre la «démocratie») qu'une lutte dont l'enjeu est la valorisation d'un type de ressources spécifiques à chacun des deux : une entrée en politique directement au centre pour le premier lui a permis d'accumuler un capital politique à même de lui assurer une position de parlementaire et d'homme d'Etat ; à l'inverse, bien que parlementaire, Eichmüller

est un «*Volksmann*» qui semble jouir d'un capital politique acquis localement. En défendant les *Landsgemeinde*, il défend sans doute aussi un système lui permettant de mieux valoriser mieux les ressources acquises au niveau communal, mais plus encore peut-être, les ressources collectives qu'il a commencé à accumuler, lui et les autres *Volksmänner*, lors des pétitionnements et des mobilisations de la fin des années 1830<sup>383</sup>.

Cette idée selon laquelle les positions relatives aux instruments de démocratie directe dépend des effets attendus de l'institution sur la valorisation des ressources d'un groupe permet aussi, bien que ce soit ici moins bien documenté, de comprendre pourquoi l'*Association patriotique* ne parvient que difficilement à faire accepter l'initiative en août 1845 et surtout qu'elle échoue dans sa tentative d'octroyer aux assemblées de cercle la compétence de voter sur une proposition soumise en vertu de celle-ci. Si les députés décident, à la majorité, de confier cette compétence aux assemblées de commune, c'est peut-être parce que la commune constitue pour la plupart d'entre eux le territoire privilégié de l'exercice d'une domination localisée. Il faudrait ici, mais les sources manquent, voir dans quelle mesure le nouveau Grand Conseil, en particulier la majorité «radicale», s'oppose à l'*Association patriotique* en regard des positions acquises au niveau communal. A première vue, il semble en tous les cas que la plupart des animateurs autour de Delarageaz sont entrés en politique, à l'image de Baumgartner à Saint-Gall, par le centre mais en s'appuyant en même temps sur les ressources collectives fournies par l'*Association*. En voulant faire voter au niveau du cercle, ils tentent peut-être de modifier les frontières instituées de l'exercice d'une domination limitées à l'espace communal et dans lequel ils n'ont que peu de ressources à faire valoir à l'inverse d'un territoire élargi au cercle où les savoir-faire acquis (pétitionnements de masse, assemblée) constitueraient des ressources autrement plus efficaces. Rappelons que lors des débats, les uns et les autres évoquent la notion d'«influence» : non pour la stigmatiser, mais plutôt pour en définir les modes les plus légitimes. A une influence exercée par les autorités locales, les autres opposent la balance des influences dans des assemblées plus larges... Signe que l'enjeu consiste bien à

---

<sup>383</sup> A cet égard, il est remarquable de voir le succès des *Vetobewegungen* organisées par les «catholiques-conservateurs» lors des premières années du régime libéral.

définir les frontières et les modalités légitimes de l'échange politique entre des groupes et des individus aux ressources différenciées.

Au travers de ces trois études de cas identifiés dans le but initial de rendre compte du processus d'invention d'institutions nouvelles de participation du corps électoral aux affaires politiques, c'est bien le processus de politisation qui apparaît central. Au point que l'on doit constater que l'institutionnalisation de l'initiative ou du veto constitue plutôt un produit dérivé de l'activité des groupes mobilisés et donc, en fin de compte, du processus de politisation. Si ces périodes de révision sont marquées par une augmentation de l'intensité de la participation politique et par l'extension des droits du corps électoral, elles sont également frappées au coin d'une certaine ambivalence : rien ou presque ne change quant à la composition du corps électoral. Dans les révisions évoquées, les débats sont rares à ce propos et, *in fine*, les dispositions libérales de 1830 sont largement reprises. Tout se passe comme si partisans et adversaires de la législation directe s'accordaient pour restreindre le droit de vote à une portion somme toute limitée de la population. Participer aux affaires politiques reste un privilège, peut-être justement parce que les droits politiques sont particulièrement étendus. C'est cette ambivalence-là qui fonde une possible spécificité de la démocratie suisse dans le contexte européen de l'époque et que l'on va décortiquer dans le chapitre suivant en retraçant l'histoire longue et tortueuse du droit de vote en Suisse.



## CHAPITRE 3

Faire corps.

Une histoire du droit de vote en Suisse



## *Introduction*

Les enquêtes approfondies menées dans la partie précédente visaient à mettre en évidence les logiques croisées qui ont contribué, de manière inédite, à l'institutionnalisation d'un espace politique spécifique dans le contexte suisse et européen de l'époque. Le veto, le referendum, la sanction des constitutions, l'initiative, selon des rythmes et des modalités variés, seront ensuite introduits dans tous les cantons de la Confédération helvétique entre 1830 et le début du vingtième siècle. Ces institutions consacrent un principe nouveau, la souveraineté du peuple, et élargissent les compétences du corps électoral. Dans plusieurs directions : d'un côté, le corps électoral cantonal est amené ainsi non seulement à élire des représentants, mais aussi à voter sur des propositions de modifications constitutionnelles ou législatives. De l'autre, à partir de 1848, le corps électoral est invité à faire de même au niveau fédéral. Les élections au Conseil national et au Conseil des Etats<sup>384</sup>, d'éventuelles désignations de jurés fédéraux, puis, de manière soutenue à partir des années 1870, les votations sur les révisions constitutionnelles et législatives, conséquences de l'adoption en 1874 du referendum facultatif et en 1891 de l'initiative pour la révision partielle de la Constitution fédérale, s'ajouteront aux scrutins proprement cantonaux. Les compétences du corps électoral — ou plutôt *des* corps électoraux — sont nombreuses et se traduisent dans des modes de participation particuliers : élire, voter, mais aussi signer.

En effet, dans le cadre de l'activation des instruments de législation directe, la signature constitue progressivement le cœur et l'enjeu des mobilisations référendaires<sup>385</sup>. Retracer l'histoire de cette geste démocratique, c'est revenir sur les modalités d'expression individualisée d'une opinion qui ne prend pas l'unique forme d'un bulletin déposé dans une urne. La manifestation d'une adhésion à un veto, un referendum ou à une initiative, s'est d'abord réalisée dans le cadre d'assemblées, à mains levées, avant que ne se généralise l'apposition manuscrite d'un paragraphe sur une liste produite expressément à cet effet. Retracer l'histoire de

---

<sup>384</sup> Quoique cette élection fut d'abord de la compétence des Grands Conseils cantonaux avant d'être progressivement transférée au corps électoral.

<sup>385</sup> Entendues ici au sens large, c'est-à-dire en tenant compte des mobilisations dans le cadre d'initiatives constitutionnelles.

la signature, c'est aussi relater les modifications des modes de décision collective qui passent, progressivement, d'une logique d'assemblées à une procédure plus individualisée.

Cette évolution significative des compétences du corps électoral — la signature en est un signe emblématique — et la multiplication des scrutins qui la manifestent oblitère mal une permanence : les modalités de composition du corps électoral ne changent guère sur l'ensemble du dix-neuvième siècle. Les années 1830 instituent une rupture forte : le cens électoral est aboli dans la plupart des cantons. La rhétorique qui accompagne ce moment d'innovation n'est pas celle du «suffrage universel». Ni dans la forme : on parle alors plutôt de droits politiques, ni dans le fond : il n'est pas question, pour les libéraux de la Régénération<sup>386</sup>, d'inclure l'ensemble de la population dans le corps électoral. L'abolition du cens électoral s'accompagne de la reprise, voire de l'introduction, de clauses de non-inclusion et/ou d'exclusion dont la permanence sur l'ensemble du dix-neuvième siècle contraste avec les nombreuses innovations institutionnelles. Se met alors en place une démocratie riche d'institutions de participation directe, mais à l'accès restreint et limité.

«Droits politiques», «droit de vote», «droits du peuple», «droit de vote des citoyens», «droit de suffrage», etc. La liste n'est pas close des définitions repérées par un juriste en 1978 qui consacre sa thèse aux «droits politiques» dans les cantons suisses<sup>387</sup>. Dans un exercice descriptif et prescriptif visant à brosser le droit en vigueur relatif aux compétences du corps électoral dans les états fédérés, Auer offre un tableau de la diversité des acceptions retenues. Ramassant dans un même mouvement les constitutions, la législation, la jurisprudence et la doctrine, il commente et discute les différents termes pour mieux défendre son propre choix<sup>388</sup>. «Les termes utilisés par le législateur, la jurisprudence et la doctrine pour

---

<sup>386</sup> Comme d'ailleurs pour les défenseurs du suffrage universel dans la France de la Deuxième République. L'universalité du suffrage est toujours assortie de limites, aujourd'hui encore, qui définissent les termes d'une universalité des citoyens actifs.

<sup>387</sup> Auer (A.), *Les droits politiques dans les cantons suisses*, *op. cit.*

<sup>388</sup> Auer discute de la définition de ce qu'il appelle les «droits politiques» et fait état de débats, au demeurant fort intéressants, au sein de la science juridique entre tenants d'une conception individuelle, fonctionnelle, dualiste et organique. De manière significative, il ne peut remonter explicitement qu'au début du 20ème siècle. Auer (A.), *Les droits politiques*, *op. cit.*, pp. 10-27. On peut supposer également que la distinction entre conditions objectives et subjectives est elle aussi le produit d'un travail proprement juridique qui intervient à un moment précis du processus de codification. Dans son article de 1906 par exemple, Eugen Blocher n'utilise pas encore cette

désigner les compétences dont jouit le corps électoral *varient tout d'abord en fonction de l'étendue et des particularités de ces compétences*», dit-il notamment<sup>389</sup>. Cette posture proprement juridique tend à écraser les moments d'invention, de définition et de transformation du droit de vote dans des moments et des lieux spécifiques. Cet utile exercice de clarification conceptuelle doit s'inscrire dans le temps long de l'histoire du droit de vote. On peut se fixer comme objectif de «décompacter» le travail d'Auer et tenter de repérer les particularités d'une institution qui se présente rarement de manière centrale sous les atours du «suffrage universel». Qu'est-ce en effet que le droit de vote et pourquoi (ne) fait-il (pas) problème ? Les modifications éventuelles sont-elles le fruit de luttes entre groupes aux conceptions opposées du droit de vote, de la citoyenneté ? Sont-elles liées à des intérêts proprement électoraux ? Est-ce le résultat éventuel de transactions politiques où le droit de vote est compris dans un «paquet de négociations» ? Les modifications émergent-elles dans des contextes particuliers, à l'occasion de crises politiques ? Qu'est-ce qui se joue au moment des tentatives d'unification fédérale ? Sont-ce les mêmes enjeux ?

Dans la première partie de ce travail, j'ai relevé la relative faiblesse de l'intérêt porté par les sciences sociales à l'histoire du droit de vote en Suisse. Aux raisons liées à l'histoire des disciplines, il faut sans doute ajouter des problèmes liés aux caractéristiques mêmes de l'objet, ainsi qu'aux sources et aux matériaux à disposition pour le chercheur.

D'abord, la période retenue, en gros près d'un siècle, englobe des configurations politiques et juridiques très contrastées. Entre 1830 et 1848, la Suisse n'est qu'une Confédération lâche d'Etats souverains entièrement maîtres de leur législation. A partir de 1848, la structure fédérale adoptée retire aux cantons une partie de leurs compétences, mais les dispositions fédérales relatives à l'octroi et à l'exercice du droit de vote restent très limitées. Ce n'est que dans les années 1870 qu'à l'occasion de différents scrutins et suite à l'édiction de nouvelles dispositions constitutionnelles et législatives, le droit de vote et son exercice s'uniformisent partiellement sur l'ensemble du territoire. Autrement dit, pour

---

distinction, se contentant de lister les dispositions ou les conditions (*Bestimmungen* et *Voraussetzungen*) et les clauses d'exclusion (*Ausschlussgründe*). Blocher (E.), «Die Entwicklung», art. cit.

<sup>389</sup> Auer (A.), *Les droits politiques*, op. cit., p. 7. Je souligne.

retracer l'histoire de la codification du droit de vote en Suisse, il faut tenter de faire tenir ensemble la relative autonomie législative et constitutionnelle des cantons, l'évolution propre de la législation fédérale en la matière et, surtout, les interactions entre des ordres juridiques et politiques superposés, typiques du fédéralisme<sup>390</sup>.

Deuxième difficulté liée à l'exercice, les sources relatives à l'histoire du droit de vote sont peu nombreuses. Pour une raison d'ordre général qui concerne également d'autres objets : les débats parlementaires, source *a priori* centrale pour repérer les enjeux relatifs au droit de vote et à ses modifications, ne sont pas facile d'accès<sup>391</sup>. Mais, comme pour illustrer le constat évoqué plus haut relatif à la permanence des conditions d'accès au droit de vote, il semble bien que le droit de vote n'ait fait que (relativement) peu l'objet de controverses marquantes. C'est surtout vrai pour les configurations cantonales où il n'est pas rare de constater que lors des révisions constitutionnelles, le droit de vote n'est que peu discuté, tant au sein de l'arène parlementaire que dans d'éventuelles pétitionnements, à l'inverse de la législation directe, des questions fiscales ou d'autres sujets plus disputés. C'est moins vrai au niveau fédéral : entre 1870 et 1890, plusieurs projets de lois fédérales visent précisément à unifier la composition du corps électoral et son fonctionnement. Ils seront tous rejetés<sup>392</sup>, mais ils ont occupé de manière visible l'agenda politique pendant de nombreuses années. Mais là encore, les débats ne sont disponibles que dans la presse, la publication officielle des délibérations des Chambres fédérales, objet de discussions récurrentes depuis 1848, ne verra le jour qu'en 1891. Nonobstant ces difficultés méthodologiques, je souhaite dans ce premier chapitre, combler ce qui apparaît encore comme une lacune historiographique. En m'appuyant sur l'évolution législative et constitutionnelle, je rendrai compte à la fois de la relative permanence des dispositions cantonales définissant la composition du corps électoral et des tentatives d'unification au niveau fédéral et enfin tenter d'en expliquer les éventuels ressorts.

---

<sup>390</sup> Je ne peux pas ici ne pas rappeler mon étonnement à la lecture d'un livre récent sur l'histoire du droit de vote aux Etats-Unis où l'auteur annonce en préface qu'il souhaitait initialement mener une enquête sur la participation politique de la classe ouvrière dans le dernier quart du dix-neuvième siècle. Il pensait alors, en guise de préambule, dresser une histoire synthétique du droit de vote en général, avant de se rendre compte que la complexité était telle qu'il a dû lui consacrer finalement l'ensemble de son travail. Keyssar (A.), *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*, New-York, Basic Books, 2000, p. XI.

<sup>391</sup> Je me permets ici de renvoyer de manière générale à mes développements dans la partie introductive relatifs aux débats parlementaires.

<sup>392</sup> Nous y revenons de manière plus détaillée au point 4.3.

Historiquement, c'est d'abord au niveau cantonal que le droit de vote est discuté et codifié et en particulier à partir de la Régénération<sup>393</sup>. Tous les cantons de la Confédération suppriment le cens électoral entre 1830 et 1848<sup>394</sup>. Cette suppression, progressive mais définitive, ne s'accompagne pas immédiatement de l'introduction du «suffrage universel». D'abord, sur l'ensemble du dix-neuvième siècle en Suisse, le terme même de «suffrage universel» n'apparaît pas dans les textes constitutionnels ou législatifs<sup>395</sup>. Ensuite, le «suffrage universel» est une notion ambiguë : il n'a jamais été question d'intégrer dans le corps électoral la totalité de la population d'un territoire. Aujourd'hui encore, bien que les conditions d'exclusion soient réduites, il n'en reste pas moins qu'en Suisse et ailleurs, l'âge et la nationalité constituent encore souvent des conditions minimales nécessaires à l'exercice des droits politiques<sup>396</sup>. Enfin, on l'a dit, sous l'empire de la Constitution du 12 septembre 1848, le droit électoral fédéral est peu développé et laisse aux cantons des compétences très importantes. Dès lors, il n'y a pas *un* mais *des* corps électoraux, définis par ce qu'on appelle aujourd'hui les *conditions objectives* (âge, genre, domicile et nationalité) et les *conditions subjectives* (clauses d'exclusion<sup>397</sup> liées au comportement individuel). La composition du corps électoral saisie sous ces deux dimensions constitue l'un des enjeux majeurs des différents débats au

---

<sup>393</sup> Si l'on fait abstraction des cinq années tourmentées de la République Helvétique entre 1798 et 1803 où il y avait, formellement, un droit de vote unifié sur l'ensemble du territoire.

<sup>394</sup> Il s'agit ici du cens pour le droit de vote *actif*. Les conditions d'éligibilité (droit de vote *passif*) seront encore ici où là assorties de restrictions, notamment financières ou fiscales, en particulier au niveau communal.

<sup>395</sup> La Constitution de la République helvétique use à son Titre premier d'une formule proche : «L'universalité des citoyens est le souverain». Cité par Hilty (C.), *Les Constitutions fédérales de la Confédération suisse*, Lausanne, L'Aire, 1991 (1ère éd. 1891), p. 357. Une formule analogue sera proposée, mais rejetée en 1845 lors des travaux de la commission constituante vaudoise relatifs à la souveraineté du peuple : «Le peuple est l'universalité des citoyens». Voir par exemple «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale conc. le projet d'une loi sur les droits politiques des citoyens suisses (2 juin 1882)», *FF*, 1882, 3, pp. 1-17. Ci-après «Message 1882».

<sup>396</sup> A quelques nuances près, dans la mesure où en Suisse, voire plus largement dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne, les citoyens non-nationaux peuvent élire différents organes : les autorités communales pour les étrangers en Suisse dans certains cantons, les autorités locales pour les ressortissants de l'Union qui n'habitent pas leur pays d'origine. A l'inverse, le domicile ne constitue plus formellement une condition nécessaire à l'exercice du droit de vote, dans la mesure où les Suisses domiciliés à l'étranger ont la possibilité de participer aux élections et votations fédérales.

<sup>397</sup> Qui sont souvent aussi des critères de «non-inclusion». Par exemple, un citoyen masculin adulte qui remplit les conditions à l'exercice du droit de vote (nationalité, domicile) ne peut prétendre à exercer le droit de vote si, au moment où il atteint la majorité politique, il est au bénéfice de l'assistance publique dans sa commune. De manière analogue, et c'est en ce sens que l'on peut parler d'«exclusion», un citoyen qui a exercé ses droits s'en voit privés s'il «tombe» à l'assistance publique.

niveau cantonal et les obstacles principaux sur lesquels achopperont les parlementaires lors des discussions animées relatives aux projets d'unification fédérale proposés par le Conseil fédéral entre 1874 et 1883<sup>398</sup>.

### 3.1. La Régénération (1830-1848) : un moment matriciel

Entre 1830 et 1848, une rupture majeure inaugure l'histoire du droit de vote en Suisse. Dans le cadre des révolutions du début des années 1830, ceux qu'on appelle les «libéraux» luttent pour l'adoption de principes nouveaux, issus essentiellement du droit naturel et nourris de références à la Révolution française. On a vu dans la première partie de ce travail comment l'un de ces principes, la souveraineté du peuple, fit l'objet d'usages concurrents qui ont néanmoins contribué à en établir la légitimité et à fixer les modalités de son exercice. Mais, en plus de cette innovation, les libéraux défendent une panoplie de droits et de libertés : droit de pétition, liberté d'établissement, de commerce, etc. et place au pinacle l'idée d'égalité politique entre les citoyens. A ce titre, et c'est précoce au niveau international, le cens électoral en vigueur dans les cantons sera aboli là où les mouvements libéraux parviennent à imposer un nouvel ordre constitutionnel. C'est bien au nom du principe d'égalité politique que le cens est supprimé, suivant la volonté de mettre un terme aux privilèges typiques d'une société dont on rejette alors les fondements<sup>399</sup>.

Mais l'application du principe de l'égalité politique en matière de vote ne se limite pas aux seuls droits individuels. Elle vise aussi, voire d'abord, le système électoral : en général indirectes, les élections au Parlement octroient de fait un privilège aux Grands Conseils qui souvent cooptent une partie de l'assemblée. Elle vise aussi la répartition des sièges entre circonscriptions urbaines et campagnardes,

---

<sup>398</sup> Davantage par exemple que les questions relatives à la procédure proprement dite. Au-delà du rappel formel au respect du secret et de quelques dispositions relatives à l'usage des bulletins, les autorités fédérales n'édicteront aucune loi sur les autres points de procédure, pourtant discutés dans un rapport de 1883 annonçant un projet de loi électoral fédérale qui ne verra jamais le jour. Cf. «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale conc. le projet d'une loi fédérale sur les élections et les votations fédérales (30 octobre 1883)», *FF*, 1883, 4, pp. 183-211. Ci-après «Message 1883».

<sup>399</sup> Je me permets de renvoyer à la première partie pour les références générales relatives à la période.

établie sous la Restauration au profit des premières. C'est donc autant le droit de vote perçu comme droit individuel que les élections, comme mode de désignation des représentants que les libéraux souhaitent voir «directes, égales et universelles»<sup>400</sup>. L'adoption dans les constitutions régénérées du principe de l'égalité politique ne se traduira pas forcément immédiatement dans une égalité de fait relative aux divers points mentionnés. A des rythmes variés néanmoins, entre 1830 et 1848, le cens est supprimé, de même que disparaissent les privilèges des villes en matière de représentation parlementaire. L'histoire du droit de vote que je souhaite esquisser ici est donc marquée par une rupture initiale qui consiste moins en l'introduction du suffrage universel qu'en la suppression du cens électoral. A cet égard, il convient de relativiser le choix fait par des auteurs comme Tilly ou Rokkan qui considère 1848 comme une date marquant la précocité de la démocratisation en Suisse. D'une part, le cens est aboli avant, d'autre part les dispositions fédérales de 1848 n'ont que peu d'effet sur la composition d'un corps électoral dont la définition reste essentiellement en mains cantonales. Comme on le verra, malgré l'abolition du cens, les mesures d'exclusion ou de non-inclusion limitent la portée de cette «démocratisation» entendue comme augmentation des modalités de participation du plus grand nombre aux affaires publiques<sup>401</sup>. Ou, pour le dire autrement, et ce n'est pas spécifique à la Suisse, il s'agit de s'interroger sur les frontières d'une universalité qui se déploie sous conditions.

Comme le relève Schefold, la suppression du cens adossée à la défense du principe d'égalité politique ne veut pas dire que c'est la somme de tous les citoyens égaux qui doit forcément fournir la base de la représentation politique. Certes «la

---

<sup>400</sup> En allemand : «*direkt, gleich und allgemein*». Selon His, c'est également sous la Régénération que le binôme *Wahlrecht-Stimmrecht* apparaît, conférant au vocabulaire allemand une richesse que le français ne peut reproduire. Il précise en outre que les conditions d'octroi et d'exercice de ces deux droits se recouvrent largement.

<sup>401</sup> Voir la réédition critique de plusieurs travaux de Rokkan synthétisés et présentés par Peter Flora : Rokkan (S.), *Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora*, Frankfurt, Suhrkamp, 2000. Rokkan fait de 1848 le départ de la seconde phase du processus de démocratisation, dite d'incorporation. Dans un ouvrage récent, Tilly décrit précisément la période entre 1830 et 1848 comme celle d'une démocratisation définie en substance par l'existence de trois processus conjoints : augmentation des relations d'égalité entre agents du gouvernement et la population ; augmentation de la consultation obligatoire de la population (*binding consultation*) et protection contre l'arbitraire. Ces trois dimensions mériteraient d'être discutées plus avant pour la période considérée. Tilly (C.), *Contention and Democracy in Europe 1650-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, en particulier le chapitre 6 : «Switzerland as a special case», pp. 168-205.

souveraineté réside dans le peuple»<sup>402</sup> ou, dit autrement, c'est bien le peuple qui est à la base de la représentation, mais ce peuple doit être envisagé comme «une unité établie selon des critères rationnels de sorte à [en] réunir les meilleures forces»<sup>403</sup>. Dès lors, la suppression du cens n'équivaut pas à l'établissement d'un suffrage universel, mais conduit plutôt, comme le précise encore le troisième paragraphe du premier article de la Constitution vaudoise de 1831, à considérer «l'universalité des citoyens actifs»<sup>404</sup>. Car ce qui prime aux yeux des libéraux, en fin de compte, c'est moins la défense de droits individuels que les intérêts de la nation servis par ses éléments les plus éclairés, seuls à même d'assurer l'exercice d'une souveraineté que l'on ne conçoit alors qu'encadrée par le travail de représentation. Il faut bien sûr comprendre «nation» ici dans un sens limité : celui des frontières cantonales. Cette rhétorique libérale qui défend d'un côté les droits individuels tout en se souciant de l'intérêt général se traduit, on l'a vu dans la première partie, par une méfiance plus ou moins forte à l'égard des institutions comme le veto ou le referendum. Elle est proche de la rhétorique des doctrinaires français<sup>405</sup>.

Qui sont donc ces éléments de la nation que l'on considère apte à élire des représentants et/ou à remplir le rôle de mandataires ? Autrement dit, qui compose le corps électoral sous la Régénération ? Contrairement à l'innovation spectaculaire que constitue l'abolition du cens électoral, les autres dispositions relatives au droit de vote sont soit reprises des constitutions précédentes, soit introduites sans grand débat.

---

<sup>402</sup> Formule de l'article 3 de la Déclaration de 1789 que l'on retrouve par exemple dans le premier article de la Constitution vaudoise de 1831. Cité par Meuwly (O.), *Histoire des droits politiques dans le canton de Vaud*, op. cit., p. 120.

<sup>403</sup> Schefold (D.), *Volkssouveränität und Repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration*, op. cit., pp. 153-172.

<sup>404</sup> Meuwly (O.), *Histoire des droits politiques dans le canton de Vaud*, op. cit., p. 120.

<sup>405</sup> Rhétorique analysée notamment dans : Rosanvallon (P.), *La démocratie inachevée*, op.cit., pp. 93-126. Selon Kölz, si le principe de la souveraineté populaire constitue le pilier de la Régénération, les élites libérales «étaient davantage intéressées à l'application des principes libéraux que démocratiques», Kölz, (A.), *Neuere Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 303. Notre traduction.

*Le droit de cité : détours et parcours de la citoyenneté*

Une première série de dispositions concernent les relations entre l'octroi du droit de vote et la définition du droit de cité<sup>406</sup>. Après la parenthèse de la République helvétique (1798-1803) qui avait institué une citoyenneté suisse<sup>407</sup>, les régimes ultérieurs ont redonné aux seuls cantons les compétences sur ce sujet. Depuis 1803, il n'y a plus que des citoyens «cantonaux». Le terme de «citoyen suisse» était d'usage, mais ni l'Acte de Médiation, ni le Pacte de 1815 ne réglaient la question de l'acquisition et de la perte éventuelle d'un droit de cité suisse<sup>408</sup>. C'est donc aux cantons que revient la compétence d'en définir les modalités d'attribution. Il s'en est suivi en règle générale une distinction entre deux catégories de citoyens. Les citoyens qui bénéficiaient de la jouissance des droits politiques (les patriciens et d'éventuels citoyens aisés dans les anciens cantons-villes ; les citoyens dans les cantons-villes plus récents et les *Landleute* dans les cantons montagnards) et les autres qui, bien que résidant parfois sur le territoire cantonal depuis longtemps, ne jouissaient d'aucun droit politique, sinon dans leur canton d'origine<sup>409</sup>. Ainsi, alors que sous le régime de l'Acte de Médiation, les variations cantonales restent nombreuses<sup>410</sup>, la Restauration généralise un principe unique : les ressortissants d'autres cantons ne peuvent plus voter dans leur canton de

---

<sup>406</sup> Je m'appuie ici sur His, (E.), *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts, op. cit.*, Bd 2 : ch. 4, «Die Staatsangehörigkeit», pp. 201-222 ; voir aussi Blocher (E.), «Die Entwicklung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts in der neuen Eidgenossenschaft», *Revue de droit suisse*, 1906, pp. 157-198.

<sup>407</sup> Sur le droit de cité sous la République, voir la thèse récemment publiée de : Arlettaz (S.), *Citoyens et étrangers sous la République Helvétique 1798-1803*, Genève, Georg, 2005.

<sup>408</sup> Une décision de la Diète fédérale du 13 juillet 1819 précise : «Pour être reconnu comme citoyen suisse, il faut être citoyen ou ressortissant d'un canton», cité par His (E.), *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts, op. cit.*, p. 201n. Notre traduction.

<sup>409</sup> His décline les différents termes allemands : *Beisassen, Landsassen, Hintersassen...* autant de catégories qui renvoient au terme français d'«habitant» et qui recouvre une population qui ne réside plus dans la commune d'origine et que l'on aura bientôt l'occasion de retrouver sous le terme générique d'«établis», (*Niedergelassen* en allemand).

<sup>410</sup> En règle générale, seuls les citoyens qui habitent dans leur canton d'origine peuvent voter. Saint-Gall et Thurgovie autorisent apparemment les citoyens d'autres cantons à voter, Vaud et le Tessin octroyant même le droit de vote à des individus qui sont par exemple nés en Suisse, mais qui n'ont pas formellement de droit de cité ou, dans le canton de Vaud uniquement, ceux qui, parmi les Confédérés cette fois, versent un écot à la caisse communale des pauvres. Blocher (E.), «Die Entwicklung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts», art. cit., p. 162.

domicile<sup>411</sup> et ne peuvent alors voter que les individus au bénéfice d'un droit de cité cantonal. Ce dernier est lié à l'obtention préalable d'un droit de cité communal.

Encadré 15 : Les communes : qu'est-ce que c'est?

Pour le dire simplement, la commune (*Gemeinde* en allemand) peut revêtir trois significations au dix-neuvième siècle<sup>412</sup>. 1. Une collectivité de droit public. 2. Un territoire soumis aux autorités communales. 3. Une assemblée de citoyens. Ce dernier terme est surtout d'usage en allemand pour parler par exemple des *Wahlgemeinde* (assemblée électorale), des *Bezirksgemeinde* (assemblée de district) ou des... *Landsgemeinde* (assemblée réunissant tous les citoyens du canton dans un même lieu). En français, le terme de commune renvoie d'abord aux deux premières significations.

La République helvétique a contribué à une distinction inédite entre la commune d'habitants («*Einwohnergemeinde*»), s'inspirant de la municipalité française, et la commune bourgeoise ou bourgeoisie («*Bürgergemeinde*» ou «*Ortsgemeinde*»). Cette dernière réunissait depuis le Moyen-âge les habitants originaires du lieu et aptes à exercer les fonctions publiques (basse justice et administration publique) et organisant la répartition et l'usage des biens communaux (champs, forêts, etc.). Sous la République helvétique, la division des tâches s'effectue différemment : la commune bourgeoise ne s'occupe plus que de la gestion des biens communaux, dont elle est propriétaire, et de l'assistance (caisse des pauvres). Les autres tâches (police, commerce, construction, fiscalité, etc.) relèvent dorénavant d'une nouvelle institution, la commune d'habitants et elles sont assumées par un exécutif élu (conseil communal, conseil municipal, municipalité, *Gemeinderat*, etc.) par l'ensemble des habitants résidant sur le territoire depuis cinq ans au moins. A cette «commune politique» (*politische Gemeinde*) que l'on distingue alors de l'ancienne «commune bourgeoise» (*Bürgergemeinde*) s'ajoutent souvent des paroisses (*Kirchgemeinde*), des communes scolaires (*Schulgemeinde*), compétentes pour les questions religieuses et scolaires (l'élection du pasteur, du curé ou de l'instituteur par exemple). Elles ne recouvrent pas forcément le territoire de la commune politique : parfois celle-ci est aussi une paroisse et une commune scolaire, parfois ces dernières recouvrent plusieurs communes politiques. A ce niveau aussi, les combinaisons varient d'un canton à l'autre<sup>413</sup>. Cette distinction entre commune politique et commune bourgeoise ne sera mise en œuvre, et encore

<sup>411</sup> De plus, la liberté d'établissement n'est plus garantie. En 1819, un concordat intercantonal fixe toutefois des règles minimales qui resteront en vigueur jusqu'en 1848.

<sup>412</sup> Pour un aperçu historique de la commune en Suisse, voir His (E.), *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts, op. cit.*, ch. 18 : «Die Gemeinden», pp. 667-685 qui traite là de la période 1815-1848 ; plus généralement, voir les entrées «Gemeindewesen», «Gemeindeverwaltung», «Allmenden» dans Reichenberg (N.) (Dir.), *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, Berne, 1903-1911 ; et les entrées «Communes» et «Bourgeoisie (droits de)» dans Attinger (V.) (Dir.), *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse*, 8 vols., Neuchâtel, Attinger 1921-1934 ; voir aussi Wirth (M.) (Dir.), *Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz*, Zürich, Orell Füssli, 1871., vol. 2, pp. 3-495 qui offre un tableau général et un chapitre par canton, très détaillé, sur l'histoire et le fonctionnement des communes. Plus récemment enfin, les entrées «Commune» et «Corporation» sur le site du dictionnaire historique suisse ([www.dhs.ch](http://www.dhs.ch)).

<sup>413</sup> Pour se faire une idée de la diversité des institutions communales à l'époque contemporaine, voir Meylan (J.) et al., *Communes suisses et autonomie communale*, Lausanne, Union des Villes suisses/Associations des communes suisses, 1972. A l'ordre du jour de la *Landsgemeinde* glaronnaise de 2006, il est prévu de supprimer les divers types de communes pour n'en garder que trois : la commune politique, la bourgeoisie et la commune paroissiale.

souvent de manière partielle, que dans quelques cantons, en particulier dans les nouveaux cantons issus de 1803 voire de 1815. Les situations cantonales restent très hétérogènes, notamment en regard de la situation juridique (droits civils et droits politiques) réservé aux individus non originaires de la commune où ils résident. Appelés «habitants», *Landsassen*, *Beisassen* ou *Hintersassen*, ils n'ont en général pas le droit de vote. Ils peuvent être citoyens du canton, Confédérés d'un autre canton ou étrangers à la Confédération. Le Pacte fédéral de 1815 marque une nouvelle rupture, dans la mesure où il ne dit rien sur le libre établissement qui concerne au premier chef ces populations et laisse entière compétence aux cantons sur le sujet. Sous la Régénération, les libéraux et les radicaux tentent d'étendre à ces populations, en particulier les Confédérés, le droit de participer aux affaires politiques cantonales, voire communales. Selon les pratiques et les législations en vigueur, les résistances seront fortes, en particulier là où les citoyens originaires de la commune détiennent le monopole des droits politiques et la jouissance exclusive des biens communaux. Elles se manifesteront en particulier lors des débats fédéraux sur l'unification du droit de vote qui sont fréquents à partir de 1874 et que nous traitons dans ce chapitre.

La décision relative à l'octroi du droit de cité est prise par l'assemblée communale, transmise ensuite au Parlement cantonal dans les régimes représentatifs ou à la *Landsgemeinde* qui décident à mains levées de l'octroi du droit de cité au requérant<sup>414</sup>. Les conditions à remplir sont différentes si l'impétrant est un citoyen d'une autre commune du canton, d'un autre canton ou d'un autre pays. Trois voies d'accès au droit de cité communal existent alors, nonobstant les variations cantonales : la naissance, le mariage (pour les femmes) et l'achat. Cela conduit à l'émission d'un certificat d'origine (en allemand *Heimatschein*) devenant le principal document administratif attestant de l'identité d'un individu. A ce titre, le citoyen d'une commune bénéficie alors des droits politiques, de la jouissance des biens communaux et, le cas échéant, de l'assistance financière de la commune. La perte du droit de cité est souvent prononcée dans le cadre d'un jugement pénal. Peu à peu toutefois, seule la suspension provisoire du droit de vote actif et non la suppression des droits civiques fut privilégiée. Sous la Régénération, une modification majeure intervient : les citoyens d'un canton peuvent désormais voter dans le canton où ils sont établis sous réserve, en règle générale, d'un principe de réciprocité, donc sans forcément devoir, comme auparavant, acquérir le droit de cité cantonal. Par exemple, un citoyen vaudois

---

<sup>414</sup> Aujourd'hui encore, ces pratiques de naturalisation par le biais d'un vote populaire sont courantes. Un récent arrêt du Tribunal fédéral de juillet 2003 qui a cassé une telle décision a provoqué une polémique. En réaction, l'UDC a décidé de lancer une initiative visant à inscrire dans la Constitution le droit pour les communes qui le souhaitent de procéder à des naturalisations par les urnes. L'initiative s'intitule «Pour des naturalisations démocratiques». Voir le site de l'UDC ([www.svp.ch](http://www.svp.ch)) pour le texte, les argumentaires et les prises de position.

établi à Genève ne peut voter que si, parallèlement, un Genevois établi à Lausanne peut le faire. Seuls les cantons de Glaris, Schaffhouse, Bâle-Ville et Soleure s'en tiennent aux dispositions antérieures qui ne prévoient que le vote dans la commune d'origine, ce qui implique, pour les ressortissants d'autres cantons, qu'ils ne peuvent pas voter dans le canton où ils sont établis et pour les citoyens de ces quatre cantons de retourner, le cas échéant, voter dans leur commune d'origine au cas où ils habiteraient une autre commune. Par ailleurs, rappelons ici que les établis, exerçant ou non le droit de vote selon les modalités évoquées, devaient en tous les cas payer des impôts communaux.

### *Inclure, exclure*

Si les dispositions relatives au droit de cité, au domicile, au séjour et à l'établissement renvoient à ce que l'on nomme aujourd'hui les *conditions objectives* du droit de vote<sup>415</sup>, il en est d'autres dont l'histoire commence aussi sous la Régénération et qui structureront également les évolutions ultérieures : la détermination des conditions *subjectives* relatives à l'exercice du droit de vote.

Les conditions d'exclusion du droit de vote sous la Régénération ne sont pas entièrement nouvelles<sup>416</sup>. Selon les cantons en effet, elles sont souvent simplement reprises, parfois complétées, rarement inventées *ex nihilo*. Le bénéfice de l'assistance publique, la mise sous tutelle pour des raisons variées, la faillite et les condamnations pénales constituent des motifs d'exclusion communs à la plupart

---

<sup>415</sup> Les autres étant l'âge et le genre. J'ai laissé de côté la détermination de l'âge et les débats éventuels qu'elle a occasionnés. Ils tournent en général autour de la définition de la «majorité» politique que l'on associe parfois à l'âge de l'entrée dans la milice et plus largement à la «maturité» nécessaire à l'exercice des droits politiques. Sur ces questions, je me permets de renvoyer à Krattiger (U.), *Die politische Mündigkeit im XIX. Jahrhundert. Ein Fragenkomplex in der schweizerischen Diskussion im 19. Jahrhundert, vor allem zur Zeit der Armennot von 1840 bis 1860*, Bern und Frankfurt, Herbert und Peter Lang, 1972.

<sup>416</sup> Elles datent souvent de la période de la Restauration, voire des dernières années de l'Acte de Médiation. Sous la République Helvétique (1798-1803), il n'y avait en effet apparemment pas de clauses restrictives. Les liens antérieurs établis entre imposition, service militaire, propriété, jouissance des biens communaux et droit de vote avaient été supprimés. Seuls les ecclésiastiques étaient exclus du corps électoral. Dans la littérature consultée, je n'ai rien trouvé sur la détermination des conditions subjectives, mais il est toutefois probable qu'au moins les condamnations pénales conduisaient à une privation du droit de vote. Mais rien n'est dit sur d'éventuelles limitations liées à l'assistance ou à la faillite.

des cantons. D'autres cantons excluent par ailleurs les soldats au service étranger, les ecclésiastiques, les interdits d'auberge, les citoyens qui ne paient pas d'impôts, etc. Sous la Régénération, les modifications principales conduisent à la réintégration des domestiques, à celle des assistés (en 1848, seuls Genève et Vaud l'auront toutefois accomplie) et, dans quelques cantons romands, à un assouplissement des clauses d'exclusion pour les faillis. Ceux-ci se voient retirer leur droit de vote uniquement suite à un jugement qui atteste de l'endettement frauduleux de l'individu. Cette mesure est à comprendre en relation avec l'exclusion prononcée en général pour tout individu condamné pénalement<sup>417</sup>. Dans ces cas, elle est une conséquence d'une perte des droits civiques (c'est-à-dire droit de vote et d'éligibilité) soit prévue par la loi, soit prononcée par le juge. Alors que tout failli était auparavant exclu, quelle que soit sa responsabilité individuelle ou sa situation financière personnelle, il ne perd alors ses droits politiques que dans la mesure où sa situation est considérée comme le résultat d'un acte frauduleux attesté par une décision de justice. Mais dans la plupart des cantons à cette époque, le failli, quelle que soit la cause de sa déroute, est en tant que tel exclu du droit de vote pour une durée variable.

Le sort des «assistés-propriétaires» fait débat au Grand Conseil vaudois dès 1812 et permet d'illustrer les enjeux autour des problèmes d'exclusion. En tant que propriétaires, ils remplissent l'une des conditions à l'octroi du droit de vote, mais comme ils sont également bénéficiaires de l'assistance publique, ils se le verront refuser. Les assistés propriétaires étaient au nombre de 15'000, sur les 17'000 assistés que comptaient alors le canton de Vaud<sup>418</sup>. Les assistés non propriétaires seront quant à eux explicitement exclus dès 1814 en même temps que les domestiques, les interdits, les condamnés, les individus soumis à un acte de contrainte par corps et les faillis. Cette liste, on l'a vu, sera reprise en 1831. Arlettaz estime par exemple, se basant sur une statistique rétrospective du nombre de propriétaires datant de 1850 qu'il y a, sous le régime censitaire vaudois, 19 % de la population qui est propriétaire et que le nombre d'électeurs atteindrait dès lors 14, 3 %. En 1848, près de vingt ans après la suppression du cens, le corps électoral

---

<sup>417</sup> Certains cantons prévoient même l'exclusion pour tout individu simplement impliqué dans une enquête pénale.

<sup>418</sup> Meuwly (O.), *Histoire des droits politiques dans le canton de Vaud*, op. cit., p. 36. Soit 12% de la population vaudoise selon lui.

vaudois atteint un peu plus de 25% de la population<sup>419</sup>. S'il n'est pas possible ici de détailler l'évolution canton par canton, en moyenne, la composition des corps électoraux cantonaux entre 1830 et 1848 représente environ 20% de la population<sup>420</sup>. Entre le régime censitaire et le régime de la Régénération, les différences sont certes manifestes, mais il n'y a pas d'explosion analogue à celle, éphémère il est vrai, identifiée par exemple pour la France de mars 1848.

Autre exemple dans le canton de Saint-Gall où c'est cette fois la question des assistés qui retient l'attention des constituants de 1831. Seuls les «démocrates», Diog en particulier<sup>421</sup>, défendent leur intégration. Sans succès, ils seront exclus. Les autres clauses d'exclusion sont reprises presque sans discussion de la Constitution de 1814. Sont alors concernés les individus victimes d'une infirmité mentale ou corporelle, les personnes sous tutelle en raison d'un mode de vie négligé, les individus condamnés pénalement, les faillis et plus largement tous ceux qui, suite à un jugement ou non, se retrouvent dans l'incapacité de rembourser leurs créanciers<sup>422</sup>.

Dans le canton d'Argovie, avant l'abolition du cens électoral, aucune disposition n'était apparemment prévue relativement aux conditions d'exclusion. En 1831, en même temps que le cens est aboli, une liste de conditions d'exclusion est prévue dans l'article 32 de la Constitution. Est exclu tout citoyen qui a bénéficié dans les six dernières années de l'aide de l'assistance publique non encore remboursée; les condamnés par jugement pénal; les faillis («*Falliten*» ou «*Vergeldstagten*») tant que les créanciers n'ont pas été satisfaits et que le remboursement n'a pas été reconnu par un jugement; les interdits d'auberge. La commission de révision avait été moins sévère: seuls les citoyens condamnés à une peine infamante et les citoyens bénéficiaires de l'assistance publique pendant une année, et qui n'ont pas remboursé la somme perçue, étaient exclus du droit de

---

<sup>419</sup> Gruner (E.), *Les élections au Conseil national suisse*, op. cit., vol. 3, p. 345.

<sup>420</sup> C'est l'avis de Kölz (A.), *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, op. cit., p. 323. Sans indications de sources toutefois. Mais ces chiffres sont corroborés par les indications de Gruner pour 1850.

<sup>421</sup> Sur Felix Columbian Diog, je renvoie aux développements du chapitre 2, deuxième section.

<sup>422</sup> Pour une synthèse, voir Röhl (M.), *Die politischen Rechte im Kanton St. Gallen*, op. cit., p. 27. Les faillis sont exclus du droit de vote depuis 1814 au moins, Duft (J.), *Die politischen Volksrechte in der st. gallischen Demokratie*, Buchdruckerei Konkordia, Winterthur, 1910, p. 33.

vote<sup>423</sup>. A Fribourg, de manière analogue, c'est apparemment la Constitution régénérée de 1831 qui introduit des clauses d'exclusion en même temps qu'est aboli le cens électoral pour le droit de vote actif. La liste est similaire : les faillis (sans autre précision), les bénéficiaires de l'assistance publique (durant les deux ans qui précèdent l'éventuelle tenue d'assemblées électorales), les mercenaires au service de l'étranger, les domestiques<sup>424</sup> et les ecclésiastiques<sup>425</sup>.

Ces quelques éclairages sur les conditions d'accès à la citoyenneté pendant la période 1830-1848 montrent que la situation est ambivalente : la souveraineté du peuple est proclamée, portée au pinacle des édifices constitutionnels, mais limitée aux seuls citoyens actifs. Le droit de vote s'inscrit désormais dans le cadre d'un droit positif qui attribue celui-ci aux seuls «citoyens» («*Bürger*»), dont la définition figure en bonne place dans les constitutions. La Régénération constitue en quelque sorte une matrice. Les enjeux qui s'y dessinent et les débats qui s'y amorcent parcourront l'histoire du droit de vote sur l'ensemble du dix-neuvième siècle.

D'abord, l'histoire du droit de cité que nous avons évoquée soulève un problème qui constituera le cœur des polémiques ultérieures relatives à l'unification de la législation électorale : le traitement des établis, c'est-à-dire de cette catégorie d'individus qui habitent une commune autre que celle de leur origine. Problème crucial dès 1848, quand la nouvelle Constitution entérine la liberté d'établissement sur tout le territoire du nouvel Etat fédéral et déclare que «tout citoyen d'un canton est citoyen suisse». Cette liberté nouvelle proclamée au niveau fédéral va se heurter aux pratiques et aux dispositions cantonales : le traitement réservé à ceux que l'on appelle les «Confédérés» varie fortement d'un canton à l'autre. La structure communale, les catégories juridiques utilisées pour qualifier ces «étrangers» ne sont pas homogènes et les intérêts divergent quant à la nécessité d'intégrer ces populations dans le corps électoral (cf. 3.2. «Une universalité sous conditions : les frontières de la citoyenneté»).

---

<sup>423</sup> Ziswiler (H. U.), *Die Demokratisierung, op. cit.*, p. 30.

<sup>424</sup> La Constitution de 1831 parle de «niederen Bediensteten». S'agit-il de domestiques d'origine modeste ? de rang inférieur ? Je n'ai pas eu accès à la terminologie française.

<sup>425</sup> Selon l'article 29 de la Constitution de 1831, synthétisé dans Breitenbach (A.), *Geschichte der Volksrechte (politische Rechte) im Kanton Freiburg*, Neuenkirch, [s.n.], 1944, p. 91.

Ensuite, les conditions d'exclusion fixées sous cette période vont perdurer sur une très longue période. Les débats et les modifications au niveau cantonal seront rares. La Constitution fédérale de 1848 n'interviendra nullement sur ce sujet, contrairement à celui de l'établissement, et les cantons resteront longtemps maîtres en la matière. Cette question n'émargera à l'agenda politique fédéral qu'à partir du moment où le Conseil fédéral proposera d'unifier les conditions d'exclusion dans le prolongement des révisions constitutionnelles du début des années 1870. Les différents projets proposés par le Conseil fédéral feront l'objet de débats parlementaires qui offrent la possibilité de repérer les acteurs et les enjeux autour de l'unification du droit de vote. Par le règlement, au niveau fédéral, des questions de séjour et d'établissement d'un côté et des motifs d'exclusion de l'autre, ce sont en effet les rapports entre la citoyenneté et la nationalité que le pouvoir radical alors encore dominateur tente de clarifier (cf. 3.3. «Nationalité et citoyenneté : Le droit de vote en débats»).

C'est en suivant ces grandes lignes qu'il convient dès lors de repérer les moments de codification du droit de vote, de décrire les luttes sur sa nature ou sa fonction, d'identifier les enjeux, de saisir les représentations ou les intérêts qui vont façonner le lent processus d'institutionnalisation du vote en Suisse.

### 3.2. Une universalité sous conditions : les frontières de la citoyenneté

En regard de la situation issue de la Régénération, la Constitution fédérale de septembre 1848 innove sur deux points importants : elle réintroduit un droit de cité suisse, brièvement en vigueur sous la République. Elle le formule toutefois différemment en précisant que «tout citoyen d'un canton est citoyen suisse»<sup>426</sup>. En même temps et dans le même sens, elle prescrit que tout citoyen suisse peut s'établir librement sur l'ensemble du territoire helvétique. Ces innovations vont se

---

<sup>426</sup> «Constitution fédérale de la Confédération suisse (12 septembre 1848)», *RO*, 1848-1850, pp. 3-34.

cristalliser autour d'une question complexe : le droit de vote des «Confédérés», c'est-à-dire des citoyens cantonaux qui, faisant précisément usage de la liberté d'établissement nouvellement acquise, s'installent dans un autre canton que celui dont ils ont le droit de cité.

Le droit de cité suisse et la liberté d'établissement ne suffisent pas en effet à clarifier les compétences politiques des «établis». Les dispositions fédérales relatives aux droits politiques des citoyens suisses laissent une marge de manœuvre importante aux cantons. Le droit électoral fédéral de 1848 est minimal. D'une part, il traite uniquement de ce qui est relatif aux élections et votations *fédérales*. Durant ces premières années, il définit uniquement et de manière partielle, la *composition* du corps électoral (avoir 20 ans et être citoyen d'un canton) et ses *compétences* (élections au Conseil national, des jurés fédéraux et votations sur la révision de la Constitution). Le *fonctionnement* (secret, public, type d'assemblée, etc.) est laissé entièrement à l'appréciation des cantons, mis à part l'article 4 de la loi de 1850 sur les élections au Conseil national qui stipule que «les électeurs exercent leurs droits électoraux dans le lieu de leur domicile»<sup>427</sup>. Le droit cantonal en vigueur est donc déterminant, non seulement pour le *fonctionnement*, mais surtout pour la *composition* du corps électoral fédéral. En effet, l'article 63 précise que «tout citoyen suisse peut voter», mais «à condition de n'être point exclu de la législation du canton dans lequel il a son domicile»<sup>428</sup>. Si le droit électoral fédéral ne définit pas plus avant la composition ni le fonctionnement du corps électoral fédéral, il tente à l'inverse d'unifier en partie les conditions d'octroi du droit de vote pour les affaires cantonales. En vertu de la liberté d'établissement, marque de fabrique du nouveau pouvoir radical, l'article 42 octroie le droit de vote en matière cantonale à tout citoyen suisse «établi» après un délai maximal de deux ans.

Si minimal soit-il, le droit électoral fédéral de 1848 est ambigu. Il fait appel à des catégories qui vont occuper de manière constante le devant de la scène politique helvétique. En octroyant le droit de vote aux «établis» en matière cantonale, le constituant fédéral abolit de droit et de fait une pratique cantonale

---

<sup>427</sup> «Loi fédérale concernant les élections des membres du Conseil National (21 décembre 1850)», *FF*, 1850, pp. 205-226.

<sup>428</sup> «Constitution fédérale de la Confédération suisse (12 septembre 1848)», *RO*, 1848-1850, p. 20.

antérieure<sup>429</sup>. Par le biais d'un concordat, plusieurs cantons avaient institué une «clause de réciprocité» en matière de droits politiques. Pouvait ainsi voter tout Confédéré habitant dans un autre canton que son canton d'origine, à condition que le même traitement fût réservé, dans son canton d'origine, aux ressortissants éventuels du canton où il s'est établi<sup>430</sup>.

Les articles 41 et 42 ainsi qu'une loi fédérale sur les permis d'établissement édictée en 1849 mirent un terme à la diversité des pratiques et des législations cantonales en la matière en précisant les modalités d'acquisition et la durée du précieux sésame. Du moins était-ce sans doute l'intention des Chambres fédérales. Mais ces nouvelles dispositions se sont heurtées aux pratiques cantonales qui certes, en règle générale, avaient une législation sur la question<sup>431</sup>, mais avec un vocabulaire qui n'était pas toujours identique. En particulier, la notion d'établissement (*Niederlassung* en allemand) est liée de fait, sinon de droit, aux notions de domicile et de séjour selon des configurations cantonales variées. Or, ces trois notions apparaissent également dans le droit électoral naissant et autant leur définition propre que leur articulation dans le cadre de l'octroi du droit de vote demeurent, à ce moment-là, peu claires et sujettes à de nombreuses interprétations.

La liberté d'établissement n'est assortie que de trois conditions dans la nouvelle Constitution. Selon l'article 41, tout citoyen :

*«ne peut être empêché de s'établir librement [...] s'il est muni des pièces authentiques suivantes : a) d'un acte d'origine ou d'une autre pièce équivalente; b) d'un certificat de bonnes mœurs; c) d'une attestation qu'il jouit des droits civiques et qu'il n'est point légalement flétri»<sup>432</sup>.*

À ces trois conditions s'ajoute une disposition dont l'interprétation ultérieure faite par certaines autorités cantonales limitera sensiblement la liberté d'établissement : tout citoyen doit «s'il en est requis, prouver qu'il est en état de

---

<sup>429</sup> Selon Ullmer, la Diète de 1848 avait envisagé, lors de la discussion du projet d'article 42, de donner le droit de vote à tout citoyen dans le canton où il a son «domicile». La Diète décida finalement de remplacer ce terme par la formule «là où il est établi». Ullmer (R. E), *Die Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden*, Zürich, David Bürkli, 1862, p. 82.

<sup>430</sup> Un Vaudois établi dans le canton de Genève ne peut voter en affaires cantonales genevoises que si un Genevois établi dans le canton de Vaud a le droit de participer aux affaires cantonales vaudoises...

<sup>431</sup> De manière significative, ces lois s'intitulaient souvent Loi sur les étrangers...

<sup>432</sup> Article 41 de la Constitution fédérale de 1848, art. cit.

s'entretenir lui et sa famille, par sa fortune, sa profession ou son travail»<sup>433</sup>. Si la catégorie d'«établi» est alors définie de manière positive exhaustive — ce qui n'empêchera pas, on le verra plus loin, les cantons de «jouer» avec —, il en est une autre qui constituera pendant longtemps le serpent de mer des débats électoraux : le séjour. Cette catégorie est polysémique. Le droit fédéral ne la définit pas explicitement : il déclare à l'article 63 que tout citoyen suisse (sans distinction) a le droit de vote à condition de ne point en être exclu par les législations cantonales. Or, dans les différentes législations cantonales sur les étrangers, la notion de *séjour* apparaît comme une catégorie qui réunit les individus (indigènes ou Confédérés) qui n'ont pas de permis d'établissement : soit ils ne peuvent l'obtenir (les textes cantonaux d'avant 1848 étaient assortis de conditions strictes à l'établissement), soit ils sont éventuellement en attente d'un permis d'établissement, soit enfin ils ne détiennent qu'un permis de *séjour*. Or encore, le droit fédéral octroie d'un côté le droit de vote au niveau fédéral à «tout citoyen suisse» sans autre précision, et de l'autre n'octroie le droit de vote en matière cantonale qu'aux seuls établis. Les cantons vont dès lors réserver des sorts divers et variés aux personnes en séjour : nulle part en effet le droit fédéral n'en précise le sens, ce qui ouvre une brèche dans laquelle les partisans et adversaires d'un droit de vote élargi vont s'engager et batailler ferme en appliquant la législation cantonale tout en interprétant le droit fédéral existant.

Enfin, dernière catégorie, elle aussi sujette à interprétation, le domicile. Elle est définie uniquement par paraphrase dans l'article 4 de la loi de 1850 sur les élections au Conseil National : est considéré comme tel «le lieu où les électeurs

---

<sup>433</sup> Le certificat de bonnes mœurs disparaîtra dans la Constitution de 1874 (nouvel article 45). Les trois autres conditions sont les seules dispositions fédérales qui définissent alors l'établissement. Par rapport à la question de l'indépendance financière, certains cantons vont exiger, parfois en vertu de dispositions cantonales antérieures à 1848, que pour s'établir, un Confédéré devait exercer une profession indépendante ou tenir un ménage et non simplement être en mesure de subvenir à ses besoins. Pour preuve, dans cette affaire concernant le droit de vote de domestiques genevois relatée par Blumer, le Conseil fédéral précise que l'exercice d'une profession indépendante ne peut pas être une *condition* à l'établissement: on peut s'établir tout en étant dépendant. Le libre exercice d'une profession est un droit et non un devoir. Blumer, (J. J.), *Handbuch des schweizerischen Bunde staatsrechtes*, Schaffhausen, Hurter, 1863-1864, p. 239 qui cite la *Feuille fédérale* de 1861. Pour le récit d'autres affaires analogues en même temps que l'ensemble de la jurisprudence des autorités fédérales entre 1848 et 1863, on peut lire avec profit (et délices...) Ullmer (R. E.), *Die Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden*, op. cit., pp. 74-110. L'alinéa relatif à la preuve à apporter par le citoyen, sur demande des autorités communales, qu'il est en mesure de subvenir à ses besoins, sera supprimé lors de la révision constitutionnelle de 1866.

*séjourner* ordinairement»<sup>434</sup>. Il ne correspond pas forcément aux catégories du droit cantonal. Pour certains cantons, le domicile équivaut à l'établissement, pour d'autres son acquisition dépend de l'octroi d'un permis spécifique, en opposition à un simple permis de séjour<sup>435</sup>.

### *Le séjour, le domicile et l'établissement : jeux et enjeux*

C'est autour de ce tryptique que s'organiseront les débats relatifs au traitement à réserver aux «Confédérés». Nous l'illustrons ici à partir de deux débats menés dans les Grands Conseils vaudois et saint-gallois. Ils s'articulent autour d'un enjeu central : fixer les populations et contrôler leur accès au droit de vote.

#### «La discussion [...] n'est au fond qu'une dispute de mots»<sup>436</sup>

Dans la foulée de la nouvelle Constitution fédérale, le canton de Vaud édicte le 13 décembre 1848, une loi qui, en remplaçant les dispositions d'une vieille loi de 1818, précise les conditions de domicile et de séjour pour les Confédérés<sup>437</sup>. Il prévoit deux types de permis pour les «non-Vaudois» désireux de s'installer sur le territoire cantonal. Un permis de *domicile*, et un permis de *séjour*. Point de notion d'établissement donc. Chaque impétrant est obligé de demander l'un ou l'autre permis, et le choix n'est pas possible. En effet, chaque permis est prévu pour des catégories précises: le *domicile* est obligatoire (et possible uniquement pour) les «Suisses non vaudois ainsi que les étrangers à la Suisse» qui sont mariés ou chefs de famille; chefs ou associés de quelque établissement, ou employés dans ce commerce ou cet établissement; en ménage si dans aucun des deux cas précédents. Le permis de *séjour* est quant à lui réservé d'abord aux «Suisses non Vaudois ou

---

<sup>434</sup> «Loi fédérale concernant les élections des membres du Conseil National (21 décembre 1850)», *FF*, 1850, pp. 205-226.

<sup>435</sup> Sans compter la diversité des terminologies française et allemande qui ne facilite pas la compréhension des débats. Pour le chercheur certes, mais apparemment aussi pour les acteurs de l'époque. Nombreuses sont les remarques qui témoignent en effet d'un certain énervement lorsque ces questions sont débattues.

<sup>436</sup> Intervention du Conseiller d'Etat Blanchenay, *Bulletin des Séances de l'Assemblée constituante du canton de Vaud*, Lausanne, Borgeaud, 1861, p. 894. Ci-après *BAC*.

<sup>437</sup> On note ici le poids de la notion d'indigénat cantonal : est étranger tout individu «non-Vaudois».

étrangers à la Suisse»<sup>438</sup> prévus à l'article précédent mais qui ne veulent faire qu'un «séjour momentané» dans le canton; à «tous les ouvriers, domestiques, et, en général, toutes les personnes étrangères au canton qui ne se trouvent pas dans un des cas spécialement prévus par la présente loi»; et, enfin, les enfants étrangers au canton âgés de moins de vingt ans et dont les parents résident hors du canton.

En 1848 en vue des premières élections au Conseil national, puis en 1849, selon un décret qui modifie la loi électorale de 1845 en supprimant la clause de réciprocité, les citoyens non-Vaudois habilités à participer aux affaires électorales doivent être *domiciliés* dans le canton depuis une année<sup>439</sup>. Les Confédérés avec un permis de *séjour* n'ont pas de droit de vote en matière cantonale. Toutefois, les différentes terminologies utilisées pour qualifier la situation juridique des citoyens *non-cantonaux* ne se recouvrent pas. Qu'est-ce que le *domicile*? Est-ce l'équivalent de l'*établissement* du droit fédéral? Les détenteurs du permis de *séjour* qui, de fait, *habitent* également dans une commune du canton, sont-ils également *domiciliés* au sens voulu par la loi?

Une première clarification conceptuelle est donnée dans une circulaire du Conseil d'Etat en 1848, qui précise que le mot «domicilié» du droit vaudois correspond bien à l'«établi» du droit fédéral<sup>440</sup>. En 1861, la discussion sur le droit de vote des Confédérés resurgit à l'Assemblée constituante. Depuis 1848, les Confédérés en séjour avaient pris l'habitude, dans certains régions du canton, de voter en matière cantonale. Le flou terminologique qui définissait pendant cette période la question du domicile, de l'établissement et du séjour (permis de séjour ou permis de domicile), avait en effet facilité, si l'on en croit le député Dapples, une pratique souple, qui assimilait le *domicile* au fait d'être en possession d'un permis, fût-il de séjour ou de domicile :

---

<sup>438</sup> Cette formulation signale qu'en 1848, la notion même de citoyenneté *suisse* n'était pas ancrée dans les textes de lois. Eu égard à cette question de l'établissement, on constate que les citoyens Confédérés et les étrangers à la Suisse sont certes distingués, mais saisis uniformément comme «non-Vaudois».

<sup>439</sup> La Constitution fédérale (art. 42) prévoyait un délai de carence maximal de deux ans pour les établis, libre aux cantons de le réduire ou de la supprimer. On constate ici que le droit cantonal détermine également la participation aux scrutins fédéraux : les Confédérés établis ne votent qu'après une année de domicile; les Confédérés en séjour ne sont pas mentionnés; on verra plus bas que de fait, le plus grand arbitraire régnait à leur encontre au sujet du droit de vote en matière fédérale.

<sup>440</sup> Cité par Meuwly (O.), *Les droits politiques dans le canton de Vaud, op. cit.*, p. 232.

*«Je le répète, les cartes de vote étaient également distribuées aux uns et aux autres [i.e. les étrangers avec permis de domicile et avec permis de séjour] par les municipalités, et je sais fort bien qu'à certaines époques on aurait été fort mal vu en haut lieu, si l'on s'était permis de refuser la carte de vote à un Confédéré possédant un simple permis de séjour»<sup>441</sup>.*

S'appuyant sur l'avis du Conseil d'Etat de 1848, l'assemblée optera finalement pour le maintien de la terminologie usuelle (le «domicile» du droit vaudois équivaut à «l'établissement» du droit fédéral) et refusera d'octroyer le droit de vote aux Confédérés en possession d'un simple permis de séjour. Contre les partisans de l'institutionnalisation d'une pratique souple, la majorité de l'Assemblée constituante confirme l'exclusion des Confédérés en séjour<sup>442</sup>, bien qu'ils aient, pour certains semblent-ils, régulièrement voté depuis 1848 en profitant de l'incertitude qui régnait à leur propos.

#### Le séjour, l'établissement et le domicile à Saint-Gall (1831-1906)

Contrairement au canton de Vaud, le canton de Saint Gall connaît depuis 1831 la catégorie d'«établis»<sup>443</sup>. Selon l'article 35 de la Constitution libérale de 1831, l'exercice électoral est réservé aux citoyens saint-gallois originaires d'une commune dans laquelle ils habitent et aux citoyens qui n'habitent plus dans leur commune d'origine. Ces derniers, considérés comme établis<sup>444</sup>, bénéficient du droit de vote au même titre que les autres. Il n'est pas fait mention ici des citoyens confédérés. Selon Röhl<sup>445</sup>, 93% des habitants du canton étaient saint-gallois à cette époque et 80% d'entre eux vivaient dans leur commune d'origine.

Sitôt la nouvelle constitution fédérale adoptée, le Grand Conseil va rapidement adapter la législation cantonale aux exigences du nouvel article 41 qui octroie le droit de vote au niveau cantonal pour les Confédérés établis. Par une loi du 22 mars 1849, les Confédérés établis jouissent du droit de vote au niveau cantonal après un délai de carence d'une année, ils restent par contre exclus des

---

<sup>441</sup> BAC, 1861, pp. 882–907 (sur le séjour, le domicile et l'établissement), pp. 940-956 (sur l'admission des Confédérés dans les assemblées communales).

<sup>442</sup> Dont on apprend qu'ils sont 300 dans le canton à ce moment-là.

<sup>443</sup> «Niedergelassen» en allemand.

<sup>444</sup> Pour pouvoir s'établir, il faut soit tenir un ménage, soit exercer un métier ou tenir un commerce. Ce qui est contraire aux intentions du Conseil fédéral de 1848 : l'indépendance financière requise alors n'équivalait pas à l'exercice d'un métier indépendant. Or, cette disposition cantonale sera reconduite au-delà de 1848.

<sup>445</sup> Röhl (M.), *Die politischen Rechte im Kanton St. Gallen*, op. cit., p. 29

affaires communales. Une année plus tard, suite à la loi fédérale de 1850 qui de fait autorise les citoyens «en séjour» à participer aux élections du Conseil national<sup>446</sup>, l'exécutif saint-gallois s'empresse de s'adapter au nouveau droit fédéral en proposant au printemps 1851 une loi qui précise la différence entre le «séjour» et l'«établissement». Les personnes en séjour sont exclues de tout droit à l'exception du droit de voter pour les élections au Conseil national; les personnes établies se voient par contre octroyer le droit de vote au niveau communal.

Ce projet, d'abord rejeté, aboutira finalement en 1854, faisant du canton l'un des rares à aller au-delà des dispositions minimales prévues par la Constitution fédérale<sup>447</sup>. Les personnes en séjour restent toutefois encore exclues de toute participation politique aux niveaux cantonal et communal. En 1861, le droit de vote des établis est inscrit dans la nouvelle Constitution et en 1867, le délai de carence est ramené à 14 jours pour les affaires cantonales et communales. En plus de cet élargissement de la participation politique des établis, le canton supprime des dispositions vieilles de 1831 fixant des conditions à l'établissement et qui avaient perduré au-delà de 1848.

Si cet assouplissement éclaircit la situation des établis, rien ne change pour les personnes en séjour. En effet, pour s'établir, un citoyen doit être «*haushäblich angesessen*»<sup>448</sup>. De fait, selon Röhl, il semble bien que l'établissement se confonde avec le *domicile*. En ce sens, les personnes en séjour, exclues du droit de vote au niveau cantonal et communal, ne pouvaient toujours pas s'établir pour l'acquérir. En majorité des domestiques et des ouvriers, elles ne pouvaient donc toujours pas s'établir et n'avaient par conséquent pas de *domicile*. Or, la nouvelle loi sur l'organisation des districts et des communes<sup>449</sup> instaure le *domicile* comme lieu du vote, autorisant le vote à la commune d'origine pendant l'éventuel délai de carence de 14 jours. Cette disposition est également valable pour les personnes en séjour

---

<sup>446</sup> «Loi fédérale concernant les élections des membres du Conseil National (21 décembre 1850)», *FF*, 1850, pp. 205-226. La loi ne mentionne pas explicitement les personnes en séjour. Elle se contente de reprendre à son article 3 les termes de l'article 63 de la Constitution fédérale qui octroie le droit de vote à tout Suisse âgé de 20 ans révolus et qui n'est pas exclu du droit de vote par la législation du canton de domicile.

<sup>447</sup> La Constitution argovienne de 1852 prévoit également l'octroi du droit de vote aux niveaux cantonal et communal pour les Confédérés établis, sans délai de carence. Ziswiler (U.), *Die Demokratisierung des Kantons Aargaus, op. cit.*, p. 103.

<sup>448</sup> Ce qui veut dire probablement tenir un ménage ou être locataire ou propriétaire de son logement.

<sup>449</sup> Cité par Röhl (M.), *Die politischen Rechte, op. cit.*, p. 203 sq.

dans le cadre d'un scrutin fédéral, seul scrutin où elles sont habilitées à voter depuis 1851. L'ambiguïté du terme domicile (qui équivaut à établissement d'un côté et qui définit le lieu du vote proprement dit) conduit à une situation kafkaïenne : les personnes en séjour ont le droit de vote en matière fédérale... mais aucun lieu pour l'exercer ! Pour participer aux scrutins fédéraux, elles doivent retourner dans leur commune d'origine : pour les ressortissants du canton de Saint-Gall, c'est sans doute possible, mais peu probable, compte tenu des conditions topographiques et géographiques particulières du canton, très étendu et accidenté; pour les Confédérés, donc originaires d'une commune extérieure au canton, par contre, cela équivaut dans la plupart des cas à une suppression de fait du droit de vote.

Cette situation sera clarifiée avec la nouvelle Constitution de 1890. Face aux critiques, un député du Grand Conseil déclarait pourtant encore en 1886 que les personnes en séjour qui souhaitaient voter «n'avaient qu'à s'établir»<sup>450</sup>. L'Assemblée constituante décida que toute autorisation de séjour ou d'établissement constituait *de jure* le domicile politique. A ce titre, les personnes en séjour, comme les établis, qui résident effectivement dans la commune ont le droit de vote. Mais la situation des personnes en séjour reste relativement moins favorable : d'abord, elles restent exclues de toute participation aux affaires communales ; ensuite, si le délai de carence pour les personnes en séjour originaires du canton est ramené à quatorze jours, comme les établis, il est maintenu à trois mois pour tout citoyen suisse en séjour mais non saint-gallois. Généreux envers les Confédérés établis et, en regard des autres cantons, envers les citoyens saint-gallois en séjour, ce canton sera par contre l'un des seuls qui, en 1907 encore, maintiendra les personnes en séjour sur son territoire, sans distinction d'origine, sans aucun droit politique au niveau communal.

Le débat sur le domicile, le séjour et l'établissement prend donc la forme d'une querelle aux atours proprement juridiques. A l'adaptation, combattue ou défendue, du droit cantonal au droit fédéral s'ajoute aux yeux de certains le souci de garantir l'égalité de traitement pour les Confédérés. Mais c'est aussi une lutte politique dont on peut comprendre les enjeux en tentant d'identifier les individus concrets, saisis sous ces différentes catégories et qui constituent le cœur de la

---

<sup>450</sup> *Ibid.*, p. 339.

polémique<sup>451</sup>. Qui sont donc ces individus en séjour et ces Confédérés établis et pourquoi leur participation politique fait-elle débat ?

### *Contrôler la «population flottante»*

Pour essayer de comprendre la vigueur des débats que suscitent ces Confédérés au moindre statut, on peut considérer leur évolution numérique, sachant toute comparaison statistique sur l'évolution des rapports, au sein d'une population donnée, entre les individus avec un droit de cité communal, les Confédérés et les citoyens cantonaux simplement établis ou en séjour, relève d'un exercice périlleux tant le sens descriptif des catégories utilisées dépend des usages juridiques cantonaux.

### Une appréhension chiffrée problématique

En 1860, date des deux débats évoqués précédemment, la proportion de citoyens suisses qui habitent dans un autre canton que leur canton d'origine s'élève à 226'843, sur une population suisse de 2'510'494 individus, soit à peu près 10%<sup>452</sup>. Ce résultat est le fruit d'une évolution rapide : en dix ans, il y a eu une augmentation de 44% en moyenne helvétique, conséquence probable des migrations internes dues en particulier au développement et aux crises économiques<sup>453</sup>.

---

<sup>451</sup> Il s'agit bien ici de défendre l'idée que les débats qualifiés de «juridiques» ne sont pas, à mes yeux, une manière de «masquer» des enjeux et des intérêts qui seraient plus «politiques». Ils constituent à part entière une dimension du problème.

<sup>452</sup> Wirth (M.) (Dir.), *Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz*, op. cit., vol. 1. p. 337. Il semble que Wirth intègre les étrangers dans le décompte de la population suisse. Ils sont au nombre de 114'961.

<sup>453</sup> *Ibid.*, p. 352. Tous les cantons sont touchés : le Tessin connaît la plus forte émigration entre 1850 et 1860 avec 82% d'augmentation du nombre de ses ressortissants résidant dans un autre canton.

Tableau 4 : Statistiques de la population résidente en Suisse 1850-1888

	Population totale	Domiciliés dans la commune d'origine	Originaires d'une autre commune du canton	Confédérés	Etrangers
1850	2'392'740	1'532'694	631'094	157'382	71'570
1860	2'510'494	1'474'011	694'657	226'843	114'983
1870	2'655'001	1'442'301	781'903	294'036	150'907
1880	2'831'787	1'386'873	869'787	378'407	211'035
1888	2'917'754	1'338'595	909'358	440'151	229'650

Source : Rieser (W.), «Das Schweizerbürgerrecht», *Journal suisse de statistique*, 1892, p. 222-223. Les catégories sont reprises et traduites de l'original.

Si la migration *inter*-cantonale semble, à la lumière de ces chiffres, relativement faible, la migration *intra*-cantonale, à cette même date, semble plus conséquente : en effet, sur mille habitants, il y aurait en 1860 615 individus habitant leur commune d'origine pour 385 individus établis ou en séjour.

Tableau 5 : Statistiques des citoyens suisses habitant leur lieu d'origine, en séjour ou établis (en pour mille).

	Domiciliés dans la commune d'origine	Etablis et en séjour
1850	660	340
1860	615	385
1870	573	427
1880	526	474
1888	498	502

Source : Rieser (W.), «Das Schweizerbürgerrecht», *Journal suisse de statistique*, 1892, p. 222-223. Les catégories sont reprises et traduites de l'original.

La proportion d'individus résidant dans leur commune d'origine par rapport à ceux qui s'y établissent s'inverse en 1888 après une constante réduction. Ce décompte ne dit toutefois pas grand'chose sur la proportion respective des établis et des en séjour, ni sur la répartition entre les citoyens restés dans leur canton d'origine et ceux ayant émigré. Cette distinction peut se révéler importante, tant la situation juridique de ces différents groupes, en matière d'octroi du droit de vote, varie d'un canton à l'autre. On peut en effet être établi ou en séjour à la fois dans son canton d'origine et dans un autre canton de la Confédération.

Pour reprendre l'exemple évoqué des Confédérés en séjour discuté dans le canton de Vaud en 1861, on peut constater que selon le recensement fédéral établi par Wirth<sup>454</sup>, ils sont au nombre de 9'291 sur une population suisse résidant dans le canton d'environ 200'000. Il faut bien sûr y retrancher le nombre de femmes, qui n'ont pas le droit de vote. A Saint-Gall, les Confédérés en séjour y sont en proportion analogue, mais il faut rajouter ici, compte tenu des spécificités de la législation, les ressortissants cantonaux en séjour dans une autre commune pour comprendre la portée, sur la composition du corps électoral effectif, des dispositions juridiques<sup>455</sup>. Ainsi, sur une population de près de 180'000, les personnes en séjour sont près de 18'000.

Si ces tableaux offrent des points de repères importants, ils ne facilitent que de manière partielle l'identification des individus concrets saisis sous ces différentes catégories. Pour comprendre les enjeux et les débats relatifs à ces catégories et aux groupes qu'elles mettent en forme, il convient d'affiner l'analyse. Dans quelle mesure peut-on identifier les enjeux relatifs à ces débats juridiques en fonction de l'identité concrète des individus visés par ces catégorisations juridiques ? Au-delà des différences de classement d'un canton à l'autre, est-il possible de dégager des logiques récurrentes ? Le statut moindre accordé par exemple aux Confédérés dans le canton de Vaud l'est-il en vertu de la défense d'un principe identitaire «cantonal» ? Ou est-ce dû aux types d'activité, au statut socio-professionnel occupé par ces migrants et aux représentations dominantes que l'on s'en fait ? Là également, l'identité concrète des individus doit être resituée dans le contexte politique et socio-économique de chaque canton.

### Des catégories aux groupes, des groupes aux individus

Le libre établissement est garanti par la Constitution de 1848 et les conditions fixées par l'article 41 ne permettent théoriquement pas aux cantons d'empêcher quiconque de s'établir, moyennant la production d'un certificat de bonnes mœurs, d'une attestation de jouissance des droits civiques et de la preuve que l'impétrant n'est pas flétri légalement. En revanche, le séjour n'est nullement

---

<sup>454</sup> *Ibid.* Les chiffres qui suivent sont calculés et arrondis à partir du tableau de la page 350.

<sup>455</sup> Rappel : les citoyens saint-gallois en séjour ont certes le droit de vote au niveau cantonal, mais ne peuvent l'exercer que dans leur commune d'origine. Cela a sans doute dissuadé plus d'un électeur potentiel.

défini et sa définition laissée à la libre appréciation des cantons. Dans les faits, ceux-ci ont limité cette liberté en n'autorisant l'établissement qu'à certaines catégories de citoyens. L'identification des individus établis et en séjour s'opère ainsi soit par une définition positive et le délivrement d'un permis (de séjour, de domicile ou d'établissement), soit par défaut (les personnes en séjour étant toutes celles qui ne peuvent ou ne veulent s'établir).

Depuis 1831, une disposition constitutionnelle saint-galloise précise que seuls peuvent s'établir les individus qui tiennent un ménage ou exercent une profession indépendante. Cette disposition perdurera au-delà de 1848. D'autres, à l'instar du canton de Vaud, laissent le choix aux requérants et les personnes en séjour sont certes celles qui ont demandé et obtenu un permis de séjour mais qui ont avant tout décidé de ne pas s'établir. En 1863, une ordonnance du gouvernement argovien précise en toutes lettres que les personnes en séjour sont celles qui n'ont pas de ménage propre ni n'exercent d'activité indépendante : les employés, les domestiques, les compagnons, les apprentis, les ouvriers et les journaliers<sup>456</sup>. C'est dans cette même ordonnance que le gouvernement propose une adaptation de la législation cantonale aux articles 41 et 42 de la Constitution fédérale de 1848 : l'établissement n'est plus réservé à ceux qui exercent une profession à leur compte ou possèdent un bien immobilier dans le canton comme le prévoyait une loi de 1846<sup>457</sup>.

L'affaire dite des «domestiques genevois» qui éclate en 1849 permet d'en savoir un peu plus sur l'identité des individus concrets réunis sous cette notion décidément polysémique qu'est le «séjour».

Des Confédérés, domestiques en séjour dans le canton de Genève, ont recouru auprès du Conseil fédéral suite à l'interdiction que les autorités locales leur avaient notifiée de voter lors d'un scrutin cantonal, considérant qu'ils n'étaient qu'en séjour. Ce recours permet au Conseil fédéral de préciser une première fois le sens des articles 41 et 42 : il soutient la décision du Conseil d'Etat genevois et

---

<sup>456</sup> «Regierungsverordnung vom 28 Januar 1863 [betr.]Allgemeine Revision der Stimmregister der Gemeinden et Abänderung des Niederlassungsgesetzes betreffend das bundesmässige Niederlassungsrecht der Schweizerbürger», *Gesetzes-Sammlung für den eidgenössischen Kanton Aargau*, V, 1856-1864, pp. 503-508 (ci après GSAG). Notre traduction des termes allemands suivants : *Angestellte, Dienstboten, Gesellen, Lehrlinge, Fabrikarbeiter, Tagelöhner*.

<sup>457</sup> Ce qui est un autre exemple de la liberté qu'a prise le canton en regard des dispositions fédérales qui, rappelons-le, ne prévoyaient pas de restrictions à la liberté d'établissement.

s'abrite derrière une éventuelle décision de l'Assemblée fédérale qui permettrait d'élargir le sens de l'article 41 et d'y inclure les personnes en séjour. Suite à cette première décision, «un nombre considérable de citoyens suisses, habitant le canton de Genève en qualité de domestiques» recoururent auprès de l'Assemblée fédérale, seconde instance de recours, réclamant le droit de vote, au titre que «d'autres personnes, qui se trouvent dans des conditions analogues, étaient admises à exercer le droit électoral, comme par exemple les jardiniers, bergers, cochers, portiers, commissionnaires, cuisiniers, commis, employés de bureau, de magasins, de cafés, etc.»<sup>458</sup>

A l'issue de cette affaire, les cantons ont été priés de faire parvenir au Conseil fédéral les lois régissant la question. Il apparaît dans le commentaire que celui-ci effectua à leur propos que plusieurs cantons fixent effectivement des conditions à l'établissement, contrairement à l'esprit de l'article 41 qu'il défend. Conséquence récurrente : les citoyens suisses en séjour ne sont pas libres de s'établir et surtout, ils sont parfois même exclus des votations et élections fédérales<sup>459</sup>. L'Assemblée fédérale statua finalement en 1854, regrettant que les domestiques, citoyens suisses, soient traités de manière inégale par rapport aux autres catégories mentionnées et rappela plus généralement que l'article 41 ne saurait être interprété dans un sens restrictif qui transforme le droit d'exercer une profession indépendante, une fois établi, en une condition préalable à cet établissement.

Si l'on perçoit mieux maintenant l'identité concrète des individus «établis» ou «en séjour», il ne faut pas conclure à la lumière de l'affaire des domestiques que le problème central à leur égard réside dans les modalités de leur participation politique. La question du droit de vote des citoyens établis et/ou en séjour s'inscrit dans une problématique plus large. La réticence évoquée des cantons à suivre l'interprétation libérale des dispositions sur l'établissement promu et défendu par les autorités fédérales depuis 1848 signale des tensions qui vont aller grandissant entre partisans et adversaires de deux principes concurrents relatifs au statut juridique de ces citoyens suisses résidant en dehors de leur canton d'origine : le principe de nationalité et le principe de territorialité.

---

<sup>458</sup> Ullmer (R. E.), *Die Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden*, op. cit., n° 98, p. 79.

<sup>459</sup> *Ibid.*, pp. 81-85.

### La territorialisation des liens sociaux et politiques

Suite au constat établi par ses soins dans le commentaire des différentes législations cantonales, dont il considère qu'elles vont à l'encontre du principe de libre établissement, le Conseil fédéral propose un projet de loi sur le sujet, en vertu des compétences conférées par l'article 74 de la Constitution de 1848<sup>460</sup>.

La nécessité d'élaborer une loi, selon le rapport de la majorité de la commission du Conseil national chargée du dossier, provient du fait que les Chambres ont, depuis 1848, employé «une partie considérable de leur session à débattre des recours d'importance parfois très-secondaire»<sup>461</sup>. Ces recours ont pour objet surtout les questions d'imposition, de tutelle, de successions, de mariage et de divorce, ainsi que de faillite. L'affaire des domestiques genevois ne doit donc pas faire illusion : en règle générale, les recours ne portent pas sur les questions du droit de vote des personnes établies ou en séjour<sup>462</sup>.

Les problèmes soulevés lors de ces débats sont essentiels pour comprendre, à terme, les enjeux relatifs au droit de vote : le séjour et l'établissement d'un côté, mais aussi les clauses d'exclusion<sup>463</sup>. Selon le rapport de la commission, la difficulté est la suivante : des cantons soumettent tous leurs ressortissants à leur législation, domiciliés ou non sur leur territoire, alors que d'autres étendent leur législation à l'ensemble des individus vivant sur leur sol, qu'ils possèdent l'indigénat cantonal ou non. Cette opposition, qu'elle synthétise comme une alternative entre le «principe de nationalité»<sup>464</sup> et le «principe de territorialité»<sup>465</sup>, n'est selon elle plus

---

<sup>460</sup> Celui-ci précise les domaines de compétence de l'Assemblée fédérale. Il stipule à son chiffre 13 : «Les dispositions législatives touchant le libre établissement, les gens sans patrie (*Heimathlose*), la police des étrangers et les mesures sanitaires», «Constitution Fédérale de la Confédération suisse (12 septembre 1848)», art. cit., p. 24. En français, on utilise le terme de heimathlosat.

<sup>461</sup> «Rapport de la majorité de la commission du Conseil national conc. le projet de loi sur l'établissement (29 mai 1863)», *FF*, 1863, 3, p.3.

<sup>462</sup> A titre indicatif, sur les quelque quatre-vingt pages consacrées par Ullmer à la jurisprudence des autorités fédérales sur les questions d'établissement et de séjour, seule une dizaine concerne le «droit électoral». Ullmer (R. E.), *Die Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden*, *op. cit.*, pp. 67-146. Il est sans doute abusif de tirer des conclusions générales à partir du simple exemple de la jurisprudence fédérale en la matière. On peut imaginer en effet qu'il n'est pas donné à tout individu d'engager une procédure à ce niveau et que les cas liés aux droits politiques ont pu être nombreux sans jamais avoir été portés sur la scène fédérale.

<sup>463</sup> En particulier parce que de nombreuses clauses d'exclusion relèvent précisément de ces domaines de compétences controversés, comme la faillite, la tutelle ou l'assistance publique par exemple.

<sup>464</sup> A entendre ici bien entendu dans un sens limité aux frontières «cantonales».

tenable et elle expose les raisons qui lui font préférer le second terme. Elle propose de suivre l'avis du Conseil fédéral et d'appliquer le principe de territorialité pour tous les domaines évoqués, à l'exception des «conditions de la célébration et de la séparation du mariage» soumis à la législation du canton d'origine.

Les Chambres rejettent le projet et parmi les critiques, celle du leader catholique-conservateur aux Chambres fédérales, le Lucernois Philipp Anton von Segesser, pointe les enjeux. Selon lui, ce projet constitue une attaque contre la souveraineté cantonale, une perte de la signification du droit de cité cantonal au profit des établis, une mise en danger de l'autonomie communale par le biais de la prise en charge, par la commune de domicile, de l'assistance éventuelle des établis tombés dans le besoin et un affaiblissement des liens familiaux par l'application du principe territorial<sup>466</sup>. Suite à cet échec, le Conseil fédéral propose, à l'occasion de la révision de 1866 rendue nécessaire par la signature d'un concordat de libre-établissement avec la France<sup>467</sup>, une série de points relatifs au statut des populations établies. La portée est nettement moins ambitieuse. Il propose de modifier l'article 41 en supprimant la clause relative à la production d'une preuve attestant des moyens de subsistance, et annonce une loi fédérale à élaborer devant déterminer si c'est la législation du canton d'origine ou de domicile qui doit régler les rapports de droit privé, ainsi que l'imposition, des individus établis. En outre, et c'est la seule innovation relative aux droits politiques, il suggère d'octroyer le droit de vote aux personnes établies au niveau communal d'une part et de supprimer tout délai de carence pour la participation aux affaires cantonales d'autre part. Tous ces points seront rejetés en votation populaire, sauf la modification concernant l'article 41 relative à la suppression de la preuve attestant des moyens de subsistance.

A cette date, les rapports de droit privé des personnes établies ne sont donc pas uniformément réglés par le pouvoir fédéral. Cette question lancinante de la situation juridique des personnes établies et en séjour, évacuée provisoirement du

---

<sup>465</sup> «Rapport de la majorité de la commission du Conseil national conc. le projet de loi sur l'établissement (29 mai 1863)», art. cit., p. 4.

<sup>466</sup> Von Segesser (P. A.), *Sammlung Kleiner Schriften*, vol. 3, pp. 183 sq. Cité et résumé par His (E.), *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, op. cit., p. 576.

<sup>467</sup> Ce concordat fixait les conditions d'un libre établissement pour les ressortissants français sans distinction de confession. Les Juifs français pouvaient dès lors venir en Suisse et il y aurait eu alors une inégalité juridique avec les Juifs confédérés pour qui il n'existe pas encore de liberté d'établissement.

terrain législatif, va surgir à nouveau sur la scène politique à l'occasion des travaux de révision de la Constitution fédérale entamés à la fin des années 1860.

Parmi les dix thèmes principaux définis par le Conseil fédéral dans son message sur la révision de la Constitution figure en bonne place un chapitre sur le «libre-établissement et la position légale des Suisses établis»<sup>468</sup>. Soucieux de préciser les modalités d'application de l'article 41 de la Constitution de 1848 et dans le prolongement des propositions de 1865, le Conseil fédéral cherche d'une part à «simplifier encore les conditions exigées de celui qui veut s'établir» et à limiter les motifs de renvoi. Selon le nouvel article 41 qu'il propose, tout Suisse peut s'établir librement s'il est muni d'un certificat d'origine et d'une attestation confirmant qu'il n'a pas perdu ses droits civils à la suite d'une sentence pénale. Corollaire, le renvoi ne peut être prononcé que suite à un jugement pénal et, adjonction respectueuse du système dominant alors en vigueur de l'assistance par la commune d'origine, s'il tombe à l'assistance publique. Ces propositions visent à empêcher que «l'arbitraire d'une autorité de police locale» limite l'exercice d'un droit constitutionnel. Sont particulièrement visés les cantons qui expulsaient de leur territoire les individus tombés en faillite. Ils pourront toujours l'être mais désormais uniquement suite à un jugement pénal. Enfin, le Conseil fédéral propose que soit légiférée la question du canton compétent en matière d'impôts (pour éviter la double imposition) et des droits civils (tutelle et succession en particulier, le mariage faisant l'objet d'un chapitre particulier du message). Les droits politiques ne sont traités que marginalement, le Conseil fédéral proposant d'octroyer un minimum de compétences pour les personnes établies au lieu de leur établissement : «On considère à juste titre la liberté de la commune suisse comme l'école et le berceau de notre liberté politique ; on ne saurait donc admettre que des classes entières de personnes établies à demeure dans une commune soient privées de tout droit de prendre part aux affaires communales [...]»<sup>469</sup>. Par contre, rien n'est dit sur les personnes en séjour ni sur l'éventuelle différence entre le séjour et

---

<sup>468</sup> «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale touchant la révision de la Constitution fédérale (17 juin)», *FF*, 1870, 2, pp. 777-824.

<sup>469</sup> *Ibid.*, p. 791. La position du Conseil fédéral vise non pas à octroyer de jure le droit de vote en matière communale aux établis, mais simplement à placer les *Confédérés* établis sur le même pied que les *ressortissants* du canton établis dans une autre commune que celle de leur origine. Certains cantons en effet avaient fixé des délais de carence pour leurs propres ressortissants avant de les autoriser à participer aux affaires communales.

l'établissement. Or, les commissions des Chambres chargées de l'examen du projet vont rappeler au Conseil fédéral la complexité du problème.

Sur la plupart des propositions du Conseil fédéral relatives à l'établissement, la commission du Conseil national émet des réserves et propose des modifications. Sur le point principal qui nous intéresse ici, elle propose de prendre en compte les populations en séjour pour lesquelles elle souhaite des garanties relatives au libre établissement, tant il est vrai que la notion «d'établissement et celle de séjour sont passablement incertaines»<sup>470</sup>. La commission, par le biais d'Anderwert, souhaite en outre que les Confédérés établis participent sans restriction autre que le délai de trois mois proposé par le Conseil fédéral, aux affaires communales. Le projet finalement adopté par la Commission rejoint en grande partie les propositions du Conseil fédéral à une différence près. Elle suggère en effet qu'une loi fédérale règle à l'avenir les droits politiques et civils des citoyens «qui ne sont pas ressortissants du canton qu'ils habitent, sans y être sous permis d'établissement»<sup>471</sup>. Si cette proposition contourne habilement le problème de la définition du «séjour», la Commission du Conseil des Etats pose elle franchement le problème. Elle adopte un article nouveau, qui deviendra finalement l'article 47 de la Constitution fédérale de 1874, et qui annonce notamment qu'une loi fédérale devra déterminer «la différence entre l'établissement et le séjour et fixer [...] les dispositions ultérieures relatives aux droits politiques et civils des Suisses qui ne sont qu'en séjour»<sup>472</sup>. Les enjeux sont désormais posés et vont structurer les débats en plénière.

Les articles 42 à 45 du projet de Constitution établi par la commission du Conseil national sont «peut-être les plus importants de la constitution» déclare à l'entame des débats le radical neuchâtelois Philippin. S'attaquant à la question de l'établissement en général, des droits politiques et des droits civils des personnes établies ainsi que de la naturalisation des étrangers, ils feront l'objet de plusieurs

---

<sup>470</sup> *Protocole des délibérations de la commission chargée en juillet 1870 par le Conseil national suisse de la révision de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848*, Berne, C.J. Wyss, 1871. Lors de cette même séance du 28 février 1871, elle défend d'une manière générale le principe de la législation au lieu de domicile pour toutes les questions de droits civils, elle souhaite en sus que non un jugement simplement pénal puisse conduire à l'expulsion, mais bien un jugement criminel, ce qui empêche une éventuelle expulsion pour cause de faillite.

<sup>471</sup> *Ibid.*, proposition de Simon Kaiser, séance du 18 avril 1871. On remarque l'astuce rhétorique qui conduit à éviter le terme de «séjour».

<sup>472</sup> *Ibid.*, séance du 10 mai 1871.

séances de débats<sup>473</sup>. Les propositions sont légion, l'articulation entre les différentes dispositions et entre les articles évolue sans cesse. Mais les enjeux sont clairs : faut-il faciliter les conditions requises pour l'établissement ? Si oui que faire des personnes en séjour ? L'assistance peut-elle être invoquée comme motif d'expulsion ou de retrait du permis d'établissement ou faut-il modifier le régime d'assistance publique («un véritable chaos» disait de lui Philippin en commission<sup>474</sup>) ? Plus généralement, s'agit-il de généraliser le principe de la primauté de la législation du lieu de domicile ? Quels droits politiques faut-il accorder aux établis et, corollaire, faut-il en accorder aux personnes en séjour ? Enfin, quelle différence y a-t-il entre ces deux catégories ?

Lors de la séance du 28 novembre 1871, le président du Conseil national, Rodolphe Brunner, fait une synthèse des questions en suspens relatives à l'article 44, le plus discuté, consacré à la liberté d'établissement. A une série de questions préalables, s'ajoutent les motifs de refus et de retrait de l'établissement. Au final, «après les 37 votations auxquelles ont donné lieu l'article 44»<sup>475</sup>, le contenu est proche du projet initial du Conseil fédéral, expurgé toutefois des questions relatives au droit de vote qui sont traitées séparément dans un nouvel article. Sur ce point, les discussions sont beaucoup moins conflictuelles que sur l'établissement en général. La commission n'a proposé de régler que le droit de vote des personnes établies, leur octroyant le droit de vote en matière cantonale et communale après un établissement de trois mois, contre les deux ans prévus par la Constitution précédente. Certains essaient d'intégrer les personnes en séjour sous ce régime, mais sans succès. D'autres souhaitent qu'après une période de séjour ou d'établissement, tout citoyen accède automatiquement à la jouissance des droits et des biens des bourgeoisies, domaine jusqu'alors réservé aux citoyens originaires du lieu où ils résident. D'autres en profitent pour tenter de régler, à un niveau constitutionnel, les clauses d'exclusion du droit de vote. D'autres enfin proposent simplement d'en rester à la teneur de l'article 42 de 1848. Mais là également, les propositions de modification ne passeront pas la rampe parlementaire et l'article

---

<sup>473</sup> *Bulletin des délibérations de l'Assemblée fédérale relatives à la révision de la Constitution*, [s. l.], [s. n.], 1871.

<sup>474</sup> *Protocole des délibérations de la commission, op. cit.*, séance du 8 mars 1871.

<sup>475</sup> *Bulletin des délibérations de l'Assemblée fédérale relatives à la révision de la Constitution, op. cit.*, p. 312.

finalement adopté est analogue aux propositions du Conseil fédéral. Un délai de trois mois est nécessaire à toute personne établie avant de pouvoir participer aux affaires cantonales et communales. Rien n'est dit sur les personnes en séjour ni sur une éventuelle différence entre les deux statuts. Loin d'être réglée, cette question de la participation des populations en séjour va surgir à nouveau, mais cette fois lors de l'organisation pratique du scrutin populaire de mai 1872 relatif à la nouvelle Constitution proposée par l'Assemblée fédérale.

### *Faire voter : le scrutin de 1872*

Le projet de nouvelle Constitution fédérale de 1872, tel qu'il est soumis au peuple suisse le 12 mai, confirme la tendance aperçue dans les débats sur l'établissement : le droit électoral fédéral n'est pas un enjeu explicite central et reste dans ses grandes lignes analogue au droit antérieur. Les attributions du corps électoral sont certes étendues à l'initiative législative et au referendum facultatif, mais les modalités de la composition du corps électoral ne figurent pas au centre des débats<sup>476</sup>.

Pourtant, si le droit de vote ne constitue pas le point fort de débats marqués d'abord par les questions d'unification du droit privé, de réorganisation de l'armée, de la justice fédérale, des problèmes confessionnels et de centralisation des compétences fédérales en matière d'instruction publique, il émerge dans le cours même de l'organisation pratique du scrutin. En effet, les votations populaires sont choses rares au niveau fédéral. Il y a eu certes le scrutin de 1848, effectué dans l'urgence post-révolutionnaire, puis le scrutin de 1866<sup>477</sup>. Mais le scrutin de 1872

---

<sup>476</sup> Dans son message aux Chambres, le Conseil fédéral divise en dix chapitres les principaux points de la révision envisagée. Le droit de vote et son éventuelle unification n'y figure pas, ni d'ailleurs l'extension des droits populaires qui ne seront introduits que plus tard, lors des débats aux Chambres. Voir le «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale touchant la révision de la Constitution fédérale», art. cit. Et le projet de loi attendant précisant les modifications envisagées, pp. 817-824.

<sup>477</sup> Il y a bien sûr les élections au Conseil national. Mais l'organisation pratique de ces scrutins (bulletins, listes, modalités de l'acte de vote) étant entièrement aux mains des autorités cantonales, le droit fédéral se contente de délimiter les circonscriptions électorales et le nombre de sièges dévolus à chaque canton. Quant aux élections au Conseil des Etats, elles sont entièrement déterminées par les droits cantonaux.

marque une rupture : l'ampleur des modifications envisagées, le contexte international (la guerre franco-allemande) et les crises internes (le *Kulturkampf*) contribuent, aux yeux de ses promoteurs, à faire de ce scrutin un enjeu majeur. Le Conseil fédéral, radicaux en tête, dépenseront beaucoup d'énergie à veiller à ce qu'un maximum de citoyens puissent prendre part au vote.

### Une mobilisation d'Etat

Ce travail de mobilisation prend différentes formes. L'organisation matérielle du scrutin suit dans ses grandes lignes les principes mis en œuvre en 1866 : les cantons, sur demande du Conseil fédéral, demandent un nombre déterminé d'exemplaires du texte soumis à votation (en l'occurrence des exemplaires de la Constitution révisée). En 1866, près d'un million de documents (c'est-à-dire à la fois des exemplaires de la loi sur la révision et des bulletins de vote) avaient été distribués<sup>478</sup>. En 1872, près d'un demi-million, mais apparemment uniquement des exemplaires de la Constitution révisée, ont été adressés aux cantons en date du 8 avril, soit plus d'un mois avant le scrutin<sup>479</sup>. Compte tenu de ce que les bulletins ne sont pas comptabilisés, cela laisse croire que l'effort de diffusion fut probablement supérieur en 1872. Il était en tous les cas plus organisé : rappelant dans sa circulaire qu'il revient aux cantons d'assurer au mieux la distribution sur leur territoire en privilégiant d'abord les régions les moins accessibles pour ensuite conclure les envois dans les localités plus urbaines ou plus proches, il constate que, parfois, «les envois reçus sont emmagasinés et l'on tendrait à ne commencer la distribution qu'après la réception de tous les exemplaires demandés»<sup>480</sup>.

Autre signe que le contrôle de la distribution, tant que faire se peut, s'est accru : le Conseil fédéral ne demande pas simplement aux cantons de

---

<sup>478</sup> «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale touchant la révision de la constitution fédérale (12 février 1866)», *FF*, 1866, 1, p. 118.

<sup>479</sup> «Circulaire du Conseil Fédéral à tous les états confédérés sur la distribution des exemplaires de la nouvelle Constitution fédérale révisée (8 avril 1872)», *FF*, 1872, 1, p. 662. A noter que les autorités fédérales demandent aux cantons bilingues de préciser le nombre d'exemplaires souhaités dans les différents idiomes. Suite à une réclamation des autorités grisonnes, le Conseil fédéral édictera même le texte dans deux dialectes romanches alors en usage, la plupart des Grisons ne parlant ni l'italien, ni l'allemand. «Message du Conseil fédéral à la haute assemblée fédérale touchant la votation du 12 mai 1872 sur la Constitution fédérale révisée (24 mai 1872)», *FF*, 1872, 2, p. 363.

<sup>480</sup> «Circulaire du Conseil Fédéral à tous les états confédérés sur la distribution des exemplaires de la nouvelle Constitution fédérale révisée (8 avril 1872)», *FF*, 1872, 1, p. 662.

communiquer le nombre d'exemplaires souhaités, mais leur demande le nombre d'électeurs avec l'idée, en retour, d'adresser à chaque citoyen les documents nécessaires. Enfin, en plus des exemplaires du texte soumis à votation, la Chancellerie fédérale a envoyé, sur demande des cantons, des exemplaires de la proclamation solennelle faite par l'Assemblée fédérale au peuple suisse<sup>481</sup>. Ce texte invite les «citoyens à n'écouter que la voix de [leur] conscience» lors du vote sur le projet de Constitution. Mais il met également en garde contre les risques sur la paix en cas de rejet. Formulée sous formes de questions, les conséquences possibles d'un refus populaire constituent à n'en pas douter une menace voilée, sans qu'il n'y ait explicitement une exhortation à voter en faveur du projet.

Malgré toute la bonne volonté apparente des autorités fédérales visiblement soucieuses de donner un accès large à l'information auprès de l'ensemble du corps électoral, on constate combien les autorités cantonales conservent, en la matière, une marge de manœuvre importante. Sans qu'il soit ici possible de décrire le relais du travail de mobilisation d'Etat dans les différents cantons<sup>482</sup>, il faut souligner que le Conseil fédéral se déclare toutefois satisfait du travail de distribution, nonobstant quelques rares protestations<sup>483</sup>. Mais c'est bien sur un autre point que des réclamations rappelleront aux autorités fédérales les difficultés d'organiser un scrutin uniformisé sur l'ensemble du territoire fédéral : la question du séjour et de l'établissement.

### Une réponse incomplète

Dans son message-bilan du 24 mai 1872, le Conseil fédéral retrace les péripéties qui ont émaillé les semaines précédant le scrutin du 12 mai. S'il se déclare satisfait de la diffusion de l'information, il relève en revanche que des contestations se sont élevées relatives au droit de vote des Suisses établis ou en

---

<sup>481</sup> «Proclamation de l'Assemblée fédérale au peuple et aux cantons de la Confédération suisse, au sujet de la votation du 12 mai 1872 sur la Constitution Fédérale révisée (8 avril 1872)», *FF*, 1872, 1, pp. 725-732/733-736.

<sup>482</sup> Les pratiques sont évidemment diverses : soit les autorités annoncent simplement la tenue future du scrutin, soit elles y adjoignent une recommandation ou une proclamation. Voir par exemple les documents parvenus au (demandés par le ?) Conseil fédéral et conservés aux Archives fédérales (E 22/327).

<sup>483</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute assemblée fédérale touchant la votation du 12 mai 1872 sur la Constitution fédérale révisée (24 mai 1872)», *FF*, 1872, 2, p. 363. Il fait notamment référence à des citoyens germanophones du canton de Vaud qui n'ont pas reçu d'exemplaires dans leur langue maternelle.

séjour. Quelques cantons ont en effet appliqué les dispositions cantonales en vigueur et exigé des Suisse établis ou en séjour un délai et des conditions à l'enrôlement identiques à celles fixées pour les votations cantonales.

S'il n'a pas été possible de mettre la main sur les contestations en tant que telles, les réponses fournies par le Conseil fédéral éclairent suffisamment les enjeux relatifs à cette question. Tant dans sa circulaire du 19 avril que dans son message du 24 mai, il insiste avec force pour rappeler une ligne de conduite dont il puise la légitimité à la fois dans le droit fédéral et dans le fait que le scrutin sur la loi fondamentale du pays doit favoriser une participation large et donc conduire les autorités à une interprétation «libérale» des clauses relatives à l'octroi du droit de vote pour les personnes en séjour ou établies<sup>484</sup>. Entré par la petite porte du scrutin de 1872, le problème du séjour et de l'établissement va structurer l'ensemble des débats ultérieurs sur le vote.

Suite à la circulaire du 19 avril, d'autres contestations parviennent au Conseil fédéral. Des employés de chemins de fer ainsi que des conducteurs de train (professions qui tombent typiquement dans la catégorie de personnes «en séjour», dans la mesure où, en déplacement, ils ne résident que rarement dans leur lieu d'origine) ont écrit apparemment au Conseil fédéral pour lui demander de faciliter leur participation au scrutin du 12 mai. Une circulaire du Conseil fédéral envoyée aux cantons le 1er mai demande instamment de «faciliter autant que possible aux employés des postes, des chemins de fer et des bateaux à vapeur l'accès au scrutin à l'occasion du grand acte patriotique du 12 mai»<sup>485</sup>. Comme dans la missive précédente, le Conseil fédéral insiste sur l'importance du scrutin pour passer outre, ou à tout le moins pour relativiser, les compétences des cantons en matière de séjour et d'établissement.

Ces différentes contestations fournissent l'occasion au Conseil fédéral de déclencher un processus législatif. Quatre jours avant la tenue du scrutin, il charge le Département fédéral de l'intérieur de rédiger un projet de loi sur les élections et les votations fédérales. Dans la foulée, la commission du Conseil national chargée

---

<sup>484</sup> «Extraits des délibérations du Conseil fédéral», *FF*, 1872, 1, p. 734. C'est précisément suite à cette circulaire qu'un débat s'amorce dans le canton de Vaud, dont la majorité des groupes politiques est opposée à la révision, et stigmatise ce qui est considéré comme une intervention abusive de l'Etat fédéral dans les affaires cantonales.

<sup>485</sup> «Extraits des délibérations du Conseil fédéral (1er mai)», *FF*, 1872, 2, p. 104.

du projet d'arrêté fédéral confirmant le résultat de la votation soulève elle aussi les problèmes liés à l'établissement et au séjour, mais relève en sus la diversité des pratiques cantonales de fixation de la majorité politique ou encore les difficultés d'obtenir un chiffre exact des électeurs de chaque canton<sup>486</sup>. Ayant appris que le Conseil fédéral avait entamé la rédaction d'un projet de loi, elle l'appuie en ce sens. Les choses s'accélérent : le 31 mai, le Conseil fédéral demande à tous les cantons de leur renvoyer les lois et ordonnances relatives au vote et, le 24 juin, il publie un message et un projet de loi sur les élections et les votations fédérales<sup>487</sup>.

Cette loi constitue le premier texte législatif de rang fédéral relatif au droit de vote depuis 1850<sup>488</sup>. Le Conseil fédéral tente d'y inscrire le principe libéral qu'il avait énoncé dans la circulaire de convocation au scrutin du mois de mai et qui avait suscité la méfiance et la désapprobation du Conseil d'Etat vaudois. Celui-ci mettait alors en garde en déclarant que :

*«s'il suffisait de se faire inscrire la veille ou peu de jours avant une votation pour y prendre part, sans obligation de justifier d'un séjour préalable et habituel dans la localité où cette votation a lieu, on arriverait par la simple force des choses à de singuliers résultats. Sur ce pied, un Suisse pourrait courir les élections aussi bien que les tirs et nous aurions, dans un avenir assez prochain, une classe spéciale de citoyens actifs heureusement encore inconnue, qu'on pourrait désigner sous le nom d'électeurs circulants ou, si l'on veut, d'électeurs-touristes. La profession aurait peut-être de grands charmes pour ses membres, mais la chose publique et la sincérité des votes y gagneraient-elles ?»<sup>489</sup>.*

En réponse à ces craintes, le Conseil fédéral rappelle que :

*«D'après l'interprétation qui a été constamment maintenue par les autorités de la Confédération, il est évident que le droit de prendre part aux élections et aux votations fédérales appartient non seulement aux Suisses établis dans un autre canton que celui de leur origine, mais encore aux Suisses simplement en séjour. Ni l'article 63, ni les articles 113 et 114 de la Constitution fédérale n'établissent une distinction entre ces deux catégories»<sup>490</sup>.*

---

<sup>486</sup> «Rapport de la Commission du Conseil national relativement à la votation sur la constitution fédérale révisée du 5 mars 1872 (28 mai 1872)», *FF*, 1872, 2, pp. 453-461.

<sup>487</sup> «Message du CF à la haute AF touchant un projet de loi sur les élections et les votations fédérales (24 juin 1872)», *FF*, 1872, 2, pp. 811-827.

<sup>488</sup> Nonobstant les lois, revues périodiquement, qui concernent le nombre de sièges à pourvoir pour chaque canton lors des élections au Conseil national.

<sup>489</sup> «Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les modifications apportées à son arrêté du 18 avril concernant la votation fédérale du 12 mai (I) ; Rapport au Grand Conseil [sur la même question] (II)», *BSGCVD*, 1872, 1, pp. III-VIII et IX-XIX.

<sup>490</sup> «Message du Conseil Fédéral à la haute Assemblée Fédérale touchant un projet de loi sur les élections et les votations fédérales (24 juin 1872)», *FF*, 1872, 2, p. 821.

Le Conseil fédéral propose donc d'introduire dans la loi le principe reconnu selon lui dans la majorité des cantons selon lequel tous les citoyens suisses, établis ou en séjour, ont le droit de vote pour les affaires fédérales. Quelques cantons ne mentionnent pas les personnes en séjour, mais elles ont de fait le droit de vote. En fait, seuls quatre cantons, Vaud, Fribourg, Neuchâtel et Genève soit subordonnent à un délai l'exercice du droit de vote pour les personnes en séjour, soit les en excluent de fait. Le Conseil fédéral précise malgré tout que le séjour ou l'établissement doit être attesté par le délivrement d'un permis «et qu'il ne suffit pas de se trouver fortuitement ou momentanément dans ce canton pour pouvoir y exercer ses droits électoraux»<sup>491</sup>.

Tout en insistant sur la nécessité de ne pas distinguer les deux catégories d'établissement et de séjour, le Conseil fédéral tente d'en circonscrire l'efficacité d'une autre manière. Dans les deux premiers articles de la loi de juillet 1872, il reprend la notion de «domicile» de la loi fédérale de 1850. Il modifie en ce sens les termes de l'article 42 de 1848 qui octroie le droit de vote à tout citoyen suisse «dans chaque canton où il est établi». Désormais, «le citoyen suisse exerce ses droits électoraux dans le lieu où il *réside* soit comme citoyen du Canton, soit comme citoyen établi ou en séjour»<sup>492</sup>. Toutefois, l'article 3 du projet ainsi libellé vise moins à résoudre ou nier la différence entre le séjour et l'établissement qu'à s'assurer que chaque citoyen puisse voter<sup>493</sup>. Mais il entérine de fait une catégorie, le séjour, qui n'avait pas, jusqu'ici, d'existence juridique au niveau fédéral.

Malgré ces tentatives de clarification, la différence entre le séjour et l'établissement, de même que la situation juridique des personnes en séjour sont à nouveau discutées lors des débats sur le second projet de révision constitutionnelle. De manière analogue aux débats de 1871, ce sont moins les droits politiques que les droits civils et les mesures à adopter pour garantir l'application du principe de libre établissement adopté en 1848 qui sont discutés en premier lieu. Les oppositions s'articulent autour des mêmes problèmes : qui, du canton d'origine ou de domicile, est compétent pour régler la situation juridique des individus établis ? Faut-il soumettre les différents domaines du droit au principe de territorialité ou de

---

<sup>491</sup> *Ibid.*, p. 822.

<sup>492</sup> «Loi fédérale sur les élections et votations fédérales (19 juillet 1872)», *RO*, 1872, pp. 770-779.

<sup>493</sup> On se souvient par exemple des difficultés rencontrées par les électeurs saint-gallois.

nationalité ? Sinon, comment choisir ? Les motifs de refus ou de retrait de l'établissement font également débat : la faillite, l'assistance sont-elles des clauses légitimes ? Le jugement en matière criminelle suffit-il ou faut-il élargir à tout jugement pénal et dès lors conduire à une possible mise à l'écart des faillis ? Les débats déboucheront dans ses grandes lignes sur une reprise du projet de 1871. Si la situation des établis ne change guère, tant sous l'angle des droits civils que politiques, à l'inverse, la situation des personnes en séjour reçoit sous ces deux aspects une clarification constitutionnelle. Les Chambres adoptent l'idée, déjà évoquée par la commission de révision du Conseil des Etats en 1871, d'annoncer une loi réglant la double question de la différence entre le séjour et l'établissement et clarifiant les compétences électorales des citoyens en séjour au niveau cantonal et communal. Le nouvel article 47 de la Constitution de 1874 précise en effet qu'«une loi fédérale déterminera la différence entre l'établissement et le séjour et fixera en même temps les règles auxquelles seront soumis les Suisses en séjour quant à leurs droits politiques et à leurs droits civils». Il n'en reste pas moins que sous le régime de 1874, seuls les personnes établies se voient explicitement accorder le droit de vote au niveau cantonal et communal, après un délai de carence ramené de deux ans à trois mois maximum.

Les cantons sont libres d'octroyer le droit de vote aux citoyens en séjour pour les affaires cantonales, avec ou sans délai. La distinction entre le séjour et l'établissement, maintes fois évoquées depuis 1866, constituera l'un des points de conflits centraux des différents projets de loi sur le droit de vote que le Conseil fédéral va élaborer et soumettre aux Chambres entre 1874 et 1883.

Encadré 16 : Extraits des principaux textes législatifs et constitutionnels fédéraux relatifs au séjour, à l'établissement et clauses d'exclusion du droit de vote entre 1848 et 1874.

Constitution fédérale du 12 septembre 1848 :  
Art. 41 (sur l'établissement en général)  
al. 4. : «*En s'établissant dans un autre canton, le Suisse entre en jouissance de tous les droits des citoyens de ce canton à l'exception de celui de voter dans les affaires communales et de la participation aux biens des communes et des corporations*».  
Art. 42 : «*Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse. Il peut, à ce titre, exercer les droits politiques pour les affaires fédérales et cantonales dans chaque canton où il est établi. Il ne peut exercer ces droits qu'aux mêmes conditions que les citoyens du canton et, en tant qu'il s'agit des affaires cantonales, qu'après un séjour dont la durée est déterminée par la législation cantonale ; cette durée ne peut excéder deux ans. Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton.*»

Art. 63 : «A le droit de voter [pour les élections au Conseil national] 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.»

Loi sur les élections au Conseil national du 21 décembre 1850

Art. 3. reprise de l'article 63 ci-dessus.

Art. 4. : «Les électeurs exercent leurs droits électoraux dans le lieu de leur domicile. Est considéré comme tel le lieu où les électeurs séjournent ordinairement.»

Projet de Constitution fédérale de mars 1872

Art. 42. [...] «Le Suisse établi jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du Canton et, de même que ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune à l'exception de la participation aux biens des bourgeoisies et des corporations. En matière cantonale et communale, il devient électeur après un établissement de trois mois [à l'exclusion de la participation aux biens nommés ci-dessus]. Les lois cantonales sur l'établissement et sur les droits électoraux que possèdent en matière communale les citoyens établis seront soumises à la sanction du Conseil fédéral».

Art. 46 annonce une loi future sur la distinction entre l'établissement et le séjour qui fixera en même temps «les règles auxquelles seront soumis les Suisses en séjour quant à leurs droits politiques et à leurs droits civils».

Art. 70 «A droit de prendre part aux élections et aux votations 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. Toutefois, la législation fédérale pourra régler d'une manière uniforme l'exercice de ce droit».

Loi sur les élections et les votations fédérales du 19 juillet 1872

Art. 2 reprend l'article 63 de la Constitution de 1848 (sur l'exclusion)

Art. 3. «Les électeurs exercent leurs droits électoraux dans le lieu où ils sont domiciliés en vertu de leur droit d'origine ou d'un permis d'établissement ou de séjour»

Art. 5. «Tout citoyen suisse domicilié dans une commune doit être inscrit d'office sur le registre électoral de cette commune, à moins que l'autorité compétente ne possède la preuve qu'il est exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton».

Art. 8. «Les élections au Conseil national et les votations sur des changements à la Constitution se font au scrutin secret ; l'élection des jurés peut se faire à mains levées».

Constitution fédérale du 29 mai 1874

Art. 43. reprend l'article 42 du projet de Constitution de 1872 en ajoutant la possibilité pour les cantons d'ouvrir aux établis le droit de participation aux biens des bourgeoisies et des corporations.

Art. 47 reprend l'article 46 du projet de Constitution de 1872.

Art. 74 reprend l'article 70 du projet de Constitution de 1872.

Loi fédérale sur le droit de vote des citoyens suisses du 24 décembre 1874

Art. 1. : «A droit de prendre part aux élections et aux votations en matière fédérale tout Suisse âgé de vingt ans révolus et qui n'est du reste par exclu du droit de citoyen actif par les dispositions de l'art. 5 de la présente loi».

Art. 2. «[...] Les citoyens suisses étrangers au Canton, établis ou en séjour, acquièrent le droit de vote après un établissement ou un séjour de trois mois au plus».

Art. 3. «Le droit de vote en matière communale est réglé en général par les dispositions des articles 1 et 2, mais les citoyens en séjour ne l'acquièrent qu'au bout d'un séjour de six mois, à moins que la législation cantonale ne fixe un délai plus court».

Art. 5. Liste des clauses d'exclusion : jugement criminel ; mise sous tutelle pour idiotisme, prodigalité ou aliénation mentale ; faillite non justifiée pour une durée

maximale de cinq ans ; participation prolongée à l'assistance publique si celle-ci est la conséquence d'un «genre de vie déréglé».

### 3.3. Nationalité et citoyenneté : le droit de vote en débats (1874-1883)

#### *Un vain volontarisme : l'échec des projets de loi fédérale sur le vote*

La différence entre le séjour et l'établissement et l'octroi des droits politiques des citoyens établis ou en séjour ont constitué jusqu'ici le cœur des controverses. Mais un autre point, jusqu'ici presque ignoré du législateur fédéral va émerger sur la scène politique : les conditions d'exclusion du droit de vote. Le Conseil fédéral va proposer à trois reprises de clarifier les conditions d'octroi des droits politiques aux citoyens suisses, dans un sens centralisateur et unificateur, valable pour tous les scrutins à tous les niveaux. Aucune des trois lois envisagées entre 1874 et 1883 n'entrera en vigueur. La première sera rejetée en votation populaire suite à un referendum, la seconde également, la dernière ne passant pas la rampe parlementaire.

Encadré 17 : Synopsis d'une odyssée inachevée : les projets de loi sur le vote entre 1874 et 1883

Pour faciliter la compréhension des différents lois, messages ou projets relatifs à l'unification du droit de vote au niveau fédéral, une petite présentation chronologique des principaux textes s'impose. Plusieurs de ces lois et projets de loi traitent à la fois de questions relatives à la *composition* du corps électoral (séjour, établissement, exclusion) et de son *fonctionnement* (public, secret, bulletin, lieu du vote, etc...). Ce chapitre traite uniquement des premières, le chapitre 4 revenant plus en détail sur les secondes.

1872 : «*Message du Conseil fédéral touchant un projet de loi sur les élections et votations fédérales (24 juin)*». Loi adoptée le 19 juillet 1872. Le vote au lieu du domicile, le secret et l'inscription d'office au registre des électeurs constituent les points principaux.

1874 : «*Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux (29 mai 1874)*». Loi d'application relative à la procédure de referendum.

1874 : «*Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la loi sur le droit de vote des citoyens suisses (2 oct. 1874)*». Dans la loi finalement adoptée par les Chambres figure le droit de vote pour les personnes établies après un délai de trois mois au maximum et le droit de vote pour les individus en séjour après un délai de carence de trois mois pour les affaires

cantonales et de six mois pour les affaires communales. Seules la condamnation pénale et la tutelle pour d'autres raisons que la minorité sont retenues comme clauses d'exclusion (ce qui exclut les femmes du droit de vote). Loi rejetée en votation populaire le 23 mai 1875.

1876 : «*Message du Conseil Fédéral concernant le projet de loi sur les droits politiques des Suisses établis et en séjour, et la perte des droits politiques des citoyens suisses*». Octroi du droit de vote à tous les niveaux pour les personnes établies et en séjour, ces dernières devenant automatiquement établies après une année de domicile effectif dans une commune. Le Conseil fédéral réintroduit l'assistance publique dans la liste des clauses d'exclusion de même qu'un maximum de cinq ans de privation en cas de faillite simple. Loi rejetée en votation populaire en octobre 1877.

1877 : Rapport établi par le juge fédéral Roguin, sur demande du Conseil fédéral et suite à un postulat déposé en 1875 sur cette même question. Pas de débouché législatif envisagé. Tableau des modalités de l'acte de vote dans les cantons.

1882 : «*Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale conc. le projet d'une loi sur les droits politiques des citoyens suisses (2 juin 1882)*». Réitère l'idée de 1875 selon laquelle la différence entre le séjour et l'établissement s'annule après une année. Délai de trois mois pour en séjour et établis avant de voter au niveau cantonal et de six et respectivement trois mois pour les scrutins communaux. Sur les clauses d'exclusion, retour à la rhétorique de 1874 : seule la tutelle et les condamnations pénales comme règles générales. La faillite en tant que telle n'est plus une clause d'exclusion, sauf s'il y a condamnation pénale ; idem pour l'assistance ou si celle-ci est due à un mode de vie dérégulée, mais en tous les cas l'exclusion ne peut être valable que pour les scrutins communaux. Le projet ne sera jamais discuté en Chambres.

1883 : «*Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet d'une loi fédérale sur les élections et les votations fédérales (30 octobre)*». Dernière loi d'envergure qui concerne d'abord les questions de *fonctionnement* mais qui reprend des dispositions de 1882 sur le séjour, l'établissement et les clauses d'exclusion. Elle ne sera jamais discutée en Chambres et le projet d'une loi fédérale sur le vote disparaît de l'ordre du jour de l'Assemblée fédérale en 1893.

### Le séjour et l'établissement

Quelques mois après l'adoption de la nouvelle Constitution, le Conseil fédéral propose de traiter de manière prioritaire la question de l'unification des droits politiques aux niveaux fédéral, cantonal et communal. La distinction annoncée dans l'article 47 entre le séjour et l'établissement est renvoyée à une loi ultérieure<sup>494</sup> et le Conseil fédéral réaffirme d'emblée le principe directeur relatif au droit de vote des personnes en séjour et rappelé à l'occasion du scrutin de 1872. Constatant que la majorité des cantons refusent, de fait ou de droit, l'exercice des droits politiques en matière cantonale à ces populations, il propose, en s'appuyant

---

<sup>494</sup> Cette loi ne verra jamais le jour. En 1882, dans un message ultérieur qui, en proposant une troisième fois une loi fédérale sur le droit de vote, commence par faire un bref historique des échecs précédent, le Conseil fédéral se souvient qu'«il figura à l'ordre du jour pendant de nombreuses années, après lesquelles il aboutit à un échec complet». «Message 1882», p. 3.

sur les évolutions récentes des autres cantons et par analogie avec le traitement réservé aux établis depuis 1848, d'octroyer le droit de vote aux personnes en séjour moyennant un délai maximum d'une année<sup>495</sup>. «On comprend [...] que les citoyens en séjour, élément de population très-mobile, ne soient pas mis tout à fait sur la même ligne que l'élément plus stable des citoyens établis»<sup>496</sup>. Mais il va encore plus loin en souhaitant élargir aux personnes en séjour le droit de vote au niveau communal récemment acquis pour les établis :

*«Maintenant, le droit de vote en affaires cantonales étant, au fond, placé par l'art.2 [du projet] sur la même ligne que le droit de vote en affaires fédérales, il s'en suit que le droit de vote communal doit dans la règle se déterminer aussi d'après les conditions du droit de vote fédéral; par ce moyen nous arrivons à créer pour tous les citoyens suisses un droit de vote reposant sur la même base en affaires fédérales, cantonales et communales»<sup>497</sup>.*

Les justifications apportées par le Conseil fédéral à ces dispositions unificatrices sont de deux types. Il souligne d'abord l'intérêt pratique d'une telle innovation : les communes n'auront plus qu'à tenir un seul registre électoral valable pour tous les scrutins. Mais l'enjeu principal réside bien dans l'octroi du droit de vote au niveau communal pour les individus en séjour, mesure qui découle directement des intentions unificatrices et centralisatrices du projet. Le Conseil fédéral anticipe les critiques relatives à l'intégration des personnes en séjour en essayant de nier la différence entre l'établissement et le séjour : «*il n'existe au fond pas de différence essentielle entre ces deux catégories*»<sup>498</sup>. Le projet finalement adopté par les Chambres le 24 décembre 1874 sera plus généreux que celui du Conseil fédéral : les personnes en séjour bénéficient du droit de vote cantonal après un séjour de trois mois, et du droit de vote communal après un séjour de six mois. La loi échouera devant le peuple en mai 1875<sup>499</sup>.

Dans le second projet, en 1876, le Conseil fédéral reprend les mêmes points. Sur le séjour et l'établissement, convaincu que la distinction n'est pas claire, «artificielle et peu motivée [et qu'elle] disparaîtra à l'avenir»<sup>500</sup>, il entre néanmoins

---

<sup>495</sup> La loi de 1872, théoriquement en tous les cas, règle la question du vote des individus en séjour au seul niveau fédéral.

<sup>496</sup> «Message du CF à la haute AF concernant la loi sur le droit de vote des citoyens suisses (2 oct. 1874)», *FF*, 1874, 3, p. 37. Ci-après «Message 1874».

<sup>497</sup> *Ibid.*, pp. 37-38. C'est le Conseil fédéral qui souligne.

<sup>498</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>499</sup> Nous reviendrons de manière détaillée sur ce scrutin dans le dernier chapitre.

<sup>500</sup> «Message du Conseil Fédéral concernant le projet de loi sur les droits politiques des Suisses établis et en séjour, et la perte des droits politiques des citoyens suisses», *FF*, 1876, 4, p. 76. Ci-après

en matière sur la distinction entre les deux catégories. L'idée centrale est de laisser le choix entre le séjour et l'établissement à tout citoyen désireux de s'installer dans une commune autre que celle d'origine. Il précise uniquement les cas où l'impétrant *doit* demander un permis d'établissement et souhaite qu'après une année, tout séjour se transforme en établissement. Ainsi, l'établissement devient obligatoire dans les cas suivants : si le citoyen a l'intention d'acquérir du terrain, d'exercer une activité indépendante, de revêtir une charge publique ou de tenir un ménage, et quoiqu'il en soit, après une année de domicile effectif s'il est âgé de plus de 20 ans<sup>501</sup>. Les cantons ont par ailleurs la possibilité de renoncer à toute distinction entre les deux catégories. Il réaffirme en outre son souhait de régler la question du séjour et de l'établissement dans un sens libéral en précisant les conditions d'octroi et de validité des permis<sup>502</sup> ainsi que la procédure à suivre relative aux papiers de légitimation à déposer lors d'une demande de permis<sup>503</sup>.

Dans le même message de juin 1882, troisième du genre, le Conseil fédéral réitère, inlassablement, sa position sur le séjour et l'établissement qu'il avait définie dès 1874 et maintenue dans chaque projet. Sur le séjour et l'établissement, la même antienne : «Dès l'instant où la qualité d'établi ou de séjournant dépend du libre choix de l'individu, il n'y a plus qu'un intérêt très secondaire à chercher une définition de ces deux catégories et il n'y a pas de bonnes raisons pour s'efforcer de les maintenir séparées»<sup>504</sup>. Conséquence, le droit de vote pour ces deux catégories

---

«Message 1876». Cette distinction entre le séjour et l'établissement avait déjà longuement occupé les commissions des deux Chambres chargées de discuter des révisions de 1872 et de 1874. Le conseiller aux Etats neuchâtelois Borel constatait par exemple qu'il «n'y a que la Suisse qui fasse la distinction entre le séjour et l'établissement ; dans tous les pays, même en Turquie, cette différence n'existe pas» avant de rajouter : «Toute la différence entre le séjour et l'établissement repose sur la couleur du papier que l'on fait servir aux permis», *Bulletin des délibérations de l'Assemblée fédérale/Conseil des Etats*, [s. l.], [s. n.], 1872, pp. 254 et 256.

<sup>501</sup> Le délai d'une année a été fixé par les Chambres. Le Conseil fédéral avait proposé, dans son projet, un délai de six mois.

<sup>502</sup> Les taxes maximales que peuvent exiger les cantons pour le délivrement des permis sont réduites par rapport à la législation antérieure et fixées respectivement à trois et un francs pour l'établissement et le séjour. La durée de validité est illimitée pour l'établissement et portée à une année pour le séjour, période à l'issue duquel il se transforme automatiquement en établissement.

<sup>503</sup> A titre d'anecdote, notons cette justification du refus de légiférer sur le délai pendant lequel un individu doit demander un permis (de séjour ou d'établissement), laissant ce point aux cantons : «Ceci toutefois dans notre opinion, concerne de trop près la police, dont l'administration incombe aux cantons, et les intérêts locaux, pour qu'une réglementation uniforme de cette matière soit facile ou puisse paraître nécessaire. Pour les cantons dans lesquels se trouvent un grand nombre de bains, elle sera autre que pour les villes dont la population flottante est considérable». «Message 1876», art. cit., p. 78.

<sup>504</sup> «Message 1882», art. cit., p. 7.

doit être accordé «de la manière la plus libérale», cette fois en fixant pour les établis et les séjournants respectivement un délai unique de trois mois pour la participation aux affaires cantonales et communales et un délai différent de trois et six mois.

Parallèlement, la question des rapports de droit civil des citoyens établis et en séjour connaît une réponse provisoire apportée par un projet de loi du Conseil fédéral, toutefois renvoyée par les Chambres. Elle trouvera une réponse plus achevée par la loi de 1891 sur les rapports de droit civil des citoyens établis ou en séjour<sup>505</sup>. Entre-temps, à l'inverse, les droits politiques des citoyens en séjour ne sont devenus qu'un souvenir : le projet proposé en 1882 n'est jamais discuté en plénière et la question disparaît de l'ordre du jour des Chambres en 1893<sup>506</sup>.

Le droit de vote des Confédérés, établis ou en séjour, s'inscrit donc dans la question plus vaste de leur statut juridique dont la qualification oscille entre l'application d'un principe territorial et d'un principe national. Malgré les tentatives très volontaristes du Conseil fédéral entre 1874 et 1883, les modifications constitutionnelles ou législatives sont de peu d'importance. Certes la question des droits politiques des établis est en partie réglée par la Constitution de 1874. Mais elle ne dit rien sur les personnes en séjour dont les droits politiques restent tout entier déterminés par les cantons. Il n'est pas facile de saisir les raisons d'une telle permanence. Sans doute une combinaison d'éléments permet-elle d'en comprendre la logique : une représentation bien ancrée de la communauté locale, la santé financière et l'autonomie de la commune, le souci d'y écarter toute personne dont on doute de la moralité, sans doute aussi des escomptes de profits électoraux ou, inversement, la crainte de voir des individus, par le droit de vote, participer à la vie d'une communauté dont ils sont étrangers. Les représentations de ces populations, ainsi que les intérêts que l'on peut déceler dans les prises de position sur leur intégration éventuelle par le biais du droit de vote s'articulent avec d'autres considérations : il apparaît en effet que les arguments échangés à propos des

---

<sup>505</sup> «Loi fédérale sur les rapports de droit civil des citoyens établis ou en séjour», *FF*, 1891, 4, pp. 69 - 78. Cette loi généralise le principe «territorial», moyennant quelques exceptions (par exemple, certains points du régime matrimonial ou successoral peuvent ainsi tomber sous l'autorité du lieu d'origine).

<sup>506</sup> Von Salis, (L. R.), *Le Droit fédéral suisse, op. cit.*, vol. 3, p. 219.

personnes établies ou en séjour et les représentations qui leur sont associées alimentent également les prises de position sur les clauses d'exclusion.

### Le temps long de l'exclusion

En séjour, établi ou résidant dans sa commune d'origine, tout citoyen suisse masculin et en âge d'exercer ses droits civiques doit encore satisfaire à d'autres exigences avant de se voir autorisé à franchir les portes d'un local de vote, à y glisser un bulletin, à garnir les rangs d'une assemblée ou à signer une demande de referendum.

Analogue à l'histoire de ce qu'on appelle aujourd'hui les *conditions objectives* à l'exercice du droit de vote, celle qui raconte les motifs de non-inclusion ou d'exclusion du corps électoral prend sa source aux temps de la Régénération. En même temps que le cens électoral était aboli, l'assistance publique, la tutelle, la faillite ou encore les condamnations pénales s'inscrivaient pour longtemps dans les textes constitutionnels cantonaux en dessinant les contours d'une citoyenneté vertueuse. Et là, point d'intervention fédérale : en 1848, liberté totale est laissée aux cantons sur ce point. Dans les faits, d'un canton à l'autre, les exclus se ressemblent. Ils s'assemblent même parfois, à l'exemple de plusieurs sociétés de faillis qui vont se mobiliser au niveau fédéral dans les années 1870 pour réclamer leur réintégration dans le corps électoral. Mais en règle générale, saisie sur une période longue qui court des années 1830 à l'aube du vingtième siècle, les débats sont rares, confinés dans les arènes parlementaires lors des révisions constitutionnelles. Et, surtout, ils ne déboucheront que sur des modifications mineures des modalités de composition du corps électoral.

On peut se faire une idée de la permanence des clauses d'exclusion sur le long dix-neuvième siècle grâce aux résultats d'une enquête diligentée par le Conseil fédéral en 1885. Faisant suite à une motion du Conseiller national radical Morel, l'exécutif demande aux cantons, par voie de circulaire, un tableau statistique des citoyens privés du droit de vote en matière fédérale<sup>507</sup>.

---

<sup>507</sup> «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'exécution de la motion de M. le conseiller national Morel et des cosignataires, conc. une statistique des citoyens suisse privés de leur droit de vote en matière fédérale (13 mars 1885)», *FF*, 1885, 2, pp. 4-9. Compte tenu de l'autonomie cantonale complète en matière d'exclusion, ces chiffres sont donc également ceux des exclus des scrutins cantonaux.

Tableau 6: Statistiques des citoyens suisses privés de leur droit de vote en matière fédérale (1885)

Cantons.	Faillits.	Assistés.	Condamnés.	Interdits.	Autres causes.	TOTAL.	Nombre des citoyens majeurs habitant en Suisse au recensement de 1880.	Nombre des citoyens inscrits sur les listes électorales fédérales d'octobre 1884.	Différences en moins.
Zurich . . . . .	720	643	87	514	128	2,092	82,972	73,191	9,781
Berne . . . . .	6,167	3,579	298	1,215	985	12,244	133,957	107,276	32,681
Lucerne . . . . .	—	—	—	—	—	—	39,471	29,977	9,494
Uri . . . . .	—	—	—	—	—	—	4,668	4,064	604
Schwyz . . . . .	187	175	33	213	98	706	13,196	12,131	1,065
Unterwalden-le-haut . . . . .	99	—	43	—	37	179	4,054	3,680	374
Unterwalden-le-bas . . . . .	63	77	15	44	—	199	3,131	2,794	337
Glaris . . . . .	353	—	8	—	—	361	8,991	7,882	1,109
Zoug . . . . .	399	48	29	19	—	495	6,195	5,236	959
Fribourg . . . . .	718	550	266	489	81	2,104	32,717	28,555	4,162
Soleure . . . . .	3,047	127	49	468	—	3,691	20,975	16,279	4,696
Bâle-ville . . . . .	789	—	36	52	—	877	11,370	10,076	1,294
Bâle-campagne . . . . .	1,390	52	46	88	19	1,595	14,725	10,830	3,895
Schaffhouse . . . . .	102	128	32	101	58	421	8,807	7,814	993
Appenzell-Rh. ext. . . . .	7	—	26	108	—	141	14,581	12,730	1,851
Appenzell-Rh. int. . . . .	—	—	—	—	—	—	3,583	3,153	430
St-Gall . . . . .	1,467	721	143	151	403	2,885	56,928	50,382	6,546
Grisons . . . . .	455	195	50	254	35	989	24,652	22,683	1,969
Argovie . . . . .	4,546	814	105	579	105	6,149	53,271	40,049	13,222
Thurgovie . . . . .	503	259	45	71	24	902	26,939	23,574	3,365
Tessin . . . . .	13	101	46	62	519	741	25,512	38,380	—
Vaud . . . . .	289	—	257	302	—	848	64,506	57,648	6,858
Valais . . . . .	347	71	151	494	155	1,218	27,891	26,449	1,442
Neuchâtel . . . . .	—	—	83	10	—	93	24,604	24,015	589
Genève . . . . .	—	—	218	37	—	255	19,104	19,741	—
	21,661	7,540	2,066	5,271	2,647	39,185	732,800	638,589	107,716

Source : «Rapport du conseil fédéral à l'assemblée fédérale sur l'exécution de la motion de M. le conseiller national Morel et des cosignataires, concernant une statistique des citoyens suisses privés de leur droit de vote en matière fédérale», *FF*, 1885, 2, p. 9.

La faillite, l'assistance, les condamnations pénales et l'interdiction constituent encore les motifs principaux d'exclusion. Quelques cantons ont supprimé l'assistance ou ignorent la faillite, mais ils sont très peu nombreux. Par ailleurs, une bonne moitié des cantons connaissent des motifs propres dont la liste est exposée par le Conseil fédéral dans son premier message relatif à un projet de loi fédérale sur le droit de vote<sup>508</sup>. Sont par exemple exclus : celui qui n'a pas reçu d'instruction religieuse (dans les protestantes Appenzell Rhodes-extérieures), ceux qui à Genève et Neuchâtel servent encore les armées étrangères, malgré l'abolition du service étranger, ou encore les Schaffhousois ou Neuchâtelois qui auraient négligé de payer leurs impôts. Mais ces motifs sont secondaires par rapport aux quatre principaux évoqués précédemment, en particulier la faillite. Dix ans après ce premier projet, cette clause produit le plus grand nombre d'exclus, à savoir plus de la moitié du nombre total recensé par le Conseil fédéral. Elle a, de fait, constitué

<sup>508</sup> «Message 1874», art. cit.

l'objet principal des débats des années 1874-1883 relatifs à l'unification du droit de vote sur l'ensemble du territoire fédéral.

Encadré 18 : Points de repère principaux de l'évolution des clauses d'exclusion au niveau cantonal entre 1830 et 1900

Le canton de Vaud connaît, sous la Restauration, six clauses d'exclusion : les domestiques, considérés «au pain de leur maître» ; les assistés tant qu'ils n'ont pas remboursé l'aide reçue ; les faillis, quelle que soit la cause de leur situation ; les individus interdits, sauf ceux soumis à un conseil légal (ils sont alors considérés comme «semi-interdits») ; les individus condamnés à une peine infamante (de plus d'une année). En 1831, seuls les domestiques sont réintégrés, à l'inverse les «semi-interdits» sont exclus. En 1845, en plus des assistés, les faillis dont la faillite ne résulte pas d'une faute personnelle peuvent désormais également voter. En 1861, les «semi-interdits» sont à leur tour réintégrés. En 1885 enfin, il ne reste que trois catégories d'exclus : les interdits, les faillis qui n'ont pu justifier leur perte (pour une période maximale de 10 ans) et les individus condamnés pénalement.

Dans le canton de Saint-Gall, la situation issue de 1831 va perdurer. En 1861 sont encore exclus : les individus condamnés pénalement mais aussi ceux simplement impliqués dans une procédure pénale ; ceux qui ont bénéficié de l'assistance publique dans le mois qui précède un scrutin, les interdits et les faillis sans distinction des causes de leur situation. En 1890, le canton réintègre les faillis sans condamnation pénale et les individus simplement impliqués dans une procédure pénale. Restent exclus : les interdits (sauf volontaires) ; les faillis suite à un jugement pénal ; les bénéficiaires de l'assistance publique selon les mêmes termes qu'en 1861 ; ainsi que tous ceux qui font l'objet d'une condamnation pénale répétée pour «Sittenlosigkeit» (comportement déviant).

A Fribourg, le régime radical de 1847-1848 reprend dans ses grandes lignes le texte de 1831. Les insolvables, les bénéficiaires de la bourse des pauvres pendant une année, les interdits, les individus flétris par un jugement de même que ceux à qui fut notifiée une interdiction d'auberge sont alors exclus. Chose plus étonnante, l'exclusion des ecclésiastiques, décidée en 1848 est reconduite sans débat lors de l'adoption de la nouvelle Constitution de 1857 qui marque le retour aux affaires des catholiques-conservateurs. Ils y adjoignent ceux qui sont «notoirement privés de leur facultés intellectuelles» et limitent l'exclusion pour les seuls faillis coupables d'une faute grave à l'origine de leur situation. Ils retirent par contre l'assistance des clauses d'exclusion. Plus rien ne changera, au niveau constitutionnel ou législatif avant la loi du 18 février 1976 sur l'exercice des droits politiques.

Dans le canton d'Argovie enfin, le texte de 1831 constitue aussi un socle durable : la révision constitutionnelle de 1841 ne rajoute que l'exclusion suite à une condamnation pour indiscipline («*zuchtpolizeiliches Urteil*»). En 1852, malgré une mobilisation de faillis qui réclament leur réintégration dans le corps électoral, rien ne change. En 1885, la dernière constitution du siècle prévoit l'exclusion en cas de tutelle ou suite à une suspension des droits politiques décidée par voie judiciaire, suite à une condamnation à une peine infamante, en cas d'assistance publique jusqu'au remboursement, une année minimum en tous les cas, en cas de faillite enfin, il est prévu une exclusion tant que le remboursement n'est pas effectif, mais six ans au maximum pour ceux dont la non-responsabilité est attestée.

### Vieux problèmes, nouveaux enjeux

Contrairement aux questions du séjour et de l'établissement évoquées précédemment, les conditions d'exclusion n'émergent sur la scène fédérale qu'à partir des travaux de révision de la Constitution au début des années 1870. Dans son message du 17 juin 1870 relatif à la révision de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral rappelle les diverses initiatives qui ont mis en avant la nécessité de réviser le texte fondamental et divise les thèmes qu'il estime pertinents en dix chapitres pour laisser trois revendications en dehors des nécessités du moment. Or aucun des chapitres n'est explicitement consacré à une éventuelle unification des règles électorales. Certes, indirectement, il évoque un problème qui touche aux conditions d'exercice du droit de vote, à savoir la question du libre établissement que nous avons déjà évoquée. De même, dans le long chapitre sur l'unité de la législation, il se consacre uniquement à des questions d'unification de quelques parties du droit privé.

La question du traitement des populations établies et en séjour s'est posée à nouveaux frais, on l'a vu, dans le cadre de l'organisation pratique du scrutin de mai 1872 et a débouché sur une réponse législative et constitutionnelle partielle. Les clauses d'exclusion ont quant à elles été dans un premier temps mentionnées par le Conseil fédéral dans son message relatif à la loi sur les élections et les votations fédérales de 1872 mais, suite au constat d'une trop grande hétérogénéité d'un canton à l'autre, ont été renvoyées à une éventuelle compétence fédérale restant à introduire. C'est uniquement lors des sessions plénières du Conseil national consacrées à la deuxième révision (1873-1874) que le futur article 66 prend forme. La commission du Conseil national avait proposé de préciser dans la Constitution que seuls le jugement pénal et l'interdiction pour cause de démence pouvaient être considérés comme motifs d'exclusion. Finalement, devant l'opposition de la majorité du Conseil des Etats, l'article finalement adopté stipule de manière minimale que «la législation fédérale fixe les limites dans lesquelles un citoyen suisse peut être privé de ses droits politiques»<sup>509</sup>. Par ailleurs, sur l'initiative

---

<sup>509</sup> «Constitution Fédérale de la Confédération suisse (29 mai 1874)», *RO*, 1876, I, pp. 1-36. Il y a certes eu une motion déposée par les Conseillers nationaux Gustave-Jules Pictet (1827-1900, de Genève, opposant de Carteret et des radicaux, siège au Centre à l'AF) et Wilhelm Klein (1825-1887, de Bâle-ville, radical de gauche membre du Grütli, CN entre 1863-1878 et 1883-1887, président de la commission du Conseil national chargée de la rédaction du projet de loi fédérale sur le droit de vote de 1874) demandant d'inscrire dans la constitution les clauses d'exclusion. Le Conseil des Etats s'y

d'Alfred Escher, l'article 74 (nouveau) reprend les dispositions de l'ancien article 63 de 1848 en y rajoutant également une disposition annonçant une compétence fédérale nouvelle :

*«A le droit de prendre part aux élections et aux votations 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 de domicile [teneur de l'ancien article 63]. Toutefois, la législation fédérale pourra régler d'une manière uniforme l'exercice de ce droit»<sup>510</sup>.*

Si l'on rajoute enfin le projet, posé à l'article 47, d'élaborer une loi sur la différence entre l'établissement et le séjour et de définir les droits politiques et civils des Suisses en séjour<sup>511</sup>, on a les trois principaux axes des messages que le Conseil fédéral soumettra aux Chambres entre 1874 et 1883.

Dans la seconde partie de son message de 1874, le Conseil fédéral suit la même ligne centralisatrice et unificatrice que celle adoptée relativement au séjour et à l'établissement. Après un passage en revue des motifs d'exclusion dans les différents cantons, il constate que tous excluent les citoyens condamnés suite à une sentence en matière pénale. Il distingue ensuite les motifs qu'il considère «acceptables» et ceux qu'ils ne sauraient admettre. Ainsi, l'interdiction d'auberge, la banqueroute simple ou frauduleuse, le refus de servir, etc. sont acceptables à condition d'être liés là aussi à un jugement pénal. Précisant, dans une sorte d'inventaire à la Prévert, les motifs qu'il ne saurait admettre, il souligne en particulier «l'esclavage pour les débiteurs insolubles» (*sic!*), «le pilori», ou «l'obligation humiliante imposée au débiteur de porter un chapeau vert» mesure apparemment en vigueur dans le canton d'Unterwald<sup>512</sup>. Il propose, sur cette base, de dresser une liste exhaustive applicable dans tous les cantons. L'article 4 est dès lors très bref : seuls sont exclus ceux qui sont condamnés suite à une sentence en matière pénale et ceux qui sont sous tutelle pour une autre raison que la minorité<sup>513</sup>. Au vu des législations cantonales en vigueur sur ce point, ce projet est

---

est opposé et le Conseil national s'est finalement rallié à son projet de renvoyer le tout à la législation.

<sup>510</sup> «Constitution Fédérale de la Confédération suisse (29 mai 1874)», *RO*, 1876, I, pp. 1-36.

<sup>511</sup> Cet article 47 fut d'abord rejeté par le Conseil des Etats avant que celui-ci ne se rallie à la position du Conseil national sur le sujet.

<sup>512</sup> «Message 1874», art. cit., p. 43.

<sup>513</sup> Ces clauses d'exclusion sont les mêmes qu'il souhaite appliquer pour refuser ou retirer le permis d'établissement.

extrêmement novateur et ambitieux. Il rejette en particulier les deux motifs les plus courants, la faillite et l'assistance.

Ce premier projet, très volontariste et centralisateur, annonce clairement les points de conflits qui vont structurer les débats parlementaires des années à venir. Il dessine un programme maximaliste qui ne cessera de s'étioler entre 1874 et 1883. Dans son deuxième projet de loi fédérale, le Conseil fédéral recule. Il introduit une exclusion maximale de cinq ans pour les faillites simples tout en rejetant l'exclusion s'il n'y a pas de faute avérée. Surtout, il renvoie à la législation cantonale la détermination de l'autorité compétente pour de telles décisions. Ainsi, contrairement à son souhait de n'accepter les motifs d'exclusion que s'ils sont prononcés par un juge dans le cadre d'une procédure pénale, il tolère de fait que, dans certains cantons, une telle décision soit de la compétence d'une autorité administrative. De même, un citoyen perd l'exercice des droits politiques tant qu'il bénéficie de l'assistance publique.

Que s'est-il donc passé en deux ans pour que le ton change si radicalement ? Le premier projet a certes franchi les portes de l'Assemblée fédérale pour en ressortir légèrement modifié, mais il a dû ensuite passer sous les fourches caudines du referendum, premier du genre, lancé en janvier 1875 et qui a conduit à un rejet, de justesse, du projet de loi lors du scrutin du 23 mai 1875<sup>514</sup>. C'est le même sort qui sera réservé à ce second projet. Les Chambres en discutent entre décembre 1876 et mars 1877 et adoptent une loi analogue au projet du Conseil fédéral, sauf sur un point : elles étendent à dix ans la durée d'exclusion en cas de faute particulièrement grave. Un referendum est à nouveau lancé, les signatures récoltées et le scrutin d'octobre 1877 conduisant à un nouveau rejet, plus massif encore, de la loi proposée au souverain. Le troisième projet, en 1882, est similaire. Des commissions parlementaires sont nommées, mais les Chambres ne s'en saisiront pas, le projet de loi disparaissant même de l'ordre du jour en 1893<sup>515</sup>. Une autre urgence avait entretemps commencé à occuper les esprits.

---

<sup>514</sup> Je reviens de manière détaillée sur le déroulement de ce premier referendum dans le chapitre 5. 2.

<sup>515</sup> Von Salis (L. R.), *Le Droit fédéral suisse, op. cit.*, vol. 3, p. 219. Salis précise que cette décision avait été prise dans l'idée qu'une nouvelle commission serait nommée lorsque serait paru un nouveau message du Conseil fédéral sur le sujet. Mais celui-ci n'en élaborera aucun. Il faudra attendre 1975 pour qu'un projet analogue émerge et donne naissance à l'actuelle Loi fédérale sur les droits politiques encore en vigueur aujourd'hui.

L'affaire des élections fédérales de 1881 au Tessin avait provoqué des recours, une enquête parlementaire, des débats publics et avait mis en évidence les limites de la législation relative aux élections fédérales. Suite à une motion déposée au Conseil national, le Conseil fédéral se saisit de la question et propose, dans un message au mois d'octobre 1883, une refonte et une extension des quelques dispositions fédérales alors en vigueur<sup>516</sup>. Le projet ne concerne certes que les élections et les votations *fédérales*, mais le Conseil fédéral dit en partie s'inspirer du projet avorté de 1882 sur les points relatifs aux motifs d'exclusion. Pour la première fois depuis 1848, il définit de manière positive les clauses d'exclusion lors que seuls les cantons avaient été jusqu'alors habilités à le faire. Réitérant le point de vue libéral exprimé en 1874, il limite les clauses d'exclusion à la condamnation pénale, à la tutelle pour prodigalité, démence ou imbécillité et à la faillite, à contre-cœur sans doute, pour les cas où le failli est jugé personnellement responsable et suite à un jugement. L'exclusion ne peut alors dépasser cinq ans. Mais là encore, ce projet ambitieux qui fit l'objet de compléments, de discussions en commissions et de débats publics sera finalement abandonné par les Chambres en 1885.

En fin de compte, la situation d'avant 1874 continuera de prévaloir : la loi annoncée dans l'article 47 sur la différence entre le séjour et l'établissement ne sera jamais élaborée, seule la loi sur les droits civils des personnes établies et en séjour de 1891, ainsi que la loi sur la capacité civile de 1881 uniformisent quelque peu la situation juridique des Confédérés, mais limitée aux droits civils, les cantons restant entièrement maîtres de la législation sur les droits politiques, en particulier celle relative aux clauses d'exclusion.

### *Des configurations politiques complexes*

Comment comprendre à la fois l'acharnement, long d'une décennie, dont fait montre le Conseil fédéral pour produire une loi sur le droit de vote et, parallèlement, les échecs successifs des différents projets ? Sur quels points butent l'opposition ? Comment les positions se dessinent-elles ? Qui en sont les partisans et les adversaires ? Si, *in fine*, ces échecs, en particulier les deux premiers, doivent

---

<sup>516</sup> «Message 1883», art. cit.

beaucoup aux mobilisations référendaires<sup>517</sup>, les débats parlementaires qu'ils ont suscités mettent en scène les acteurs et éclairent les enjeux principaux de cette législation mort-née. Les arguments ne changent guère sur l'ensemble de la période. Ils s'articulent autour de quelques thématiques qui traversent les différentes questions déjà évoquées par le Conseil fédéral au gré de ses différents messages.

A une époque où les groupes politiques commencent seulement à se structurer de manière durable au niveau fédéral<sup>518</sup>, il n'est pas facile d'identifier clairement les configurations et les alliances. Dès les premiers débats sur l'entrée en matière émerge une opposition entre le Conseil national et le Conseil des Etats. Le premier, via le président de la commission chargée de discuter du projet de loi, propose une entrée en matière acceptée en plénière. De son côté, le Conseil des Etats renvoie le projet au Conseil fédéral, avec comme recommandation d'élaborer, avant cette loi sur le droit de vote, une loi sur la différence entre le séjour et l'établissement. A y regarder de plus près toutefois, les camps ne sont pas si clairement définis. Les conflits traversent les deux Chambres et pour rendre compte des débats, il convient de regarder de plus près la composition respective des deux assemblées lors du vote final du 24 décembre 1874<sup>519</sup>.

---

<sup>517</sup> Sur lesquelles nous reviendrons dans un chapitre ultérieur.

<sup>518</sup> Au niveau parlementaire, ce n'est qu'en 1878 que la première fraction, dite «radicale-démocratique» réunit de manière organisée (règlement, présidence, discipline) différents parlementaires. Elle sera suivie en 1882 par une fraction «catholique-conservatrice». Toutefois, la période de révision constitutionnelle fut l'occasion de regroupements plus structurés, à l'exemple de l'arme de guerre du camp révisionniste, le *Volksverein*, créé explicitement à cet effet. De leur côté, les anti-révisionnistes, en particulier les catholiques-conservateurs, ont pu s'appuyer sur un réseau associatif important, notamment le *Piusverein*.

<sup>519</sup> Le projet de loi finalement adopté ne suit que partiellement les vues du Conseil fédéral, relayées au début par la commission du Conseil national. Les modifications les plus importantes consistent en l'introduction de deux clauses d'exclusion supplémentaires : l'assistance en cas de «mode de vie déréglé» conduit à une exclusion mais uniquement pour les affaires communales ; la faillite, en cas de responsabilité avérée du failli, et pour une période maximale de cinq ans, pour l'ensemble des scrutins.

Encadré 19 : Les identités politiques au niveau fédéral

En première approximation, en suivant Gruner<sup>520</sup>, on peut identifier les catégories d'appartenance politique au niveau fédéral de la manière suivante. Les débats analysés ici se déroulent à une période où il n'y a pas à proprement parler de partis politiques structurés au niveau fédéral. Gruner distingue néanmoins, à des fins analytiques, trois grands groupes à l'Assemblée fédérale. La gauche réunit la grande famille radicale, fondatrice de l'Etat fédéral ; la droite rassemble essentiellement les catholiques-conservateurs, défaits lors de la Guerre du Sonderbund (LU, UR, SZ, UW, ZG, FR, SO, VS) mais aussi issus des cantons de AG, TG, TI, GR, SG et de la partie francophone du canton de Berne (le Jura) ; mais aussi quelques réformés issus des familles patriciennes ou aristocrates de Bâle-Ville, ZH, BE, LU, SG, SH et GR ; enfin, le centre réunit ceux que l'on appelle aussi les *Altliberalen*, autour d'une personne centrale, Alfred Escher, proche des milieux bancaires et commerciaux.

Mais, et c'est tout l'intérêt (et la difficulté) de l'exercice, Gruner s'attelle à nuancer les configurations partisans par période et par cantons. Entre 1848 et 1860, la gauche réunit les libéraux (*Liberalen*) des cantons de ZH, ZG, LU, BL, AI, NW, SZ, SG, AG, TG et TI ; les radicaux (en français, mais aussi les *Radikalen* en allemand) des cantons de BE, VD, GE, FR, BL et NE ; enfin, les *Freisinnigen* (pas d'équivalent immédiat en français, ce terme est souvent traduit par « radical » alors qu'il englobe historiquement autant les libéraux issus de la Régénération et les radicaux qui émergent lors de la création de l'Etat fédéral).

A partir de 1860, selon Gruner, les positions se polarisent dans le cadre du conflit ferroviaire personnalisé par l'opposition entre le Bernois Jakob Stämpfli et le Zurichois Alfred Escher. Dès lors, la gauche rassemble des groupes d'opposition qui se forment pour contester le ralliement de certains libéraux dans le camp d'Escher. Elle réunit alors les groupes qui, au niveau cantonal, sont en opposition au pouvoir en place : ZH, GL, SO (où les « *Roten* » luttent contre les « *Grauen* »), BL, SH, SG, GR, AG et TG ; les radicaux des cantons romands ainsi que les radicaux (*Radikalen*) de BE, LU, FR, BS, AR et TI. Le Centre est alors composé des libéraux (*Liberalen*) zurichois autour de Escher, des libéraux de GL, SG, AG, TG, SH, de même que les conservateurs modérés des cantons primitifs (UR, SZ, UW), des libéraux vaudois, des « Indépendants » genevois, des « *Fusionisti* » tessinois et des libéraux des cantons de BL et BS, AR et AI et GR. A droite, la configuration n'évolue pas.

Enfin, à partir des années 1870, la situation se stabilise sur fond de luttes autour de la révision constitutionnelle et de la question du Gothard. Les premières fractions parlementaires émergent à la fin de la décennie. En 1878, une fraction « radicale-démocrate » apparaît, contribuant à un ralliement des libéraux (du centre) et à une disparition corollaire progressive des libéraux des scènes politiques fédérale et cantonales (c'est le cas à ZH, SO, GL, SG, AR, AG et TG). Ce glissement conduira à la reprise de l'intitulé de *Freisinnig* et se concrétisera en 1894 par la création du Parti Radical Démocratique (« *Freisinnige Demokratische Partei* »). Face à cela, des groupes d'« extrême-gauche » apparaissent, en particulier en Suisse orientale (GL, TG, SG et GR). Au niveau fédéral, une fraction issue de ces groupes et des premiers sociaux-démocrates (dont l'un des moments forts d'apparition structurée est 1888) est créée en 1896 sous le nom du « Groupe de Politique sociale » (« *Sozialpolitische Gruppe* »). Au centre, ceux que l'on appelle alors les *Altliberalen* réunissent les libéraux des cantons de BS et ZH (*Liberalen*) qui n'ont pas rallié le *Freisinn*, des conservateurs modérés bernois, quelques protestants-fédéralistes GR mais surtout les libéraux des cantons romands. A droite enfin, les catholiques-conservateurs se structurent également en fraction parlementaire au début des années 1880.

---

<sup>520</sup> Gruner (E.), *Die Schweizerische Bundesversammlung 1848-1920, op. cit.*, vol. 2, pp. 11-14.

Tableau 7: Loi fédérale sur le droit de vote. Vote final du Conseil national du 24 décembre 1874

	Oui	Non	Absents	Total
Gauche	42	4	22	68
Droite	4	13	13	30
Centre	14	2	18	34
Total	60	19	53 <sup>521</sup>	132 <sup>522</sup>

Sources : *Bund* et *NZZ*, 26. 12. 1874 ; Gruner (E.), *L'assemblée fédérale suisse*, op. cit.

Lorsque, dans mes propos et mes tableaux j'évoque la Gauche, le Centre et la Droite, j'essaie de limiter la prise en compte des nuances internes pour garder à grands traits une division entre «Radicaux», «Libéraux» et «Conservateurs».

Cette première mise en forme des résultats du vote au Conseil national fait naître l'idée d'un vote «gauche-droite». Tant sur le fond, que sur la forme : la mobilisation des parlementaires des différents camps est fort variable. Si l'on perçoit une relative discipline de vote dans chaque camp (la gauche et le centre très largement favorables, la droite largement opposée), c'est la gauche qui témoigne le mieux de l'importance qu'elle semble accorder au sujet. En effet, 69% des députés de gauche sont présents lors du scrutin contre respectivement 56 et 47% pour la droite et le centre. Ce pourcentage est d'autant plus significatif d'une forte mobilisation que le nombre effectifs de députés à réunir est nettement supérieur à gauche que partout ailleurs. En comparaison avec le vote au Conseil des Etats, des résultats très similaires émergent, plus marqués encore.

Tableau 8 : Loi fédérale sur le droit de vote. Vote final du Conseil des Etats du 24 décembre 1874

	Oui	Non	Absents	Total
Gauche	14	2	4	20
Droite	0	14	1	15
Centre	4	1	2	7
Total	18 <sup>523</sup>	17	7	42

Sources : *Bund* et *NZZ*, 26. 12. 1874 ; Gruner (E.), *L'Assemblée fédérale*, op. cit.

<sup>521</sup> Le nombre relativement élevé d'absents (plus d'un tiers du Conseil national) est sans doute dû à la proximité de Noël. Le vote, qui conclut une session d'automne rallongée, se déroule en effet le 24 décembre.

<sup>522</sup> Il y a apparemment trois sièges vacants à ce moment-là, le nombre de sièges fixés pour cette législature étant de 135.

<sup>523</sup> Le vote a été tranché au final en faveur de la loi suite à la voix du président (Köchlin, BS) pourtant considéré comme «centriste» à Berne.

Il convient d'interroger plus avant cette hypothèse selon laquelle c'est bien une polarisation «gauche-droite» qui structure les positions des partisans et des adversaires de la loi sur le vote. Cette première mise en forme s'appuie sur des catégories politiques d'appartenance qui sont très fragiles et grossières. De plus, le projet finalement adopté a été modifié par rapport aux propositions initiales des commissions sur deux points principaux : contrairement aux souhaits du Conseil fédéral et de la commission du Conseil national, les Chambres ont réintroduit des clauses d'exclusion. Les débats ont été vifs sur la faillite et l'assistance, si vifs qu'il a été demandé un vote nominal sur l'introduction de ces deux points précis dans le projet de loi<sup>524</sup>. Dès lors, en comparant les positions des uns et des autres lors de ces votes ponctuels et lors du vote final, on distingue un peu mieux les configurations. Le tableau suivant permet de nuancer le constat d'une polarisation «gauche-droite».

Tableau 9: Vote sur les clauses d'exclusion et vote final de la loi sur le droit de vote au Conseil national (21-24 décembre 1874)

Assistance	x	x	✓	✓	✓	x	x	Total
Faillite	x	✓	x	✓	✓	✓	x	
Vote final	✓	✓	✓	✓	x	x	x	
Gauche	18	0	5	15	0	0	4	42
Centre	3	1	1	8	0	0	1	14
Droite	0	3	0	2	9	1	1	16
Total	21	4	6	25	9	1	6	72

Sources : *Bund*, 22 . 12. 1874. Et mes propres calculs.

Légende : x = contre l'introduction du motif d'exclusion, ou contre la loi dans sa version finale ; ✓ = pour l'introduction du motif d'exclusion et en faveur de la loi dans sa version finale.

Remarques : Les 7 députés manquant par rapport au total des participants au vote final (72 contre 79) vient du fait que ce tableau n'a pas pris en compte ceux qui, présents au vote final, étaient toutefois absents lors des votes intermédiaires (6) et celui qui (Segesser) s'est abstenu lors du vote sur l'assistance. De plus, on constate que dans le camp du non final, seul un député a voté de manière différenciée sur les clauses d'exclusion. Personne n'a accepté l'assistance tout en refusant la faillite. Dans l'ensemble, les deux clauses d'exclusion ont été soit rejetées en bloc, soit acceptées en bloc.

<sup>524</sup> L'assistance sur une longue période et pour «mode de vie déréglé» conduit ainsi à l'exclusion pour les seules affaires communales toutefois ; un failli est quant à lui exclu pendant cinq ans au maximum si il est considéré comme responsable de sa situation.

On constate alors que dans le groupe des 42 conseillers nationaux issus de la gauche et en faveur de la loi, un premier groupe de 18 députés émerge qui s'oppose à toute clause d'exclusion et défend le projet initial du Conseil fédéral<sup>525</sup>. Ils acceptent néanmoins la version finale de la loi, la considérant sans doute comme un pis-aller. Parmi eux, le président de la commission, le bâlois Wilhelm Klein en est une figure emblématique. Il est au faite d'une longue et précoce carrière politique : né en 1825, il participe à 19 ans à une expédition de corps-francs contre Lucerne, il est ensuite élu au législatif municipal à l'âge de 22 ans, devient membre du Grand Conseil de Bâle-Ville à 25, conseiller national à 38 et Conseiller d'Etat à 42 ans. Il occupe ces différents mandats à plusieurs reprises. En 1861, il semble abandonner son métier d'enseignant de mathématiques pour collaborer au «*Volksfreund*» de son ami P. Feddersen<sup>526</sup>, journal qu'il rachète en 1863. La politique et le journalisme deviennent alors probablement sa seule source de revenus. Mais en plus de cette carrière politique, il cumule des ressources associatives : considéré comme le leader du radicalisme bâlois, il s'appuie sur le *Grütli*, dont il est le président central entre 1848 et 1856 qu'il tente de rapprocher du *Freisinn*. Sa proximité avec le monde ouvrier, attestée par son affiliation à la section bâloise de l'*AIT* en 1867, se traduira ensuite dans les combats qu'il va mener, au niveau cantonal et fédéral, en faveur d'une loi réglementant le travail dans les fabriques. Il sera d'ailleurs l'un des premiers inspecteurs fédéraux des fabriques, fonction instituée par la Loi fédérale sur les fabriques de 1877. En bon radical révisionniste il est présent lors de la fondation du *Volksverein* en 1873, arme de guerre révisionniste.

Ce profil n'est pas reproduit à l'identique par les 17 autres députés de ce groupe. Plusieurs sont certes membres des sections cantonales du *Grütli* ou se disent proches des associations d'ouvriers (Vonmatt, Joos, Ziegler). On y voit surtout des chefs radicaux cantonaux (Vonmatt, Stämpfli, Frey, Jolissaint ou Anderwert) ou membres de la garde rapproché des leaders de révisions constitutionnelles des mouvements démocrates des années 1860 (Gaudy, Geel et Saxer, proches du démocrate Bernet à Saint-Gall). Même profil pour ceux qui

---

<sup>525</sup> Il s'agit des Conseillers nationaux suivants : ZH : Hauser, Ziegler ; BE : Jolissaint, Marti, Seiler, Stämpfli ; LU : Vonmatt ; BS : Klein ; BL : Frey ; SH : Joos ; SG : Gaudy, Geel, Saxer ; GR : Rometry ; TG : Anderwert ; NE : Berthoud, Desor, Perret.

<sup>526</sup> P. Feddersen est l'auteur de l'un des premiers travaux sur la Régénération en Suisse. Cf. chapitre 2.

n'étaient certes pas présents lors du vote final, mais qui avaient décidé de refuser toute clause d'exclusion : Zangger, Bleuler, Fehr et Keller, tous les quatre meneurs de la *Demokratische Bewegung* zurichoise de 1869, dont est également issu Ziegler, alors Conseiller d'Etat<sup>527</sup>. Un autre absent, Philippin, est également membre de la direction du *Grütli* neuchâtelois.

Une autre cohorte importante est constituée des 15 conseillers nationaux qui ont accepté l'introduction de clauses d'exclusion et la loi. Certes, de manière analogue au vote final, on peut imaginer qu'accepter l'introduction de clauses d'exclusion peut relever d'un choix tactique permettant d'éviter une solution plus restrictive encore. C'est sans doute le cas de Rodolphe Brunner. Le profil de ce conseiller national bernois, leader du *Volksverein*, est analogue à celui de Klein. Pourtant, il a accepté l'introduction de l'assistance tout en refusant la faillite. C'est sur son initiative que les longs débats sur l'assistance ont pu trouver une issue : limiter l'exclusion aux seules affaires communales. Ce n'est sans doute pas un hasard si c'est le Bernois Brunner qui a fait office de médiateur. En effet, parmi les 15 députés de ce groupe, outre Brunner, il y a 8 députés bernois. Et ce sont eux qui, à l'occasion de la discussion sur l'assistance ont «engagé une lutte qui a duré quatre heures»<sup>528</sup> afin de modifier les résultats du vote en première lecture du Conseil national. La députation bernoise, forte de 25 députés, dont 22 de gauche, est divisée sur la question. Si Jolissaint, Stämpfli, Marti et Seiler font partie du groupe autour de Klein, d'autres luttent pour introduire l'assistance dans la liste des motifs d'exclusion, quitte à rejoindre les rangs de la droite. Pourquoi ?

Les Bernois, par ailleurs radicaux, Karrer, Bucher ou von Werdt, défendent l'introduction de l'assistance dans la liste des motifs d'exclusion contre l'avis de la très large majorité des autres députés de gauche. A l'époque, le canton de Berne était l'un des seuls à avoir introduit le système de l'assistance prioritaire par la commune de domicile. Dès lors, pour certains députés, comme Bucher, syndic de Berthoud, intégrer les assistés au sein du corps électoral, ce serait prendre le risque de voir une majorité de «votants-assistés» et «heurter les sentiments du peuple de manière brutale», son collègue Karrer craignant que cela ne porte «un coup sévère

---

<sup>527</sup> Et qui compte, avec Scherer, un de ses représentants au Conseil fédéral (cf. encadré 18). Altermatt souligne toutefois que Scherer et Ziegler se sont opposés lors de l'élection au Conseil fédéral qui a vu la victoire du premier. Altermatt (U.), *Dictionnaire biographique, op. cit.*, p. 194.

<sup>528</sup> *GdL*, 22. 12. 1874.

à la «commune, institution qui constitue la base de notre vie publique»<sup>529</sup>. Pour eux, un individu tombé à l'assistance ne saurait participer à la vie communale, par exemple voter un budget, alors qu'il a manifestement failli dans la conduite de ses propres affaires.

Il faut relever enfin une dernière particularité de la députation radicale : tous ses représentants romands ont voté contre la loi. Au vu de leurs interventions, ils ont visiblement manifesté une opposition à un texte qu'ils trouvaient trop sévères pour les assistés et les faillis. En effet, cette position ne fut pas définie par une quelconque détermination «linguistique» mais bien plus parce que dans les cantons romands, pour des raisons qu'il faudrait éclaircir, tant les faillis que les assistés avaient été, depuis longtemps, traités plus favorablement sous l'angle des droits politiques que dans la plupart des cantons alémaniques.

Au-delà du cas particulier de la députation de gauche des cantons romands, il convient sans doute de s'interroger sur le poids des particularités cantonales en matière de droit de vote. On a vu combien varient, malgré des similitudes importantes, les législations cantonales sur le droit de vote. Dès lors, on peut imaginer que, d'un canton à l'autre, d'une députation à l'autre, les positions se définissent en fonction de la situation juridique propre, soit que les députés souhaitent la modifier en recourant à une législation fédérale contraignante, soit qu'ils espèrent en sauvegarder les principes en vigueur. D'une manière générale, canton par canton, la députation vote selon le positionnement gauche-droite évoqué. Tous les députés de gauche, hormis les exceptions romandes mentionnées, votent en faveur de la loi.

Les députés issus de la droite catholique-conservatrice sont les plus sévères envers le projet du Conseil fédéral. Tant au Conseil des Etats qu'au Conseil national, nombreuses sont les interventions qui expriment un refus général. Sur le fond, ce sont eux qui souhaitent une liste plus complète de motifs d'exclusion et sur les points les plus disputés, l'assistance et la faillite, ils cumulent les propositions maximalistes : tous les assistés, sans distinction, y compris par exemple les citoyens qui touchent de l'argent public pour leur femme et leurs enfants doivent à leurs yeux être exclus ; les faillis, quelle que soit la cause de leur déroute, également, et si possible pour une durée plus longue que les cinq années finalement adoptées. Le

---

<sup>529</sup> *GdL*, 22. 12. 1874.

projet, forme de compromis sur ces deux motifs d'exclusion, est rejeté en bloc. Mais les catholiques-conservateurs multiplient également les manœuvres tactiques à l'amorce des débats, renouant avec une rhétorique apparue lors des débats sur la révision de la Constitution. A l'époque, pour contrer la proposition de la commission de révision d'inscrire dans la Constitution une liste minimale de motifs d'exclusion, ils parviennent à renvoyer le tout à une législation ultérieure à élaborer (art. 66). Même tactique ici : alors qu'ils avaient, en vain, refusé d'entrer en matière sur un article constitutionnel annonçant des dispositions réglant la différence entre le séjour et l'établissement, ils renvoient ici le projet de loi sur le vote au Conseil fédéral, arguant précisément de la priorité à accorder à la législation sur cette question.

#### Encadré 20 : Profils politiques des Conseillers fédéraux en 1874

Pour prolonger les analyses concernant le Conseil national et le Conseil des Etats, il est sans doute utile de préciser ici qui sont les Conseillers fédéraux à l'origine de ce premier projet de loi fédérale sur le vote. Car il en va des Conseillers fédéraux comme de l'Assemblée fédérale : la seule étiquette de «radicalisme» ne rend pas compte des trajectoires, des profils et des positions. C'est un exercice d'autant plus salutaire que l'histoire du gouvernement est encore plus mal connue que celle de l'Assemblée fédérale et qu'il est courant de définir la période 1848-1891 comme celle d'une hégémonie «radicale» au Conseil fédéral<sup>530</sup>. Les notices biographiques réunies par Altermatt nous montrent notamment que de nombreuses élections ont été conflictuelles, bien que les candidats fussent tous «radicaux» : signe que les groupes et les nuances au sein de cette «famille» existent bien.

Les sept conseillers fédéraux en exercice au moment de l'élaboration de la loi sur le vote et du vote sur la loi sont : Wilhelm Näff (SG 1802-1881 ; 1848-1875<sup>531</sup>) au Dpt des finances et des douanes; Josef Martin Knüsel (LU 1813-1889 ; 1855-1875) au Dpt de l'Intérieur; Carl Schenk (BE 1823-1895 ; 1864-1895) au Dpt politique (affaires étrangères) ; Emil Welti (AG 1825-1899 ; 1867-1891) au Dpt militaire ; Paul Cérésolle (VD 1832-1905 ; 1870-1875) au Dpt de justice et police ; Johann Jakob Scherer (ZH 1825-1878 ; 1872-1878) au Dpt du commerce et des chemins de fer ; Eugène Borel (NE 1835-1892 ; 1872-1875) au Dpt des Postes et télégraphes.

En reprenant les catégories de Gruner, les Conseillers fédéraux (en 1874) peuvent se répartir de la manière suivante : Schenk, Borel et Scherer sont clairement à «gauche». Le premier est entré en politique sur les traces de J. Stämpfli à Berne et s'est fait connaître dans son canton, alors qu'il était Conseiller d'Etat, pour ses projets de loi progressiste sur l'assistance et

---

<sup>530</sup> Dans l'ouvrage d'Altermatt, le nom de chaque Conseiller fédéral est immédiatement suivi de son affiliation «partisane». En porte-à-faux avec la richesse des descriptions biographiques, les étiquettes proposées par exemple pour les sept conseillers fédéraux dont nous traitons ici se résument à un simple «PRD», c'est-à-dire Parti Radical-démocratique qui se structure comme tel en 1894. Mais même en s'en tenant à une simple dénomination «radicale», comme on l'a vu pour les parlementaires, on perd beaucoup d'informations.

<sup>531</sup> La première fourchette indique la naissance et le décès, la seconde le mandat de Conseiller fédéral.

l'établissement ; le second est membre du Grütli neuchâtelois ; le troisième est issu du *Mouvement démocrate* zuricois.

Näff, Welti et Knüsel siègent formellement à gauche, mais ils ont des profils particuliers. Le premier est un libéral issu de la Régénération (il était présent à la Constituante saint-galloise de 1831) et, Conseiller fédéral depuis 1848, il s'est progressivement distancé du radicalisme porteur de la révision de 1874 ; le second est considéré comme le père de la révision de 1872, partisan d'une centralisation conséquente du droit, il se distancie du radicalisme kulturkampfiste et s'oppose à toute forme de législation directe ; le troisième est un libéral catholique lucernois modéré, peu suspect d'anti-cléricalisme. Il est élu suite au désistement de deux candidats désignés et se montre peu favorable à la révision de 1874, rejetant en particulier les dispositions sur l'établissement.

Céréssole fait clairement partie du Centre. Elu avec le soutien d'une partie des catholiques contre les candidats des radicaux qu'étaient Borel et Ruchonnet, il est toutefois un partisan de la révision et se montre particulièrement actif dans la défense de la loi sur le vote de 1874.

Au vu de ces quelques indications, il est probable que le premier projet de loi sur le vote fut en tous les cas soutenu par Borel, Schenk, Scherer et Céréssole, peut-être par Welti et Näff, probablement pas par Knuesel.

Le trajectoire professionnelle et politique des «Sept sages» est similaire : à part Schenk qui est théologien de formation et ancien pasteur et Scherer qui est officier de carrière et propriétaire d'un commerce de vente de «produits anglais», les cinq autres sont à l'origine des juristes : Céréssole, Welti et Borel sont des avocats ayant pratiqué ; Welti a fait en outre carrière, comme Knuesel comme juge de district, Knuesel étant un temps procureur. Naef n'a quant à lui que peu pratiqué, ayant rapidement endossé une carrière politique rémunérée (Conseil d'Etat saint-gallois en 1831 puis Conseiller fédéral en 1848).

A l'image de Naef, les six autres sont tous des quasi-professionnels de la politique. Tous ont occupé un mandat électif au niveau cantonal : mis à part Schenk, tous ont été députés avant d'être portés à l'exécutif cantonal, voie d'accès centrale pour être élu au Conseil fédéral. Souvent, ils cumulaient un poste à l'exécutif cantonal avec un mandat dans l'une des deux Chambres fédérales. Par exemple, on peut dire de Schenk qu'il est un professionnel de la politique depuis 1855, date de son élection au Conseil d'Etat qui précède immédiatement son ascension au Conseil fédéral en 1863. Parmi les sept, seul Céréssole a repris temporairement ses activités d'avocat suite à sa démission du Conseil d'Etat vaudois en 1866, quatre avant d'accéder à la magistrature suprême<sup>532</sup>.

En reprenant la typologie de Gruner expliquée au tableau 11 ci-après, les Conseillers fédéraux sont donc tous issus du petit groupe minoritaire de «professionnels» de la politique au sens où ils vivent, depuis un certain temps déjà, *de et pour* la politique<sup>533</sup>.

Source : Altermatt (U.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, 1993 ; Gruner (E.), *Die schweizerische Bundesversammlung, op. cit.*

---

<sup>532</sup> A titre de comparaison qui invite à prolonger les recherches sur les transformations des filières d'accès au Conseil fédéral, soulignons qu'aujourd'hui, seuls deux Conseillers fédéraux ont été auparavant membre d'un exécutif cantonal.

<sup>533</sup> Il faut rappeler ici que tous n'ont pas été élus pendant la législature qui sert de base au décompte pour le tableau 11. Il faudrait ici systématiquement refaire ce travail pour l'élection des différents Conseillers fédéraux en place en 1874. Mais on peut faire l'hypothèse que le profil de «professionnel» était encore moins fréquent avant.

### Profils et carrières : une lutte entre notables ?

Saisie sous l'angle des prises de positions, la polarisation gauche-droite des uns et des autres sur le droit de vote a été en partie nuancée. La gauche n'est de loin pas homogène, seule une petite partie de la députation suit les intentions du Conseil fédéral. Le centre se rallie, globalement, à la loi modifiée, mais c'est souvent elle qui propose des amendements dans le cours des débats. La droite enfin, dans sa grande majorité, ne se satisfait pas du produit fini et aurait souhaité au minimum une liste plus longue de motifs d'exclusion, mais rejette au fond le principe même d'une loi fédérale sur la question.

Au-delà des prises de positions, il est frappant de constater que les carrières politiques des députés de gauche et de droite ne sont pas très différentes. On aurait pu imaginer une variation forte entre d'une part des députés de gauche, relativement nouveaux en politique, aux ressources moindres et pour lesquels les modifications des règles du jeu politique relevassent autant de conceptions idéologiques propres au radicalisme qu'à un souci de conquérir et/ou de stabiliser des positions nouvellement acquises et, d'autre part, des députés de droite, soucieux avant tout de préserver les règles du jeu politique dans un giron cantonal ou communal dont ils sont issus. Sans entrer ici dans une analyse détaillée, deux éclairages ponctuels permettent de le démontrer : la composition du Conseil des Etats d'une part et les principaux intervenants au débat sur le droit de vote au National.

Tableau 10: Profils politiques des Conseillers aux Etats (décembre 1874)

	CE (ex)	GDC	Syndic (ex)	Total
Gauche	8 (3)	7	3 (1)	18
Centre	3 (1)	7	1	11
Droite	9 (2)	8	2 (4)	19
Total	20 (6)	22	6 (5)	48

Sources : *Bund*, 26.12.1874 ; Gruner (E.), *L'Assemblée fédérale*, *op. cit.*

Légende : CE : Conseiller d'Etat ; GDC : Député au Grand Conseil ;

Remarques : le total (48) dépasse les 44 députés dans la mesure où certains cumulent les mandats : souvent syndic et GDC et/ou CE. Par ailleurs, plusieurs sont ou ont été membres d'un exécutif communal.

Tous les Conseillers aux Etats sont donc des figures en vue de la politique cantonale. Plus des deux-tiers de la députation sont ou ont été Conseillers d'Etat<sup>534</sup>. Et en plus des 22 membres de parlements cantonaux en exercice, 12 (non comptabilisés, car de fait inclus souvent dans la catégorie Conseil d'Etat) ont occupé un siège au Grand Conseil. Sous l'angle des mandats politiques occupés au moment du vote sur la loi, plus largement sous l'angle de la carrière politique telle qu'elle peut s'entrevoir à partir de ce tableau, la gauche et la droite ne se distinguent en rien.

Un constat analogue peut être dressé à partir de l'échantillon des intervenants lors des débats au Conseil national. La base est toutefois plus fragile, dans la mesure où je m'appuie sur la presse et qu'il n'est bien sûr pas garanti que l'ensemble des orateurs y ait été retranscrit. Ils ne sont apparemment qu'une trentaine à avoir pris au moins une fois la parole lors des différentes sessions tenues entre les mois d'octobre et décembre 1874. Ceux qui sont intervenus plus d'une fois à la tribune ne sont plus que treize. Ce petit groupe ressemble à une sorte de modèle réduit des positions identifiées sur l'ensemble du Conseil. Au point que cela tend à confirmer que même en l'absence formelle de groupes parlementaires organisés, des logiques de délégation sont à l'œuvre parmi les différentes tendances. Ainsi, aux côtés du Conseiller fédéral Cérésolle qui, en tant que chef du Département de Justice et police, participe aux débats, on retrouve Klein (rapporteur de la commission), Jolissaint, Philippin et Ziegler pour défendre le projet initial et la position de la commission. Face à eux, Holdener, représentant le point de vue la minorité de la commission est notamment épaulé par le leader de la droite catholique-conservatrice, Segesser, par le syndic de la ville de Berne, le conservateur de Büren et ponctuellement par la plupart des députés bernois engagés dans le débat sur l'assistance. Et il bénéficie du soutien, sur l'une ou l'autre question, des «centristes» Haberstich (qui propose même la reformulation complète de la loi en intégrant des dispositions sur la différence entre le séjour et l'établissement), Häberlin ou Römer.

---

<sup>534</sup> Il faut rappeler ici que les cantons sont (encore) compétents pour déterminer le mode de désignation des représentants au Conseil des Etats. A l'époque, ce sont les Grands Conseils qui, dans la plupart des cantons, élisent les Conseillers aux Etats. Ce n'est que dans les années 1880-1890 que l'élection directe se généralise.

Ces 12 intervenants (Cérésolle non-inclus), du point de vue de leur carrière politique, sont très semblables. Sur les 7 députés de gauche, trois sont des Conseillers d'Etat en exercice, les 4 autres sont parlementaires cantonaux et parmi eux figure un ex-Conseiller d'Etat et le syndic de Berthoud en exercice ; les trois députés de la droite conservatrice se divisent en un Conseiller d'Etat, par ailleurs Conseiller national depuis 1848, et deux parlementaires cantonaux (dont le syndic de Berne et un juge cantonal). Enfin, parmi les trois députés centristes, on trouve également trois parlementaires cantonaux, dont le syndic de Zurich, et un futur Conseiller d'Etat.

Ces résultats tendent à confirmer la tendance générale constatée par Gruner dans ses analyses de la députation au Conseil national pour la législature 1872-1875. Les députés de la gauche radicale et associée n'ont pas connu des carrières politiques très différentes que leurs homologues de droite ou du centre, ni ne se distinguent sous l'angle de la professionnalisation. Si l'on reprend la typologie de Gruner qui distingue les députés dont la profession *principale* est de caractère public ou politique (A) de ceux pour qui c'est l'inverse (B) et de ceux enfin qui combinent les deux types d'activités (C), on remarque les résultats suivants.

Tableau 11 : Professions des Conseillers nationaux pendant la législature 1872-1875

	Gauche	Centre	Droite	Total
A	17	9	5	31
B	43	15	9	67
C	9	6	17	32
Inconnus	4	1	0	5
Total	73	31	31	135

Sources : Gruner (E.), *L'Assemblée fédérale, op. cit.*, vol. 2, p. 222.

Légende : A : profession principale de caractère public ou politique (mandat au niveau cantonal ou fonction dans l'ordre judiciaire) ; B : profession principale de caractère privé ; C : combinaison des deux précédentes.

Si l'on considère ceux qui se rapprochent le plus d'un modèle de «professionnel» de la politique, c'est-à-dire occupant divers postes ou mandats qui le conduisent à se consacrer exclusivement aux affaires publiques (A), ce sont les députés de gauche qui constituent plus de la moitié de l'ensemble. Mais, au sein de leur groupe, ils ne représentent que moins de 25%, taux inférieur à celui du centre

et supérieur à la députation de droite, mais avec des différences somme toute peu significatives. *Idem* pour ceux dont la politique ne constitue pas l'activité principale : les conseillers nationaux de gauche sont les plus nombreux en valeur absolue. Mais par rapport à l'ensemble de la députation de gauche, ils représentent plus de 50%. Là, la différence est notoire, surtout avec la députation de droite au sein de laquelle moins d'un tiers a une profession principale non publique ni politique. Si l'on considère les groupes A et C comme ceux qui réunissent les députés les plus investis dans la chose publique<sup>535</sup>, la droite apparaît comme la députation la plus «professionnelle», avec un seul petit tiers d'individus qui ont une activité principale non publique ni politique<sup>536</sup>.

Ces éclairages sur le type de carrière politique des Conseillers aux Etats et des principaux orateurs intervenant dans le débat sur le droit de vote et, plus largement, sur l'ensemble de la députation du Conseil national entre 1872 et 1875 ont mis en évidence une relative similarité entre les différents groupes politiques en opposition. Les partisans d'un droit de vote élargi aux faillis et aux assistés sans restriction, comme leurs adversaires d'ailleurs, ne sont pas des nouveaux venus en politique. Ils ont en règle générale suivi un cursus «normal», occupant des mandats au niveau cantonal, voire communal avant de briguer un siège aux Chambres fédérales. On ne peut dès lors considérer qu'ils «doivent ce qu'ils sont à leur élection»<sup>537</sup>. Néanmoins, ils engagent une lutte pour modifier les règles du jeu politique dont l'une d'entre elles, centrale, la composition du corps électoral. Les faillis, les assistés, mais plus encore les personnes en séjour doivent selon eux avoir un accès facilité au droit de vote. Peut-être escomptent-ils ainsi, en unifiant les règles du jeu au niveau fédéral, cantonal et communal, des profits directement

---

<sup>535</sup> On ne peut toutefois pas conclure que le seul fait de ne pas avoir d'activité politique au sens de Gruner (mandat politique cantonal ou communal et fonction dans l'ordre judiciaire) conduit à un moindre investissement politique. On peut aisément imaginer que les avocats par exemple, ou d'autres professions libérales, s'investissent beaucoup en politique. A cet égard, la répartition constatée pour cette législature entre la gauche et la droite n'est pas significative : 17 contre 12, le Centre étant clairement sous-représenté avec seulement 4 avocats. En pourcentage, il y a donc plus d'avocats à droite qu' à gauche. De même, ceux que Gruner désigne comme «politiciens de carrière» (rédacteurs et/ou secrétaires d'associations) ne sont que 6 en tout, dont 4 à gauche, 1 à droite et 1 au centre, chiffres peu significatifs.

<sup>536</sup> A noter encore que les deux seuls rentiers identifiés par Gruner sont des Conseillers nationaux radicaux ; de même, la droite n'a pas le monopole des députés présentés comme propriétaires terriens et vivant essentiellement de cette activité : ils sont certes proportionnellement plus nombreux à droite, au nombre de 4 contre 2 chez les radicaux et 1 au Centre.

<sup>537</sup> Pour reprendre l'expression de Garrigou (A.), *Le vote et la vertu, op. cit.*, p. 14.

électoraux. Ces arguments ne ressortent jamais explicitement lors des débats, les parlementaires préférant mener une lutte davantage principielle sur les qualités requises pour exercer les droits politiques, la défense de l'autonomie communale et cantonale ou la nécessité de mettre en œuvre le nouveau texte constitutionnel. Il serait toutefois hasardeux de hiérarchiser ces enjeux, en considérant par exemple que les discours de principe ne seraient qu'un voile masquant des intérêts strictement politiques ou, à l'inverse, sombrer dans une forme d'idéalisme qui nierait la pertinence des espoirs de gains électoraux.

### *Des débats aux enjeux multiples*

#### Gains électoraux

Que ce soit pour justifier un élargissement ou préserver le *statu quo*, jamais, lors des débats sur le vote, ne sont échangés des arguments justifiant les modifications de la composition du corps électoral au nom d'intérêts partisans et/ou électoraux. Que les uns et les autres ne le mentionnent pas explicitement semble lié aux contraintes propres du travail parlementaire et de la représentation dominante associée à l'institution : les lois sont élaborées pour l'ensemble de la nation et ne sauraient traduire des intérêts partisans. Pourtant, on aurait pu imaginer, dans le cours des débats, que les uns et les autres dénonçassent précisément les véritables motifs qu'ils pouvaient imputer à leurs adversaires. Or, il n'en est rien. Pour véritablement percevoir cet enjeu, il faut savoir sans doute lire entre les lignes des sources à disposition, se risquer à quelques hypothèses en fonction des populations dont l'intégration dans le corps électoral fait problème, mais aussi mobiliser d'autres sources.

L'une des raisons avancées par le Conseil fédéral dans son message sur le premier projet de loi est l'urgence constituée par cette question «qui a une influence considérable sur le droit de vote d'un grand nombre de citoyens suisses» et qui doit être réglée «avant les prochaines élections fédérales [prévues en

automne 1875]»<sup>538</sup>. Le rapporteur au Conseil national, Wilhelm Klein, rajoute à l'appui de son soutien à l'entrée en matière que plusieurs scrutins cantonaux sont prévus dans l'année à venir. La justification apportée par le radical est de circonstance : une loi unique régissant le droit de vote sur l'ensemble du territoire pour tous les citoyens suisses est d'autant plus nécessaire que, parallèlement, la nouvelle loi militaire en préparation introduit le service obligatoire<sup>539</sup>.

Mais personne n'est véritablement dupe sur les escomptes de gains électoraux sous-jacents à ces propositions. En «descendant» au niveau cantonal, les langues se délient. Deux exemples permettent de l'illustrer. Le vote final du Conseil des Etats sur le premier projet de loi sur le vote n'a été positif que grâce à la voix du président Kœchlin départageant les deux camps. Cela lui valut des attaques de la presse bâloise conservatrice qui lui a reproché «de trahir les intérêts des conservateurs». Alphons Kœchlin (1821-1893) notable bâlois — il est alors Conseiller d'Etat, après avoir été industriel et directeur de banque — s'est défendu en disant que refuser la loi aurait conduit à une «agitation au sein de plusieurs couches de la population [...], et n'aurait servi ni la popularité du Conseil des Etats, ni favorisé les intérêts des conservateurs»<sup>540</sup>. Apparemment touché par les critiques, il aurait dans la foulée annoncé son souhait de démissionner prochainement du Conseil des Etats. Selon sa biographie, il a effectivement démissionné en 1875, mais à cause de difficultés auditives<sup>541</sup>...

Joseph Vonmatt, conseiller national lucernois, radical issu d'un canton à forte majorité catholique-conservatrice, est lui aussi attaqué dans le *Vaterland* suite à son vote en faveur de la loi. Dans un article revenant sur la première session parlementaire du nouveau régime, le *Vaterland* dénonce globalement toutes les nouvelles lois adoptées. Relevant également la proximité de plusieurs scrutins cantonaux, dont un à Lucerne, l'article critique l'empressement du conseiller national radical à accepter cette loi qui octroie notamment le droit de vote à des «étrangers en séjour», des «assistés, avant qu'ils aient restitué l'aide reçue»<sup>542</sup>. La raison de cet empressement est simple : faire voter ces nouveaux citoyens lors des

---

<sup>538</sup> «Message 1874», art. cit., p. 35.

<sup>539</sup> *Bund*, 10. 10. 1874.

<sup>540</sup> *Bund* du 11. 1. 1875.

<sup>541</sup> Gruner (E.), *Die Schweizerische Bundesversammlung, op. cit.*, p. 454.

<sup>542</sup> *Vaterland*, 3. 1. 1875

prochaines élections, et Vonmatt y a un intérêt bien compris, lui qui «se ferait couper les oreilles pour occuper un siège au Grand Conseil ou dans un exécutif communal»<sup>543</sup>.

Ces deux exemples invitent sans doute à dépouiller plus avant la presse locale pour tenter d'y repérer les dénonciations croisées des partisans et des adversaires de la loi sur le vote. Au-delà de ces deux anecdotes très personnalisées, il est possible, à partir de l'exemple lucernois, de risquer quelques hypothèses plus générales.

Le profil politique de Vonmatt et les populations visées par la nouvelle loi, les personnes en séjour, les assistés et les faillis, peut nous amener à évaluer les liens entre le radicalisme conquérant à l'origine du projet de loi et la satisfaction d'intérêts strictement électoraux. Vonmatt fait en effet partie du groupe des 18 députés qui refusent toute clause d'exclusion, sur le modèle du projet du Conseil fédéral. Ils sont par ailleurs tous plus ou moins liés à des associations ouvrières, comme le *Grütli*. On a vu précédemment quels individus concrets endossaient la qualité de personnes en séjour : des ouvriers, des journaliers notamment, bref, un ensemble d'individus dont les radicaux peuvent espérer un soutien politique éventuel. Si cet élargissement du corps électoral peut modifier à terme, dans leur esprit, les rapports de force au niveau fédéral, sans doute s'imaginent-ils aussi influencer sur les configurations cantonales.

C'est probablement ce qu'avait à l'esprit le conseiller national radical Morel quand, en 1884, il dépose une motion demandant au Conseil fédéral d'établir une statistique sur les citoyens suisses exclus du droit de vote en matière fédérale<sup>544</sup>. D'un canton à l'autre, les chiffres varient fortement. La différence entre les chiffres du nombre «de citoyens majeurs habitant en Suisse» en 1880 et les citoyens effectivement inscrits sur les registres lors des élections fédérales de 1881 oscille entre des taux de 2% (Neuchâtel) et près de 25% (Berne et Lucerne) et atteint une moyenne au niveau national de 15%.

---

<sup>543</sup> *Ibid.*

<sup>544</sup> Cf. tableau p. 50. Compte tenu de l'échec des différentes tentatives d'unification fédérale du droit de vote, les chiffres, à peu de choses près, notamment le vote des personnes en séjour qui ont théoriquement le droit de vote en affaires fédérales, correspondent au nombre d'exclus pour les scrutins cantonaux.

Quels que soient les intérêts strictement électoraux engagés ou perçus dans les débats par les différents acteurs, partisans et adversaires engagent également une lutte pour modifier ou conserver les représentations associées au droit de vote et aux qualités requises pour l'exercer.

### Figures de l'individu en politique

Le droit de vote des individus en séjour, en particulier au niveau communal, l'intégration des faillis et des assistés dans le corps électoral : tels sont les sources principales des conflits qui structurent les prises de positions lors des débats sur les différents projets de loi.

Les opposants, principalement au sein du Conseil des Etats, d'un vote facilité pour les individus en séjour usent d'un argument récurrent pour éviter d'entrer en matière sur le fond. Ils tentent à plusieurs reprises de renvoyer le projet de loi au Conseil fédéral, en insistant sur la priorité à accorder à la traduction législative de l'article 47 de la Constitution fédérale prévoyant une loi sur la différence entre l'établissement et le séjour. Sur le fond, pour contrer cet argument, les partisans de la ligne maximaliste tracée par le Conseil fédéral défendent précisément l'idée qu'en élargissant le droit de vote pour les personnes en séjour moyennant éventuellement un délai de carence plus long que pour les individus établis, la différence entre les deux catégories s'estompe au point, à terme, de rendre la distinction inutile : «Si l'on dit que la différence [annoncée à l'article 47] est nulle, c'est aussi une solution», déclare par exemple Gottlieb Ziegler, membre du groupe des dix-huit<sup>545</sup>.

Pour comprendre pourquoi le droit de vote des individus en séjour fait problème, il faut se rappeler que c'est plus largement la clarification de leur statut juridique qui se heurte à un problème plus ancien et lancinant, à savoir les modalités d'application du principe de libre établissement. On a vu combien celui-ci fut compris et mis en œuvre de manière très différenciée par les cantons et comment le Conseil fédéral, dès 1866, avait exprimé son souci de le faire respecter. Or, le nouvel article 45 de la Constitution de 1874, précisément consacré à l'établissement, a provoqué de nombreux débats dès les premiers travaux de

---

<sup>545</sup> Conseil national, séance du 10 octobre 1874, *NZZ*, 13. 10. 1874. Notre traduction.

révision en 1870. La commission du Conseil national avait notamment souhaité régler en un article les statuts du séjour et de l'établissement. Celui-ci étant finalement renvoyé à une législation ultérieure, les débats, restreints aux seules personnes «établies», avaient alors porté sur les modalités de refus et de retrait du permis. Fruit de compromis, l'article 45 réaffirme le principe du libre établissement tout en spécifiant qu'il peut être «exceptionnellement» *refusé* dans un seul cas : à ceux qui, suite à un jugement pénal, ne jouissent pas de leurs droits civiques. Il peut par ailleurs être *retiré* pour les mêmes raisons, mais aussi suite à des condamnations répétées pour délits graves ou pour les individus qui tombent de manière permanente à l'assistance publique.

On voit ici combien sont imbriquées les questions relatives aux droits civils et celles relatives aux droits politiques. Ce sont les mêmes acteurs qui, en 1870, par le biais de la discussion sur l'établissement *stricto sensu*, tentent de simplifier, en les unifiant, les différents statuts juridiques des Confédérés et qui, dès 1874, s'évertuent, par le biais de la loi sur le vote cette fois, à parvenir au même résultat<sup>546</sup>. Face à eux, des parlementaires souhaitent dans un même mouvement limiter la liberté d'établissement en proposant des motifs de refus ou de retrait du permis et élargir les clauses d'exclusion du droit de vote. Une double opposition structure alors les positions : d'un côté, les partisans d'un libre établissement sur l'ensemble du territoire pour tous les Suisses, moyennant la présentation d'un certificat d'origine et nonobstant les cas éventuels de condamnations pénales<sup>547</sup>, défendent également une conception de la citoyenneté politique élargie à ces mêmes individus, moyennant, de manière analogue à l'établissement, des qualités minimales attestant l'origine, la santé mentale et l'absence de condamnations pénales. A l'inverse, comme en miroir, les partisans de conditions strictes au libre établissement et du refus d'y associer sans réserve les individus en séjour se font les hérauts d'une citoyenneté politique prolongeant les qualités requises pour tout

---

<sup>546</sup> On retrouve par exemple à la fois dans la commission de révision du Conseil national nommé en juillet 1870 et dans la commission chargée de l'examen du premier projet de loi sur le vote des membres en vue du groupe des dix-huit : Philippin, Stämpfli, Anderwert, Jolissaint ou encore Vonmatt. *Protocole des délibérations de la commission, op. cit.*

<sup>547</sup> La commission du Conseil national de 1870 avait souhaité remplacer «pénal» par «criminel», le second terme restreignant la portée du jugement à ceux qui, à sa suite et en règle générale, étaient alors emprisonnés. Le jugement «pénal» pouvait s'appliquer, notamment, au cas de faillite et du coup non seulement exclure les faillis du droit de vote, mais plus largement en empêcher l'établissement. Voir notamment la séance du 28 février 1871, *Protocole des délibérations de la commission, op. cit.*

Confédéré souhaitant s'installer ailleurs que dans sa commune d'origine. Saisi sous l'angle de cette double opposition, les débats sur l'individu en séjour, l'assisté ou le failli sont éclairés sous un nouveau jour. Ils portent en effet tous, pour les partisans de leur exclusion, les stigmates d'un manque d'autonomie économique et les marques d'une moralité douteuse qu'il s'agit de sanctionner.

«Celui qui, suite à un mode de vie déréglé, dilapide sa fortune, est indigne du droit de vote politique», dit par exemple le catholique-conservateur schwytzois Holdener<sup>548</sup> pour défendre l'exclusion des faillis. Mais, bien que le débat se conclut en 1874 par une forme de compromis qui vise à n'exclure que les faillis dont la responsabilité est avérée, le problème va structurer le débat jusqu'en 1885. Dans le rapport d'une fraction de la commission du Conseil des Etats chargée de la discussion du projet de loi sur les élections et les votations fédérales<sup>549</sup>, son président, Adalbert Wirz s'affirme comme partisan d'une exclusion sans distinction :

*«La banqueroute frauduleuse est, dans la règle, extrêmement difficile à constater, et le hardi failli sait quelquefois trop bien se reposer sur les oreillers moelleux de la fortune de sa femme ; aussi doit-on, autant que possible, faire figurer le coquin pour ce qu'il est réellement et ménager le sentiment du droit chez le peuple, qui considère le droit de suffrage comme un honneur relevé et respectable»<sup>550</sup>.*

Les tenants de la ligne du Conseil fédéral de 1874 réaffirment à maintes reprises qu'ils ne sont pas opposés à l'exclusion des faillis du droit de vote, mais qu'ils ne peuvent l'être qu'en vertu d'un jugement pénal<sup>551</sup>, comme d'ailleurs tous les autres citoyens condamnés de la sorte. Il en va de même pour les assistés. Wilhelm Klein, le rapporteur de la première commission de 1874, soutient que «l'exclusion est une peine, et il ne se justifie pas de punir quelqu'un uniquement parce qu'il est pauvre»<sup>552</sup>. Pour le Conseil fédéral, la seule dépendance économique ne saurait justifier une quelconque exclusion. Car si le vote des individus «qui ne

---

<sup>548</sup> Séance du Conseil national du 12.10.1874 ; *NZZ*, 13. 10. 1874. Notre traduction.

<sup>549</sup> Rappel : ce projet inclut, pour la première fois, des dispositions sur les clauses d'exclusion dans le même esprit des trois projets de loi fédérale sur le vote dont le dernier projet était alors encore pendant aux Chambres fédérales.

<sup>550</sup> «Rapport d'une fraction de la commission du conseil des Etats concernant l'entrée en matière sur le projet de loi relatif aux élections et votations fédérales (9 décembre 1885)», *FF*, 1886, 1, pp. 138-154. A. Wirz est alors le chef de la fraction catholique-conservatrice des Chambres fédérales mise sur pied en 1882. Je reviendrai sur cette l'émurgence de cette fraction dans le chapitre 5.

<sup>551</sup> Certains auraient souhaité même préciser : suite à un jugement «criminel», la notion de pénal étant vague et arbitraire, compte tenu de l'absence d'un droit pénal fédéral unifié.

<sup>552</sup> Séance du Conseil national du 12.10.1874, *NZZ*, 13. 10. 1874. Notre traduction.

peuvent subvenir par eux-mêmes à leur existence n'offre aucune garantie d'indépendance», alors il faudrait exclure tous les assistés, entendus ici non plus comme les bénéficiaires d'une aide de la caisse des pauvres, mais «toutes les personnes qui ne vivent pas de leur propre travail ou de leurs propres ressources»<sup>553</sup>.

Ce souci de ne pas stigmatiser les fautes individuelles par des dispositions spécifiques dans une loi sur le vote se traduit par l'usage d'un vocabulaire particulier propre à chaque camp. Dans le débat sur la distinction entre le séjour et l'établissement, Gottlieb Ziegler, membre du groupe des dix-huit, estime qu'on «ne peut pas continuer à autoriser une classe de la *population suisse* de ne pas voter», alors que le bernois Bucher, radical mais opposé au projet du Conseil fédéral sur la question du séjour, nomme «les travailleurs» qui restent six mois et qui retournent dans leur famille en hiver, citant nommément les «Tessinois». De même au député Wirz qui dénonce les «coquins» et le «hardi failli», le Conseil fédéral rappelle que «chez un peuple où la circulation des biens prend un développement plus complet»<sup>554</sup>, la poursuite pour dettes se dirige moins contre la personne du débiteur que contre les biens. Il estime que l'on ne peut pas distinguer une faillite frauduleuse d'une banqueroute simple : «D'ordinaire, on n'arrivera par là à aucun résultat. Le juge en est réduit à des considérations morales sans aucune base pour son appréciation [...] Ce n'est pas au juge ici-bas que cette mission peut appartenir et il y a quelque chose de pénible à voir dépendre d'appréciations plus ou moins arbitraires la question de l'existence politique du citoyen»<sup>555</sup>.

Les assistés, définis par les opposants au projet de loi comme des individus dépendants de l'argent public et incapables de gérer leurs propres affaires, sont saisis par leurs défenseurs dans une opposition sémantique entre pauvres et riches. Leur retirer les droits civiques constitue «la source d'inégalités repoussantes qui ne peuvent subsister dans une République» dit par exemple Philippin<sup>556</sup>, relayé en des termes plus durs encore par le rédacteur du *Bund*, d'obédience radicale et proche du gouvernement, qui voit dans ces mesures le signe «d'une ploutocratie, dans

---

<sup>553</sup> «Message 1874», art. cit., p. 43.

<sup>554</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>555</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>556</sup> Séance du Conseil national du 21.12. 1874, *Bund*, 22. 12. 1874.

laquelle c'est la bourse qui fait office de sceptre, [et dans laquelle] ce n'est pas l'or qui est chimère, mais bien plus le droit et la justice»<sup>557</sup>.

Encadré 21 : Une mobilisation de «sans» ? La création d'une «Société de faillis» en 1879

Les faillis, objet de beaucoup de soupçons et enjeu majeur des projets de loi sur le vote, ont tenté de se mobiliser pour défendre leurs droits. En 1879, le *Bund* relate la création d'une «société de faillis» dans un ton qui marque une certaine surprise et témoigne en même temps de l'importance croissante du débat sur la faillite. «On entend souvent dire qu'il n'y a rien de neuf sous le soleil ; nous sommes pourtant en mesure de faire part à nos lecteurs de quelque chose qui n'a encore jamais existé : une société de faillis. L'idée de fonder une telle société nous semble un peu comique, bien que l'on puisse concéder que c'est une affaire qui peut devenir sérieuse. Elle se dissimule encore dans une certaine mesure sous le voile du secret». Le *Bund* poursuit en listant les initiatives en cours : un comité central projette de créer une telle société à Berne et à tout mettre en œuvre pour modifier la législation sur la faillite permettant une réintégration des faillis dans leurs droits de citoyens actifs. Dans les années suivantes, notamment dans le cadre du troisième projet discuté entre 1882 et 1883, des sociétés de faillis adresseront également des pétitions dans ce sens aux autorités fédérales. Source : *Bund*, 30. 9. 1879. Notre traduction.

Le projet volontariste du Conseil fédéral tente donc de créer les conditions d'un vote élargi à tous les citoyens suisses masculins et de plus de vingt ans, où qu'ils soient, quelle que soit par ailleurs leur situation économique personnelle. Seule restriction d'importance, l'exclusion pour toute personne condamnée pénalement marque les limites maximales que l'on peut fixer à l'exercice des droits politiques : tout comportement qui mette en danger l'ordre public. Les rapports de droit privé ne doivent en aucun cas interférer dans le fonctionnement politique d'un pays où chacun, en vertu du libre établissement réaffirmé dans la nouvelle Constitution, «se trouve chez lui sur toute l'étendue du territoire de la Confédération»<sup>558</sup>. L'importance accordée au droit de vote est identique chez les adversaires du Conseil fédéral<sup>559</sup>, mais ils le voient davantage comme un droit

---

<sup>557</sup> *Bund*, 27. 11. 1874, notre traduction. Cet article revient sur les premiers débats sur la loi au Conseil national.

<sup>558</sup> *Bund*, 10. 1. 1877. Notre traduction. La citation originale en allemand est plus explicite : «Der Schweizerbürger befindet sich auf dem ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft in seiner *politischen Heimat*...». Je souligne.

<sup>559</sup> Pour preuve, plusieurs orateurs, tant partisans qu'opposants au projet de loi, définissent le droit de vote en relation, notamment, avec le devoir de payer des impôts ou de faire son service militaire. Les uns usent de figure rhétorique des droits et des devoirs pour défendre la loi : par exemple, Klein dira que l'obligation générale de servir acquise avec la nouvelle Constitution contraint à généraliser le droit de vote à ces mêmes individus. D'autres, le libéral Römer notamment, feront de même pour demander que si les personnes en séjour reçoivent le droit de vote en matière communale, il serait alors légitime qu'ils payent des impôts (*NZZ*, 10.10.1874).

sanctionnant une dignité qui se mesure à l'aune d'une autonomie financière suffisante et d'une intégrité morale reconnue. A un citoyen abstrait, presque théorique pourrait-on dire, ils préfèrent un citoyen concret défini d'abord par des qualités sociales et morales attestées. Cette opposition entre deux conceptions de l'individu en politique est alimentée par des visions concurrentes de la territorialisation des liens sociaux et politiques. En effet, derrière les figures des individus en séjour, des assistés et des faillis se profile une institution qui, sous plusieurs aspects, occupe une place centrale lors des débats sur le vote : la commune. Elle cristallise les conflits et se présente comme un lieu possible et discuté, valorisé ou dénié, de résolution d'une équation dont les termes sont désormais posés de nouvelle manière : comment articuler la nationalité et la citoyenneté ?

### La commune

Le traitement à réserver aux personnes en séjour, aux assistés et aux faillis n'est pas que l'enjeu d'une querelle de mots. Concrètement, les oppositions évoquées précédemment s'actualisent dans des procédures précises qui sont largement discutées lors des débats. La commune figure au centre de la polémique parce qu'elle constitue le lieu et l'enjeu des modalités d'intégration des citoyens dans le corps électoral. Intégration juridique d'abord : c'est aux autorités communales que revient la tâche de délivrer les permis de séjour et d'établissement. De plus, le projet de loi octroie le droit de vote au niveau communal à tout citoyen suisse, moyennant un délai de carence différencié pour les personnes établies ou en séjour. C'est une innovation radicale en regard de la situation issue de 1848 qui n'octroyait au mieux que le droit de vote aux personnes établies au niveau cantonal et, dès 1874, au niveau communal. Mais la commune est aussi le lieu d'une intégration sociale et politique au sein d'une communauté dont les uns et les autres développent des représentations concurrentes. Enfin, la commune est une institution jusqu'alors strictement régie par le droit cantonal : les innovations proposées ouvrent un débat sur les compétences concurrentielles entre les cantons et la Confédération.

Alors que le droit de vote pour les établis a été difficilement acquis avec la révision fédérale, c'est maintenant le droit de vote en affaires communales pour les

individus en séjour qui fait débat. L'intégration de ces groupes stigmatisés dans la vie politique locale pose un problème. Le Conseil fédéral semble conscient des résistances à venir et, comme pour les circonscrire, il reconnaît de fait, mais non de droit, deux catégories d'individus en séjour pour mieux les défendre. D'un côté les personnes qui ne *veulent* séjourner que peu de temps dans un endroit et de l'autre ceux qui *de fait* séjournent plus longtemps, c'est-à-dire :

*«les personnes qui à la vérité séjournent plus longtemps, mais dont la position sociale, par le fait de leur vie isolée et de leur état de dépendance, rend pourtant ce séjour provisoire, comme par exemple, les étudiants, les domestiques célibataires, les ouvriers et les manœuvres [...] Mais dès qu'on fixe un délai d'un an [avant l'octroi du droit de vote], toutes ces personnes [de la catégorie 1] ne sont naturellement plus en cause et il ne reste ainsi que les personnes de la seconde catégorie. Or, pour celles-ci les motifs d'exclusion ne sont plus applicables dans la même mesure, car il serait étrange de donner tous les droits au citoyen établi depuis trois mois et de les refuser au citoyen en séjour depuis un an qui, dans la règle, sera beaucoup mieux instruit des affaires de la commune»<sup>560</sup>.*

Il conclut son premier message en 1874 par un vibrant plaidoyer sur la contribution de ces nouveaux électeurs, les individus en séjour, au renouveau de la vie politique communale :

*«Quant au fond, nous devons ensuite faire remarquer qu'il nous paraît aussi juste et sage de permettre à tous les citoyens suisses de prendre une part active à la vie politique de la commune dans laquelle ils ont fixé leur séjour. Nous considérons, avec toute raison, une organisation communale vivace et saine comme la base d'une vie politique prospère et libre, et nous devons dès lors en exclure personne sans motifs urgents. Dans le cercle étroit de la commune, ce qu'il faut craindre c'est le marasme, bien plus que l'excès de mouvement. Il serait donc peu sage de refuser aux citoyens en séjour le droit de s'occuper des affaires communales et de repousser ainsi un élément qui apportera précisément le mouvement et la vie»<sup>561</sup>.*

Alors que le Conseil fédéral voit dans l'intégration des personnes en séjour un plus pour la vitalité de la vie communale, ses opposants y voient précisément une mise en péril de l'institution communale. Certains craignent que les individus en séjour ne tombent rapidement à l'assistance et donc à la charge de la caisse des citoyens d'une commune ; qu'ils ne votent des dépenses budgétaires sans être liés à la commune par l'impôt<sup>562</sup>. D'autres se demandent simplement si «les séjournants ont un intérêt à participer et les communes à les intégrer»<sup>563</sup>. Le débat semble difficile tant les institutions communales diffèrent d'un canton à l'autre. Le radical

---

<sup>560</sup> «Message 1874», art. cit., p. 39.

<sup>561</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>562</sup> En règle générale, seuls les établis étaient soumis à l'impôt.

<sup>563</sup> Le conseiller national radical bernois Bucher, à l'entame des débats du premier projet, le 10 octobre 1874. *NZZ*, 12. 10. 1874. Notre traduction.

Kaiser, pourtant partisan d'un droit de vote élargi à tous les niveaux pour les personnes en séjour concède qu'un délai de six mois est peut-être nécessaire pour laisser le temps aux nouveaux venus de s'adapter aux affaires communales : «Quand on parle d'affaires fédérales ou cantonales, on sait très bien ce que cela signifie. Mais savons-nous seulement ce qu'est une affaire communale ? Il n'y a personne dans cette salle qui pourrait répondre correctement à cette question !»<sup>564</sup>.

En règle générale toutefois, c'est une rhétorique connue qui est utilisée pour refuser le droit de vote aux personnes en séjour, mais aussi aux faillis et aux assistés. C'est un discours stigmatisant, exprimant la crainte de voir les assistés et les faillis participer aux affaires de l'Etat alors qu'ils n'ont pas su gérer leurs propres affaires. Onze ans après le premier échec du projet de loi fédérale sur le vote, Adalbert Wirz justifie encore en ces termes l'exclusion souhaitée des faillis du droit de vote :

*«Or, on pourrait arriver à une sorte de communisme administratif, si les éléments flottants et ne payant pas d'impôts formaient la majorité dans l'assemblée communale et, soit par leur propre initiative, soit à l'instigation de quelques ambitieux, votaient des dépenses de luxe et improductives, qui devraient être payées par la minorité et précipiteraient la commune dans les dettes, rendant impossible tout progrès rationnel, écrasant et paralysant le travail industriel et ouvrant la voie toute grande à l'envie de frauder le fisc. Ce n'est qu'aussi longtemps que nous avons des communes florissantes que la démocratie de notre patrie a une base solide et saine, et une administration communale solide et honorable et, au point de vue social, économique, le domaine le plus important de toutes les œuvres publiques»<sup>565</sup>.*

La commune constitue donc un enjeu central des débats sur l'élargissement du droit de vote aux personnes en séjour et à l'inclusion des faillis et des assistés. Sans doute certains réfractaires au projet de loi défendent-ils l'intégrité et l'autonomie communale pour mieux refuser des individus dont on craint qu'ils ne modifient par trop les rapports de force politiques. Mais ce ne sont pas que des arguments tactiques : ces réticences sont alimentées par des représentations des populations considérées et nourries sans doute aussi de la diversité institutionnelle du «fait communal» dans les différents cantons. Une multiplicité d'arguments et de motifs a probablement conduit à un rejet des dispositions de la loi sur le vote. Pour mesurer encore d'une autre manière l'importance de la commune, de ses intérêts réels ou supposés, on peut voir si, lors du premier vote final du 24 décembre 1874,

---

<sup>564</sup> NZZ, 12.10.1874. Notre traduction.

<sup>565</sup> «Rapport d'une fraction de la commission du conseil des Etats concernant l'entrée en matière sur le projet de loi relatif aux élections et votations fédérales (9 décembre 1885)», FF, 1886, 1, p. 145.

partisans et adversaires se distinguent en fonction de l'occupation, à ce moment-là, d'un mandat au niveau communal<sup>566</sup>.

Tableau 12 : Loi fédérale sur le droit de vote. Vote au Conseil national des parlementaires ayant un mandat électif au niveau communal

	Oui	Non	Total
Gauche	11	0	11
Droite	0	7	7
Centre	4	1	5
Total	15	8	23

Sources : *Bund* et *NZZ*, 26. 12. 1874 ; Gruner (E.), *L'Assemblée fédérale*, *op. cit.*

Au vu de ces chiffres, il n'y a donc apparemment pas de différence notable. Les positions des députés du Conseil national, de gauche comme de droite, ne varient pas en fonction de l'exercice d'un mandat au niveau communal. Au Conseil des Etats, la proportion de députés actifs au niveau communal est analogue (8 sur 42, soit un peu moins de 20% contre environ 16% au Conseil national), bien que le résultat soit moins tranché : sur les deux députés de gauche présents au vote, un est pour, l'autre contre. Les deux centristes se partagent également de la même manière, tandis que les trois députés de droite s'opposent à la loi.

En plus de ces considérations sur les avantages et les inconvénients de l'intégration des personnes en séjour, des assistés et des faillis, un autre débat émerge sur la procédure concrète à suivre pour enregistrer des nouveaux électeurs. Là également, partisans d'une loi uniforme et facilitant l'accès au droit de vote s'oppose à ceux qui trouvent là un moyen de compliquer l'inscription au registre électoral. Depuis la loi fédérale de 1872, ce sont les autorités communales qui doivent inscrire automatiquement tous les citoyens au registre électoral pour les élections fédérales. Les citoyens originaires du lieu d'abord, mais aussi ceux qui, au bénéfice d'un permis d'établissement, voire d'un permis de séjour dans les rares cantons réglant cette question, s'installent sur le territoire communal et peuvent prétendre voter. L'enregistrement d'office prévu par la loi de 1872 offre l'un des arguments avancés par le Conseil fédéral à l'appui du premier projet de 1874.

<sup>566</sup> J'entends par «actif au niveau communal» celui qui occupe un poste de syndic ou de membre de l'exécutif communal

L'élargissement du droit de vote à tous les niveaux pour tous les citoyens fournit en effet un avantage pratique indéniable pour les communes : l'établissement d'un seul et unique registre des citoyens, contre deux voire trois auparavant, chacun dévolu respectivement aux affaires fédérales, cantonales et communales.

En instituant l'inscription automatique au registre, la loi de 1872 posait également le principe selon lequel c'était aux autorités locales de vérifier la capacité civique de l'impétrant, voire aux individus qui le contestaient, mais en aucun cas au nouvel arrivant. C'est la même idée qui régit le premier projet de loi, mais elle va se heurter à des résistances. Si la loi reprend la disposition constitutionnelle qui prévoit que tout citoyen suisse a le droit de prendre part aux élections fédérales et cantonales «s'il n'est point exclu de la législation du canton dans lequel il a élu domicile», cette restriction reste théorique, dans l'esprit du projet, dans la mesure où les clauses d'exclusion sont désormais fixées par la loi pour tous les niveaux. Or, dans le cours des débats sur le premier projet, la faillite et l'assistance sont réintroduites comme motifs d'exclusion. Dès lors, le problème du fardeau de la preuve se pose à nouveaux frais entre les partisans d'une présomption en faveur de l'individu et les défenseurs d'une preuve à apporter par ses soins. Il constituera l'un des points principaux des débats à propos du second projet.

Encadré 22 : Comment compliquer l'inscription au registre électoral : Fribourg et le vote sur la révision de 1872

Avant l'entrée en vigueur de la loi de juillet 1872 qui introduit l'inscription automatique au registre communal et fait porter le fardeau de la preuve sur les épaules des autorités communales ou des individus qui contestent l'inscription, les choses pouvaient se révéler fort complexes, à l'exemple de l'arrêté de convocation du Conseil d'Etat fribourgeois en vue du scrutin sur la révision de la Constitution. Il précise qu'en cas de doute sur la capacité civique d'un individu, les autorités communales peuvent exiger de sa part une déclaration de sa commune d'origine et/ou de la commune de son dernier domicile attestant qu'il n'est pas exclu des droits politiques... selon la législation fribourgeoise en vigueur! Or, le Conseil fédéral le relève dans son message, il est d'une part souvent long et difficile d'obtenir par voie de correspondance de tels documents. D'autre part et en particulier si la commune d'origine ou la commune du dernier domicile se situent dans un autre canton, il est difficile, voire impossible, pour les autorités communales de statuer sur l'éventuelle exclusion de l'individu : cela suppose une connaissance de la loi fribourgeoise sur la question et impliquerait une décision qui sort des compétences des autorités communales en question<sup>567</sup>.

---

<sup>567</sup> «Message du CF à la haute AF touchant un projet de loi sur les élections et les votations fédérales (24 juin 1872)», *FF*, 1872, 2, pp. 823-824.

Sur ce sujet, le Conseil fédéral défend une position cohérente, volontariste et libérale qui vise à favoriser le droit de vote pour tout citoyen suisse. Il défend l'idée que la simple production d'un certificat d'origine suffit pour identifier un individu, s'assurer qu'il est majeur et citoyen d'un canton suisse<sup>568</sup>. Cette position sera contestée par plusieurs parlementaires qui exigeront que ce soit au citoyen d'apporter la preuve de sa capacité civique. Ce débat prend notamment sa source dans des dispositions concurrentes de la Constitution de 1874. L'article 43 précise qu'a le droit de prendre part au vote tout citoyen, «après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur» et l'article 74 que tout citoyen peut voter s'il n'est «du reste pas exclu du droit de vote par la législation du canton». Dans son message, le Conseil fédéral rappelle la position libérale défendue en 1872 et incarnée par la loi fédérale sur les élections et votations fédérales qui avait introduit l'inscription automatique au registre communal des nouveaux citoyens. La solution finalement proposée constitue une sorte de compromis entre les deux positions : elle stipule qu'au moment de sa demande de permis et d'inscription, tout individu doit certifier par écrit qu'il est au bénéfice des droits politiques.

Mais les vues libérales du Conseil fédéral restent longtemps contestées. Dans son message de 1882, il prend une position ferme et justifie son refus de demander à l'impétrant de justifier lui-même si oui ou non il a le droit de voter.

*«Quant à savoir s'il a été privé de l'exercice de ses droits par un fait ou par un jugement quelconque, c'est à ceux qui le prétendent à en fournir la preuve; lui-même ne pourrait le faire, car il lui faudrait pour cela apporter des attestations de vingt-cinq états de la Suisse et encore ne serait-ce peut-être pas suffisant. Qu'est-ce donc d'ailleurs, nous ne saurions trop le répéter, qu'un système politique assis sur le suffrage universel et qui commence par poser en principe que jusqu'à preuve du contraire tout citoyen est présumé déchu de ses droits ?»<sup>569</sup>.*

Les arguments des opposants se télescopent : là encore, certains y voient la possibilité de prolonger leur défiance envers les nouveaux arrivants, les personnes en séjour en particulier. Mais sans doute aussi qu'ils défendent ici une forme d'autonomie des autorités communales qui s'inscrit dans le combat plus large de la défense de la souveraineté des cantons. En partie battus par la relative centralisation du droit privé entérinée dans la Constitution de 1874, les

---

<sup>568</sup> La solution finalement adoptée dans la seconde loi constitue un compromis entre les deux positions. Chaque citoyen doit attester par écrit qu'il n'est point exclu du droit de vote en s'inscrivant à la commune. Ni formulaire officiel, ni présomption d'innocence, cela ressemble plutôt à une forme d'engagement moral pris par le nouveau citoyen auprès des autorités communales.

<sup>569</sup> «Message 1882», art. cit., p. 12.

catholiques-conservateurs trouvent ici un moyen de réaffirmer leur position. Déjà, lors des discussions sur l'établissement, le Conseil fédéral et les partisans d'une application large de l'article 45 avaient défendu l'idée que le libre établissement est un droit individuel. Face à eux, on soutenait que l'établissement était un droit intercantonal. Ce souci de préserver l'autonomie des cantons et des communes dans la régulation des populations «étrangères» s'est traduit, dans le débat sur le vote, par une série de prises de positions qui en témoignent. D'abord, sur le fardeau de la preuve, ils contestent toute intervention législative fédérale dans les compétences communales. Plus largement, dans l'ensemble des débats, ils marquent leur volonté, affirmée à plusieurs reprises, de laisser le règlement de la question du séjour et de l'établissement à la législation cantonale : «Une égalité absolue dans tous les cantons ne pourra jamais être établie tant que les cantons sont souverains en matière d'organisation communale. Les communes sont, également sous l'égide de la nouvelle Constitution, des organismes cantonaux et non fédéraux»<sup>570</sup>.

Le séjour, l'établissement, les clauses d'exclusion ont soulevé d'abord des questions de principe et provoqué des débats de fond sur la définition des différents termes ou la pertinence de leur usage. Mais en même temps, ces questions renvoient toutes à des questions concrètes de procédures qui font des autorités cantonales, mais surtout communales, des acteurs-clés de l'histoire du droit de vote : identifier, inscrire, contrôler la capacité civique.

Pour éviter le débat de fond sur le séjour et l'établissement, nombreux ont été ceux qui ont défendu l'idée de laisser la distinction entre les termes aux bons soins de la législation cantonale et, partant, aux usages administratifs alors en vigueur dans les communes. Le triple échec législatif est aussi celui de l'unification des règles et des modalités d'identification des citoyens par l'Etat. Certes, il s'agit avant tout de l'échec d'une étatisation centralisée au niveau fédéral, tant il est vrai qu'au niveau cantonal des procédures existent qui illustrent ce processus. Mais la diversité des organisations communales à l'époque et les modalités de contrôle différencié selon les cantons devraient nous inciter à repérer mieux encore

---

<sup>570</sup> *Bund*, 22. 3. 1877. Intervention de Ph. Anton von Segesser lors des débats en seconde lecture du deuxième projet de loi fédérale sur le vote. Notre traduction.

comment concrètement, au niveau communal, l'enrôlement s'effectue. De même, le vif débat suscité par la question de la preuve de la capacité civique illustre combien c'est au niveau de la commune que s'actualisent dans des gestes et des procédures administratifs les enjeux relatifs aux clauses d'exclusion.

Encadré 23 : Le droit de vote des femmes au dix-neuvième siècle

Entre 1874 et 1892, le droit de vote des femmes n'est jamais évoqué au niveau parlementaire<sup>571</sup>. Il y a eu très peu, à notre connaissance, dans cette période, de mobilisations extraparlimentaires réclamant l'extension du droit de suffrage aux femmes. Il est dès lors difficile d'apporter des éléments empiriques qui permettraient de comprendre les motifs qui poussent alors les députés hommes à refuser ce droit, dans la mesure où cette question n'est que peu thématifiée. Ces débats se déroulent toutefois à un moment charnière de l'histoire du suffrage féminin. Ce n'est qu'à partir des années 1890 que les mouvements féministes se structurent durablement et se spécialisent sur la question du droit de vote<sup>572</sup>. Auparavant, les quelques initiatives collectives étaient surtout orientées sur des problèmes de droit privé. Par exemple, à l'occasion de la révision fédérale de 1870-1874, l'*Association internationale des femmes* réclame l'égalité civile pour les femmes, la question des droits politiques n'étant pas incluse dans la requête «pour des raisons tactiques»<sup>573</sup>. On touche ici à l'un des éléments clés qui permettent sans doute de comprendre l'absence de débats sur les droits politiques des femmes. Le droit civil était à l'époque entièrement aux mains des cantons. Et les femmes, nonobstant quelques variations, étaient toutes soumises à un régime dit de «tutelle universelle» instaurée entre les quatorzième et quinzième siècles. Mariée, veuve ou célibataire, quel que soit son statut, une femme suisse au dix-neuvième siècle n'avait pas encore la «capacité d'agir», même si des assouplissements ont pu être adoptés ici ou là. Les femmes majeures et célibataires étaient toujours soumises à la tutelle universelle dans quatre cantons en 1879. C'est précisément la loi fédérale de 1881 qui interdit ce système et abolit quelques autres restrictions portées dans certains cantons à la capacité de contracter pour les femmes et étend la capacité civile à certaines femmes, en particulier la «femme marchande» selon les termes du Conseil fédéral. Les femmes mariées restant, quant à elles, sous la tutelle de leur mari, à l'exception toutefois des femmes mariées mais marchandes. Signe que cette loi «reflète davantage les préoccupations [...] en matière économique qu'un souci d'établir l'égalité des sexes»<sup>574</sup>. Ainsi, réunies globalement sous une catégorie, la tutelle, qui était la clause d'exclusion la moins conflictuelle débattue par les

---

<sup>571</sup> A noter toutefois cette envolée peu lyrique du député vaudois Revely en 1861 lors de l'un des débats de l'Assemblée constituante relatifs au séjour et à l'établissement où il refuse de limiter les droits politiques des citoyens en séjour : «Voulez-vous donc, Messieurs, réduire les citoyens au rôle misérable de femmes ?», *BAC*, 1861, p. 903 .

<sup>572</sup> C'est à cette date d'ailleurs que Sibylle Hardmeier fait démarrer son histoire sur le mouvement pour le suffrage féminin en Suisse, *Frühe Frauenbewegung in der Schweiz (1890-1930)*, *op. cit.*, pp. 93 sq.

<sup>573</sup> *Femmes. pouvoir, histoire. Evénements de l'histoire des femmes et de l'égalité des sexes en Suisse de 1848 à 1998*, Berne, Commission fédérale pour les questions féminines, 1998. vol. 1, cahier 1, p. 4.

<sup>574</sup> Head-König (A.-L.), Mottu (L.), *Femmes et discriminations en Suisse : le poids de l'histoire. Droit, éducation, économie, justice*, Genève, Publication du Département d'histoire économique de l'Université, n°2, 1999, p. 12.

parlementaires fédéraux, un consensus large a sans doute contribué à ne pas faire émerger la question du droit de suffrage féminin à cette époque<sup>575</sup>.

Mais si les mobilisations collectives n'émergent véritablement qu'au tournant du siècle, la question occupe progressivement la scène publique par le biais de plusieurs auteurs, d'abord en Suisse romande, puis en Suisse alémanique. Ecrites d'abord dans le prolongement de la discussion de la loi de 1881 et plus largement dans le cadre des travaux préparatoires à l'unification du droit civil suisse (achevée avec l'entrée en vigueur du Code Civil en 1912), ces publications évoquent le droit de suffrage féminin. Des juristes mâles, comme Louis Bridel, Charles Secrétan ou plus tard Carl Hilty commencent à défendre cette idée. A Genève, Auguste de Morsier est élu premier président de *l'Association nationale suisse pour le suffrage féminin*. Mais des femmes, à titre individuel ou au sein d'associations contribuent également à ce débat, Marie Gøegg-Pouchoulin, Julie May von Rued ou encore Meta von Salis-Marschlins. Un cas particulier doit ici retenir notre attention. Emilie Kempin-Spyri (1853-1910) fut la première femme à s'inscrire en Faculté de droit à l'Université de Zurich en 1883. A l'issue de sa formation, elle se voit refuser la patente d'avocat, la jouissance des droits politiques étant une condition à son attribution. Elle fait alors recours auprès du Tribunal fédéral, s'appuyant sur l'article 4 de la Constitution de 1874 qui stipule l'égalité des Suisses devant la loi. Son recours est rejeté, le TF arguant notamment que la recourante «exprime là une conception aussi nouvelle qu'audacieuse». L'article 4 n'exclut selon lui que «les inégalités juridiques qui [...] apparaissent infondées et ne sont pas justifiées par aucune différence essentielle dans les faits. Or, d'après les idées traditionnelles encore dominantes sans aucun doute, l'inégalité de traitement ses sexes en matière de droit public, et notamment en ce qui a trait au droit d'exercer une activité publique, n'est nullement dénuée de justification»<sup>576</sup>. Emilie Kempin Spyri ne sera jamais avocate, elle obtiendra finalement un maigre poste de privat-docent en droit à l'Université de Zurich.

Le droit de vote des femmes, après un premier échec en referendum en 1959, ne sera acquis au niveau fédéral qu'en 1971. Des cantons l'ont introduit plus tôt, le canton de Vaud en est le pionnier en 1956, d'autres plus tard, Appenzell Rhodes-Intérieures étant le dernier à s'y plier, en 1990. Mais dès le tournant du vingtième siècle, plusieurs cantons avaient introduit un droit d'éligibilité, voire de vote pour les femmes au niveau communal (communes scolaires et paroisses notamment)<sup>577</sup>. Mais si cette histoire est aujourd'hui relativement bien connue, dans ses grandes lignes au moins, un cas particulier nous ramène au dix-neuvième siècle. Entre 1833 et 1852, les femmes bernoises avaient le droit de participer aux assemblées communales en cas de possessions de biens immobiliers ou d'assujettissement à l'impôt. Elles doivent toutefois se faire représenter à l'assemblée par un homme. Cette disposition fut restreinte aux veuves et aux célibataires en 1852, avant d'être supprimée en 1887<sup>578</sup>.

---

<sup>575</sup> Autre signe de cette unanimité, même le message de 1874 du Conseil fédéral, maximaliste sous bien des aspects, retenait parmi les deux seules clauses d'exclusion, outre les condamnations pénales, la tutelle «pour une autre cause que celle de minorité».

<sup>576</sup> Kägi (W.), *Le droit de la femme suisse à l'égalité politique*, Genève, 1956, pp. 26-17, cité par Woodtli (S.), *Du féminisme à l'égalité politique. Un siècle de luttes en Suisse 1868-1971*, Lausanne, Payot, 1971, p. 54n. Je reprends de ce dernier ouvrage les informations biographiques relatives à Emilie Kempin Spyri qui, contrairement à une idée reçue, n'aurait aucun lien de sang avec Johanna, la poétesse auteure de *Heidi*, *Ibid.*, p. 54. Le mari de Johanna, par contre, prendra une part active dans l'organisation du premier referendum facultatif fédéral de 1875. Cf. Chapitre 5.

<sup>577</sup> Pour une chronologie synthétique, voir *Femmes, pouvoir, histoire, op. cit.*, cahier 2.2 «Droits politiques partiels des femmes dans les cantons et les communes», p. 3-8.

<sup>578</sup> Cet épisode bernois, apparemment unique en Suisse, rappelle l'histoire du suffrage censitaire sous la Restauration. La fortune des femmes était alors prise en compte dans l'établissement complexe du cens nécessaire à l'exercice des droits politiques. Sur cette histoire méconnue : Verjus (A.), *Le cens de la famille, op. cit.*

### 3.4. Synthèse et perspectives : le citoyen, la nation, l'Etat

#### *La nationalisation inachevée de la citoyenneté civique*

«Tout citoyen d'un Canton est citoyen suisse» stipule l'article 43 de la Constitution de 1874. Cette affirmation volontariste née dans la ferveur post-révolutionnaire de 1848 a marqué un moment symbolique fort : la création, sur le papier, d'une nationalité suisse en rupture avec les logiques strictement cantonales d'octroi du droit de cité en vigueur depuis 1803. D'un bout à l'autre du territoire helvétique, entre 1848 et 1874, des citoyens ont pu alors régulièrement élire leurs représentants au Conseil national, et donner à trois reprises leur opinion sur la révision de la Constitution fédérale. A y regarder de plus près toutefois, cette nation citoyenne apparaît fort fragile. De fait et de droit, les cantons ont préservé des marges de manœuvre importantes dans la composition du corps électoral. La réglementation du domicile, du séjour et de l'établissement ainsi que les clauses d'exclusion, double compétence presque entièrement aux mains des états fédérés, ont influé de manière centrale sur la fabrication du corps électoral ou, mieux, des corps électoraux. D'un canton à l'autre en effet, parfois en dépit de la législation fédérale (on pense en particulier au droit de vote des personnes en séjour au niveau fédéral), mais surtout en raison de la prédominance du droit cantonal, des citoyens aux caractéristiques identiques se voient autoriser ou interdire l'accès au vote.

S'appuyant encore une fois sur le principe énoncé en 1848 déjà, les radicaux, vainqueurs des luttes révisionnistes des années 1870, proposent un projet de loi fédérale sur le droit de vote en 1874. Celui-ci vise à limiter les marges de manœuvre cantonales en la matière, à unifier les conditions objectives et subjectives à l'exercice de la citoyenneté en suivant, en ce domaine, les principes du slogan rassembleur de 1870 «Un droit, une armée!». Mais ce premier projet et ses avatars ultérieurs seront tous rejetés entre 1874 et 1893, année où la question disparaît de l'ordre du jour des Chambres fédérales. La seule innovation acquise par rapport à 1848 consiste en l'octroi du droit de vote au niveau communal pour les Confédérés établis. Ni le statut des personnes en séjour, ni les motifs d'exclusion ne seront uniformisés au niveau fédéral.

La qualité de citoyen *suisse* ne donne donc pas *eo ipso* le droit de vote, mis à part la participation aux scrutins fédéraux et l'innovation voulue par l'article 43 relatif au droit de vote pour les établis en matière communale. Ce sont bien les cantons, voire les communes qui réglementent de fait et de droit l'accès à la citoyenneté civique. Car ils sont également les acteurs centraux de l'octroi de la citoyenneté tout court, c'est-à-dire de la nationalité<sup>579</sup>. En effet, la nationalité suisse est régie par un système à trois niveaux au sein duquel la Confédération joue un rôle minime. L'article 44 de la Constitution de 1874 et la loi du 3 juillet 1876 sur l'acquisition et la perte du droit de cité stipulent qu'il se réduit à l'octroi d'une autorisation formelle pour un candidat à la naturalisation qui doit ensuite se confronter aux procédures en vigueur dans les cantons. Ceux-ci peuvent déterminer le délai minimum de présence sur leur territoire, de même que les taxes éventuelles à payer. Comme pour illustrer cette dissociation problématique de la citoyenneté et de la nationalité, la loi de 1876 ne traite que de l'octroi et de la perte du droit de cité. Mais elle ne dit rien sur le *contenu* de ce droit qui, en principe, confère à tout individu national le droit de participer aux affaires de l'Etat. C'est précisément ce contenu que devaient définir les différentes lois sur le vote dont nous avons évoqué les échecs<sup>580</sup>.

Cet échec de loi fédérale sur le vote est aussi celui de la nationalisation de la citoyenneté civique. Les enquêtes menées à partir des débats publics qui ont rythmé les dix années de controverses sur le vote en ont mis en évidence les ressorts possibles. Le projet porté notamment par le Conseil fédéral d'une citoyenneté nationale, appuyée sur la conception d'un individu abstrait, dont la capacité civique est d'emblée présumée et restreinte uniquement par le droit pénal et la santé mentale s'est heurtée aux défenseurs d'une citoyenneté indexée sur les vertus morales et les capacités économiques d'un individu ancré d'abord dans une

---

<sup>579</sup> Celle-ci peut s'acquérir par la naissance, le mariage (pour les femmes uniquement : si une Suisseuse épouse un étranger, elle perd alors sa nationalité), par reconnaissance paternelle (pour les enfants illégitimes) et, enfin par naturalisation. Pour une discussion juridique de l'article 44 et de la loi du 3 juillet 1876, voir Rieser (W.), «Das Schweizerbürgerrecht», *Journal statistique suisse*, 1892, p. 150-178 et 197-232. Cette contribution offre également un historique de la question depuis le Moyen-âge.

<sup>580</sup> A l'issue de sa contribution écrite à un moment où la question de l'unification du droit de vote est encore pendante devant les Chambres, une année avant son retrait de l'ordre du jour, Rieser propose précisément de refondre les articles 43 et 44 de la Constitution en un seul article rédigé de sorte à pouvoir relancer un projet de loi : «La Confédération est compétente pour légiférer de manière uniforme l'octroi, la perte et le contenu de la nationalité suisse», art. cit., p. 232. Notre traduction.

communauté locale. Mues par des intérêts économiques, des escomptes de gains (ou de pertes) électoraux, mais également par des représentations du vivre-ensemble, ces luttes se sont focalisées sur une institution controversée, la commune.

Faire corps : le titre de ce chapitre est polysémique. Il chapeaute une première histoire, celle de la formation du corps électoral. Mais il en dessine une autre, celle de la formation du corps national. Autrement dit, c'est une histoire croisée qui a été esquissée ici, une histoire qui met en évidence une problématique double : comment les Suisses sont devenus électeurs, mais aussi comment les électeurs sont devenus suisses<sup>581</sup>. Mais c'est aussi une histoire inachevée qui attend encore son historien : la dissociation problématique de la citoyenneté et de la nationalité va se résorber progressivement. Les conditions d'exclusion du droit de vote, ainsi que la question du domicile, vont s'unifier par le biais de la jurisprudence ou par l'adoption d'une législation ad hoc.

### *La jurisprudence plutôt que les lois*

Il n'y aura plus, pendant longtemps, de projets de loi fédérale analogues à ceux proposés entre 1874 et 1883. C'est par un autre biais qu'une relative uniformisation va s'opérer. Ce sont la jurisprudence des autorités fédérales, l'uniformisation du droit civil et, surtout pour les clauses d'exclusion, des lois fédérales *ad hoc* sur la faillite ou l'assistance qui limiteront les possibilités de retrait ou de refus du droit de vote.

### Les recours en matière de droit de vote

Entre 1848 et 1874, ce sont les autorités politiques fédérales qui fonctionnent comme autorités de recours en matière de protection des droits

---

<sup>581</sup> Pour reprendre, en l'adaptant, une proposition de Offerlé (M.), «La nationalisation de la citoyenneté civique en France», in Romanelli (R.), *How Did They Become Voters*, *op. cit.*, p. 44.

constitutionnels et donc du droit de vote<sup>582</sup>. Le Tribunal fédéral, aux compétences fort réduites sous la première constitution fédérale, pouvait statuer sur des recours uniquement sur transmission du dossier par l'Assemblée fédérale, seconde instance après le Conseil fédéral. C'est à l'époque essentiellement le Conseil fédéral qui traite de la question, c'est-à-dire, dans les faits, le seul responsable du Département fédéral de la Justice. Avec l'instauration du Tribunal fédéral permanent en 1874, commence une histoire faite de chassés-croisés entre les autorités politiques et judiciaires pour savoir qui, des unes ou des autres, sont compétentes pour connaître des recours ayant trait au droit de vote.

Sous la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire de 1874<sup>583</sup>, un régime mixte s'installe : le Tribunal fédéral voit ses compétences en matière de protection des droits constitutionnels augmenter, sous réserve d'une disposition d'importance pour ce qui concerne le droit de vote. Les conflits de type «administratif» restent du ressort des autorités politiques. Or parmi ceux-ci figurent au centre les droits politiques des personnes établies. A l'inverse, le Tribunal fédéral connaît des recours relatifs aux droits garantis par les constitutions fédérale<sup>584</sup> et cantonales, mais là encore à l'exception de ceux qui ont trait à des élections ou votations cantonales,

*« parce qu'ils ont un caractère éminemment politique et que nos idées suisses ne s'accommoderaient pas très facilement de la pensée que la nomination d'un Gouvernement ou un plébiscite cantonal peuvent être cassés pour vice de forme par un tribunal »<sup>585</sup>.*

En 1893, la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire modifie à nouveau la répartition des compétences au profit très net des autorités politiques, Conseil fédéral en tête, l'Assemblée fédérale fonctionnant en seconde instance. Malgré les critiques récurrentes, à l'origine de la modification de la loi, qui dénonçaient la surcharge de travail des autorités politiques en la matière, c'est finalement le Conseil fédéral qui se voit attribuer la presque totalité des compétences en matière

---

<sup>582</sup> Ce qui suit reprend le résumé historique de Hiller (C.), *Die Stimmrechtsbeschwerde*, Zürich, 1990. Avec la littérature secondaire y relative. A noter que d'une manière générale, les instances de recours au niveau fédéral ne peuvent être saisies qu'une fois épuisés tous les recours auprès des instances cantonales (fussent-elles politiques ou judiciaires).

<sup>583</sup> «Loi fédérale sur l'organisation judiciaire du 27 juin 1874», *FF*, 1874, 2, pp. 145-160.

<sup>584</sup> C'est par exemple à ce titre qu'il a tranché le recours évoqué de l'avocate Emilie Kempin-Spyri qui invoquait, pour contester l'exclusion des femmes des droits politiques, l'article 4 de la Constitution de 1874 qui garantit l'égalité pour tous les «Suisse» .

<sup>585</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la loi sur l'organisation judiciaire (23 mai 1874)», *FF*, 1874, 1, p. 1008.

de droit de vote. Sont réservées alors au Tribunal fédéral, en matière de recours de droit public, les conflits de compétences entre les autorités fédérales et cantonales, les différends entre cantons et les «réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou traités»<sup>586</sup>. Parmi ceux-ci, le droit de vote devrait théoriquement y figurer, mais il en est soustrait car explicitement mentionné dans les compétences du Conseil fédéral dans la liste des contestations dites «administratives». L'article 179 précise en effet que sont soumis à la décision du Conseil fédéral «les recours concernant le droit de vote des citoyens et ceux ayant trait aux élections et votations cantonales»<sup>587</sup>.

Enfin, la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire de 1911, rendue nécessaire suite à l'adoption du Code civil suisse en 1907, inverse la tendance et octroie au Tribunal fédéral la quasi totalité des compétences octroyées aux autorités politiques en 1892 en vertu de l'article 179 : en matière de droit public, le Conseil fédéral ne connaît désormais plus que des recours relatifs à l'équipement du soldat, aux écoles primaires et aux lieux de sépulture. Toute compétence en matière de recours relatifs aux droit de vote des citoyens et ceux ayant trait aux élections et votations cantonales est désormais aux mains des autorités judiciaires fédérales. Le Conseil fédéral, dans son message de 1911, retourne l'argument invoqué en 1874 sur la nature des contestations dites à l'époque «administratives» :

«En effet, ces recours ne sont pas — comme on serait tenté de le croire— des affaires d'ordre politique. *Ils constituent au contraire soit des questions de faits, telle que la fixation du domicile d'un citoyen ou la constatation du résultat d'une votation ou d'une élection, soit des questions de droit qui doivent être tranchées suivant les dispositions strictes de la loi, comme la violation d'une disposition réglant la forme des opérations (tenue du registre civique, fixation d'une votation ou élection, etc...).* Les prérogatives des citoyens sont soumises à des prescriptions formelles, et il doit en être ainsi, si l'on veut éviter que le droit ne soit remplacé par l'arbitraire ; c'est pourquoi la solution des causes doit revêtir un caractère nettement juridique»<sup>588</sup>.

Cette histoire croisée se développe parallèlement à celle, tout autant tourmentée, des tentatives de législation fédérale sur le droit de vote. Il est dès lors

---

<sup>586</sup> «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet d'une nouvelle loi sur l'organisation judiciaire (5 avril 1892)», *FF*, 1892, 2, p. 95-274.

<sup>587</sup> *Ibid.*, p. 264.

<sup>588</sup> «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet d'une loi fédérale modifiant la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale du 22 mars 1893», *FF*, 1911, 3, p. 252. Je souligne.

intéressant de saisir la jurisprudence en la matière, en particulier le conflit sur les instances compétentes, comme une scène nouvelle de débats et d'enjeux relatifs à la codification du droit de vote. Sur quoi portent les recours et qui saisit les autorités compétentes pour faire valoir ses droits politiques ?

En 1885, l'Assemblée fédérale adopte un postulat qui demande au Conseil fédéral de donner son avis sur un projet de publication périodique des arrêtés rendus par l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral et qui contiennent une interprétation de la Constitution. Ce postulat en prolonge un autre, de 1877, qui évoquait la nécessité de poursuivre le travail effectué entre 1848 et 1863 par Rudolf Eduard Ullmer<sup>589</sup>. Publié entre 1891 et 1893 par Ludwig Rudolf von Salis<sup>590</sup>, réédité et traduit en français, et augmenté en 1903, ce recueil de trois volumes offre, comme le travail d'Ullmer, un tableau complet des recours adressées aux autorités fédérales<sup>591</sup>.

Si l'on fait ici abstraction des recours qui portent sur la procédure même de recours et qui contribuent à clarifier les compétences respectives des autorités cantonales et fédérales d'un côté et politiques et judiciaires de l'autre, la jurisprudence présentée par Salis se divise en différentes têtes de chapitre qui rappellent les principaux points de conflits évoqués lors des débats parlementaires : le droit de vote en général, son retrait, mais surtout le droit de vote des personnes en séjour, des établis, et la preuve à apporter aux fins de s'inscrire au registre électoral<sup>592</sup>.

Sur les 30 cas recensés par Salis (un cas pouvant réunir plusieurs décisions des autorités sur le même point), il faut relever la prédominance des recours en provenance du Tessin. A lui seul, ce canton fait l'objet de 14 mentions. Suivent les autres cantons catholiques, Fribourg (3 cas), Lucerne (3 cas), Zoug (2 cas), Uri et

---

<sup>589</sup> Ullmer (R.E.), *Die Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden*, *op. cit.*

<sup>590</sup> Von Salis (L. R.), *Le Droit fédéral suisse*, *op. cit.* En particulier, le chapitre 4 du troisième volume «Les droits politiques des citoyens suisses», pp. 219-440. Souvent, les considérations de fait à la base de la décision ne sont toutefois pas explicitées, l'auteur renvoyant à l'arrêté lui-même, publié dans la Feuille fédérale ; de même pour les attendus des autorités cantonales.

<sup>591</sup> Les arrêts du Tribunal fédéral sont publiés depuis 1875 également, mais compte tenu de la répartition des compétences définie par la loi sur l'organisation judiciaire, on n'y trouve que très peu de recours en lien avec le droit de vote.

<sup>592</sup> En termes de pages toutefois, nonobstant ici les questions de procédure, il apparaît que la plus grande part est consacrée aux recours liés à des élections et des votations cantonales et à la loi sur les élections et les votations fédérales. Ils traitent davantage de questions relatives à l'acte de vote et au déroulement des scrutins, ce qui nous occupera plutôt dans le chapitre suivant.

Schwytz (chacun un cas), Soleure (1 cas). Seuls Vaud, Zurich et Berne apparaissent du côté protestant. Mais ce sont aussi des cantons dont sont issus les principaux opposants aux différents projets de loi fédérale sur le droit de vote. La députation fédérale de ces cantons en 1874 constitue en effet un vivier de catholiques-conservateurs. Les sept cantons catholiques sont représentés par 39 parlementaires, dont 26 catholiques conservateurs. Si l'on excepte Soleure, catholique mais en mains radicales, qui a envoyé cinq radicaux à Berne, il y a juste les députés tessinois qui se partagent équitablement les huit fauteuils entre quatre radicaux et quatre catholiques-conservateurs. Pour le reste, soit la députation est entièrement catholique-conservatrice (Zoug, Schwytz et Uri) soit elle constitue la quasi totalité (7/8 à Fribourg, 5/7 à Lucerne).

Est-ce un hasard de voir autant de recours en provenance de cantons dont la députation s'est montrée réticente aux différents projets d'unification fédérale ? A titre d'hypothèse, on doit se demander si le recours auprès des autorités fédérales a pu constituer une arme, nouvelle, portée par les partisans de la loi fédérale, mais en minorité dans leur propre canton, dans le but de concrétiser par cette voie détournée les projets législatifs avortés. Pour répondre, il faudrait évidemment saisir au plus près les configurations politiques cantonales et l'identité des acteurs impliqués.

On doit aussi s'interroger sur les effets de ces recours sur l'évolution de la codification du droit de vote et de son exercice. Parmi les différents enjeux de la législation fédérale sur le droit de vote, il en est qui ne peuvent que difficilement resurgir dans cette nouvelle arène. Un failli ou un assisté par exemple, exclu des affaires politiques, ne peut pas espérer une modification de sa situation en recourant. Par contre, il est un domaine de compétence fédéral, le libre-établissement, qui autorise une marge de manœuvre. L'affaire du recours de la commune zurichoise de Dürnten l'illustre bien<sup>593</sup>. Elle éclate précisément entre les deux projets de loi fédérale et elle porte précisément sur l'un des points les plus contestés que le Conseil fédéral souhaitait régler : la question du fardeau de la preuve de la capacité civique dont a vu combien elle a structuré les oppositions lors de la discussion du second projet (1877).

---

<sup>593</sup> Von Salis (L.R), *Le droit fédéral suisse, op. cit*, vol. 3, pp. 292-297, n°1167.

Un citoyen argovien établi depuis longtemps dans la commune de Dürnten, Eduard Bodenmüller, s'est plaint de ne pas avoir reçu les bulletins nécessaires à l'élection au Conseil national et au Conseil des Etats en 1875. Les autorités communales ont argué qu'il n'avait pas produit de certificat de bonnes mœurs comme preuve de son droit de vote. Le Conseil d'Etat, saisi de l'affaire, exigea que la commune inscrivît le citoyen Bodenmüller au registre électoral. Sur ce, les autorités communales recoururent auprès du Conseil fédéral qui écarta la demande, suivant par là la décision des autorités cantonales. Dans ses considérants, le Conseil fédéral reconnaît dans un premier temps qu'il peut y avoir une contradiction entre la Loi fédérale de 1872 sur les élections et les votations fédérales, qui stipule une inscription d'office pour tout citoyen suisse domicilié dans une commune, et l'article 43 de la Constitution qui prescrit que «tout Suisse peut prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et les votations fédérales, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur». Rien n'est dit sur la preuve à fournir, mais le Conseil fédéral rappelle qu'il ne saurait y avoir d'autres conditions que le simple fait d'avoir vingt ans et d'être citoyen suisse. La capacité civique doit être présumée.

Mais l'Assemblée fédérale, en seconde instance, ne suivit pas entièrement le Conseil fédéral. Dans un premier temps, le Conseil des Etats décida d'attendre l'éventuelle adoption de la loi fédérale sur le droit de vote avant de se déterminer<sup>594</sup>. Après le rejet de la loi en octobre 1877, il soutint le recours de la commune de Dürnten dans les termes suivants : la Loi fédérale de 1872 fut promulguée sous l'empire de la Constitution de 1848 dans laquelle les dispositions relatives à l'établissement mentionnaient comme conditions nécessaires, notamment, un certificat de bonnes mœurs. La nouvelle Constitution ne précise plus que deux conditions à l'établissement, avoir 20 ans et être citoyen suisse, mais rajoute, à l'article 43, qu'un individu ne peut voter qu'après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur. Pour le Conseil des Etats, la commune de Dürnten est alors dans son droit quand elle demande au citoyen Bodenmüller d'apporter par lui-même la preuve de sa capacité civique. Le Conseil national de son côté va suivre

---

<sup>594</sup> Rappelons ici que sur cette question du fardeau de la preuve, le projet de 1877 prévoyait une solution de compromis entre la présomption de capacité souhaitée par le Conseil fédéral et le Conseil national et la production de la preuve par le citoyen : une simple déclaration écrite de l'impétrant affirmant qu'il n'était point exclu du droit de vote.

constamment l'avis du Conseil fédéral. Le désaccord persistant entre les Chambres, c'est en fin de compte l'avis de la première instance, le Conseil fédéral qui fait jurisprudence. Autrement dit, par cette affaire, l'une des dispositions les plus controversées — et les plus alambiquées !— du projet de loi fédérale parvient tout de même à s'imposer dans l'ordre juridique.

Le recours de Dürnten touche un point central des projets de loi fédérale sur le droit de vote, le fardeau de la preuve. Mais il en est un autre qui lui est étroitement lié, l'établissement. C'est aussi par une voie jurisprudentielle que le Conseil fédéral et le législateur parviendront à suppléer à une loi, annoncée dans la Constitution de 1874, mais qui ne verra jamais le jour, celle relative à la distinction entre le séjour et l'établissement.

### Le lent règlement de la question du domicile, du séjour et de l'établissement au vingtième siècle

*«Ce qu'il faut comprendre sous le terme de "domicile" fut longtemps la plus discutée de toutes les questions relatives au droit de vote. Il n'y a nulle part une définition du concept [...]. Le Conseil fédéral, qui est l'instance de recours en cas de litiges, n'est pas parvenu à en extraire un principe stable et la littérature sur le sujet a apporté davantage de confusion que de clarté à cette situation»<sup>595</sup>.*

Ce constat est formulé par l'auteur de l'une des toutes premières thèses de droit consacrées au droit de vote<sup>596</sup>. Rappelant les échecs des différents projets de loi fédérale sur le droit de vote et l'absence de toute loi d'application de l'article 47 sur le séjour et l'établissement, il dresse un tableau très informé des pratiques cantonales en la matière tout en essayant de clarifier cette question du «domicile»<sup>597</sup>.

---

<sup>595</sup> Duttweiler (M.) *Das Stimmrecht in der Schweiz. Systematische Darstellung des eidgenössischen und kantonalen Rechts*, Staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich, 1907, p. 23. Notre traduction. Ce constat nous rassure quelque peu, tant nous avons eu de la peine à nous y retrouver...

<sup>596</sup> Duttweiler traite du droit de vote au niveau fédéral ainsi que dans l'ensemble des cantons. Hans Kunz a certes publié en 1892 un ouvrage fort utile, sans doute la première thèse consacrée au droit de vote, mais il n'aborde que le droit fédéral et le droit zurichois. Kunz (H.), *Das zürcherische und eidgenössische Aktivbürgerrecht*, Zürich, [s.n.] 1892. Une année avant Duttweiler, Eugen Blocher avait déjà consacré un long article au droit de vote dans la *Revue de droit suisse* : Blocher (E.), «Die Entwicklung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts in der neuen Eidgenossenschaft», art. cit.

<sup>597</sup> J'insisterai moins sur ce second point, l'objet de cette partie n'étant pas de faire un travail proprement juridique d'exégèse, mais plutôt de se servir de ses travaux comme autant de ressources pour brosser le tableau de l'évolution des pratiques et des législations. De plus, il semble, au vu de la littérature ultérieure, que ses propositions sur la question du domicile n'ont pas alimenté la doctrine. Duttweiler propose (pp. 22-31) de distinguer le *domicile civil* du *domicile de droit public* (*öffentlich-rechtlicher Wohnsitz*). Ce dernier est à la fois le lieu déterminant le domicile fiscal acquis

Les cantons sont, en 1907 encore, seuls compétents pour déterminer la différence entre le séjour et l'établissement et les droits respectifs des individus réunis sous ces deux catégories. En règle générale, un établi est un individu qui tient un ménage<sup>598</sup>. Par ailleurs, dans certains cantons est établi celui qui est propriétaire de terrain dans la commune (Thurgovie, Genève, Bâle-Ville et Bâle-Campagne); celui qui exerce un métier à son compte (Argovie, Appenzell Rhodes-Intérieures). Dans ces cas, toutes les autres personnes, si elles ne sont pas considérées comme de passage, sont alors saisies sous la catégories de «en séjour». Plusieurs cantons laissent le choix, conformément au projet fédéral de 1877 finalement rejeté, entre le séjour et l'établissement (Bâle-Ville, Fribourg, Genève). Lucerne considère tous ses ressortissants comme établis, la distinction entre établissement et en séjour n'étant valable que pour les Confédérés. A Glaris et Zurich, les personnes en séjour depuis trois mois deviennent automatiquement établies. En résumé<sup>599</sup>, pour les citoyens établis dans leur canton d'origine, il n'y a en général pas de délai de carence prévu pour les affaires cantonales<sup>600</sup> ; dix cantons fixent des délais de trois mois pour les affaires communales. Pour les citoyens confédérés, le délai de carence au niveau cantonal constitue la règle avec un traitement favorable aux établis (3 mois). Les en-séjour n'ont aucun droit dans onze cantons; quand ils peuvent voter, ils le font en général après un délai qui va de trois à douze mois. Au niveau communal ensuite, huit cantons ne fixent aucun délai pour les établis, et quand il existe, il varie entre 14 jours et 3 mois; enfin, les en-séjour n'ont pas de droit de vote dans douze cantons, et quand ils l'ont, ils doivent patienter entre 3 et 12 mois.

---

par un simple séjour; le domicile de police, acquis suite à l'octroi d'un permis de séjour ou d'établissement; le domicile politique enfin. Selon lui, les caractéristiques du dernier ne sont pas reliées aux deux autres. Cette tripartition ne sera pas retenue. Peu à peu la distinction déterminante s'articulera autour du couple *domicile civil* et *domicile politique*, deux notions qui seront distinguées de celles de séjour et d'établissement qui ne seront plus liées d'aucune manière à la définition juridique du domicile, bien que souvent liées dans les faits.

<sup>598</sup> Pour éviter tout malentendu, il faut rappeler ici qu'il n'y a plus formellement de conditions à l'établissement en vertu de l'article 45 de la Constitution fédérale de 1874 qui reprend l'article 41 modifié en 1866 en supprimant la présentation d'un certificat de bonnes mœurs. Le projet de 1877 mentionnait des catégories pour lesquelles il était obligatoire de s'établir, mais tout un chacun pouvait le faire s'il le souhaitait. C'est cette logique qui prévaut ici également. Il semble donc que les cantons, comme Saint-Gall, qui avaient maintenu des conditions à l'octroi de l'établissement, les ont supprimées.

<sup>599</sup> Duttweiler (M.), *Das Stimmrecht in der Schweiz, op. cit.*, pp. 35-36.

<sup>600</sup> Seuls six cantons fixent des délais, en règle générale de trois mois VD, LU, TI, VS, ZG et 14 jours pour SG. L'article 43 n'avait fixé de délai que pour les Confédérés établis. De fait, ces six cantons l'ont appliqué pour les citoyens du canton mais qui changent de commune de domicile.

Encadré 24 : Le séjour et l'établissement : quelques exemples contrastés

Le canton d'Argovie offre l'exemple d'une législation proche des dispositions fédérales : les citoyens établis votent au niveau cantonal et communal après un délai de trois mois; les citoyens en séjour après un délai respectivement de six et douze mois pour les affaires cantonales et communales<sup>601</sup>.

Les cantons de Fribourg et Saint Gall ne donnent aucun droit politique aux personnes en séjour au niveau communal, contrairement aux souhaits et aux différents projets du Conseil fédéral, mais conformément à la Constitution fédérale. A Saint Gall, les établis votent après un délai unique de 14 jours au niveau cantonal et communal, les citoyens en séjour après un délai de trois mois au niveau cantonal. Fribourg octroie le droit de vote aux établis après trois mois, mais ne donne aucun droit, ni au niveau cantonal, ni au niveau communal, aux personnes uniquement en séjour, laissant le choix à chacun entre l'établissement ou le séjour.

Le canton de Vaud fait partie des six cantons qui demandent un délai également pour ses propres ressortissants. De fait, il ne distingue pas les établis «indigènes» des établis «Confédérés», ni ne distingue l'établissement du séjour : un délai unique de trois mois est fixé pour quiconque est domicilié dans une commune autre que sa commune d'origine.

C'est peu à peu la jurisprudence des autorités fédérales, en particulier autour de la question du *domicile*, qui va contribuer à clarifier la situation, et à rendre inutile la législation annoncée dans l'article 47 de la Constitution de 1874.

Les dispositions des articles 3 loi de 1872 («le citoyen suisse exerce ses droits électoraux dans le lieu où il réside, soit comme citoyen du Canton, soit comme citoyen établi ou en séjour») et 43 al.2 de la Constitution de 1874 («Il peut [...] prendre part au lieu de son *domicile* à toutes les élections et votations en matière fédérale, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur») ne visaient qu'à s'assurer qu'un électeur ne vote qu'à un seul endroit<sup>602</sup>. D'où la nécessité pour un électeur de s'adresser auprès des autorités communales aux fins d'inscription dans le registre électoral. Pour éviter qu'un citoyen «ne se promène dans le pays et ne s'inscrive dans le registre électoral à chaque fois là où il pense pouvoir servir les intérêts de son parti»<sup>603</sup>, le Conseil fédéral, dans sa jurisprudence, a précisé qu'il

---

<sup>601</sup> Ces dispositions ont été introduites par la Constitution de 1852 et n'ont pas évolué depuis.

<sup>602</sup> En 1885, le Conseil fédéral a cassé un décret du Conseil d'Etat tessinois qui avait, selon le Conseil fédéral, confondu les dispositions de la Loi fédérale de 1872 qui indique que tout citoyen suisse vote à son domicile et l'article 63 de la Constitution qui laisse les cantons libres de fixer les clauses d'exclusion. Le Conseil d'Etat tessinois avait, en prévision d'un scrutin fédéral, invoqué la loi cantonale de 1880 qui fait du domicile de trois mois une condition à l'exercice du droit de vote. Or, selon le Conseil Fédéral, ce sont «deux questions tout à fait différentes, celle de savoir si un citoyen jouit de ses droits politiques et celle de savoir dans quel lieu il peut les exercer», la première trouvant réponse dans la législation cantonale, la seconde dans la législation fédérale. Von Salis, (L. R.), *Le droit fédéral suisse, op. cit.*, vol. 3, pp. 271-272, n° 1147.

<sup>603</sup> Duttweiler (M.), *Das Stimmrecht in der Schweiz, op. cit.*, p. 24. Notre traduction.

fallait effectivement utiliser ce séjour. Mais comme rien n'est dit sur d'éventuels délais de carence ou de durée à respecter, il réduit l'exigence de ce séjour effectif à la simple intention de résider<sup>604</sup>.

La question du domicile est une notion de droit fédéral et elle vise, on l'a dit, à éviter qu'un citoyen ne vote dans deux endroits. Elle s'applique donc également au droit de vote cantonal et communal, dans la mesure où le domicile politique implique l'inscription au registre électoral d'une commune et que, de fait, c'est le même domicile pour tous les scrutins. Ces remarques se basent sur une jurisprudence naissante du Conseil fédéral et sera confirmée ultérieurement par le Tribunal fédéral en 1912 (arrêt Bachmann<sup>605</sup>) : il ne peut y avoir qu'un seul lieu pour l'exercice du droit de vote. Cette décision était dirigée contre les pratiques en vigueur dans le canton de Genève où l'électeur pouvait décider de voter dans le lieu où il exerçait sa profession ou dans une commune où il possédait une propriété. En 1923, le Tribunal fédéral étend l'application de l'article 43 de la Constitution à l'ensemble des scrutins fédéraux, cantonaux et communaux. Le domicile, notion de droit fédéral, devient le principe qui détermine le droit électoral à tous les niveaux<sup>606</sup>. Il est alors défini par la résidence dans la commune et l'intention d'y séjourner de manière durable. Avec cette conception, le domicile *politique* est définie de manière analogue au domicile *civil*. Il s'en distingue pourtant sur un point important : le domicile civil perdure tant que le citoyen n'en a pas acquis un autre, même si dans les faits le citoyen ne réside plus dans la commune. Par contre, «dès que les conditions de fait qui déterminent le domicile politique font défaut, l'électeur perd son domicile politique même s'il n'en a pas constitué ailleurs un nouveau»<sup>607</sup>. Toutefois, pour ne pas entraver l'exercice des droits politiques, il est recommandé de juger avec moins de sévérité la clause de l'intention de s'établir durablement pour déterminer le domicile politique. Cette idée, issue de l'ATF de 1927 (arrêt Petermann) est reprise dans le message du Conseil fédéral relatif à

---

<sup>604</sup> Cette notion d'intention, issue du Code civil français, est encore de nos jours l'une des deux conditions pour reconnaître un domicile.

<sup>605</sup> ATF 38, 1912 I, p. 466. En 1893, le Tribunal fédéral devient l'autorité compétente en matière de recours relatif à la liberté d'établissement. En 1911, il le devient pour toutes les questions relatives au droit de vote des citoyens, de même que pour les élections et les votations cantonales. Les autorités politiques restent compétentes en matières d'élections et de votations fédérales.

<sup>606</sup> ATF 49, 1923 I, p. 416.

<sup>607</sup> «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la révision de la loi concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux (13 mars)», *FF*, 1, 1951, pp. 780-783.

l'adjonction d'un article 3bis à la loi fédérale de 1872 qui est modifiée en 1952. Cette adjonction visait à régler la question des travailleurs saisonniers, absents plusieurs mois de leur domicile civil et pour qui le Conseil fédéral souhaitait faciliter l'exercice des droits politiques. Ainsi, tout en conservant le domicile civil au lieu où, en règle générale, ils retournaient à l'issue de leur emploi saisonnier, les travailleurs de l'hôtellerie, de l'agriculture, de la viticulture notamment pouvaient voter au lieu de leur travail. Ils sont à ce moment-là, avec les étudiants et les apprentis, les catégories principales d'individus pour lesquels le domicile civil ne correspond pas au domicile politique. L'équivalence entre le domicile civil et le domicile politique reste la règle de fait, mais non de droit, pour la grande majorité de la population.

La relation entre le domicile civil et le domicile politique s'accompagne d'une clarification des relations entre la notion de domicile, de séjour et d'établissement. Comme le souligne Castella, dans l'une des rares études juridiques consacrées au droit de vote :

*«Bien que la distinction entre établissement et séjour ne soit pas aisée à déterminer et que son utilité puisse être discutée, il reste qu'il existe une différence entre ces notions et celle de domicile politique. Le domicile politique est un fait auquel l'ordre juridique attache des conséquences, mais qui n'est pas nécessairement assorti de ce rapport de droit administratif que constitue l'établissement ou le séjour»<sup>608</sup>.*

La loi de 1952 qui s'appuie sur la jurisprudence du TF relative à l'article 43 a comme conséquence qu'un séjour, même temporaire dans une commune qui est le centre des affaires, conduit à l'acquisition d'un domicile politique où l'électeur peut voter, sous réserves des dispositions cantonales relatives à l'octroi du droit de vote<sup>609</sup>. En 1941, plusieurs cantons connaissent un délai, fixé en général à trois mois pour les Confédérés établis avant de leur octroyer le droit de vote en matière cantonale<sup>610</sup>. Les cantons de Berne et Saint Gall excluent encore les Confédérés en séjour de toute participation communale, les autres fixant des délais qui allaient de trois à douze mois<sup>611</sup>.

---

<sup>608</sup> Castella (J.), «L'exercice du droit de vote», *Revue de droit suisse*, 1959, p. 541.

<sup>609</sup> *Ibid.*, p. 538. Il s'agit donc des dispositions sur le séjour et l'établissement que nous venons d'évoquer, mais aussi de celles relatives aux clauses d'exclusion sur lesquelles nous revenons ci-dessous.

<sup>610</sup> Lucerne, Zoug, Schwyz, Vaud et les Grisons selon Giacometti. Saint-Gall a fixé un délai de 14 jours.

<sup>611</sup> Giacometti (Z.), *Das Staatsrecht der Kantone*, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1941.

En résumé, avant l'édiction de la loi fédérale de 1976 et la nouvelle Constitution de 1999 qui amènera des évolutions significatives sur ces questions, la situation est la suivante. L'épisode de 1952 visait à faciliter l'octroi d'un domicile politique, notion de droit fédéral, mais par extension, applicable au niveau cantonal et communal. C'est un principe qui permet avant tout de s'assurer que chaque électeur ne vote qu'à un seul endroit. Mais il ne dit rien sur le séjour et l'établissement. Ce point est toutefois lié au droit de vote et réglé de deux manières :

Au niveau fédéral: le droit de vote est garanti pour les personnes établies et en séjour au lieu du domicile dès que celui-ci est constitué.

Au niveau cantonal : comme l'article 47 n'a toujours pas trouvé d'issue législative au niveau fédéral, c'est la législation du canton qui détermine la différence entre le séjour et l'établissement. Seule restriction: les établis (art. 43) votent au niveau cantonal et communal après trois mois. Les cantons n'ont pas l'obligation de donner le droit de vote aux en-séjour.

L'article 45 donne le droit à chacun de s'établir librement sur tout le territoire suisse. Donc, celui qui décide de ne pas s'établir, de rester simplement en séjour, prend le risque de ne pas pouvoir voter si la législation du canton l'en exclut. Il aurait par contre un domicile dans ce même canton et y voterait le cas échéant.

Il faut avoir un domicile politique pour voter, mais on peut en avoir un sans avoir le droit de vote au niveau cantonal et communal. Ce cas de figure étant purement théorique dans la mesure où il semblerait qu'aucun canton n'exclut plus les Confédérés en séjour depuis les années 1950 en tous cas, sans doute plus tôt.

La loi fédérale de 1976 sur l'exercice des droits politiques confirme ces dispositions sur le domicile. Il n'y a toujours pas de loi sur la différence entre l'établissement et le séjour, mais la loi a supprimé les permis d'établissement : est établie dans une commune toute personne qui dépose son certificat d'origine. Par ce même fait, il constitue un domicile politique, dans la mesure où, en retirant des papiers de la commune de son précédent domicile, il est rayé automatiquement du registre électoral. Il vote dès lors dans un délai de cinq jours au niveau fédéral et après un délai éventuel de trois mois au maximum à compter de la date du dépôt

du certificat<sup>612</sup>. A ce moment-là toutefois, les personnes en séjour pouvaient toujours ne pas avoir de droit de vote. Dans les faits, les cantons leur avaient octroyé le droit de vote au niveau cantonal, mais des restrictions persistaient pour les affaires communales. Selon Schwingruber<sup>613</sup>, six cantons ont alors aboli le délai pour les Confédérés établis; deux parmi ces six ont toutefois conservé un délai pour les personnes en séjour<sup>614</sup>. La plupart des cantons ont maintenu les trois mois de délai pour les Confédérés, certains connaissent encore le délai pour les indigènes qui changent de domicile, soit pour voter au niveau cantonal ou communal. Le canton d'Argovie semble être le seul qui fasse encore la différence entre séjour et établissement, octroyant le droit de vote aux personnes en séjour après un délai de respectivement six et douze mois pour les affaires cantonales et communales<sup>615</sup>. Probablement que la distinction entre séjour et établissement est également abolie dans les autres cantons.

Il semble donc qu'en 1976, de fait, la plupart des cantons ne font plus la distinction entre séjour et établissement, se contentant de fixer ou non un délai, délai qui, en règle générale, concerne tous les Confédérés indistinctement. C'est avec la Constitution fédérale de 1999 que la distinction entre le séjour et l'établissement a été définitivement dépassée, probablement au nom de l'article 37 alinéa 2 qui dit que nul ne peut être désavantagé en fonction de son droit de cité, seul le droit de cité pour les affaires bourgeoises et les corporations est mentionné<sup>616</sup>. L'article 39 prévoit que les cantons ont la possibilité de fixer un délai de trois mois au plus pour les Confédérés établis<sup>617</sup>, avant de leur octroyer le droit de vote au niveau cantonal et communal.

---

<sup>612</sup> Ce point clôt définitivement les controverses relatives au calcul du délai de carence.

<sup>613</sup> Schwingruber (A.), *Das Stimmrecht in der Schweiz*, Université de Fribourg, Faculté de Faculté de Droit et des sciences économiques et sociales, 1978, pp. 136-137.

<sup>614</sup> Il n'est rien dit pour les quatre autres qui ont sans doute aboli la distinction entre séjour et établissement, seul le dépôt de l'acte d'origine faisant désormais foi.

<sup>615</sup> Selon le régime en vigueur en 1907 déjà.

<sup>616</sup> Hangartner (Y.), Kley (R.), *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich, Schultheß, 2000, p. 64 sq. ; et aussi Aubert (J.-F.) et Mahon (P.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich, Schultheß, 2000, p.334 sq.

<sup>617</sup> Et les Confédérés uniquement : le délai de carence au niveau infra-cantonal est définitivement supprimé. De nombreux cantons avaient interprété les articles sur l'établissement de 1848 de manière large en exigeant un permis d'établissement à ses propres ressortissants cantonaux qui changeaient de commune.

Si les relations entre le séjour, l'établissement et le domicile d'un côté et la question de la preuve de la capacité civique ont été clarifiées essentiellement par une voie jurisprudentielle, les clauses d'exclusion du droit de vote ont évolué d'une autre manière. C'est par voie législative que peu à peu, les Chambres fédérales sont parvenues à en limiter la portée.

### Les clauses d'exclusion : une législation *ad hoc*

*La tutelle.* Avant l'adoption du Code civil suisse en 1912, la définition et les conditions de la mise sous tutelle sont réglées la première fois au niveau fédéral en 1881 avec l'édition d'une loi sur la capacité civile. Elle prévoit que peuvent être mises sous tutelle les personnes qui, suite à une infirmité mentale ou physique se voient incapables de mener à bien la poursuite de leurs activités économiques (la prodigalité figure notamment en tête de liste), et les individus qui subissent une peine de privation de liberté. Les cantons, en 1907, connaissent des dispositions variées sur le sujet. Treize cantons font de la tutelle (quelle qu'en soit la cause) une clause d'exclusion<sup>618</sup>. Six cantons n'excluent du droit de vote que les individus sous tutelle pour cause de prodigalité et d'infirmité mentale ou physique, conformément aux différents projets de loi fédérale<sup>619</sup>. A l'inverse, huit cantons considèrent l'infirmité mentale en tant que telle comme clause d'exclusion<sup>620</sup>. Deux cantons ne mentionnent pas la tutelle comme clause d'exclusion du droit de vote, mais connaissent des dispositions qui de fait excluent également des catégories analogues d'individus<sup>621</sup>. Enfin, deux cantons et demi ne prévoient pas d'exclure du droit de vote les individus sous tutelle<sup>622</sup>. Donc, sur les vingt-deux cantons que compte alors la Confédération, seuls quatre cantons et demi ne reconnaissent pas la tutelle en tant que telle et quelles qu'en soient ses causes, comme clause d'exclusion du droit de vote.

---

<sup>618</sup> AG, FR, GE, GR, LU, NE, SG, TI, TG, VD, VS, ZG et ZH.

<sup>619</sup> Il s'agit des cantons de GL, BS, SZ, SH, SO et UR.

<sup>620</sup> LU, SZ, FR, BE, SZ, UW, UR, VS.

<sup>621</sup> BE et UW. A Berne, un individu sous tutelle pour cause de prodigalité n'est pas exclu en tant que tel. Mais il existe une autre clause d'exclusion, l'interdiction d'auberge, qui touche souvent cette même catégorie.

<sup>622</sup> AR, AI, BS et GR. Duttweiler mentionne bizarrement le canton des Grisons dans deux catégories.

En 1941, quinze cantons excluent encore du droit de vote les personnes sous tutelle, indépendamment des causes<sup>623</sup>. La répartition globale ne s'est pas modifiée. A noter toutefois que le canton de Saint-Gall ne reconnaît que la mise sous tutelle pour maladie mentale et faiblesse d'esprit comme clause d'exclusion. La mise sous tutelle est toujours synonyme de perte de la capacité de mener ses propres affaires qui conduit à l'exclusion de la gestion des affaires publiques. Duttweiler et Giacometti relèvent également que les arguments utilisés (qu'ils font leur) par les partisans d'une telle mesure d'exclusion soulignent le fait que l'exercice du vote est une compétence d'un organe étatique, le corps électoral, et que chaque citoyen doit s'en montrer digne<sup>624</sup>.

En 1978, dans le premier travail juridique sur le droit de vote qui suit immédiatement la promulgation de la loi fédérale sur le sujet, Schwingruber opère un classement des cantons en fonction des dispositions alors en vigueur sur la question de la tutelle<sup>625</sup>. Il rappelle que c'est le Code civil de 1912 (articles 369-372) qui précise les conditions d'une mise sous tutelle. Le législateur fédéral n'a retenu que l'une d'entre elle, la faiblesse d'esprit et la maladie mentale comme condition d'exclusion. Les cantons, toujours souverains en la matière, ont toutefois conservé des dispositions supplémentaires. Schwingruber distingue quatre groupes de cantons. Le premier<sup>626</sup> suivent les dispositions fédérales et n'excluent du droit de vote que les personnes sous tutelle selon l'article 369 du Code civil (faiblesse d'esprit et maladie mentale). Le second<sup>627</sup> suit les dispositions des deux articles 369 et 370 du Code civil (prodigalité, alcoolisme, mœurs dépravées, mauvaise gestion, en plus de la faiblesse d'esprit et de la maladie mentale). Quatre cantons suivent cette même option mais en retirant les personnes qui se sont mis volontairement sous tutelle<sup>628</sup>. Enfin, sept cantons retirent le droit de vote à toute

---

<sup>623</sup> Giacometti (Z.), *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, op. cit.

<sup>624</sup> En filigrane, on retrouve le débat sur la caractérisation du vote comme *droit* individuel ou comme *fonction* étatique. La doctrine contemporaine a aujourd'hui entériné cette ambivalence du droit de vote. Voir par exemple Auer (A.), *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genève, Librairie de l'Université, 1978. Plus récemment, voir également Hangartner (Y.), Kley (R.) (2000), *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen*, op. cit.

<sup>625</sup> Schwingruber (A.), *Das Stimmrecht*, op. cit., pp. 101-128.

<sup>626</sup> ZH, OW, BE, ZG, BS, AR, AI, SH.

<sup>627</sup> UR, GL, SO, BL, TI.

<sup>628</sup> FR, VD, VS, SG.

personne sous tutelle : en plus des quatre motifs évoqués plus haut, il faut rajouter l'infirmité mentale ou physique, la sénilité, l'emprisonnement et l'inexpérience<sup>629</sup>.

Il n'y a plus, aujourd'hui, de dispositions spécifiques sur l'exclusion pour cause de mise sous tutelle, le canton de Schwyz ayant supprimé les dernières mesures y relatives en 1993<sup>630</sup>. Tous les cantons, par voie constitutionnelle ou législative, ont adopté comme seule clause d'exclusion la mise sous tutelle pour faiblesse d'esprit ou maladie mentale, conformément à la loi de 1976.

*L'assistance.* Entre 1848 et 1874, de manière analogue aux autres conditions d'exclusion, les cantons sont entièrement souverains en matière d'assistance. En 1870, il y a encore sept cantons qui n'ont aucune loi sur l'assistance. On a vu combien le conflit était important entre partisans et adversaires de l'assistance par la commune d'origine ou de domicile. En 1892, 20 cantons sur 22 ont maintenu l'assistance par la commune d'origine. En 1907, plusieurs cantons l'ont toutefois déjà aboli comme clause d'exclusion<sup>631</sup>. Pour les autres, il faut remarquer d'emblée que seule l'assistance publique (ou légale) conduit à l'exclusion. Dans de nombreux cantons, des institutions de bienfaisance privées fournissent une aide substantielle. Zurich en est un exemple : c'est un canton qui s'en est longtemps tenu à une conception stricte du principe d'origine, excluant toute assistance de la part de la commune de domicile<sup>632</sup>. En même temps, il est un des cantons où le système d'associations de bienfaisance privée est l'un des plus développés. Or, l'assistance privée se déploie aussi bien sur la commune de domicile que d'origine.

En 1907, une tendance se dégage parmi les cantons qui maintiennent l'assistance comme condition d'exclusion : seuls sont exclus les individus qui sont

---

<sup>629</sup> LU, SZ, AG, TG, NE, GE, GR. Je ne sais pas à quoi renvoie «l'inexpérience» (en allemand *Unerfahrenheit*).

<sup>630</sup> Sur la situation en 2000, voir Hangartner (Y.), Kley (R.), *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, op. cit.*

<sup>631</sup> Le canton de Vaud l'a fait dès 1845, en autorisant les assistés à élire les représentants à l'Assemblée constituante qui a suivi la Révolution de février. La question reviendra plusieurs fois au Grand Conseil, mais ils ne seront plus exclus du droit de vote. En 1907, Duttweiler relève, outre le canton de Vaud, les deux Appenzell, Genève, les Grisons et Neuchâtel.

<sup>632</sup> On retrouve ici les débats évoqués sur la question de l'établissement en 1863 et les principes opposés de la territorialité et de la nationalité.

au bénéfice d'une assistance durable<sup>633</sup> et l'exclusion court en règle générale pour la durée de l'assistance<sup>634</sup>. Les arguments justifiant l'exclusion sont variés : l'assistance est synonyme de perte d'indépendance; si l'assistance est le résultat d'une faute individuelle (mœurs dépravées par exemple), on fait de l'assistance une mesure de rétorsion<sup>635</sup>. La législation sur l'assistance évolue considérablement dans les années 1870-1920 : prodromes des assurances sociales, généralisation du principe de l'aide par la commune de domicile, organes de surveillance, prise en charge cantonale, créations d'associations spécialisées, etc<sup>636</sup>. Malgré cette évolution, l'assistance publique demeure par contre une condition d'exclusion : en 1941, Giacometti note que seuls les cantons de Schaffhouse et de Bâle-Ville se sont rajoutés aux cantons qui ont supprimé l'assistance de la liste des conditions d'exclusion du droit de vote. En plus de la tendance à ne sanctionner que l'assistance durable, Giacometti relève que le motif de la demande d'assistance est prise en compte et qu'il n'y a exclusion pour assistance que si elle est la conséquence d'une faute personnelle<sup>637</sup>.

En 1978 enfin, huit cantons connaissent encore l'assistance prolongée comme motif d'exclusion<sup>638</sup>. Neuf cantons ont donc aboli cette condition

---

<sup>633</sup> Giacometti note en 1941 que la notion d'assistance «durable» est très «élastique» : *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, op. cit.*, p. 200.

<sup>634</sup> Lucerne et Soleure rajoutent le remboursement (total ou partiel) de l'aide reçue; comme condition de réhabilitation, Argovie exige le remboursement et/ou, dans le pire des cas, une année de carence à compter du jour du dernier soutien reçu.

<sup>635</sup> Duttweiler s'insurge d'une part contre l'idée qu'une assistance fournie et prévue par l'Etat puisse équivaloir à une sanction : dans ce cas, c'est une institution qui n'a pas de raison d'être. Contre l'équation faite entre indépendance requise et perte des droits politiques, il souligne que de nombreux travailleurs, employés, fonctionnaires ne vivent pas avec leurs moyens propres et qu'ils sont dès lors tout autant dépendants que les assistés au bénéfice d'une aide publique. Il rajoute en sus que «par le secret du vote, qui constitue la règle en Suisse, cette dépendance ne peut que difficilement faire l'objet d'abus», Duttweiler (M.), *Das Stimmrecht, op. cit.*, p. 124.

<sup>636</sup> La question de l'assistance n'a pas à notre connaissance fait l'objet d'une étude socio-historique d'envergure au-delà de quelques monographies cantonales : par exemple, Gubler, (E.), *Interkantonales Armenrecht. Eine Darstellung der bundesrechtlichen und überkantonalen Normen betreffend die Fürsorgepflichten der Kantone und Gemeinde gegenüber Bürgern anderer Kantone*, Zürich, Orell Füssli, 1917 ; Mayer, (A.), *Le problème de l'assistance publique dans le canton de Vaud*, Lausanne, La Concorde, 1931 ; Baeriswyl (H.), *Das öffentliche Armenwesen des Kantons Freiburg*, Fribourg, Editions Saint Paul, 1958. Pour un résumé historique synthétique et d'autres références bibliographiques, voir l'entrée «Assistance» sur le site web du dictionnaire historique suisse ([www.dhs.ch](http://www.dhs.ch)).

<sup>637</sup> Qui recoupe d'ailleurs largement les motifs de mise sous tutelle : alcoolisme, mœurs dépravées, etc.

<sup>638</sup> BE, GL, SO, SG, AG, TG, BL, AI. La plupart ne retiennent en outre que les fautes personnelles ayant conduit à l'assistance. Seul le canton d'Argovie ne précise ni la durée ni le motif et exclut donc du droit de vote tout bénéficiaire de l'assistance. Si l'on en croit les listes respectives de Giacometti

d'exclusion entre 1941 et 1978. Aujourd'hui, on l'a dit, elle n'est plus considérée comme facteur d'exclusion dans aucun canton.

*La faillite.* On a vu combien cette question fut, avec celle de l'assistance, l'un des enjeux centraux des débats autour des différents projets fédéraux des années 1875-1883. Le Conseil fédéral lui-même reconnaît dans son message du 25 octobre 1876 qui fait suite au second échec, que «dans la Suisse française, on ne voulait pas entendre parler d'une exclusion du droit de vote pour cause de faillite ou d'assistance publique; on voulait tout au moins qu'elle fût limitée le plus possible; en Suisse allemande au contraire, ce que l'on reprochait le plus au projet rejeté, c'était d'avoir été trop peu sévère»<sup>639</sup>.

En 1907 en tous les cas, les cantons de Genève, Neuchâtel et Appenzell Rhodes-Extérieures ne retiennent ni la faillite ni la poursuite comme motif d'exclusion; les cantons de Vaud, Glaris et Zurich ne prennent pas en compte la mise aux poursuites. Sinon, l'ensemble des cantons retiennent les deux motifs en distinguant à chaque fois s'il y a eu faute personnelle ou non dans la situation. Seule une minorité de cantons ne prennent pas en compte cette distinction. Les autres cantons n'excluent du droit de vote que s'il y constatation (en général judiciaire) d'une faute personnelle qui a conduit soit à la faillite, soit à la poursuite. Seuls les cantons de Glaris et Vaud ne sanctionnent que les faillis s'il y a eu faute personnelle. La durée de l'exclusion et les modalités de la réhabilitation sont très variées selon les cantons<sup>640</sup>.

Contrairement aux autres clauses d'exclusion cantonales, la question de la faillite fit l'objet d'une réglementation fédérale précoce qui eut une répercussion indirecte sur son invocation comme motif d'exclusion du droit de vote. La loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite de 1889 constitue en effet un pas important dans l'unification du droit civil (et partiellement pénal) qui s'achèvera en 1912 avec l'édiction du Code civil suisse. Dans son article 1, elle stipule

---

et Schwingruber, AI avait déjà aboli l'assistance en 1941, mais il apparaît ci-dessus. Aurait-il donc entre-temps (entre 1941 et 1978) réintroduit un motif d'exclusion ? Si c'est le cas, ce serait un élément de plus qui nous rend attentif au fait que les évolutions ne sont pas forcément linéaires, contrairement peut-être à ce que la compilation des différentes sources peut laisser entendre. A noter que cette question longtemps controversée fit l'objet d'une loi fédérale en... 1977.

<sup>639</sup> «Message 1876», art. cit., p. 81.

<sup>640</sup> D'une année à dix ans, avec des fourchettes variables selon les cantons.

explicitement que «l'incapacité de payer»<sup>641</sup> peut être une clause d'exclusion du droit de vote. Le retrait du droit de vote est considéré comme une mesure directement liée à la situation du failli. C'est la première étape d'une évolution souhaitée déjà en 1874 par le Conseil fédéral : considérer le retrait du droit de vote comme une sanction en tant que telle fera peu à peu place à une conception selon laquelle le retrait n'est qu'une peine accessoire, infligée en complément à une condamnation pénale.

En 1920 en effet, la révision de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite précise que l'exclusion du droit de vote ne peut plus être infligée qu'en cas de constat d'une faute personnelle grave, et pour une durée de quatre ans au maximum<sup>642</sup>, reprenant ici, en les unifiant pour l'ensemble des cantons, les dispositions en vigueur dans les quelques cantons évoqués précédemment. En conséquence, les cantons qui connaissaient encore l'exclusion pour faillite et poursuite ont adapté leur législation<sup>643</sup>. En 1971, une révision du Code pénal conduit à la suppression de son article 52 qui prévoyait une exclusion du droit de vote en cas de condamnation pénale. Dans la foulée de cette modification, la loi fédérale sur les poursuites pour dettes et la faillite est également révisée. Son nouvel article 1 interdit dorénavant toute exclusion pour cause de faillite ou de poursuite, indépendamment de la prise en compte d'une faute personnelle grave constatée par un juge, seule condition qui persistait depuis la révision de 1920. Néanmoins, quelques cantons ont tardé à adapter leur législation et en 1978, selon Duttweiler, Schwyz, Bâle-campagne, Thurgovie, Neuchâtel, Genève et Fribourg excluent les insolubles<sup>644</sup> de même qu'Argovie. Peu à peu toutefois, ces résidus disparaissent soit des constitutions, soit des législations<sup>645</sup>.

Cet épisode de la double révision de 1971 (Code pénal et Loi sur les poursuites pour dettes et les faillites) marque la disparition de deux clauses

---

<sup>641</sup> Dont la faillite et la poursuite constituent deux modalités de constat judiciaire.

<sup>642</sup> Et qui peut être réduite une fois que les créanciers s'estiment satisfaits.

<sup>643</sup> BL, BS, FR, SG, TG, UR, UW, VS, GL, ZH, GR, LU, ZG, BE. Les cantons d'AG, SO, TI ont aboli cette clause d'exclusion entre 1921 et 1923. Les autres cantons qui ne connaissaient pas de telles dispositions auparavant n'ont rien modifié : Giacometti (Z.), *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, op. cit., pp. 193-196.

<sup>644</sup> Etrange : NE et GE figuraient depuis longtemps dans la liste des cantons qui ne connaissaient pas ce motif d'exclusion... L'auraient-ils introduit après 1941 ?

<sup>645</sup> Hangartner (Y.), Kley (R.), *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, op. cit., p. 57.

centrales d'exclusion. En effet, l'histoire de l'exclusion du droit de vote est étroitement liée à celle de l'évolution de la qualification du retrait du droit de vote comme peine accessoire ou principale en lien avec le prononcé d'un jugement en matière pénale<sup>646</sup>.

*Les condamnations pénales.* Le droit pénal fédéral prévoit, depuis 1853, que le retrait des droits civiques peut être prononcé en cas de condamnation à une peine de réclusion ou de prison (respectivement pour la vie et pour une durée de dix ans maximum)<sup>647</sup>. La plupart des codes pénaux cantonaux connaissent au dix-neuvième siècle une disposition relative au retrait des droits politiques. Les constitutions ou les législations y relatives mentionnent en général que la mesure court pour les «cas graves». Ainsi, on entend là un «comportement ou un crime dégradant». Les cantons se distinguent par contre quand il s'agit de déterminer si le retrait des droits politiques est automatique ou facultatif. Pour le canton de Vaud par exemple, toute peine débouchant sur une réclusion de plus de cinq ans conduit à un retrait automatique, mais une condamnation jusqu'à cinq ans laisse le choix au juge de retirer ou non le droit de vote; à Saint-Gall, toute condamnation à une maison de force, sans précision de la durée; Argovie et Fribourg excluent pour la durée de la rétention, etc. Mais il faut noter que la durée varie : dans le canton de Vaud, un condamné à 10 ans de réclusion est exclu à vie des droits politiques. Les dispositions cantonales varient beaucoup, à la fois sur la durée d'exclusion (de 1 à 20 ans) sur les modalités de la réhabilitation et les conditions de la prescription. La conception, que Duttweiler fait également sienne en 1907, est de considérer qu'un individu qui a commis un crime ne peut pas dignement exercer son droit de citoyen. S'il s'oppose au retrait du droit de vote en tant que mesure pénale, il

---

<sup>646</sup> Une tendance générale se dégage en effet : le retrait du droit de vote pouvait être prononcé comme sanction directement liée à l'un des motifs d'exclusion. Peu à peu, le retrait du droit de vote n'est possible que si dans le cadre d'un jugement qui conduit à l'exclusion, une faute personnelle grave, relevant du droit pénal, est constatée. Tant dans le domaine de l'assistance, de la tutelle et des faillites, c'est progressivement la prise en compte de la faute personnelle grave, relevant du droit pénal, qui déterminera l'exclusion et non le fait de bénéficier de l'assistance, d'être mis sous tutelle ou d'être dans l'incapacité de payer. Enfin, la suppression de l'article 52 du Code pénal en 1971 met un terme à cette relation plus que centenaire entre condamnation pénale et exercice des droits politiques : il n'est plus possible de retirer le droit de vote à un individu en dehors de la seule tutelle pour maladie mentale ou faiblesse d'esprit.

<sup>647</sup> Kunz (H.), *Das zürcherische und eidgenössische Aktivbürgerrecht*, op. cit. , p. 99.

soutient l'idée de ne pas réintégrer les criminels dans le corps électoral une fois la peine purgée.

En 1941, selon Giacometti, le droit fédéral a unifié les dispositions relatives au droit de vote en lien avec le droit pénal : il ne peut être retiré que comme peine accessoire lors de condamnations à la réclusion ou l'emprisonnement et cela pour une durée de 1 à 5 ans (en prison) et de 2 à 10 ans (réclusion), le juge statuant. C'est la révision de 1971 (suppression de l'article 52) qui met un terme à cette pratique<sup>648</sup>.

En 1976 enfin, les chambres adoptent une loi fédérale sur les droits politiques qui passe cette fois avec succès l'écueil du referendum<sup>649</sup>. Scénario semblable à l'épopée des années 1874-1892, elle ramasse en un seul texte les dispositions diverses qui régissaient alors l'exercice du vote en matière fédérale. Mais en matière fédérale uniquement : en ce sens, elle constitue davantage une héritière du projet de 1883 qu'un avatar de celui de 1874. Les cantons demeurent entièrement compétents pour définir les clauses d'exclusion. Peu à peu toutefois, nombreux ont été les états fédérés à reprendre la terminologie adoptée au niveau fédéral et n'excluant plus que celles et ceux interdits selon les termes du Code civil, c'est-à-dire les individus faibles d'esprit ou malades mentaux.

---

<sup>648</sup> D'autres conditions d'exclusion ont existé et subsisté, même si, selon Schwingruber, elles n'étaient que rarement appliquées. Genève et Neuchâtel par exemple excluaient du vote les individus au service d'une puissance étrangère. Plus courant, l'interdiction d'auberge, on l'a vu, était une mesure liée à la mise sous tutelle. Elle constituait parfois un motif d'exclusion à part entière : elle était invoquée comme peine principale et l'exclusion comme peine accessoire. En 1978, Fribourg, Argovie, Uri et Berne connaissaient encore formellement cette disposition qui toutefois n'était pas couramment invoquée. De plus, elle est devenue difficilement compatible avec le nouveau droit pénal fédéral issu de 1971.

<sup>649</sup> L'opposition portait sur le nombre requis de signatures pour l'initiative. Celui-ci avait été fixé à 100'000, contre 50'000 auparavant, en raison de l'intégration des femmes dans le corps électoral depuis 1971. L'introduction du suffrage féminin constitua l'un des principaux arguments du Conseil fédéral à l'appui de son projet de refonte de la législation électorale.



## CHAPITRE 4

Voter, faire voter



## *Introduction*

L'histoire longue et tortueuse des conditions formelles d'accès la citoyenneté civique ne suffit pas à rendre compte du processus d'intéressement des individus à la politique. Comment la politique vient-elle aux individus ? A moins de considérer que le délivrement d'une opinion politique est un geste dévolu de manière principielle à chaque individu sitôt inscrit sur les registres communaux, il convient de rendre compte des médiations qui rendent son expression possible et visible. Considéré aujourd'hui comme le symbole central de la vie démocratique et de l'expression individualisée d'une opinion politique, le vote est d'abord une institution qui encadre un échange entre des individus intéressés à capter les soutiens d'autres individus disposés, de manière différentielle selon les temps et les lieux, à les leur accorder.

A ce titre, l'histoire de la mise en place progressive d'instruments et de procédures organisant l'acte de vote, définissant un espace, à la fois matériel et symbolique consacré à son exercice, précisant les modalités de son accomplissement, se situe au cœur de l'analyse du processus de politisation. En quoi est-ce intéressant ? N'est-ce pas en fin de compte, une histoire annexe à celle, plus noble et légitime, de l'extension progressive du droit de suffrage ? Loin d'être un lieu neutre dont la formalisation répondrait à de simples considérations techniques ou qui serait le fruit d'une rationalisation inéluctable visant simplement à faciliter l'exercice d'un droit bientôt universel, le lieu et les modalités de l'acte de vote se situent au centre de notre enquête. Il s'agit ici de «saisir la logique sociale et pas seulement technique, à l'œuvre dans l'instrumentation du vote, telle que l'économie des objets se confond avec une économie des relations politiques»<sup>650</sup>.

La diversité des formes d'institutionnalisation des espaces politiques cantonaux sur le long dix-neuvième siècle offrent des terrains d'enquête extrêmement riches et variés permettant une description des modalités du processus de politisation. On l'abordera suivant deux angles complémentaires : la manière dont les individus s'intéressent à la politique d'une part et

---

<sup>650</sup> Garrigou (A.), «La construction sociale du vote. Fétichisme et raison instrumentale», *Politix*, 22, 1993, p. 10.

l'institutionnalisation d'un lieu propre, destiné aux opérations électorales, dissocié progressivement des espaces ordinaires et quotidiens d'autre part. Malgré la variété des situations, des rythmes et des lieux de la politisation, un fil rouge guidera notre questionnement : l'histoire indissociablement sociale et technique des transformations de l'acte de vote «n'est pas autre chose que la genèse de la catégorie d'opinion et donc dément sa vision naturalisée au rythme de l'amnésie sociale de sa construction»<sup>651</sup>.

Nous décrivons dans ce chapitre la transformation graduelle du régime d'assemblée et le remplacement progressif d'un «système simultané» par un «système successif»<sup>652</sup>. Lieu et modalité exclusive de l'exercice électoral, c'est au sein des assemblées d'abord et ensuite seulement à leur propos que se cristallisent les débats sur les modalités concrètes du vote : la convocation des citoyens, la vérification de la capacité civique, l'usage de bulletins, de l'urne, le maintien de l'ordre, l'établissement de procès-verbaux par un bureau dont l'histoire est elle aussi riche de débats et de conflits en sont quelques exemples. Vers la fin du dix-neuvième siècle toutefois, les citoyens ne se réunissent plus que rarement physiquement, préférant faire usage de dispositions nouvelles qui se généralisent : le passage individualisé au bureau de vote, à l'heure souhaitée par chacun, précède le dépôt d'un bulletin parfois rempli à domicile. L'assemblée ne conserve plus qu'un sens symbolique, de même que «donner sa voix» n'est plus qu'une métaphore : le bulletin remplace la parole, l'écrit l'oral, la décision la discussion. Ces deux moments constituent comme deux bornes d'un processus d'individualisation de l'acte électoral qui s'effectue alors dans l'espace pacifié et silencieux d'un local de vote. Mais ces transformations ne sont pas linéaires. Les assemblées constituent un observatoire privilégié pour en esquisser l'histoire indissociablement matérielle et sociale. Elle doit nous conduire à éviter deux écueils : d'une part, engager une conception a-priorique, et donc a-historique, de la notion d'opinion et voir dans l'évolution des dispositifs matériels le simple ajustement progressif d'une technique à un principe ; d'autre part, on ne doit pas

---

<sup>651</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>652</sup> Typologie proposée par Duttweiler (M.), *Das Stimmrecht, op. cit.* Il entend par «système simultané» un vote en assemblée (avec ou sans l'usage de bulletins) et par «système successif» un scrutin où il n'y a plus à proprement parler de réunion physique du corps électoral dans un même lieu au même moment. Nous y revenons à la fin de ce chapitre.

oublier ce qu'opiner veut dire en régime d'assemblée et être attentif alors aux apprentissages qui s'y déploient.

#### 4.1. Variété et variations du régime d'assemblée entre 1830 et 1900

Assemblées de commune, de cercle, de district, *Landsgemeinde*... les réunions du corps électoral sont multiples mais se déclinent toutes, sur le long du dix-neuvième siècle et parfois encore au-delà, sur le mode de l'assemblée. Les lieux certes varient, les compétences exercées également, les taux de mobilisation et de participation de même. Mais elles constituent un vecteur essentiel de l'apprentissage politique des citoyens. Elles rythment la vie politique et nourrissent un calendrier parfois très chargé d'échéances diverses : élections locales, cantonales, fédérales, mais aussi votations, là encore à plusieurs niveaux. A leurs débuts, elles figurent sans doute l'expression d'un rapport essentiellement communautaire à la politique. C'est néanmoins en leur sein que se déploient les pratiques de vote et c'est en leur sein que l'on peut repérer les transformations progressives des savoir-faire et des dispositifs de prise de décision. Ces transformations témoignent d'une progressive *individualisation* du comportement électoral en même temps que d'une *politisation* qui manifestent toutes deux un abandon progressif des logiques communautaires initiales. Et les débats sont parfois vifs sur le déroulement des opérations et sur l'introduction d'innovations contestées. Les nouvelles règles adoptées ne s'imposent pas d'elles-mêmes : leurs usages et les débats qu'elles suscitent permettent d'identifier les rythmes d'une acculturation qui emprunte des chemins variés que nous allons arpenter.

En portant le regard sur ce qui se passe à l'intérieur des assemblées, le risque existe de réduire l'analyse du processus de politisation à un espace somme toute restreint. Pourtant, ce sont précisément les innovations relatives au fonctionnement de ces assemblées qui permettent, en filigrane, de repérer les transformations plus larges : la spécialisation des activités électorales se retrouve par exemple dans les débats relatifs aux bulletins, à leur confection, leur distribution et leurs usages ; ou encore dans les débats, parfois longs, sur le mode de désignation du bureau responsable de la bonne marche des opérations ; enfin les

controverses liées au lieu de l'assemblée signalent des oppositions entre groupes politiques en concurrence. De même, l'individualisation de l'acte de vote, loin de n'être effective qu'à partir du moment où les assemblées disparaissent au profit d'un système de scrutin dit individuel, est un processus qui s'amorce au sein même des assemblées : l'usage des bulletins, l'invocation d'un secret qui prend des formes variables sont par exemple des innovations qui sont introduites au cœur du régime d'assemblée sans que celles-ci ne soient, dans leur principe, remises en cause. L'assemblée, lieu central de l'échange politique est donc un observatoire privilégié des transformations qui l'affectent. Progressivement, les transactions politiques effectives quittent l'espace de l'assemblée proprement dit pour se déployer à l'extérieur de celles-ci, faisant du moment du vote un instant essentiellement symbolique où chaque citoyen glisse un bulletin de vote dans une urne et dans l'intimité de sa conscience.

### *Une scénographie de l'entre-deux : un lundi électoral dans le canton de Vaud*

A peine deux semaines après l'instauration du gouvernement provisoire, les citoyens vaudois sont appelés à élire les représentants du premier Grand Conseil issu des journées révolutionnaires. Soixante assemblées se tiennent le même jour, le lundi 24 février 1845, réunissant les citoyens au chef-lieu de chaque cercle<sup>653</sup>. Le déroulement est partout analogue<sup>654</sup>.

L'assemblée est convoquée le matin, au son de la cloche, et se déroule au temple, à l'Eglise voire dans une salle communale<sup>655</sup>. Les nouveaux citoyens sont

---

<sup>653</sup> Les procès-verbaux de ces soixante assemblées ont été conservés aux ACV : KI 33, n° 1-2.

<sup>654</sup> Il s'appuie sur les dispositions d'une loi de 1812 qui détaille la procédure pour les assemblées de cercle et de commune. Elle est encore en vigueur à ce moment-là. «Loi du 29 mai 1812 sur les assemblées électorales», *RLDA*, 1812, pp. 151-158. Un récit très détaillé des opérations dans les assemblées communales, donc par analogie celles des assemblées de cercles, est fourni par Clavel de Brenles (S.), *Essai sur les communes*, Lausanne, Fischer, 2 vols., 1828.

<sup>655</sup> Seul le procès-verbal de Belmont mentionne uniquement la salle communale. Quelques rares documents ne précisent rien et la très large majorité des assemblées se déroule dans les lieux de culte. Au Chenit, les préliminaires (prière, serment et contrôle des registres) se déroulent au temple, l'assemblée se déplaçant ensuite «dans la grande salle de la maison communale». De même à Lucens, l'assemblée réunie dans la «chapelle» se «transporte ensuite à la maison de ville, local vaste et commode choisi pour le scrutin». Ce n'est pas seulement des questions de place qui ont guidé le

appelés en premier lieu à prêter serment devant un bureau provisoire présidé par le juge de paix<sup>656</sup> et deux assesseurs désignés par ses soins. Leurs noms ont été ajoutés sur des registres mis à jour par les syndics des communes du cercle et remis en mains propres au bureau. S'ensuit une prière collective dite pour toute l'assemblée par un pasteur en chaire (ou un curé dans le cercle d'Echallens), et une prestation de serment par appel nominal. «Je le jure !» répondent alors, en levant la main, les citoyens à l'issue de la lecture de cette longue formule :

*«Vous jurez, par le nom de Dieu, d'être fidèle à la Constitution du Canton de Vaud.*

*Vous jurez de maintenir et de défendre en toute occasion et de toute votre pouvoir, les droits, la liberté et l'indépendance de votre pays : de procurer et d'avancer son honneur et profit, comme aussi d'empêcher tout ce qui pourrait lui porter perte ou dommage.*

*Vous jurez aussi, quant au droit d'élection que vous allez exercer, de ne vous laisser aller à aucune autre considération qu'à celle du bien public, et de choisir les Citoyens que vous croirez les plus éclairés, les plus honnêtes et les plus propres à l'emploi dont il s'agit.*

*Vous jurez toutes ces choses, par le nom du Dieu fort, comme vous voulez qu'il vous assiste à votre dernier jour»<sup>657</sup>.*

Cette prestation de serment individualisé permet un premier décompte des citoyens présents, une marque étant apposée sur les registres en regard de chaque nom. Le nombre varie d'une assemblée à l'autre dans une fourchette qui va de 300 à près de 800, nonobstant le cas de la ville de Lausanne et ses 1900 votants<sup>658</sup>. La participation semble osciller entre 60 et 80% du corps électoral. L'assemblée ainsi constituée procède à l'élection du bureau définitif, par scrutin de liste : le juge de

---

choix du lieu : à Granges, «vu la rigueur de la saison, l'assemblée s'est transportée en maison commune» ; à l'inverse, à Rougemont, «comme le temps est doux, l'assemblée a lieu à l'Eglise».

<sup>656</sup> Instauré en 1803, le juge de paix était désigné par le Petit Conseil, puis le Conseil d'Etat. Il était chargé, dans chaque cercle, des procédures de conciliation dans les causes civiles, habilité à connaître des causes civiles de peu d'importance mais surtout appelé à surveiller, au nom de l'Etat, les administrations communales, l'exécution des lois et les registres d'état-civil. La condition de fortune nécessaire à son éligibilité est supprimée en 1831 et le Conseil d'Etat continue de le nommer, mais sur une proposition combinée du Tribunal d'Appel (juridiction cantonale), du Tribunal de district et de la Justice de paix. Un juge de paix était pour le cercle, à peu de choses près, l'équivalent du préfet pour le district, le premier relevant toutefois du pouvoir judiciaire, le second plus directement du pouvoir exécutif. Pour un aperçu synthétique de l'évolution de ces fonctions, voir Gilliard (F.), «Evolution constitutionnelle», in *Cent cinquante ans d'histoire vaudoise 1803-1953*, Lausanne, Payot, 1953, pp. 66-70.

<sup>657</sup> «Loi du 26 janvier 1832 sur la formation des assemblées électorales de Cercle et de commune», *RLDA*, 29, 1832, pp. 221-222.

<sup>658</sup> La commune de Lausanne forme à elle toute seule un cercle, divisé en 6 sections et autant de bureaux et de lieux différents pour les opérations électorales proprement dites. Le tout est surveillé par un Bureau central, réuni à l'Hôtel de Ville.

paix le préside d'office, assisté de deux scrutateurs et de deux secrétaires qui, après avoir entendu d'éventuelles réclamations relatives à l'inscription au registre, vont diriger les opérations électorales<sup>659</sup>.

Chaque assemblée de cercle doit élire un député pour mille habitants, soit entre deux et quatre, au scrutin majoritaire uninominal à trois tours<sup>660</sup>. La distribution des «bulletins imprimés», des «billets de vote», s'effectue alors individuellement<sup>661</sup>, les citoyens étant toutefois appelés commune par commune, dont l'ordre de passage est tiré au sort par les syndics. Suite à un autre appel nominal, chaque citoyen est convié alors à ramener son bulletin qu'il aura préalablement rempli «dans un lieu désigné et séparé, mais dans l'intérieur de la salle» dit la loi. Ce sera par exemple «le chœur du Temple» à Aubonne, «sur un pupitre placé *ad hoc* dans l'intérieur du temple» de Vuarrens ou à «des endroits désignés» à Vallorbe. Les bulletins sont remis pliés à un membre du bureau qui les dépose dans l'urne dit encore la loi. Dans plusieurs assemblées toutefois, à Lucens, à Morges par exemple, ce sont les citoyens qui semblent avoir eux-mêmes glissé leur bulletin. A Vevey, «les bulletins sont immédiatement réunis par tour de scrutin dans l'urne», formule qui laisse penser que les citoyens déposent leur bulletin simplement auprès du bureau.

Cette même opération se répète à chaque tour de scrutin. Les citoyens éventuellement absents lors de la constitution de l'assemblée ont entre temps «promis sur les mains du Président de se conformer au serment», à Vuarrens notamment. Les assemblées peuvent durer longtemps : à Baulmes, on apprend que le premier tour de scrutin, ouvert à onze heures du matin, s'est clos à midi et demie ; que le dépouillement a débuté à une heure et demie avant que le second

---

<sup>659</sup> Les procès-verbaux ne mentionnent que quelques cas de réclamations relatives à la non inscription sur les registres communaux et tranchées sur le moment, après délibération, par le bureau ou l'assemblée.

<sup>660</sup> Depuis 1831, chaque cercle élit un député pour mille habitants pour un total de 184 députés. En 1845, chaque cercle élit ainsi entre 2 et 4 députés, à l'exception de Lausanne qui a droit à une députation de 16 individus pour un total de 199. Meuwly (O.), *Histoire des droits politiques, op. cit.*, p. 180. Le canton de Vaud comptait alors 388 communes, chaque cercle en réunissant, nonobstant Lausanne, probablement entre 3 et 7.

<sup>661</sup> Il n'a pas été possible d'identifier ce que font clairement les électeurs de la carte civique qu'ils ont reçu des mains de la Municipalité avant le scrutin. Seul le procès-verbal de l'assemblée de Cossonay précise : «Chaque citoyen reçoit [sur appel nominal] sur la *production* de sa carte civique imprimée, uniforme pour tout le monde, un bulletin de vote là aussi imprimé numéroté pour ce tour». Sans doute qu'à chaque tour, c'est la même opération qui se reproduit, le citoyen gardant avec lui sa carte civique.

tour n'occupe l'assemblée entre une heure trois-quarts et trois heures dix et que les opérations s'achèvent à l'issue d'un troisième tour effectué entre quatre heures et demie et six heures du soir. Il n'est pas rare toutefois que la journée entière ne suffise pas à nommer l'ensemble de la députation. A Lausanne, cas un peu particulier compte tenu du nombre de députés à élire, il n'aura fallu pas moins de vingt-quatre tours de scrutin et une deuxième assemblée fixée une semaine plus tard. Même dans les assemblées restreintes, il est fréquent que les opérations électorales doivent être reportées au lendemain, voire au surlendemain<sup>662</sup>, comme à Romainmôtiers où sur 784 inscrits, 682 sont présents le premier jour et élisent un candidat en trois tours, autour de 600 le lendemain pour une élection là encore au troisième tour et deux tours supplémentaires sans élection. Ce n'est que le troisième jour que 572 citoyens élisent le dernier député du cercle. Si ces scrutins durent longtemps, c'est en partie parce qu'il est parfois difficile d'atteindre la majorité absolue requise. Il n'y a que peu d'indications sur le nombre de candidats ayant récolté des voix. En règle générale, les procès-verbaux ne mentionnent que le nom de l'éventuel élu ou ceux des plus sollicités. Il y a parfois des élections quasi unanimes, à l'exemple du Colonel Charles Veillon, l'un des leaders de l'*Association patriotique*, élu à Aigle au premier tour avec 508 suffrages sur 548 ; ou celui de Louis Blanchenay, Conseiller d'Etat sortant, élu à Vevey avec 429 suffrages sur 552. A l'inverse, 13 candidats se partagent les voix de 284 votants au premier tour à Château-d'Oex, *idem* à Rolle où 431 suffrages se répartissent sur 25 candidats, ou encore à Yverdon où aucun des 21 candidats n'atteint la majorité absolue requise de 193 voix<sup>663</sup>.

Sans doute que la longueur des opérations a pu conduire à une désaffection des participants. Pourtant, quand bien même les assemblées se déroulent sur plusieurs jours, il n'est pas rare de relever une constance relative du taux de participation. Par exemple, à Bottens, où les élections durent trois jours, on passe de 768 le premier jour à 682 puis finalement 662 électeurs présents. Même à Lausanne, où pas moins de vingt tours de scrutin sont organisés le premier jour, la participation passe de 1719 votants au premier tour, pour l'ensemble du cercle

---

<sup>662</sup> Sur les 60 assemblées, plus de la moitié (34) durent plus d'une journée.

<sup>663</sup> Il n'y a pas à l'époque de dépôt d'acte de candidature, de même que les assemblées peuvent élire n'importe quel citoyen vaudois y compris non domicilié dans une commune du cercle. Cela explique sans doute en partie cette dispersion importante.

divisé en six sections, à 1608 à la fin de la journée. Cette relative vigueur citoyenne est sans doute à mettre en relation avec l'emplacement de l'assemblée. Située au chef-lieu du cercle, sa fréquentation implique des contraintes fort différentes selon la proximité des communes et l'étendue du territoire délimité par le cercle. Sans doute qu'il est plus facile pour un électeur lausannois de venir à deux ou trois reprises participer aux opérations électorales que pour un électeur résidant, par exemple, dans une commune éloignée du chef-lieu du cercle de Château-d'Oex<sup>664</sup>.

Ces assemblées de février 1845 dans le canton de Vaud sont intéressantes à plus d'un titre. Le lieu de l'assemblée, son organisation, son déroulement et ses dispositifs dessinent une scénographie de l'entre-deux, cristallisant un moment charnière de l'institutionnalisation du vote. Ce n'est plus tout à fait une assemblée : les citoyens sont appelés à déposer leur bulletin, individuellement, auprès du bureau. Ils ne sont pas tenus de rester à l'Eglise, au Temple ou dans la salle communale pour toute la durée des opérations : ils circulent sans doute, attendant leur tour dehors, notamment dans les auberges. A Cudrefin par exemple, l'ordre d'apparition des communes est en effet affiché «à la porte de la chapelle et à celles des auberges». Mais la dimension collective est encore forte : la convocation est identique pour tous les électeurs et ceux-ci votent encore commune par commune. Cette importance du lien et de l'appartenance communales est rappelée lors de la cérémonie d'intronisation des nouveaux électeurs guidés par un syndic, lui même garant de la capacité civique de ses administrés<sup>665</sup>.

La longueur des opérations électorales et le nombre de citoyens réunis une journée entière, voire deux, dans des localités somme toute restreintes ont probablement contribué à faire de ces journées électorales des manifestations sortant du quotidien. La plupart des citoyens doivent quitter le lieu ordinaire de leurs activités, la commune, pour rallier le chef-lieu du cercle. A la fois festifs et empreints d'officialité, ces déplacements sont ponctués par des assemblées au caractère nettement plus solennel : initiées par une prière, prolongées par une prestation de serment, elles sont ensuite entièrement consacrées à la désignation des députés sous l'autorité du juge de paix, figure judiciaire et représentant du

---

<sup>664</sup> Compte tenu des informations à disposition, il n'a pas été possible d'établir une corrélation entre la participation et une variable topo-géographique.

<sup>665</sup> Peut-être que l'on retrouverait ici des accents tocquevilliens si l'on pouvait identifier les modes de déplacement des différentes communes au chef-lieu du cercle : cortège ? fanfare ?

Conseil d'Etat. Les délibérations y sont rares, à l'exception des quelques réclamations mentionnées relatives à l'inscription aux registres. Elles ne sont pas bruyantes non plus et les manquements à la discipline peu fréquents. «Le bureau se fait un plaisir de pouvoir constater ici le bon ordre qui a régné pendant les deux jours de cette assemblée nombreuse», dit par exemple le procès-verbal de Cossonay ou, celui de Sainte-Croix, que les deux jours de scrutin «se sont passés dans l'ordre le plus parfait»<sup>666</sup>. Remarques rassurantes qui signalent en creux que la pacification des assemblées n'est pas encore entrée dans les mœurs politiques. Les tractations, les disputes ou les conversations ne peuvent se dérouler qu'à l'extérieur de l'enceinte. Ce souci de l'ordre et l'aspect solennel qui ressortent des opérations marquent l'importance affichée, sans doute pas partagée par tous qui est accordée au droit de vote et symbolisée par l'urne, un objet qui commence à faire l'objet d'une attention particulière : «Monsieur le Président cache l'urne, la dépose aux Archives de Ballens et ajourne l'assemblée», raconte un procès-verbal<sup>667</sup>.

Cette urne, remplie des billets des citoyens, symbolise à elle seule l'ambivalence d'un corps électoral certes réuni en assemblée, mais peu à peu représenté par une collection de papiers remplis à la main que l'on décompte comme autant de voix, instituant là une métaphore promise à un bel avenir. Ces bulletins imprimés, formalisés et identiques pour tous sont également l'expression d'un souci d'assurer l'anonymat des opinions. Mais c'est encore fragile. Le secret, prévu dans le canton de Vaud depuis 1812, se résume alors à l'usage d'un papier que l'on remplit «ou l'on fait remplir» dans des endroits dont on ne peut savoir dans quelle mesure ils soustraient le citoyen au regard et aux pressions des pairs et des tiers. Simplement plié, il est ensuite remis dans les mains du président, mais

---

<sup>666</sup> On peut penser que les juges de paix avaient tout intérêt à relever le bon déroulement des opérations électorales faire de ces procès-verbaux des sources tendant à minimiser d'éventuels débordements. Mais deux éléments permettent de confirmer qu'il n'y a eu que peu de désordres. D'abord, les juges de paix avaient été nommés par le précédent Conseil d'Etat et ne peuvent être considérés forcément comme les agents ou alliés du gouvernement provisoire. De plus, un bref aperçu de la presse libérale (*GdL* et *Courrier suisse*), opposé au radicaux, ne laisse apparaître aucun récit de tumultes, brigues ou désordres. Le radical *Nouvelliste* se plaît à souligner les élans républicains et les dimensions festives qui ont accompagné les assemblées, déplorant un seul incident malheureux : l'un des arbres de la liberté planté pour célébrer la victoire radicale à Payerne a été scié pendant la nuit et est tombé le lendemain sur le postillon de la diligence Lausanne-Berne qui fut tué sur le coup, *NV*, 28. 2. 1845.

<sup>667</sup> La loi de 1832, encore en vigueur lors de ces élections, ne prévoit pas de dispositions relatives au contrôle de l'urne lors d'éventuels transports.

aussi parfois, contrairement aux prescriptions légales, glissé directement dans l'urne.

De ces bulletins sortira un nouveau Grand Conseil qui fonctionnera comme Assemblée constituante. Quelques mois plus tard, ces mêmes urnes, remplies à l'issue d'assemblées identiques, contiendront des billets marqués non du nom d'un citoyen, mais d'un «oui» ou d'un «non» à la nouvelle Constitution. Car les assemblées du corps électoral ne sont pas qu'électorales dans le canton de Vaud, elles sont également «votantes» depuis 1831. Et ces compétences iront en s'élargissant avec l'introduction de l'initiative prévue par le nouveau pouvoir radical. Chaque citoyen pourra alors inscrire non pas le nom d'un candidat sur un bulletin lors d'une assemblée, mais le sien, au bas d'une liste prévue à cet effet et exigeant la réunion de ces assemblées «votantes» pour accepter ou refuser toutes sortes de propositions. Le cas échéant<sup>668</sup>, ils seront toujours amenés à prêter serment, mais un serment à la formule adaptée aux nouvelles compétences acquises. Son troisième paragraphe dit désormais : «Vous jurez aussi, quant au droit de citoyen actif que vous serez appelé à exercer, de ne vous laisser aller à aucune autre considération qu'à celle du bien public, soit en élisant les citoyens les plus propres à l'emploi dont il s'agira, *soit en votant en âme et conscience sur les propositions qui vous seront soumises [...]*»<sup>669</sup>.

Moment-charnière que ces assemblées de février 1845 : une mobilisation collective, mais un acte de vote individualisé ; une rupture dans le quotidien, mais accomplie avec les membres de sa communauté ; des pratiques et des gestes nouveaux pour certains, peu fréquents pour la plupart, mais déroulés dans un lieu connu et encadrés par les autorités de la vie ordinaire ; enfin, des dispositifs spécifiques, comme l'urne ou les bulletins, mais aux usages encore fragiles... Certes, sur le long terme, ces ambivalences vont se réduire et déboucher sur l'introduction progressive du scrutin individualisé typique de l'acte de vote contemporain. Mais cette charnière n'est pas que chronologique. Elle est avant tout analytique : les

---

<sup>668</sup> L'initiative introduite en 1845 ne sera jamais utilisée, mise à part une tentative qui échouera au stade de la récolte des signatures et qui réclamait une solution pacifique au conflit des Jésuites : l'initiative dite «pour la paix» lancée en 1847 ne récoltera que 6'478 signatures contre les 8'000 exigées. ACV, K 35, n°22.

<sup>669</sup> «Loi du 19 décembre 1845 sur les assemblées électorales de cercle et de commune» *RLDA*, XLII, 1845, article 23, je souligne.

rythmes, les lieux et les enjeux de ces transformations sont en effet différents d'un canton à l'autre en fonction notamment de la structure formelle des marchés politiques.

#### 4.2. Structure et dynamiques de l'apprentissage politique

Trois ans après ces assemblées de février 1845, les corps électoraux cantonaux se réuniront, à leur rythme et à leur manière, pour ratifier la nouvelle Constitution fédérale et élire leurs premiers représentants au Conseil national. Si l'objet des scrutins est sans conteste chose nouvelle pour les électeurs, ils n'ont pas dû être outre mesure désorientés : d'abord, ils ont l'habitude de voter et d'élire au niveau cantonal, voire communal, et les modalités retenues pour ces premiers scrutins fédéraux sont tout entières laissées aux cantons qui vont simplement appliquer les dispositions et user des dispositifs en vigueur pour les échéances cantonales, la Diète ayant renoncé à édicter des mesures unifiées<sup>670</sup>. De plus, les autorités cantonales n'ont eu que très peu de temps pour préparer les élections. En effet, la Constitution est adoptée le 12 septembre, un décret relatif aux élections deux jours plus tard et la première session des Chambres fédérales fixée au 6 novembre. Cette liberté laissée aux cantons sera toutefois ici ou là, en particulier dans les cantons vaincus, mise à profit par les libéraux-radicaux pour museler l'opposition catholique-conservatrice : la prestation de serment sur la Constitution fédérale imposée par les radicaux dans le canton de Fribourg ; le vote en public au sein d'assemblées dont le bureau est entièrement désigné par le pouvoir radical ou encore des lieux de réunions à des lieux du domicile<sup>671</sup>. Même la définition des arrondissements électoraux était laissée aux mains des cantons : certains instituèrent une circonscription unique épousant les frontières du canton, d'autres

---

<sup>670</sup> Gruner (E.), *Les élections au Conseil national*, *op. cit.*, vol. 2, p. 612.

<sup>671</sup> *Ibid.*, p. 613.

optant pour une géométrie variable avant que la loi fédérale de 1850 n'intervienne pour fixer les arrondissements<sup>672</sup>.

Ni la composition du corps électoral (nonobstant la question évoquée des personnes établies et en séjour), ni son fonctionnement ne sont modifiés. Il n'est pas facile de mesurer l'importance de ces premiers scrutins fédéraux sur le processus de politisation, mais il semble bien que son centre de gravité continue de se situer, avant et après 1848, au niveau cantonal. Les échéances électorales fédérales sont rares (tous les trois ans) et, entre 1848 et 1874, seule la révision partielle de 1866 est soumise au vote populaire. Par contre, les modifications institutionnelles cantonales sont importantes et c'est à elles qu'il convient d'accorder une attention particulière pour saisir, dans les grandes lignes, les rythmes et les lieux des modalités d'apprentissage politique.

### *La structure formelle des marchés politiques au dix-neuvième siècle*

Elections de l'exécutif et du législatif communal, des instituteurs, des curés, des pasteurs, de certains fonctionnaires, des magistrats de l'ordre judiciaire, désignation du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, votations cantonales, élections du Conseil national, du Conseil des Etats, votations fédérales, voire votations au niveau communal... La liste est longue des compétences du corps électoral acquises progressivement entre le dix-neuvième siècle et le début du vingtième. L'histoire de leur mise en place varie d'un canton à l'autre et produit des configurations institutionnelles complexes. Néanmoins, il est possible de dresser un aperçu synthétique, et pour l'essentiel descriptif, de son évolution<sup>673</sup>.

---

<sup>672</sup> La fixation du mode de scrutin (majoritaire plurinominal à trois tours), la répartition des sièges au sein d'arrondissements définis par ses soins constitueront les maigres et uniques prérogatives des autorités fédérales en matière de droit électoral.

<sup>673</sup> Je m'appuie ici quasi exclusivement sur la littérature secondaire, en particulier : His (E.), *Geschichte des schweizerischen Staatsrecht*, op. cit., vol. 1 et 2 ; Kölz (A.), *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, op. cit., vol 1 et 2 ; Hangartner (Y) et Kley (R.), *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen*, op. cit. ; Hardegger (J.), Bolliger (M.) et al., *Das Werden der modernen Schweiz*, op. cit. ; Chatelanat (A.), «Die politische Gestaltung der Schweiz», *Journal suisse de statistique*, 1879, pp. 23-53 ; Gruner (E), *Les élections au Conseil national*, op. cit., Vol. 3, pp. 492 sq. ; Siegenthaler (H.-J.), Dir., *Statistique historique de la Suisse*, Zurich, Chronos, 1996, p. 1040 sq. ; Schaffhauser (R.), *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*,

### Les élections et les votations communales

C'est sans conteste au niveau communal que les premières expériences de délibération et de décision collectives furent menées. La complexité des formes d'organisation communale au dix-neuvième siècle, dont l'origine remonte parfois au Moyen-Âge ou à l'époque moderne, rend périlleuse toute tentative de synthèse. Le dualisme communal, introduit sous la République helvétique et maintenu dans la plupart des cantons depuis, se traduit par la tenue d'assemblées communales aux compétences différentes. Tant les assemblées bourgeoises réunissant uniquement les «bourgeois» originaires de la commune que les assemblées «municipales» intégrant les nouveaux arrivants ont néanmoins constitué des lieux d'apprentissage des modes de décision collective, de délibération et d'élection. Il existe en outre une ligne de démarcation entre les communes urbaines et campagnardes. Dans les communes urbaines, il n'est pas rare d'avoir, avant 1815, un parlement communal élu par les assemblées communales<sup>674</sup>. Le vote du budget, l'approbation des comptes annuels, voire l'intégration des nouveaux citoyens, constituaient les principales décisions prises, probablement à mains levées par une assemblée vraisemblablement semestrielle ou annuelle, qui élisait également les autorités exécutives, en particulier le chef de la commune (syndic, président, maire, *Gemeindevorsteher*, *Ammann*, etc.)<sup>675</sup>. Mais ce modèle de base où prédomine l'assemblée communale ne s'est instauré ni Genève, ni à Neuchâtel ni dans le canton de Vaud, donc dans aucun des trois cantons romands entrés dans la Confédération entre 1803 et 1815. Ils connaissent d'emblée un système avec une prédominance d'un législatif communal élu. Dans le canton de Vaud, depuis 1803, les assemblées communales n'avaient aucune autre compétence que celle d'élire le pouvoir exécutif. En 1814, elles peuvent alors élire un législatif : le conseil général, organe non élu mais composé des citoyens en fonction de critères de sélection

---

St.-Gall, SIVK, 1978, pp. 68-133 ; ainsi que les références sur l'histoire des communes mentionnées au chapitre précédent.

<sup>674</sup> Avant 1815 déjà, certaines assemblées communales urbaines élisaient un parlement communal, aux compétences plus ou moins étendues, par exemple à Bâle, à Berne ou à Zurich (His (E.), *Geschichte des schweizerischen Staatsrechts*, op. cit., Vol. 2, p. 677). Rien n'est dit toutefois sur le mode d'élection de ce corps représentatif. Il faudrait ici aller voir les législations cantonales concernées.

<sup>675</sup> Cette compétence fut toutefois retiré aux communes et confié à l'exécutif cantonal sous la Restauration.

restrictifs, est prévu pour les communes de moins de 500 âmes<sup>676</sup>, les plus peuplées élisant obligatoirement, par le biais des assemblées de communes, un conseil communal de 25 à 100 membres.

C'est à la faveur des révolutions libérales que l'organisation communale fut précisée et développée dans des lois détaillées. A l'exception des cantons romands évoqués, le modèle de base reste constitué par une assemblée communale réunissant tous les citoyens de la commune élisant un exécutif et votant sur les objets évoqués. Mais des variations apparaissent, notamment dans les communes urbaines avec système parlementaire où ce sont désormais les assemblées communales qui élisent l'exécutif. Le parlement communal, quand il existe, soit ne fait que préparer des décisions à soumettre à l'assemblée des citoyens, soit les décisions qu'il prend sont soumises à referendum. Les assemblées communales demeurent entièrement souveraines.

Après 1848, le modèle de base évoqué continue de se transformer : là où l'assemblée communale coexistait avec un parlement, dans les communes urbaines de Suisse alémanique principalement, on passe progressivement à un système où il n'y a plus qu'un organe représentatif. A Zurich en 1877 ou à Lucerne en 1918 par exemple, les assemblées communales sont abolies, et un referendum communal obligatoire est introduit sur diverses questions. En 1972, neuf communes suisses sur dix, soit près de 2'700 sont toutefois encore gouvernées par le régime exclusif de l'assemblée des citoyens sans parlement qui se réunissent en règle générale deux fois par an<sup>677</sup>.

### Les élections et votations cantonales

Sous la Restauration, les élections au Grand Conseil étaient en général indirectes et laissaient la part belle à la cooptation d'une partie, plus ou moins

---

<sup>676</sup> En 1831, cette limite sera fixée à 600 et en 1885 à 800.

<sup>677</sup> Dans quelques cantons l'instauration d'un Parlement est, en 1972, prévue par la loi en général en fonction de la population. Mais les cantons de AR, AI, BL, GL, OW, NW ne le prévoient pas. Meylan (J.) et al., *Communes suisses, op. cit.*, p. 25. Aujourd'hui, selon Hangartner et Kley, les cantons de Neuchâtel et de Genève ont un système strictement parlementaire, le canton de Vaud fixant un seuil de population, le canton de Fribourg laisse le choix pour les communes de plus de 600 âmes. La plupart des autres cantons connaissent le système mixte alliant un parlement et une assemblée communale, beaucoup laissant le choix de son organisation politique aux communes elles-mêmes. Ils ne semble donc pas que la proportion établie en 1972 des communes à régime unique d'assemblée soit confirmée. Hangartner (Y.), Kley (R.), *Die demokratischen Rechte, op. cit.*, p. 954.

importante, de la députation par le Parlement lui-même. Sous la Régénération, les élections désormais directes et élargies à un corps électoral qui n'est plus restreint aux capacités, sont plus fréquentes, car le mandat de député est en règle générale raccourci. Elles sont convoquées tous les deux ans dans le canton de Saint-Gall, tous les cinq ans dans le canton de Vaud, tous les six en Argovie et tous les trois ans dans le canton de Fribourg, qui prévoit toutefois un système indirect avec des assemblées primaires élisant un collège électoral. Leur fréquence n'évoluera que peu par la suite : les mandats de quatre ans sont fixés dans le canton de Vaud en 1845, et dans le canton d'Argovie en 1852, de cinq ans dans le canton de Fribourg en 1857, et rallongés à trois ans dans le canton de Saint-Gall en 1890. A ces élections régulières, on doit rajouter d'éventuelles élections complémentaires et celles organisées lors des nombreuses révisions constitutionnelles lors desquelles la désignation d'une assemblée constituante précède le renouvellement du Parlement sitôt la révision adoptée. Bref, les élections au Parlement cantonal rythment de manière régulière, depuis 1831, le calendrier ordinaire du citoyen confédéré.

Ce n'est pas le cas des élections au Conseil d'Etat. Elles restent pendant longtemps du ressort des parlements cantonaux. A l'exception de Genève, pionnier en 1846, elles sont introduites à partir des années 1860 dans les cantons de Bâle-Campagne (1863), Thurgovie et Zurich (1869), à l'issue des mouvements démocratiques. Les autres suivront, le dernier étant Fribourg en 1921.

A ces scrutins politiques il faut rajouter des élections, plus rares, aux postes de l'ordre judiciaire cantonal. Si sous la Restauration, seuls les électeurs des cantons à *Landsgemeinde* élaient leurs juges directement, la Régénération généralise ce principe, réservé toutefois aux juridictions inférieures, et parfois uniquement de manière indirecte à l'image des juges de district et des juges de paix en Argovie dès 1831<sup>678</sup>, les juges cantonaux étant toujours élus par le Parlement. Ce n'est que dans la seconde moitié du dix-neuvième que les élections des juges par le souverain se généralisent : les juges cantonaux sont ainsi élus par le corps électoral en Argovie depuis 1869, à Bâle-Ville depuis 1891 et à Genève dès 1904. Les juges de

---

<sup>678</sup> Les assemblées de district élaient chacune quatre candidats au poste de juge de district parmi lesquels le Grand Conseil en élaait un. De même, dès 1831, les tribunaux de district élaient un juge de paix parmi les six candidats proposés par chaque assemblée. Ziswiler(U.), *Die Demokratisierung des Kantons Aargau*, op. cit., p. 34-35.

district étaient en règle générale élus par les assemblées de district (réunissant les citoyens résidant dans les communes du district), de même que les juges de paix par les assemblées de cercle ou de commune. Saint-Gall introduit l'élection directe par le corps électoral, réuni en assemblée de districts, des juges de tribunal de district et des préfets en 1861. Jusqu'à cette date, les assemblées avaient un droit de proposition, la désignation revenant au Grand Conseil. L'histoire de ces élections aux postes de l'ordre judiciaire constitue une *terra incognita* de la recherche. On peut supposer qu'elles fonctionnaient de manière analogue aux élections politiques. Elles ont dû, de manière différenciée, contribuer également à l'apprentissage des pratiques de vote.

Le paysage institutionnel se complique à nouveau quand il s'agit d'évoquer les institutions de législation directe. Si la sanction obligatoire de la Constitution est introduite dans plusieurs cantons dès les années 1830 et permet aux citoyens réunis en assemblées de commune ou de cercle de donner leur avis, les évolutions sont par ailleurs très contrastées. Des assemblées de commune spécifiques, dites *Veto-Gemeinden* existent ainsi à Saint-Gall dans le cadre de la procédure du veto introduite en 1831 ou en Argovie où il existe des *Referendumsgemeinden* entre 1869 et 1905. C'est analogue dans le canton de Vaud où les assemblées de communes, d'électorales, deviennent «votantes» en 1845, les assemblées de cercle l'étant déjà depuis l'introduction de la sanction obligatoire de toute nouvelle Constitution en 1830.

### Les élections et votations fédérales

Enfin, dernier niveau de participation qui prend forme dès 1848 : les élections et les votations fédérales. Aux élections trisannuelles du Conseil national s'ajoutent d'éventuels referendums obligatoires dès 1848, puis facultatifs dès 1874. Enfin, l'initiative pour la révision totale prévue dès 1848 est complétée par l'initiative pour la révision partielle de la Constitution fédérale en 1891. Quant à l'élection directe des Conseillers aux Etats, d'abord dévolue aux Parlements cantonaux, elle est dévolue au corps électoral à des dates variables, dès les années 1860 pour quelques cantons, mais en règle générale à partir de la fin des années 1870.

Elections locales, cantonales, fédérales, sanction, referendum obligatoire, facultatif, financier, initiative constitutionnelle totale, partielle, législative... Autant d'institutions nouvelles qui garnissent la large panoplie des compétences du corps électoral et qui, sur le papier du moins, amènent tout citoyen à fréquenter des assemblées politiques. D'un point de vue chronologique, ce sont sans doute les assemblées communales qui ont constitué les premiers lieux d'apprentissage politique, puis les assemblées au niveau du cercle, consacrées aux élections des parlements cantonaux, enfin les élections et les votations fédérales qui se déroulaient dans des assemblées de divers types dont le lieu de réunion fut souvent l'enjeu de luttes. Sous cet angle, il apparaît que le processus de politisation épouse celui de la nationalisation progressive de l'espace politique, de bas en haut, de la commune à l'Etat fédéral en même temps qu'il s'intensifie : une ou deux assemblées communales annuelles sous la Restauration et des rares assemblées de cercle consacrées à la désignation des députés, puis un accroissement progressif et régulier, sous la Régénération, dû à l'introduction des instruments de législation directe et à la répétition des élections au Grand Conseil, enfin les élections puis les votations fédérales. Mais cette image, si elle n'est pas entièrement inadéquate, est par trop réductrice compte tenu de la diversité des situations institutionnelles et surtout des usages qui en sont faits et de la participation effective aux différents scrutins<sup>679</sup>.

### *Le calendrier citoyen et ses usages*

On ne sait pas grand-chose sur la fréquence des assemblées électorales avant la généralisation des élections directes du Grand Conseil. De toute manière restreinte en vertu des conditions de cens, elles étaient compétentes pour réélire, au mieux, une partie seulement des députés élus pour de longues périodes. *Idem* pour les assemblées de commune. Dans le canton de Vaud, il semblerait que le

---

<sup>679</sup> Il faut également rajouter à ces assemblées politiques les assemblées d'un genre nouveau, les assemblées populaires ou les *Volksversammlungen* dont nous avons retracé le développement dans le chapitre 2. Elles constituent également un lieu de politisation pour les individus amener à discuter, voter et se familiariser avec la vie politique.

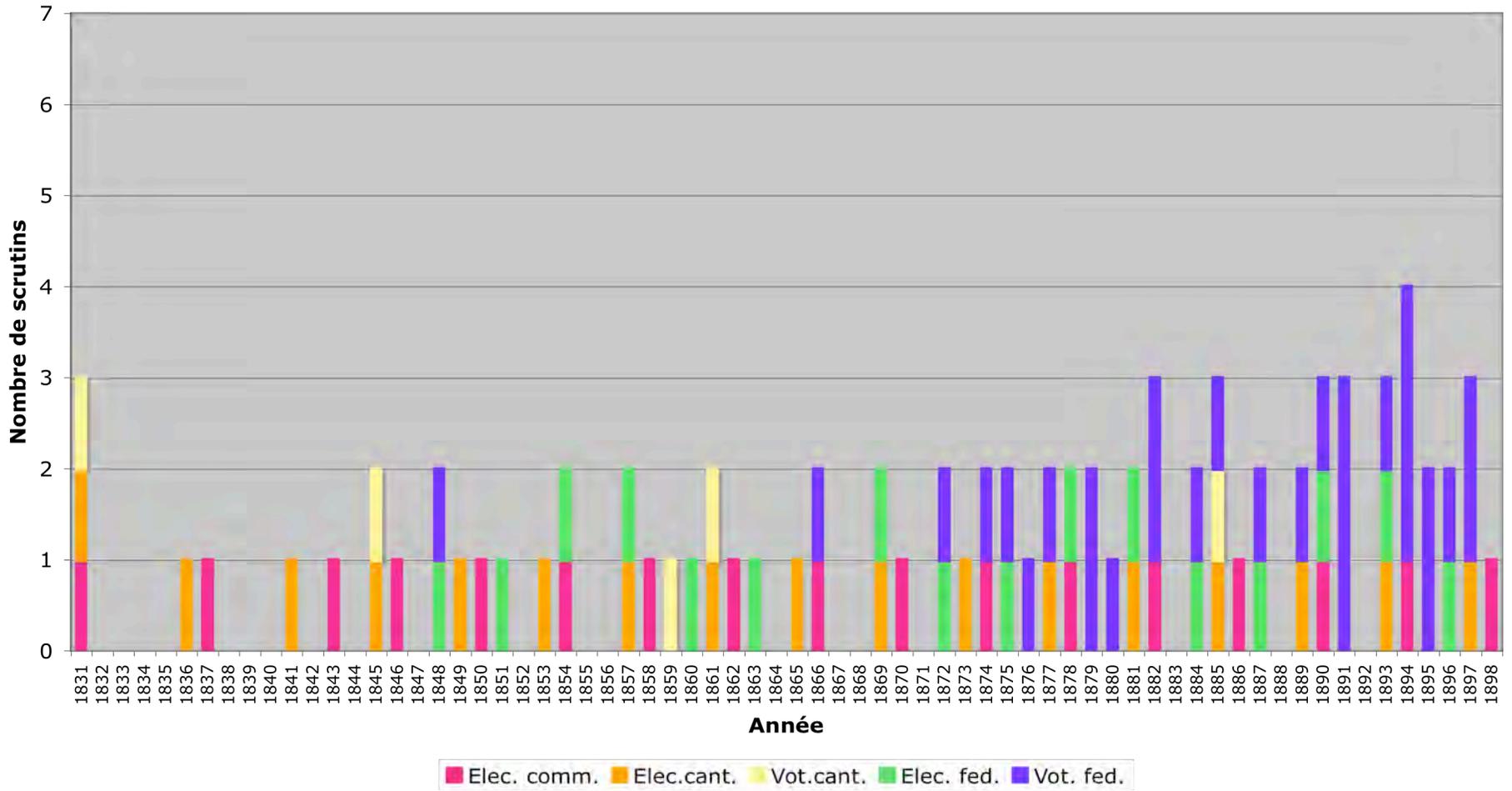
renouvellement des autorités municipales à partir de 1815 et l'introduction des conseils généraux et des conseils communaux s'effectuait par tiers, pour un total de 12 membres. Une assemblée se tenait donc vraisemblablement tous les trois ans, nonobstant d'éventuelles élections complémentaires, pendant la première quinzaine de novembre<sup>680</sup>. Dès 1832, c'est tous les deux ans que les conseils communaux ou généraux se réunissent pour élire une municipalité de 6 membres rééligibles par tiers, les conseils eux-même étant apparemment élus tous les quatre ans. Pour les cantons où prédomine un système communal sans législatif élu, il est probable que les assemblées se réunissaient pour élire l'exécutif selon des modalités qu'il n'a pas été possible d'identifier et sans doute deux fois par année pour adopter les comptes et voter le budget, voire voter sur les propositions de la municipalité. Il est difficile de rendre compte de la périodicité des autres assemblées au niveau communal : il faudrait mobiliser des ressources qui dépassent le cadre de ce travail. L'élection des instituteurs, des curés et des pasteurs, des juges inférieurs, voire des membres de diverses commissions spécifiques ont sans doute occupé la vie politique locale selon des configurations variables dans le temps et dans l'espace.

Les autres types d'élections et de votations, au niveau cantonal et fédéral, posent moins de difficultés, la littérature secondaire en traitant abondamment. Les tableaux qui suivent, compte tenu des remarques qui précèdent, illustrent l'évolution, sur près d'un siècle, du calendrier citoyen dans les cantons de Vaud, Fribourg, Argovie et Saint-Gall.

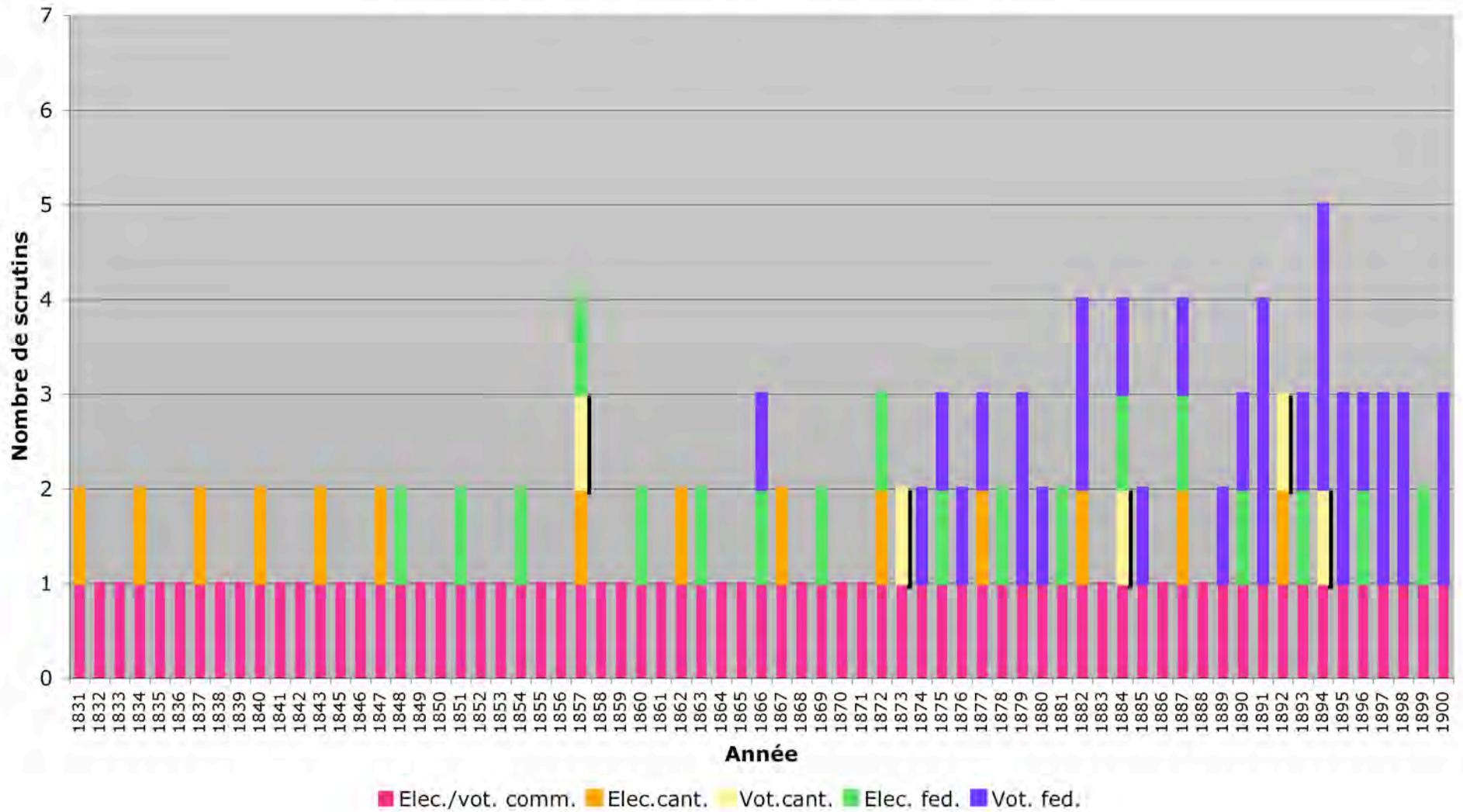
---

<sup>680</sup> Le juge de paix du cercle était tenu d'assister à chacune des assemblées communales des communes de son ressort, raison pour laquelle les scrutins étaient prévus sur deux semaines.

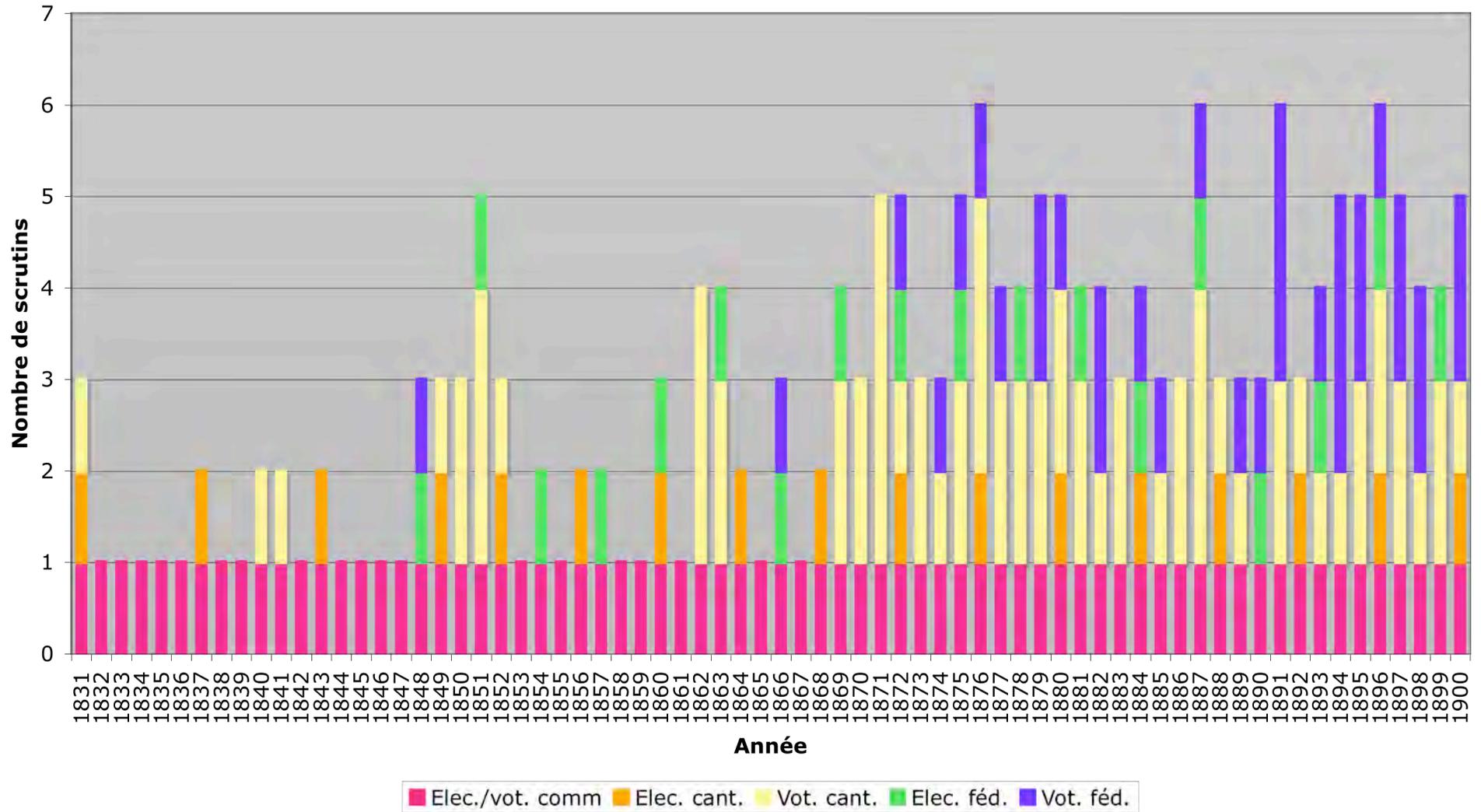
### Scrutins dans le canton de Vaud 1831-1898



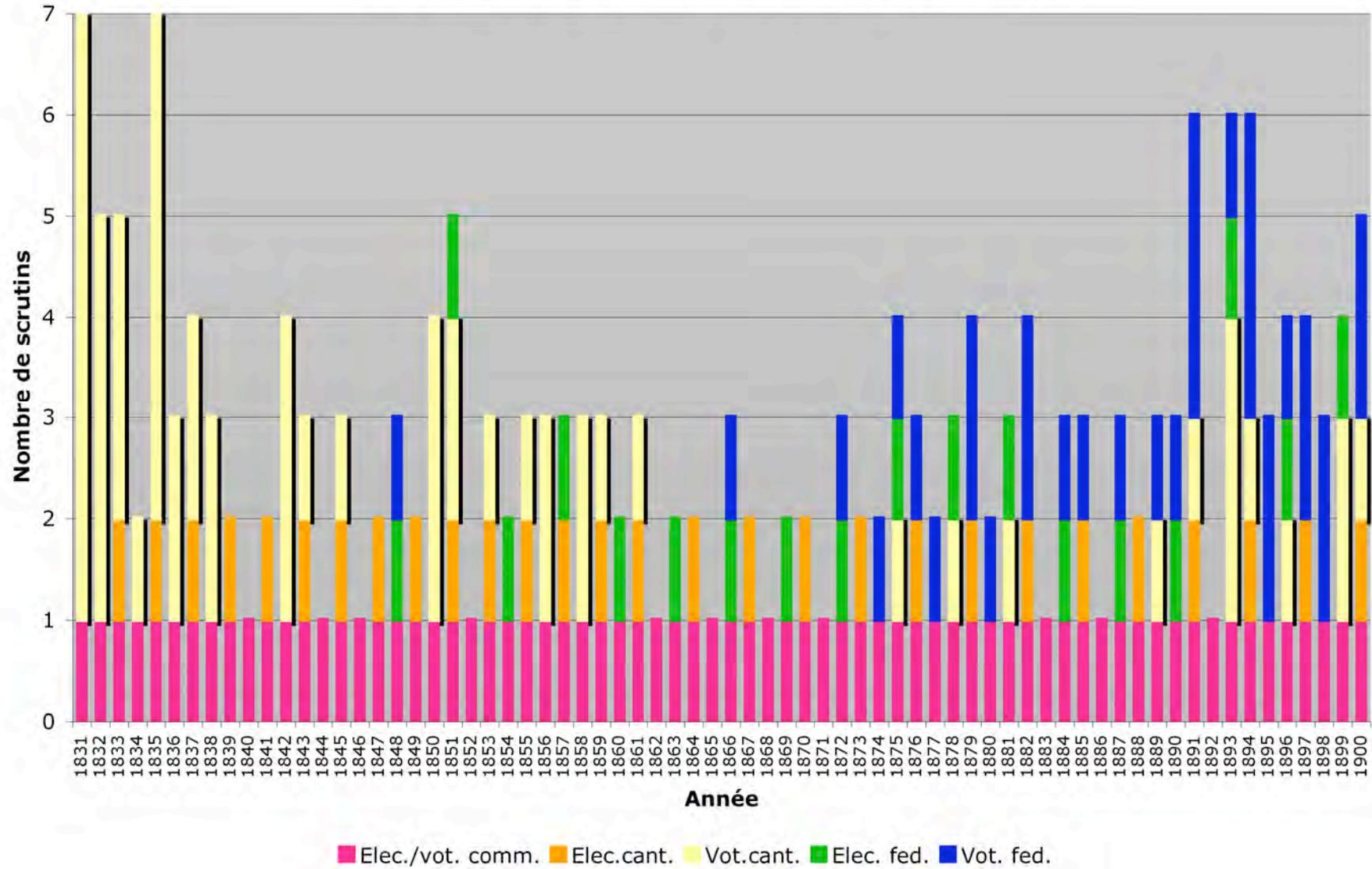
## Scrutins dans le canton de Fribourg 1831-1900



## Scrutins dans le canton d'Argovie 1831-1900



## Scrutins dans le canton de Saint-Gall 1831-1900



Encadré 25 . Tableaux de la fréquence des scrutins : remarques méthodologiques

*A. Sources*

Ces tableaux ont été établis à partir de comptages élaborés à partir des sources suivantes : les constitutions et les lois cantonales, la littérature secondaire sur les cantons déjà mentionnée ainsi que les traités de droit constitutionnel.

*B. Généralités*

Ces tableaux essaient d'illustrer l'évolution globale de la fréquence des scrutins dans quatre cantons entre 1830 et 1900. Ils donnent un premier aperçu de l'intensité de la vie politique. Mais ils ne disent rien sur la participation effective à ces scrutins.

Le choix de la chronologie est motivé comme suit : les années 1830 sont marquées par l'introduction progressive des élections directes des parlements cantonaux, des votes populaires sur les constitutions et de la généralisation des élections des autorités communales bien que ces dernières, contrairement aux deux autres, furent déjà mises en œuvre, selon les cantons, depuis 1803. La borne ultime est approximative : c'est au tournant du siècle en effet que s'introduit, puis se généralise, le scrutin dit individuel avec la suppression consécutive des assemblées de citoyens. En particulier pour les élections cantonales, mais aussi, de manière croissante pour les élections communales dans les communes plutôt urbaines, ou en tous les cas populeuses, où sont introduits des parlements communaux.

Ces représentations graphiques sont à manipuler avec précaution. Elles indiquent le nombre *minimal* de scrutins auxquels était convié tout citoyen du canton considéré. Plusieurs scrutins ont été délaissés : les élections complémentaires aux parlements cantonal et fédéral, qui ont pu être nombreuses, n'ont pas pu être prises en compte. De même, compte tenu de la complexité des formes d'organisation communale sur la période, je n'ai pas pris en compte les scrutins communaux lors desquels le corps électoral d'une commune élisait son pasteur, son curé, les membres de la commission scolaire, ni n'ai pu synthétiser de manière suffisante les modalités d'élection des juges et fonctionnaires dans certains cantons. Elles ont existé, notamment dans le canton d'Argovie et de Saint-Gall, mais il n'a pas été possible d'en identifier la fréquence.

Dernière mise en garde enfin : ces tableaux ne disent rien du lieu ni de la modalité du scrutin. Par exemple, si les élections au Grand Conseil ont lieu dans des assemblées de cercle ou de communes, elles sont comptabilisées comme élections cantonales. Le lieu du scrutin peut toutefois revêtir une importance déterminante dans le nombre : en effet, en particulier depuis la Loi fédérale de 1872, les élections et les votations fédérales se tiennent dans des assemblées communales. De même, le lieu des assemblées électorales cantonales fit souvent l'objet de conflit et les assemblées de cercle (ou de district) tendent à laisser la place aux assemblées de commune dans le dernier quart du vingtième siècle. Si bien qu'on peut imaginer qu'une même assemblée communale fut progressivement amenée à voter et/ou élire sur différents objets et limiter de fait le nombre de scrutins du calendrier citoyen.

*C. Séries : explications*

La série «*Elections et votations communales*», compte tenu de ce qui a été dit auparavant, est sans doute la plus fragile et la plus incomplète. Le système mixte peut être de deux types : soit il y a un parlement communal qui est compétent pour prendre certaines décisions mais qui, dans la règle, prépare les décisions à soumettre à l'assemblée communale elle-même annuelle ; soit l'érection d'un parlement communal est possible et/ou obligatoire en fonction de la population communale, auquel cas l'assemblée communale ne se réunit qu'une fois tous les trois ou quatre ans, selon les cantons, pour élire les autorités exécutives et désigner les représentants communaux. La littérature secondaire est pauvre sur ces questions et il n'a pas été possible, dans le cadre de cette recherche, de regarder en détail, sur toute la période et pour chaque canton, l'évolution des dispositions constitutionnelles ou législatives relatives à l'organisation communale.

Les quatre autres séries sont plus homogènes et ne posent pas de problème particulier.

*D. Les cantons : remarques spécifiques*

Argovie : Le canton ne connaît apparemment pas de système de parlement communal sur la période. Les assemblées communales sont donc probablement annuelles et procèdent, de plus, aux élections des autorités municipales tous les quatre ans selon un système mis en place en 1815.

Fribourg : Le canton instaure en 1864 un système de parlement communal facultatif pour les communes de plus de 1'000 habitants et obligatoire pour les villes de plus de 5'000. Il y en aura six en 1874 et qui seront mentionnées expressément dans la nouvelle loi sur les communs de 1894. (His, vol. 3, p. 949) Si bien que le nombre de scrutins communaux à partir de 1864 devrait être revu à la baisse selon le nombre de commune qui passent à un système représentatif et sur lesquels nous n'avons pas d'informations. Ce calendrier citoyen ne concerne donc plus, dès cette date, tous les citoyens fribourgeois, ceux des villes de plus de 5'000 habitants ne se réunissant plus que pour élire leurs autorités exécutives (conseil communal) et législatives (Conseil général). Ou, parfois, sur demande expresse d'une partie du corps électoral pour tenir une assemblée communale extraordinaire.

Vaud : la particularité de ce canton réside dans l'absence d'assemblées communales annuelles. Les citoyens d'une commune se réunissent tous les quatre ans pour élire leurs autorités.

Saint Gall : le canton ne connaît pas de système de parlement communal avant 1907, si bien que le nombre de scrutins communaux ne peut pas être altéré par ce fait dans la période considérée. Par contre, le canton est l'un de ceux où l'organisation communale est la plus complexe et sans doute que les assemblées communales étaient plus fréquentes qu'indiquées de manière minimale dans le tableau. De plus, avant la tenue proprement dite des assemblées communales devant procéder à l'élection des autorités municipales, des pré-assemblées se tenaient une semaine avant pour déterminer le mode de scrutin (écrit ou à mains levées). Autre spécificité : les nombreux scrutins relevés entre 1831 et 1837 et identifiés comme *scrutins cantonaux* sont le fait de *Veto-Bewegungen*. Compte tenu de leur déroulement, elles ne sont pas à proprement parler des scrutins forcément étendus sur tout le territoire : l'opposition à une loi par le veto se fait commune par commune, les résultats se cumulant pendant les 45 jours de délai. Sur les quarante mobilisations par veto entre 1831 et 1861, 19 sont qualifiées de plus étendues par Dietschi<sup>681</sup>, ce qui laisse augurer d'une mobilisation effective sur une bonne partie du canton. Parmi ces scrutins, la plupart n'ont été tenus que sur quelques communes et ne concernent donc de loin pas tous les citoyens saint-gallois.

Tableau 13: nombre de scrutins par période

	Vaud	Fribourg	Argovie	Saint-Gall
1831-1847	10	23	23	55
1848-1873	26	41	68	62
1874-1900	48	74	115	88
TOTAL	84	138	206	205

<sup>681</sup> Dietschi (U.), *Das Volksveto in der Schweiz, op. cit.*, p. 67.

Tableau 14 : nombre et type de scrutins par canton

1831-1900	Vaud	Fribourg	Argovie	Saint-Gall
Commune	17	70	70	70
Elections cantonales	17	14	17	28
Votations cantonales	5	6	68	56
Elections fédérales	18	18	18	18
Votations fédérales	33	32 <sup>682</sup>	33	33

Ces tableaux offrent un premier cadrage des rythmes et des lieux de la politisation. Sur le long terme, tous les cantons connaissent une augmentation du nombre de scrutins annuels, en particulier à partir des années 1870 et l'introduction du referendum facultatif fédéral auquel il est fait fréquemment recours. Tenues régulièrement depuis les années 1830, les élections et votations communales et les élections cantonales, ainsi que les élections fédérales depuis 1848 et les votations depuis 1874 ne sont pas déterminantes. L'élément discriminant qui différencie les cas est sans aucun doute la fréquence des votations cantonales. Ce sont elles qui occupent le devant de la scène politique à Saint-Gall entre 1831 et 1837, ce sont elles qui, dès 1869, contribuent à une forte augmentation des scrutins dans le canton d'Argovie. Un citoyen saint-gallois et un citoyen argovien sont appelés plus souvent à voter ou à élire qu'un Fribourgeois ou qu'un Vaudois. Par exemple, sur la période 1870-1880, un Argovien consciencieux a pu se déplacer 48 fois dans une assemblée, (soit en moyenne plus de quatre fois par année !) alors que dans la même période, un Fribourgeois et un Vaudois n'ont eu l'occasion de s'y rendre respectivement que 23 et 16 fois.

---

<sup>682</sup> Fribourg compte une votation de moins étant donné que c'est le Grand Conseil et non le corps électoral qui a adopté la Constitution fédérale du 12 septembre 1848.

Ce calendrier ne dit en revanche rien sur la participation effective qui peut énormément varier, d'un canton à l'autre, d'un scrutin à l'autre, d'une période à l'autre. Mais il offre un premier cadrage, vu d'en haut, des lieux et des rythmes de la politisation dans les différents cantons. Pour saisir au plus près leurs déclinaisons, il faut éclairer par quelques coups de projecteurs sur les situations cantonales les logiques de transformations des assemblées.

### 4.3. Les transformations des assemblées

Le récit des assemblées électorales vaudoises de 1845 a mis en évidence l'ambivalence de réunions fortement marquées par une logique communautaire et esquissant en même temps les prodromes d'un vote individuel. Cet équilibre instable se retrouve dans le fonctionnement des assemblées en d'autres temps et en d'autres lieux. Nous l'illustrerons en soulignant d'abord les règles et les pratiques qui renforcent un vote largement encadré par les autorités et l'inscrivent dans une logique du devoir. Ensuite, c'est la progressive apparition de dispositifs et de rhétoriques spécifiques que nous saisissons en mettant l'accent sur le secret du vote, de l'évocation de son principe aux modalités discutées de son instrumentation.

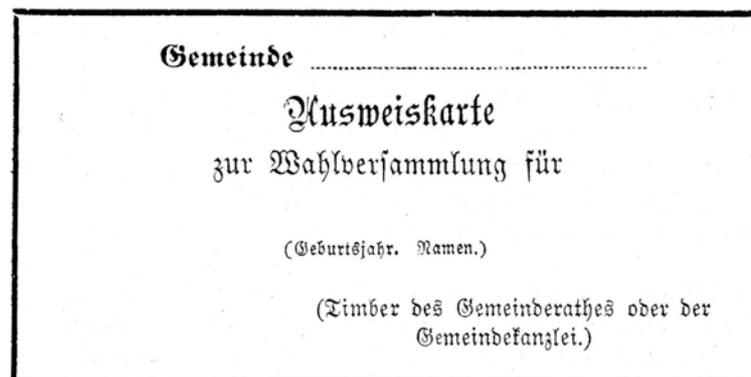
#### 4.3.1. Un vote sollicité et encadré

Les assemblées communales dans les cantons de Fribourg, Argovie et Saint-Gall et, dans une moindre mesure dans le canton de Vaud, ont constitué un stock d'expériences depuis le début du siècle. De même, des élections au Grand Conseil avaient déjà eu lieu, à un rythme certes moindre et avec un corps électoral plus restreint. La participation à des réunions de ce type n'étaient donc pas, au début des années 1830, chose entièrement nouvelle, ni pour les autorités chargées de les organiser, ni pour tous les citoyens. La nouveauté réside toutefois dans le fait que la plupart des élections communales ou cantonales sont désormais directes et qu'elles interviennent à des rythmes plus soutenus. L'importance accordée par les autorités

politiques à ces nouveaux scrutins se traduit notamment dans les modalités de convocation et du contrôle de la présence aux assemblées.

La mobilisation des citoyens au son de la cloche le jour de l'assemblée est une modalité fréquente. Mais elle n'est que l'aboutissement spectaculaire d'un travail d'annonce qui commence plus tôt. En règle générale, sitôt la convocation aux assemblées émise par le Conseil d'Etat, l'information est relayée par les préfets, puis les autorités communales, en général par voie d'affiche. Celles-ci révisent alors les registres communaux, les laissent à disposition des citoyens pendant un délai variable (il sera de dix jours dans le canton d'Argovie en 1841 par exemple) et les retournent au président du bureau. Parfois, c'est même l'huissier communal qui, de foyer en foyer, apporte la convocation à l'assemblée. Si le citoyen en question est absent, une personne majeure ou un membre de la famille a l'autorisation d'ouvrir la lettre<sup>683</sup>. Cette lettre, dès 1867, en tous les cas, peut contenir une carte de légitimation destinée à remplacer l'appel nominal dans les communes ou les assemblées qui auront décidé de le supprimer. Il n'y avait donc apparemment pas de carte civique avant cette date dans le canton d'Argovie, mais simplement une invitation à y participer. A l'inverse, dans le canton de Vaud, dès les années 1830, chaque citoyen recevait une carte de légitimation.

Figure 1: Modèle de carte de capacité civique dans le canton d'Argovie en 1868



Source : «Wahlverordnung für die Gesamtterneuerung des Großen Rathes. Vom 16. Hornung 1868», *Gesetzessammlung des Kantons Aargau*, Neue Folge, 6, 1868, p. 313.

<sup>683</sup> Les visites de l'huissier sont prévues par la loi argovienne de 1841, les détails sur les personnes autorisées à ouvrir la missive dans la loi de 1867. Il est difficile de savoir qui occupe cette fonction dans les communes. Est-ce une figure familière ou une figure d'autorité ?

Mais pour convaincre le citoyen de l'importance de l'acte électoral, les autorités argoviennes n'ont pas uniquement prévu ce mode de convocation individualisé par un représentant officiel de l'administration. La lettre que tout citoyen reçoit de l'huissier communal constitue moins une aimable et courtoise invitation qu'une injonction<sup>684</sup>. Il est en effet rappelé dans la missive que la participation aux assemblées est, sous peine de sanction, obligatoire. Cette mesure commune à plusieurs cantons suisses fut introduite dans le canton de Saint-Gall en 1835 déjà et mérite que l'on s'y arrête.

### *Une pédagogie citoyenne : la participation obligatoire à Saint-Gall*

En 1831, le Conseil d'Etat saint-gallois constate et déplore une désaffection importante de la participation des citoyens aux assemblées. S'il concède que la faible fréquentation des assemblées de district prévues pour l'élection des députés peut en partie s'expliquer par les contraintes liées au déplacement de la commune de domicile au chef-lieu du district, il constate une même tendance pour les assemblées communales et tente d'instaurer, pour y remédier, le principe de la participation obligatoire. Amorcé à l'automne 1832, le processus aboutira avec la loi de 1835<sup>685</sup>.

C'est en 1832 déjà qu'un premier projet de loi est proposé par le Conseil d'Etat. Dans la commission qui l'a soumis alors au Grand Conseil, on retrouve deux des leaders libéraux de la révision constitutionnelle, Anton Henne et Gallus Jakob Baumgartner. Entre le premier projet de 1832, puis celui de 1833 et enfin la version finale, la portée des sanctions a diminué. Elles se réduisent alors à des amendes de

---

<sup>684</sup> Un décret de 1857 relatif à l'élection du Conseil national de même que la loi électorale fribourgeoise de 1861 prévoient également la visite personnelle d'un employé communal chargé de distribuer la carte de capacité civique et le bulletin de vote au domicile de chaque électeur. Il n'y a pas, toutefois, d'obligation ni de régime de sanction. «Décret du 7 septembre 1857 concernant les élections fédérales», *BOL*, 1857, pp. 119 sq. et «Loi électorale du 22 mai 1861 concernant la nomination des députés au Grand Conseil et arrêté d'exécution du 30 août 1861», *BOL*, 1861, pp. 111 sq.

<sup>685</sup> «Gesetz über Strafbestimmungen gegen nachlässigen Besuch der Bezirksgemeinden, Bürger- und Genossenversammlungen (21. Februar 1835. In Kraft getreten am 23. April 1835)», *GSSG*, 1835, pp. 62-66.

respectivement 5 et 1 *Gulden*<sup>686</sup> pour les assemblées de district et de communes, alors qu'il avait été prévu, en 1832, une interdiction de porter plainte devant les tribunaux pendant une année en cas d'absence lors d'une assemblée de district. En même temps que les sanctions sont (relativement) allégées, la liste des excuses autorisées s'allongent. En 1832, seuls les plus de soixante ans, de même que les citoyens malades «attestés» et ceux empêchés pour des raisons professionnelles impératives sont libérés de l'obligation. En 1835, sont finalement également excusés ceux qui participent à un baptême, une naissance ou à un enterrement d'un membre de la famille<sup>687</sup>.

En première analyse, il est clair que l'obligation de participer aux assemblées illustrent une conception du vote comme devoir envers la communauté davantage que comme droit individuel. La convocation personnelle par un huissier communal en Argovie et plus généralement la hauteur des sanctions prévues signalent en creux l'importance accordée à ce geste par les promoteurs de cette mesure. En même temps, il s'agit bien d'une obligation de participer et non d'une obligation de voter. Le choix des députés doit se porter sur les plus capables et les plus habiles à occuper le poste selon une formule que l'on retrouve dans le serment soumis aux électeurs vaudois en 1845. Dès lors, aux yeux des libéraux, toute personne n'est pas à même d'effectuer un choix et qu'il faut laisser les plus capables présider à la formation de la représentation nationale. En même temps, ces assemblées constituent un lieu d'apprentissage civique à valoriser. Lors des débats sur la majorité politique à l'assemblée constituante de 1830, Anton Henne n'avait-il pas proposé l'instauration d'une espèce de noviciat de trois ans au cours duquel tout citoyen de 18 ans pourrait se sensibiliser à la chose électorale et «apprendre des plus anciens» ?<sup>688</sup> La participation obligatoire constitue alors à ses yeux la

---

<sup>686</sup> Selon Gruner, ces amendes sont «extrêmement élevées». En 1848, le salaire d'un journalier moyen se montait à 2 francs. Or, 1 *Gulden* équivaut à peu près à 4 francs, soit deux salaires journaliers. Et 5 *Gulden* correspondent alors à 20 francs, soit dix jours de travail... Gruner (E.), *Les élections au Conseil national, op. cit.*, p. 109 (note 49).

<sup>687</sup> Dans le canton d'Argovie, un système analogue existe. La liste des excuses est moins précise. Des excuses peuvent être faites oralement ou par écrit auprès du juge de paix, par ailleurs président du bureau. Celui-ci, flanqué des syndics des communes présents lors des assemblées de cercle possède les pleins pouvoirs pour trancher, à l'issue de l'assemblée, de la validité des excuses recueillies. «Organisation der Kreis- und Bezirkswahlversammlungen. Gesetz vom 5. Wintermonat 1841», *GSAG*, 1846, article 101.

<sup>688</sup> Henne (A.), *Verhandlungen des Verfassungsrathes, op. cit.*, p. 197, notre traduction.

transposition de ce principe à l'ensemble des citoyens actifs mais apparemment peu concernés.

Mais cette représentation du vote comme devoir n'est pas exempte de considérations plus directement politiques. Le constat désabusé émis par le Conseil d'Etat saint-gallois à l'appui de cette mesure signale que le nouveau corps électoral ne semble pas s'être outre mesure intéressé à user des compétences nouvellement acquises, ce qui montre là encore que le seul fait d'avoir le droit de vote n'implique pas un intéressement immédiat à la chose politique. Ce constat est sans doute valable pour les assemblées politiques ordinaires consacrées aux élections communales et cantonales. Par contre, les nombreuses mobilisations menées dans le cadre des *Vetobewegungen* dès 1831, montrent qu'une partie au moins du corps électoral s'est fortement impliqué dans les premières années du nouveau régime. Le nouveau droit de veto introduit fut en effet massivement utilisé dans les premières années du régime par les catholiques-conservateurs, essentiellement issus des régions périphériques et promoteurs d'un régime de *Landsgemeinde* lors des débats de la Constituante<sup>689</sup>. Compte tenu de la complexité de la procédure de *veto*<sup>690</sup>, il est remarquable qu'à quatre reprises entre 1831 et 1835, les mobilisations aboutirent au rejet de la loi contestée.

C'est sans doute ces premières démonstrations de force de l'opposition catholique qui ont dû conduire le Conseil d'Etat, à majorité libérale-radical, à tenter de limiter leur influence. Le contexte politique qui encadre l'introduction de cette mesure est particulier. Les deux premiers vetos ont été conduits avec succès en juillet et en août 1831, soit quelques mois seulement après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution<sup>691</sup>. Les sources manquent pour rendre compte des motifs ayant conduit la majorité libérale-radical à adopter une telle mesure. On peut faire

---

<sup>689</sup> Cf. chapitre 2.

<sup>690</sup> Rappel : dans un délai de 45 jours à compter de la date d'adoption d'un acte législatif, 50 citoyens d'une commune peuvent exiger la tenue d'une assemblée communale («*Veto-Gemeinde*»). L'assemblée vote sur la proposition et si la majorité des membres présents acceptent la loi, tous les citoyens de la commune sont considérés comme ayant accepté. A l'inverse, si la majorité de l'assemblée décide de soutenir le veto, seul un décompte individuel est effectué. A la fin des 45 jours, en additionnant les voix individuelles, la loi est rejetée uniquement si la majorité des citoyens du canton est atteinte.

<sup>691</sup> Les deux lois portaient sur la tenue des auberges et sur le colportage. Dietschi (U.) , *Das Volksveto in der Schweiz, op. cit.*, p. 67. Dietschi fournit par ailleurs un tableau des différents objets soumis au veto entre 1831 et 1861 et les résultats, lorsqu'ils sont disponibles, des voix récoltées par l'opposition à l'occasion des *Vetogemeinden*.

toutefois l'hypothèse suivante : compte tenu de la forte capacité de mobilisation des catholiques-conservateurs dans le cadre des *veto*, on peut imaginer qu'ils étaient tendanciellement plus présents également dans les assemblées électorales ordinaires. Dès lors, usant d'une rhétorique de l'intérêt général valorisant la participation citoyenne, le Conseil d'Etat, avec la participation obligatoire, cherchait avant tout à juguler l'influence (en cours déjà ou à venir) des catholiques dans l'ensemble des assemblées.

On peut se demander en quoi la seule *présence* obligatoire et non le *vote* obligatoire put modifier quoi que ce soit dans les rapports de force au sein des assemblées. La présence obligatoire, compte tenu du vote à mains levées, représente une pression importante pour tout citoyen conduit sans doute à émettre un vote qu'il n'aurait pas effectué autrement. En obligeant tout citoyen à participer, le Conseil d'Etat vise probablement à mobiliser ses soutiens potentiels pour contrer les catholiques-conservateurs. D'ailleurs, il est à noter que la participation obligatoire est une disposition qui ne concerne pas les assemblées de *veto*, instrument précisément privilégié par l'opposition catholique. En l'instaurant à ce niveau-là aussi, il aurait pris le risque que des citoyens indécis ou désintéressés garnissent les cohortes d'opposants lors de ces assemblées particulières.

Il est évidemment difficile de saisir les conséquences d'une telle mesure sur la politisation des individus, ainsi que ses effets sur la participation. En 1835 en tous les cas, selon le Petit Conseil, l'efficacité des sanctions laisse à désirer, les communes s'octroyant apparemment le droit d'accepter d'autres excuses que celles prévues par la loi<sup>692</sup>. La présence obligatoire sera maintenue, inscrite même dans la Constitution en 1861, et elle passera le cap de celle de 1890. La justification apportée à cette mesure par les promoteurs d'un texte qui est alors marqué du sceau démocrate (prodromes de l'Etat social et instruments de participation directe étendus) sera analogue à celui de 1835, une rhétorique d'intérêt général qui n'est sans doute pas exempte d'intérêts plus directement électoraux : «Compte tenu de l'extension des droits populaires, il s'agit de faire concourir le cercle le plus large possible de citoyens à la décision démocratique»<sup>693</sup>.

---

<sup>692</sup> Röhl (M.), *Die politischen Rechte, op. cit.*, p. 34, qui cite un rapport d'activité du Petit Conseil.

<sup>693</sup> *Ibid.*, p. 37, l'auteur cite en substance les débats sur la révision de 1890. His prétend par erreur que c'est le droit de vote obligatoire qui a été alors introduit.

Si Saint-Gall fut le premier canton à introduire le principe de la participation obligatoire, il sera bientôt suivi par une dizaine d'autres états qui feront de même entre 1842 (Glaris) et 1908 (Appenzell Rhodes-Extérieures)<sup>694</sup>. Ce principe, assorti de sanctions parfois conséquentes<sup>695</sup>, constitue à n'en pas douter une incitation forte pour tout citoyen et définit les contours d'un vote très encadré, voire contraint. Introduit uniquement dans les cantons alémaniques, l'obligation de participer sera bientôt assortie ici ou là du vote obligatoire<sup>696</sup>. Cette mesure est adoptée progressivement dans plusieurs cantons, essentiellement à partir des années 1870. Selon His, c'est à la suite de l'adoption de nouveaux droits politiques que les différents parlements ont affiché le souci de fixer les conditions d'une participation effective du corps électoral à la vie politique. A l'exemple du canton de Vaud toutefois, on verra que l'obligation de voter, discutée mais rejetée à deux reprises, est à la fois motivée par des considérations de ce type qui inscrivent le vote comme un devoir à remplir envers l'Etat et/ou la communauté nationale, mais elle est aussi, à l'image de l'obligation de voter introduite à Saint-Gall en 1835, liée à des enjeux plus directement politiques.

### *Le vote obligatoire dans le canton de Vaud*

Lors de l'Assemblée constituante de 1861, c'est un député, Chappuis-Vuichoud proche de Jules Eytel<sup>697</sup> et des dissidents de gauche du parti radical au

---

<sup>694</sup> His (E.), *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts, op. cit.*, vol. 3, p. 530-531. Il cite parfois deux dates pour le même canton, sans préciser les modalités précises ni les modifications adoptées.

<sup>695</sup> L'obligation de participer relève parfois davantage d'une injonction morale sans menace de sanction : à Nidwald par exemple, il est dit que tout citoyen doit «participer de manière appliquée» à la *Landsgemeinde*. His (E.), *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts, op. cit.*, vol. 3, p. 531. Notre traduction.

<sup>696</sup> Ainsi Soleure (1856), Schaffhouse (1855), puis Aarau (1885), Neuchâtel (1891). A tort, His mentionne Saint-Gall en 1890. Or, on l'a vu, il ne s'agit toujours que de la participation obligatoire.

<sup>697</sup> Jules Eytel (1817-1873), avocat, proche de Druey et de Delarageaz en 1845, est élu au Grand Conseil en 1845. Il reprend les rênes de l'Association patriotique une fois Delarageaz élu au Conseil d'Etat. Dans les années 1850, il critique les positions de ses anciens amis. Partisan de la ligne ferroviaire Lausanne-Berne, il se rapproche de fait des libéraux dans une opposition hétéroclite contre le Conseil d'Etat radical. Promoteur de la révision ratée de 1859, il sera toutefois l'un des vainqueurs de celle de 1861. Elu au Conseil d'Etat entre 1862 et 1863, il sera ensuite Conseiller national à deux reprises jusqu'à sa mort. Cf. Meuwly (O.), «Jules Eytel», notice biographique disponible sur le site du *Cercle démocratique* : <http://www.cercle->

pouvoir qui propose d'introduire dans la Constitution un article sur le vote obligatoire pour tout électeur en matière cantonale et fédérale. Il trouve un fervent partisan en Paul Cérésolle, jeune député radical mais critique envers le gouvernement<sup>698</sup>. Le Conseil d'Etat radical, Delarageaz en tête, était sorti affaibli de diverses luttes politiques des années 1850. La question de la ligne des chemins de fer Lausanne-Berne, des questions fiscales et religieuses ont notamment contribué à renforcer à la fois une opposition libérale et une opposition de gauche. Le fait de retrouver parmi les partisans du projet de droit de vote obligatoire deux représentants d'un des groupes à l'origine de la demande de révision de la Constitution radicale de 1845 n'est pas sans rappeler le contexte saint-gallois de 1835. Toutefois, les intérêts proprement électoraux ne sont pas facilement identifiables.

Le vote obligatoire proposé par un membre de la commission ne fit pas l'objet d'un débat passionné. Cérésolle, dans ce qui est la seule intervention un peu conséquente et argumentée, cherche essentiellement à fonder cette mesure au nom de l'intérêt général en enserrant la citoyenneté dans une dialectique des droits et des devoirs. Il pose d'abord ce qui est, selon lui, un principe nécessaire à l'existence de l'Etat : *« Il est évident qu'une démocratie reposant sur le suffrage universel ne peut exister que si ce rouage, qui est à la base de tout l'organisme, fonctionne : or, pour qu'il fonctionne, il faut que les électeurs s'approchent du scrutin »*<sup>699</sup>. Il concède alors que le vote obligatoire suit cette fin et qu'en conséquence il peut limiter les libertés individuelles. Mais il avance d'autres situations dans lesquelles un citoyen se voit imposer une charge sans le demander : personne ne peut refuser d'être tuteur ou de siéger dans un jury pénal. De même, tout citoyen est amené à servir militairement : *« Le devoir du juré, celui du soldat, ont pour corrélatifs des droits. De même le droit de voter a pour corrélation le devoir de remplir ses obligations d'électeur en participant aux opérations électorales. Le vote obligatoire se justifie donc aussi bien en théorie que les autres obligations*

---

democratique.org/target/body/figures/eytel\_jules.html. Le *Cercle*, créé en 1843, est une société qui sans être directement rattachée au parti radical en est un vivier de recrutement important.

<sup>698</sup> Paul Cérésolle (1832-1905), avocat, député à la Constituante en 1861, Conseiller d'Etat entre 1862 et 1866, puis Conseiller national, il sera ensuite Conseiller fédéral entre 1870 et 1875. A la tête du Département de Justice et Police en 1874, il défendra le projet d'unification du droit de vote fédéral évoqué au chapitre précédent.

<sup>699</sup> BAC, *op. cit.*, p. 958.

*sociales*»<sup>700</sup>. Constatant ensuite, chiffres à l'appui, que la participation des citoyens vaudois aux derniers scrutins des années 1850, en particulier fédéraux, est très faible, il aimerait bien, invoquant l'exemple de Solon, que chacun soit «forcé d'avoir une opinion politique [car] une république ne subsiste que par l'indépendance des volontés et des caractères ; les indifférents et les lâches entravent son développement»<sup>701</sup>.

Ses opposants lui concèdent l'idée que le vote implique en retour une obligation, mais celle-ci ne peut être au mieux que «morale». Leurs arguments sont davantage pragmatiques : à quoi bon forcer un citoyen à voter s'il peut voter blanc ? «C'est comme s'il ne votait pas», dit par exemple le député Gottofrey, pourtant libéral-conservateur comme Cérésolle. Sont surtout avancées comme justification les conséquences d'une éventuelle amende qui creuserait les inégalités entre les «riches [qui] pourraient facilement s'abstenir du vote en payant [...], tandis que les pauvres seraient obligés de venir voter»<sup>702</sup>. Dans la même idée, Borgognon est convaincu qu'une telle mesure conduit à «ravir au pauvre ouvrier le peu de liberté qu'il a — et il n'en a pas d'autre — celle d'aller se promener le dimanche avec sa famille ; et ces citoyens-là, s'ils ne vont pas voter, approuvent ce que font ceux qui y vont»<sup>703</sup>. Est-ce là une forme de défense d'un *statu quo* favorable aux radicaux qui craignent avant tout qu'une obligation générale de voter les fragilisent un peu plus encore dans les élections à venir ? Difficile à dire. Le projet n'est pas adopté, mais la question va resurgir trente ans plus tard et cette fois, les arguments directement politiques et juridiques prennent le pas sur les considérations morales.

Le projet élaboré par le Conseil d'Etat est discuté en novembre 1893 par le Grand Conseil. Il n'a pas plus de succès. La commission décide de ne pas entrer en matière et l'objet sera reporté à la session de printemps mais ne réapparaîtra plus. Il portait uniquement sur les élections et les votations fédérales. L'argument principal des opposants tourne autour de la compatibilité d'une telle mesure avec le droit fédéral. En particulier, il s'agit de savoir comment imposer un vote obligatoire tout en facilitant le vote de ceux qui ne peuvent se rendre au scrutin pour diverses raisons. Le vote par poste ou le bulletin remis à un autre citoyen contredisent la loi

---

<sup>700</sup> *Ibid.*, p. 959.

<sup>701</sup> *Ibid.*, p. 960.

<sup>702</sup> *Ibid.*, p. 962.

<sup>703</sup> *Ibid.*, p. 964.

fédérale de 1872 qui exige que chaque électeur se rende personnellement au lieu du vote. Le rapporteur de la commission ajoute toutefois que sur le principe, il n'est pas opposé au vote obligatoire<sup>704</sup>. Dans le rapport de la commission toutefois, l'argumentaire est plus développé<sup>705</sup>.

C'est toujours le constat d'une relative désaffection citoyenne qui a poussé le Conseil d'Etat à proposer cette mesure. Les nombreuses votations fédérales tenues depuis 1874 lui en fournissent des preuves statistiques. Ils n'étaient que 20'000 citoyens vaudois sur 60'000 inscrits lors de la dernière votation<sup>706</sup>. Et, plus largement, il n'est pas rare de constater un taux de participation d'à peine plus de 20%. Si le rapport s'étend ensuite sur les questions de mise en œuvre concrète et de conformité avec le droit fédéral, deux autres types d'arguments méritent l'attention. Pour la première fois, une argumentation strictement juridique fait son apparition. Cérésolé, en 1861, procédait certes par analogie avec d'autres droits pour justifier l'obligation du vote. Abandonnant cette rhétorique, la commission, dans son rapport, tend à traiter cette question sous l'angle, nouveau, de la doctrine juridique naissante. Invoquant une dialectique déjà entrevue des droits et des devoirs, elle soutient qu'être électeur c'est, à proprement parler, «remplir une fonction autant qu'exercer un droit», citant un juriste français<sup>707</sup>. Plus de référence au service militaire ou à la tutelle, mais une justification *per se*, le droit de vote est désormais saisi en tant qu'objet de la science juridique naissante<sup>708</sup>.

Des arguments directement politiques sont avancés à l'appui de l'innovation proposée : l'usage de plus en plus fréquent du droit d'initiative mais «surtout la présence dans le pays d'un parti qui apporte dans notre vie publique des éléments

---

<sup>704</sup> BSGCVD, 1893 (automne), Lausanne, Couchoud, 1893, p. 92-94.

<sup>705</sup> «Rapports et pièces annexes n°XVII. Vote obligatoire», *Ibid.*, pp. 171-181.

<sup>706</sup> Il s'agit du scrutin du 20 août 1893, issue d'une initiative populaire et qui portait sur l'interdiction de l'abattage du bétail selon le rituel israélite. Qui fut acceptée...

<sup>707</sup> Paul Lafitte, *Le suffrage universel et le régime parlementaire*.

<sup>708</sup> Il n'est pas possible ici de retracer l'histoire du traitement du vote obligatoire dans le droit public naissant de la fin du dix-neuvième. Selon la bibliographie d'un ouvrage ultérieur consacré à cette question, les premières études apparaissent à la toute fin du dix-neuvième siècle, en France et en Allemagne. Le premier article écrit sur la situation en Suisse est peut-être celui de Schollenberger (J.), «Der Stimmzwang in der Schweiz», *Revue suisse de droit pénal*, 10, 1897, pp. 78 sq. Cité par Tobler (C.), *Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen*, Zürich, 1945. Parmi les auteurs cités, avec des références ma foi incomplètes, on trouve Vutkovich, Spira, Triepel en allemand ou, en français, Coutant (P.), *Le vote obligatoire*, Paris, Chevalier-Marescq, 1898 et Adolph (A.), *Le vote obligatoire*, Paris, Pedone, 1901.

de trouble obligent le législateur à aviser»<sup>709</sup>. Qui donc est ce parti ? L'ennemi est clairement désigné : les socialistes. «Qui sait si nous ne serons pas bientôt en présence d'une demande de grève générale ?» Mais la commission reste confiante «dans le bon sens du peuple, dans son intelligence et dans ses lumières». Toutefois, le risque existe, car le vote obligatoire, «s'il est une arme, elle a deux tranchants à sa lame». En effet, «rien ne nous garantit qu'un beau jour l'un ou l'autre ne se laisse tenter par les apparences séduisantes d'une proposition très subversive». Même si «ni le peuple suisse, ni le peuple vaudois ne [...] paraissent disposés à bouleverser l'Etat ou à courir les aventures socialistes ou autres»<sup>710</sup>, cet argument a sans doute compté dans le rejet final du projet par la commission<sup>711</sup>.

### *Dissuader les électeurs : le serment sous le régime radical fribourgeois*

Les autorités n'ont pas toujours cherché à mobiliser les électeurs. A Fribourg, entre 1847 et 1856, les radicaux sortis vainqueurs du conflit du *Sonderbund* ont au contraire tout fait pour éloigner les électeurs et limiter la participation d'un corps électoral qu'il savait plutôt acquis au parti conservateur.

Le nouveau Grand Conseil élu en décembre 1847 est entièrement aux mains des représentants du nouveau pouvoir. Sur les 75 sièges, ils en occupent près de 65. La Constitution, rédigée en commission par trois légistes radicaux, est adoptée en mars 1848 par le Grand Conseil sans que le peuple ne puisse donner son avis<sup>712</sup>. L'automne de la même année, tous les cantons suisses soumettent la nouvelle Constitution fédérale au corps électoral, sauf à Fribourg où c'est le Grand Conseil qui est chargé de donner son accord. Dans le prolongement, les premières élections

---

<sup>709</sup> «Rapports et pièces annexes n°XVII. Vote obligatoire», art. cit., p. 172.

<sup>710</sup> *Ibid.*, p. 172 pour l'ensemble des citations de ce paragraphe.

<sup>711</sup> Une réflexion a été menée par les autorités fédérales sur ce sujet en 1918. Voir AF E22/851. Peut-être que là également, la forte mobilisation du mouvement ouvrier a pu pousser le Conseil fédéral à envisagé le vote obligatoire pour tempérer les effets éventuels des ardeurs révolutionnaires du Comité d'Oltten...

<sup>712</sup> Pour un résumé de l'histoire politique de cette période, on peut lire «Le régime radical 1847-1856», in Ruffieux (R.), Dir., *Histoire du Canton de Fribourg*, Fribourg, Commission de publication de l'Histoire du Canton de Fribourg, 1981, vol. 2, pp. 838-849. Aussi, Ruffieux (R.), *Idéologie et nécessité. Essai sur le régime radical fribourgeois*, Fribourg, 1957.

fédérales sont organisées et le système prévu par les autorités radicales va déployer des effets dévastateurs sur le camp catholique.

D'abord, les électeurs sont appelés, comme dans le canton de Vaud, à prêter serment. Mais ils doivent prêter serment sur deux textes, les constitutions cantonale et fédérale, qu'ils n'ont pas pu adopter et qui contiennent, aux yeux des catholiques, de nombreuses dispositions inacceptables<sup>713</sup>. Ce serment, introduit pour les seules élections fédérales de l'automne 1848, sera étendu à l'ensemble des scrutins cantonaux dès 1849<sup>714</sup>. Le contrôle est strict : le syndic de la commune où se déroule l'assemblée électorale réunit devant lui les citoyens par groupes de vingt et qui doivent, chacun leur tour, prêter serment. C'est ensuite que chaque individu reçoit une «carte de capacité électorale» qu'il placera «à la coiffure» s'il entend pénétrer dans l'enceinte de l'assemblée délimitée «par un cordeau ou de toute autre manière»<sup>715</sup>. Les «spectateurs» sont tenus de respecter une distance de vingt pas.

Ces mesures, de même qu'un nouveau découpage électoral, permettent aux radicaux de rafler les cinq sièges à la députation au Conseil national. De fait, les radicaux ont touché juste si l'on en croit les tactiques adoptées par la suite par le mouvement catholique. Exclu de la scène électorale, c'est le terrain des mobilisations de masse qu'il va investir en réclamant, précisément, l'abolition du serment et une votation populaire sur la Constitution cantonale. Les pétitions et les recours adressés aux autorités fédérales entre 1848 et 1852 se verront opposer une fin de non-recevoir et ne changeront rien dans l'immédiat. C'est suite à l'assemblée de Posieux en 1852 qui réunit près de 15'000 individus sur un corps électoral de

---

<sup>713</sup> Notamment, dans la constitution cantonale, la cession des biens du clergé aux autorités civiles (sur l'importance de ces biens et plus largement sur la «commotion» subie par l'Eglise sous le régime radical, Python (F.), *Le clergé et le pouvoir politique à Fribourg 1856-1881*, Fribourg, Editions Universitaires, 1974, en particulier les pages 74-100). Mais aussi la décision adoptée en janvier 1848 et qui fait suite à la décision de la Diète, de demander aux vaincus du *Sonderbund* de payer les frais du conflit.

<sup>714</sup> Voir respectivement «Décret du 23 septembre 1848 concernant la nomination des députés au Conseil national», *BOL*, 1848, pp. 450-454 et l'arrêté d'exécution qui suit ; et le «Décret du 23 janvier 1849 au sujet du serment à prêter pour pouvoir voter», *BOL*, 1849, pp. 29-30. L'argument invoqué à l'appui de cette mesure, la nécessaire harmonie des «conditions à remplir pour l'exercice du droit de citoyen actif» en matière fédérale, cantonale et communale, est un peu spécieux, voire de mauvaise foi, compte tenu de l'extrême diversité des situations cantonales et de la quasi inexistence d'un droit fédéral à cette époque.

<sup>715</sup> «Arrêté d'exécution», art. cit., pp. 458-459. On apprend également qu'une couleur différente est prévue pour les cartes électorales de chacun des cinq collèges prévus pour l'occasion : vert, jaune, bleu, rouge et blanc.

22'000 citoyens<sup>716</sup>, que le régime radical décide de supprimer le serment. Concession faite sous la pression, décidée en échange de la dissolution du Comité de Posieux, instigateur des mobilisations<sup>717</sup>. En 1854, lors des élections fédérales, la participation passe de 25% à 74%. Dès lors, les rapports de force se modifieront sans cesse et les radicaux cumuleront les défaites. En décembre 1856, lors du renouvellement du Grand Conseil prévu par la Constitution de 1848, les radicaux n'obtiennent plus que trois sièges sur les 67 à repourvoir<sup>718</sup>. Selon Python, cette victoire est avant tout celle «d'une société rurale, traditionaliste, fortement encadrée par les curés à qui la démocratie ne répugnait pas, médiatisée qu'elle pouvait être par des notables sensibles à leurs influences»<sup>719</sup>.

A la différence de la participation ou du vote obligatoires dans les cantons de Vaud et de Saint-Gall, le serment imposé par les radicaux fribourgeois n'a jamais été accompagné de justifications morales, juridiques ou religieuses. Il est davantage une arme symbolique utilisée à des fins clairement politiques : juguler la participation des catholiques. Si dans les faits son introduction conduit à l'exclusion des catholiques et son abolition à leur renouveau politique, il faut se garder de penser qu'il a en lui-même une efficacité propre. Sans doute que, et les radicaux ont eu fin nez, un serment sur deux constitutions détestées, juré devant Dieu, heurte les sensibilités religieuses des catholiques<sup>720</sup>. Le fait qu'une grande partie du corps électoral, catholique, se démobilise dès 1848 est toutefois autant dû à la capacité de mobilisation et d'encadrement des populations par les élites

---

<sup>716</sup> Chiffres fournis par Ruffieux (R.), «Le régime radical», art. cit., p. 845.

<sup>717</sup> Sur l'assemblée de Posieux, Clerc (V.), *L'Assemblée de Posieux. De la contestation populaire à la commémoration politique (1852-1956)*, Fribourg, Ed. Universitaires, 2002, 317 pages et un CD-Rom où figurent notamment les listes de signatures des pétitions.

<sup>718</sup> Sous le régime radical, l'opposition n'était pas uniquement composée des «ultramontains», mais également de «libéraux», parfois issus encore de la Régénération mais à qui l'intransigeance du régime radical en matière religieuse ne convenait pas. La coalition qui arrive au pouvoir en 1856 est dite «libérale-conservatrice». L'une des figures typiques en est Hubert Charles, Conseiller d'Etat sous la Régénération, puis à la tête du Comité de Posieux en 1852.

<sup>719</sup> Python (F.), *Le clergé et le pouvoir politique à Fribourg*, op. cit., p. 104.

<sup>720</sup> S'appuyant sur des sources épiscopales, Python a tenté de mesurer l'intensité des pratiques religieuses dans le canton de Fribourg durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle. Il construit un indicateur, la pratique pascale, englobant la confession et la communion pascale, deux pratiques considérées par les autorités épiscopales comme un indicateur de ferveur religieuse. Pour 1864, il constate «la quasi unanimité de la pratique pascale dans l'ensemble des paroisses rurales». Dans les villes ou les chefs-lieux, le taux de «non pascalisants» ne dépasse jamais les 5% de la population. Rien ne laisse penser que sous le régime radical, les catholiques fribourgeois furent moins fervents. Python (F.), *Le clergé et le pouvoir politique à Fribourg*, op. cit., p. 42.

catholiques, lesquelles érigent le serment en symbole du régime honni et font de son abolition une revendication politique.

La prière et le serment disparaissent de l'organisation électorale vaudoise en 1863, sans que cela ne provoque de débats. A Fribourg, le serment est aboli en 1856 et, malgré le poids du clergé, il n'a apparemment jamais été question de procéder à une prière. L'obligation de participer dure longtemps encore, elle est aujourd'hui en vigueur dans plusieurs cantons, mais elle n'est devenue qu'une injonction strictement morale assortie d'aucune sanction. Le vote obligatoire assorti à un régime de sanctions n'existe aujourd'hui plus que dans le canton de Schaffhouse<sup>721</sup>. Le mode de convocation personnalisée a fait parfois débat : en 1863 dans le canton de Vaud, le Grand Conseil se refuse à introduire un système de livraison à domicile qui, notamment pour les grandes communes, est déclaré irréalisable<sup>722</sup>. Quoiqu'il en soit, par la poste ou grâce à un employé communal, de nombreux cantons, en 1882, délivrent à domicile soit la carte civique et le bulletin, soit uniquement la carte civique. La généralisation de la carte de capacité civique<sup>723</sup> conduit en tous les cas à la suppression progressive de l'appel nominal effectué en début de réunion.

En accélérant les opérations préliminaires, elle conduit aussi à réduire la dimension orale de l'assemblée et à reporter sur un bout de papier les procédures de légitimation. En 1882, seuls les cantons de Lucerne, Soleure, Bâle-Ville et Fribourg connaissent encore l'appel nominal. Le lieu du vote est également diversement codifié. Sans doute que se réunir à l'Eglise faisait sens à une époque où la prière était un moment fort des opérations électorales. On a vu toutefois qu'en 1845 dans le canton de Vaud, il n'était pas rare que les assemblées se tinsent dans des salles communales. En 1882, l'école, l'Eglise ou un «lieu public» sont les plus

---

<sup>721</sup> La doctrine contemporaine distingue (en allemand en tous les cas) le *Stimmpflicht* du *Stimmzwang*, le second étant le vote obligatoire en tant que tel. C'est en tous les cas l'avis de Hangartner (Y.) et Kley (R.), *Die demokratischen Rechte, op. cit.*, p.p. 18-20.

<sup>722</sup> La loi précise bien que la «Municipalité remet à chaque citoyen inscrit dans les registres civiques une carte servant à constater son droit d'assister à l'assemblée», sans préciser les modalités de cette opération. Dans les faits, il semble bien que dans les petites communes, les cartes soient livrées au domicile. Intervention du député Joly lors des débats au Grand Conseil, *BSGCVD*, 1863, p. 207.

<sup>723</sup> En allemand, les expressions sont diverses : *Stimmrechtsausweis*, *Stimmkarte*, *Ausweiskarte*, *Stimmfähigkeitszeugnis*.

souvent mentionnés, le choix du lieu étant laissé aux autorités communales en fonction, notamment, de considérations pratiques.

Les convocations personnalisées, la prière, le serment, l'obligation de participer ou de voter sous peine de sanction, mais aussi le lieu du vote (une salle communale, une Eglise) constituent donc les indicateurs de mobilisations électorales qui se déroulent sur l'impulsion et sous le contrôle des autorités de la vie ordinaire. Ce vote sollicité et encadré s'appuie sur une technologie rudimentaire qui ne fait que peu appel à des compétences, des savoir-faire ou des technologies spécifiques. Peu à peu toutefois, des objets nouveaux comme les bulletins, les enveloppes, les urnes, vont peupler l'espace du vote. Leur introduction, mais aussi la codification de leurs usages, vont ouvrir des débats sur les modalités de l'instrumentation du vote et fixer progressivement une procédure plus individualisante préfigurant l'exercice du vote contemporain.

#### 4.3.2. L'instrumentation du vote : formes et usages du secret

Dans son enquête sur l'introduction de l'isoloir en France, Alain Garrigou rappelle, en s'appuyant sur Pierre Bourdieu, combien le travail de codification juridique «n'a pas la belle ordonnance du code qu'il engendre»<sup>724</sup>. La loi de 1913, perçue ultérieurement comme le socle du code électoral contemporain, réunit en un texte quatre types de dispositions : l'enveloppe uniforme, l'isoloir, l'unicité d'inscription sur les listes électorales et la représentation des candidats parmi les scrutateurs. Or ces différentes dispositions ont une histoire propre, leur adoption étant parfois ancienne. L'introduction de l'isoloir constitue une mesure spectaculaire car elle peut apparaître, rétrospectivement au moins, comme le symbole d'un processus de démocratisation et de modernisation enfin achevé : la garantie du secret d'un vote exprimé individuellement. Or, il n'y a pas de continuité forcée entre l'affirmation du principe du secret et sa matérialisation par l'isoloir :

---

<sup>724</sup> Garrigou (A.), «Le secret de l'isoloir», art. cit. p. 23.

s'il fait débat, c'est bien que certains s'opposent à l'instrument sans forcément remettre en cause le principe qu'il est censé concrétiser.

Ces propositions doivent être en partie amendées en regard du processus d'institutionnalisation du vote en Suisse. D'abord, il n'y a pas de code électoral : les années 1872-1890 ont certes été marquées par la triple, voire quadruple, tentative du Conseil fédéral d'élaborer une loi électorale fédérale réglant tant les conditions objectives et subjectives que, dans une moindre mesure, la procédure. Plus qu'en France sans doute, le travail de codification est donc complexe, confus parfois et sa description impose de saisir les évolutions propres à chaque canton. Ensuite, à l'inverse de la France, l'isoloir n'est que rarement un objet de débats et il ne constitue pas non plus, aujourd'hui, le modèle dominant d'organisation du geste électoral retenu par les législations cantonales<sup>725</sup>. L'enquête de Garrigou nous est néanmoins utile quand elle rappelle que la controverse sur l'isoloir est trompeuse : c'est moins le principe du secret qui fait débat que l'instrumentation du vote en général, dont l'isoloir constitue un point fort. L'introduction des bulletins, des urnes, la composition et le fonctionnement du bureau, le lieu des assemblées sont autant de dispositions qui, au-delà de l'apparente technicité des débats qu'elle suscitent, signalent les lentes transformations des modes de domination politique et de leur légitimation.

Si l'ensemble des médiations de l'acte de vote sont interdépendantes, il en est une, polysémique et aux usages multiples, qui se situe au cœur des débats relatifs au fonctionnement du corps électoral et qui retiendra notre attention dans ce chapitre : le secret. L'invocation de son principe, parfois ancienne, et son instrumentation progressive, constituent alors un fil rouge efficace pour retracer les transformations du régime d'assemblée au cours du dix-neuvième siècle se traduisant *in fine* par la généralisation du scrutin individuel au tournant du vingtième siècle et la suppression corollaire des assemblées physiques du corps

---

<sup>725</sup> D'ailleurs, dans son exposé des rythmes d'adoption de l'isoloir dans d'autres pays, Garrigou mentionne comme point de repère l'*Australian Ballot*. Or, si l'on en croit Buchstein, ce système introduit en 1857 en Australie est d'abord caractérisé par l'usage d'un bulletin officiel que l'on remplit dans un endroit séparé (mais est-ce un « isoloir » au sens de la loi française de 1913 ?) et d'une enveloppe que l'on remet ensuite au bureau. Buchstein (H.), *Oeffentliche und geheime Stimmabgabe. Eine wahlrechtshistorische und ideengeschichtliche Studie*, op. cit., pp. 318-326. Aujourd'hui encore, non seulement l'isoloir n'est pas partout adopté, mais le vote public est encore en vigueur dans les nombreuses assemblées communales et dans les *Landsgemeinde* cantonales (à Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures).

électoral. Mais il nous renseigne aussi sur le passage d'un mode oral à une procédure exclusivement écrite d'expression des opinions : l'histoire des formes et des usages du secret indique que c'est moins le principe du secret qui fait débat que l'introduction et l'usage de l'écrit. Le secret fait enfin l'objet d'une codification au niveau fédéral et permet de renouer avec le récit des tentatives d'unification du droit électoral : en instaurant le secret pour les élections au Conseil national et les révisions constitutionnelles fédérales, dans le but de sauvegarder la «liberté et la sincérité des scrutins», la loi sur les élections et les votations de 1872, évoquée au chapitre précédent, constitue la seule intervention aboutie de la Confédération dans le fonctionnement du corps électoral.

### *Le secret du vote en régime d'assemblée : discours et pratiques*

D'un canton à l'autre, les configurations varient, les innovations sont nombreuses et il n'est pas toujours aisé, compte tenu des sources à disposition, d'en comprendre les ressorts. Il est toutefois possible d'esquisser l'évolution globale des transformations du secret et de ses usages en régime d'assemblée sur le long dix-neuvième siècle.

### Vote public, vote secret, vote secret en public

Le principe du secret est invoqué parfois très précocement, comme en 1815 dans le canton de Vaud.<sup>726</sup> Les modalités précises du déroulement de l'acte de vote ne sont pas précisées, mais il consiste sans doute en l'usage d'un bulletin déposé auprès du bureau par opposition à un vote à mains levées. C'est également dès 1816, sous la Restauration que le canton de Saint-Gall instaure une procédure qui perdurera une bonne partie du dix-neuvième siècle et que l'on retrouve dans d'autres cantons : le choix laissé à l'assemblée de procéder aux opérations électorales au vote secret ou en public, cette première décision étant probablement

---

<sup>726</sup> «Loi du 2 juin 1815 sur l'organisation des conseils généraux de commune, des conseils communaux et des municipalités», *RLDA*, 1815, p. 117, cité par Meuwly (O.), *Histoire des droits politiques*, *op. cit.*, p. 79.

prise... en public<sup>727</sup>. On retrouvera cette particularité durant tout le dix-neuvième siècle mais également dans le canton d'Argovie jusqu'en 1852. La loi argovienne de 1841 sur le fonctionnement des assemblées de cercle nous renseigne de manière précise sur les deux procédures<sup>728</sup>.

Le vote public se déroule de la manière suivante : le secrétaire note les candidatures proposées par l'assemblée. Les candidats proposés qui acceptent leur candidature<sup>729</sup> doivent alors sortir provisoirement de l'assemblée, de même que les membres qui ont des liens de parenté, jusqu'au degré du neveu. Si un ou des membres du bureau sont proposés, ils doivent également sortir, c'est le doyen d'âge qui endosse la fonction vacante. Le secrétaire note ensuite le nom des candidats, un par un, sur autant de bulletins qu'il dépose dans un sac («*Beutel*»). L'ordre de l'élection s'effectue ainsi par tirage au sort des bulletins qui «doivent être de même grosseur et de même facture»<sup>730</sup>. Chaque citoyen ne peut voter qu'une fois. Le vote s'effectue soit par assis-levé, soit à mains levées, soit en se déplaçant dans un lieu désigné par le président. S'il n'y a pas d'élu à l'issue du premier tour, les candidats avec le moins de voix, et les parents dudit candidat, réintègre l'assemblée et sont donc éliminés de la course. Si un candidat a une majorité relative et que plusieurs autres candidats ont moins de voix, mais en nombre égal, le président tire au sort un candidat à éliminer, qui réintègre l'assemblée, et ainsi de suite jusqu'à ce que la majorité absolue sorte du scrutin pour un candidat.

Si l'assemblée décide de procéder à l'élection au secret, chaque électeur reçoit des mains du scrutateur un bulletin blanc sur lequel chaque citoyen écrit de manière «claire et exacte»<sup>731</sup> le nom de celui qu'il considère comme «le plus capable et le plus digne»<sup>732</sup>. Ensuite, le secrétaire procède à un appel nominal et

---

<sup>727</sup> En 1861, cette décision est prise une semaine avant l'assemblée proprement dite, dans le cadre de «pré-assemblées» (*Vorversammlung*).

<sup>728</sup> «Gesetz vom 5. Wintermonat 1841 [betr.] Organisation der Kreis- und Bezirksversammlungen», *GSAG*, 1846, 1, pp. 222 sq.

<sup>729</sup> A noter qu'un candidat élu peut encore refuser son élection en le faisant savoir dans les trois jours qui suivent le scrutin. Auquel cas, une nouvelle assemblée de cercle est organisée. (§56 de la Loi de 1841).

<sup>730</sup> §29 de la loi. Notre traduction.

<sup>731</sup> § 34 de la loi. Notre traduction.

<sup>732</sup> *Ibid.*, notre traduction.

chaque électeur est invité à déposer de ses mains le bulletin à l'endroit désigné<sup>733</sup>. Un décompte est alors effectué et le nombre de bulletins rentrés doit correspondre au nombre de citoyens présents. Si c'est le cas, les scrutateurs dépouillent immédiatement, lisant à haute voix le nom figurant sur les bulletins qui sont ensuite transmis au juge de paix qui préside l'assemblée. Et ainsi de suite jusqu'à ce que l'ensemble des élus soit désigné<sup>734</sup>.

L'usage du bulletin dans le cadre de la procédure dite du vote secret en Argovie qui ressemble au fonctionnement des assemblées dans le canton de Vaud évoqué au début de ce chapitre définit un modèle repris dans les autres cantons. Le secret se définit d'abord par l'usage d'un bulletin dont la fabrication, la remise et le décompte sont plus ou moins codifiés. Si, aux yeux des contemporains, le bulletin permet de distinguer le vote secret du vote public, il apparaît à nos yeux comme un vote secret effectué en public. Non seulement le bulletin à lui seul ne garantit pas l'expression d'une opinion individuelle produite à l'abri des regards et des pressions, mais les modalités du décompte peuvent rendre illusoire l'efficacité affichée du secret du vote.

C'est cette ambiguïté qu'enregistre Gruner quand il décrit les modalités de l'acte de vote retenues par les cantons lors des premières élections au Conseil national en 1848 et 1851<sup>735</sup>. Il distingue les cantons où le scrutin est public, apparemment secret, vraiment secret et ceux où il se déroule au moyen d'urnes. L'usage d'un bulletin constitue certes le point commun, mais seul le canton de Thurgovie, dès 1851, en définit précisément le format, les autres laissant aux autorités inférieures le soin de régler la question. A Lucerne, au moment de la domination radicale imposée au lendemain du *Sonderbund*, l'usage des bulletins et d'une urne ne garantissaient en rien un vote secret si l'on suit ce récit relaté par Gruner<sup>736</sup> : l'élection se déroule à l'Eglise dont les deux entrées latérales sont protégées par une barrière qui permet de filtrer les électeurs. Ceux-ci doivent alors

---

<sup>733</sup> Rien n'est dit dans cette loi sur la présence d'une urne. Dans une ordonnance de 1831 relative à la votation sur la Constitution révisée, il est prévu toutefois une «boîte» (*Schachtel*) sans qu'il soit possible de savoir si ce dispositif est toujours en vigueur dix ans plus tard.

<sup>734</sup> La loi prévoit que l'assemblée doit se poursuivre au moins jusqu'à la nuit tombante, voire le lendemain ou le surlendemain, sauf si cela tombe sur un dimanche ou un jour férié. A noter donc que dans ce canton, comme dans le canton de Vaud en 1845, on ne vote pas (encore) le dimanche.

<sup>735</sup> Gruner (E.), *Les élections au Conseil national, op. cit.*, vol. 1, pp. 112-116.

<sup>736</sup> Tiré de la *LuzernerZeitung*, 1851, n° 131.

passer un à un devant le bureau et déposer un bulletin vierge dans une boîte frappé du nom du candidat à élire. Effectué sous le regard à la fois du bureau et des autres électeurs qui se sont entre temps massé le long du parcours, le dépôt du bulletin est ainsi tout sauf protégé des regards et des pressions. C'est analogue à Genève où les bulletins étaient apparemment distribués déjà remplis par le bureau aux électeurs qui venaient les chercher. Ces transactions s'effectuaient souvent sous la menace, et il n'était pas rare d'y voir des altercations. Si bien que le «palais électoral», lieu unique à Genève consacré à l'exercice du vote lors des élections fédérales à l'époque, avait reçu le sobriquet de «boîte à gifles»<sup>737</sup>.

#### Garantir la liberté et la sincérité du vote : l'unification des procédures en débat au niveau fédéral (1872-1883)<sup>738</sup>

Cette diversité des pratiques de vote effectuées sous le régime du «secret» va susciter l'intérêt du Conseil fédéral en 1872. Jusqu'alors, la Confédération n'était nullement intervenue pour définir les modalités du fonctionnement du corps électoral lors des scrutins fédéraux, nonobstant la délimitation des circonscriptions, le mode de scrutin et le nombre de sièges à pourvoir dans chaque canton.

Nous avons vu dans le chapitre précédent que la loi fédérale sur les élections et les votations fédérales du 19 juillet 1872 était née du constat établi à la suite du premier scrutin sur la révision constitutionnelle soulignant le flou qui entourait l'exercice du droit de vote des Confédérés<sup>739</sup>. Convaincu de l'importance du scrutin et de la probable future révision à venir, le Conseil fédéral cherchait à s'assurer, non sans arrière-pensées politiques, la participation du plus grand nombre à la ratification du texte fondamental du pays. Il instaura dès lors le vote à la commune, pensant régler ainsi la question du vote des Confédérés en séjour. Mais dans cette loi, il envisage aussi d'instaurer le secret du vote pour les élections et votations fédérales. N'étant pas, depuis 1848, intervenu sur ce sujet et laissant une marge de

---

<sup>737</sup> Cité par Gruner qui cite l'un de ses précédents ouvrages, *Die Arbeiter in der Schweiz. Soziale Lage, Organisation, Verhältnis zu Arbeitgeber und Staat*, Bern, Francke, 1968, p. 161.

<sup>738</sup> Pour une chronologie des principaux projets dont il est question ici, voire l'encadré 15 dans le chapitre 3.

<sup>739</sup> Cf. chapitre 4.

manœuvre complète aux cantons en matière de fonctionnement du corps électoral, il dresse, dans son message explicatif, un tableau des pratiques alors en vigueur<sup>740</sup>.

Pour lui, la distinction centrale entre le vote public et le vote secret réside en premier lieu dans l'usage ou non de bulletins :

*«Dans la plupart des cantons, qui représente au moins les 5/6 de la population suisse, le vote secret a été substitué à l'ancien vote à mains levées pour toutes les votations et élections cantonales, et personne ne songe à en revenir à l'ancien système. On admet généralement que l'indépendance de l'électeur ne peut être garantie que par le vote au bulletin, et que le citoyen dépendant par son état de fortune et sa position sociale doit réclamer ce mode de votation si, du moins dans l'exercice de ses droits politiques, il veut être l'égal de celui d'après lequel il est obligé de se diriger dans la vie ordinaire. En effet, avec le vote à mains levées, c'est en réalité le maître qui commande à ceux qu'il emploie, ou bien on voit se substituer aux influences matérielles des influences morales qui ne sont pas moins funestes à l'indépendance de l'individu»<sup>741</sup>.*

Mais, on l'a esquissé plus haut, le seul usage de bulletins ne garantit pas l'indépendance de l'électeur souhaitée par le Conseil fédéral. La diversité des pratiques de vote dans les cantons qui ont adopté formellement le «secret» va se révéler problématique dans les années suivant l'adoption de cette loi. En 1874, dans le prolongement de la loi d'application du referendum facultatif<sup>742</sup>, le Conseil fédéral envoie une circulaire aux cantons dans le but de savoir s'«il y aurait lieu de prendre des mesures spéciales en vue d'assurer le secret du vote lors des votations fédérales et de prévenir l'abus de bulletins fédéraux»<sup>743</sup>. Les réponses des cantons, de qualité variable, offrent un tableau des pratiques alors en vigueur. Sur cette base, suite également à un postulat déposé le 1<sup>er</sup> juillet 1875 demandant d'étudier une éventuelle modification des lois de 1872 et de 1874 sur les élections et les votations, le Conseil fédéral mandate le juge fédéral Roguin qui rendra un rapport et des propositions sur le «résultat de cet examen et les mesures à prendre pour assurer d'une manière efficace et complète la sincérité des votations»<sup>744</sup>. Il conclut son rapport en listant les différentes dispositions qu'il serait bon de codifier pour

---

<sup>740</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée Fédérale touchant un projet de loi sur les élections et les votations fédérales (24 juin 1872)», *FF*, 1872, 2, pp. 811-827 .

<sup>741</sup> *Ibid.*, p. 825.

<sup>742</sup> «Loi concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux (17 juin 1874)», *FF*, 1874, 1, pp. 1131-1135.

<sup>743</sup> AF E22 866-871. Circulaire du 3 juillet 1874.

<sup>744</sup> AF E22 858 –1. «Eidgenössische Wahlen und Abstimmungen. Art. 8 Sicherung des Geheimnisses der Stimmabgabe etc. Gutachten des H. Bundesrichters Roguin», daté du 12 août 1875.

«éviter les abus d'influence et sauvegarder autant que possible la sincérité du vote et l'ordre dans les scrutins». On est loin de l'invocation unique du simple «secret» du Conseil fédéral en 1872. Pour Roguin, il s'agirait de généraliser le vote à la commune, le délivrement des cartes civiques avant le jour du vote, l'élection d'un bureau représentant de manière impartiale les diverses opinions, l'utilisation d'urnes ouvertes pendant une durée déterminée, la remise des bulletins au sein du local de vote, l'utilisation de bulletins blancs et uniformes à remplir par l'électeur «dans un endroit séparé et à l'abri de toute pression» et en cas de bulletins imprimés, le recours à l'enveloppe, le contrôle de la remise du bulletin par le bureau, enfin le dépouillement public et l'établissement d'un procès-verbal détaillé.

Ces propositions constitueront le cœur du message du Conseil fédéral de 1877 répondant au postulat du 1<sup>er</sup> juillet 1875. Rappelant que «quand le peuple suisse est appelé à faire connaître sa volonté souveraine au sujet d'une loi ou du choix de ses représentants, cet acte devrait être entouré des formes qui donnent le plus de sécurité et avoir lieu d'après des principes uniformes»<sup>745</sup>, il renonce néanmoins à proposer une quelconque modification législative. Il justifie cette position en arguant de la jeunesse des deux lois critiquées et relève également que la question des formes de la votation est secondaire par rapport à la question de l'unification du droit de vote qui vient d'être rejetée pour la seconde fois quelques semaines avant la rédaction de ce message<sup>746</sup>. Convaincus que celle-ci arrivera un jour et qu'elle aura des conséquences directes sur des questions de procédure (en particulier l'unification des registres), les membres du Conseil fédéral préfèrent attendre.

Il ajoute encore deux autres arguments. En faisant peut-être de nécessité vertu, compte tenu du double échec de la loi sur le vote, il est d'avis «qu'il n'y a pas urgence à déclarer de nouveau la guerre aux habitudes cantonales. Un mode de votation doit, pour être bon, poursuivre principalement deux buts : assurer l'indépendance de l'électeur et empêcher les fraudes électorales»<sup>747</sup>. A ce titre,

---

<sup>745</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant des dispositions complétant les lois fédérales du 19 juillet 1872 sur les élections et les votations fédérales et du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux (27 novembre)», *FF*, 1877, 4, pp. 411-442.

<sup>746</sup> Voir le chapitre précédent.

<sup>747</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant des dispositions complétant les lois fédérales du 19 juillet 1872», art. cit., p. 430.

l'examen des législations cantonales en vigueur le rassure, il les déclare «satisfaisantes à l'égard du secret du vote». Enfin, quittant les considérations proprement juridiques ou politiques, il s'en remet à «l'honnêteté des fonctionnaires auxquels est confiée la direction des opérations électorales et que quand, dans le feu de l'action, leur impartialité est retenue captive par l'esprit de parti, les lois et les règlements, les meilleurs ne sauraient empêcher que des abus se produisent parfois»<sup>748</sup>. Il conclut donc que cette question de l'unification de la procédure ne doit pas être perdue de vue, mais qu'elle n'est pas nécessaire pour l'instant et qu'en tous les cas, une question primordiale doit être traitée préalablement : l'unification du droit de vote.

On a relaté, au chapitre précédent, comment la loi sur le droit de vote attendue par le Conseil fédéral est restée lettre morte. Il en sera de même pour les questions de procédure. Dans une ultime tentative, il propose un projet de loi en 1883. Long de 69 articles, ce dernier vise à unifier les questions de procédure pour les seules élections et votations fédérales et reprend à cet effet les différents points évoqués dans le rapport Roguin et dans le message de 1877. Mais il prévoit également quelques dispositions relatives aux clauses d'exclusion, dans ce qui apparaît comme une ultime tentative de régler la question de l'unification du droit de vote. La réunion de ces deux questions est justifiée par le fait que le droit de vote est «un droit fondamental» et qu'il resterait «lettre morte sans le secours de dispositions en rendant l'exercice possible tout en l'assurant et le réglant»<sup>749</sup>. Le projet distingue à ce titre les questions de procédure qu'il estime centrales et celles d'un ordre secondaire dont la détermination est laissée aux cantons<sup>750</sup>. Parmi les «facteurs sans lesquels une opération électorale ne saurait prétendre être l'expression de la vérité», il mentionne :

*«Le droit de vote en soi et les exigences auxquelles il faut se soumettre pour le faire reconnaître; les conditions qui régissent dans chaque cas particulier l'exercice de ce droit quant à la personne de l'électeur, le lieu, l'époque et la durée de la votation ou de l'élection, c'est-à-dire la réglementation de l'opération et la possibilité de prendre part à cette dernière octroyée à chaque électeur dans la mesure compatible avec l'ordre; les garanties ayant pour but de sauvegarder la liberté d'action et l'indépendance des votants, synonymes de*

---

<sup>748</sup> *Ibid.*, p. 430.

<sup>749</sup> «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale conc. le projet d'une loi fédérale sur les élections et les votations fédérales (30 octobre 1883)», *FF*, 1883, 4, p. 192.

<sup>750</sup> Il prévoit toutefois que les lois cantonales relatives aux élections et votations fédérales seraient soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

*dispositions préventives destinées à assurer le secret du vote, et enfin la constatation et la vérification du résultat d'une opération électorale et la solution de réclamations contre une semblable opération»<sup>751</sup>.*

Les différentes mesures proposées concernent l'inscription au registre, le matériel de vote et la procédure au sein du local. Mises bout à bout, elles dessinent une espèce de modèle idéal qui s'inspire des différentes expériences cantonales<sup>752</sup>.

Le projet définit la commune politique comme le lieu du vote. Cette précision était nécessaire par rapport à la formulation de l'article 3 de la loi de 1872 qui précisait simplement que «le citoyen exerce ses droits électoraux dans le lieu où il réside». Si dans l'esprit du Conseil fédéral, c'était sans doute la commune qui était envisagée, ceci aux fins de faciliter l'accès au scrutin, plusieurs recours parvinrent aux autorités fédérales et la question n'avait jusqu'alors pas encore été tranchée. En particulier à Genève où un seul lieu pour tout le canton était prévu pour les élections, le Palais électoral déjà évoqué, et trois lieux pour les votations, un pour la rive gauche, un pour la rive droite et un dernier pour la ville de Genève. Suite à de nombreuses pétitions, le Grand Conseil adopte une loi le 2 février 1878 qui détermine sept lieux de vote et une autre loi qui divise le canton en 24 cercles électoraux et autant de bureaux de vote. En 1879, aux yeux du Conseil fédéral, la question du vote à la commune est résolue.

Sur la procédure elle-même, il réaffirme le principe du vote secret et écrit. Cette précision est d'importance. Là aussi, la loi de 1872 qui prévoyait le secret avait connu des problèmes d'interprétation. D'abord, la version allemande et la version française de l'article 8 divergeaient. En allemand il était précisé que les scrutins se déroulaient «par écrit et en secret» («*mittels schriftlicher und geheimer Stimmabgabe*») alors que le texte français prévoyait uniquement le «scrutin secret». La question avait été soulevée notamment en 1878 lors d'un recours valaisan à propos de la légalité des bulletins imprimés. Le Conseil national avait alors précisé que «par écrit» les incluait. Interpellé sur cette question, le Conseil fédéral avait alors dû réagir, une année à peine après avoir conclu son message de 1877 repoussant toute modification législative sur la question. Dans un message sur

---

<sup>751</sup> *Ibid.*, p. 192-193, souligné par les auteurs.

<sup>752</sup> Lors des travaux de préparation du message, le Conseil fédéral a établi en 1882 un tableau comparé très détaillé des pratiques en vigueur dans les cantons. AF E 22 861-1.

cette double question de l'interprétation des articles 3 et 8 de la loi de 1872, il maintient son souhait de ne pas proposer de modification tout en revenant avec un ton quelque peu irrité sur la question des bulletins imprimés :

*«Là où le citoyen peut voter tout à fait secrètement, sans que d'autres personnes soient présentes, ou bien là où le citoyen reçoit dans le local du vote une enveloppe, qui est la même pour tous, et dans laquelle il peut enfermer son bulletin écrit ou imprimé, la liberté et l'indépendance de la votation sont sauvegardées, même avec les bulletins imprimés d'une couleur ou d'un format quelconque. Mais, là où le mode de procéder est autre, où les bulletins sont jetés directement dans l'urne, où l'acte s'accomplit dans un local ouvert et en présence d'autres personnes, les bulletins imprimés et de couleur ou de format spéciaux doivent être envisagés comme une manoeuvre de parti pour contrôler la votation. Leur emploi est absolument incompatible avec la liberté et l'indépendance du vote. La Confédération n'a aucun intérêt à ce qu'on se serve de bulletins imprimés ou non pour les votations et élections, mais elle a un intérêt capital à ce que la liberté et l'indépendance de la votation soient sauvegardées»<sup>753</sup>.*

Dans le projet de 1883, il maintient cette option : il recommande en outre la généralisation de l'usage de l'enveloppe qui permet à l'électeur de glisser n'importe quel bulletin, officiel ou non, imprimé ou manuscrit, reçu à domicile ou obtenu d'une autre manière. Car «ce qui compte pour le vote du citoyen, ce n'est pas qu'il écrive son bulletin de sa propre main, mais qu'il dépose, sans être obsédé par des influences étrangères, le suffrage qui correspond le mieux à sa volonté personnelle»<sup>754</sup>. Tout citoyen doit en outre pouvoir glisser son bulletin dans l'enveloppe «librement et sans contrôle», dans un «espace spécial [...] dans le local électoral». Enfin, dernière garantie pour assurer le secret, le Conseil fédéral recommande l'utilisation du «système des urnes».

Toutes ces précautions seront vaines dans la mesure où ce modèle de fonctionnement idéal ne sera jamais appliqué. La loi échouera, moins sans doute à cause de ces questions de procédure qu'en raison, comme on l'a vu au chapitre précédent, de la tentative, certes limitée, d'unification par la bande des clauses d'exclusion de l'exercice du droit de vote au niveau fédéral. Mais ces projets fédéraux et les questions qu'ont soulevées la loi de 1872 montre que progressivement, le Conseil fédéral ne peut plus se satisfaire de la simple invocation du secret. La précision des mesures envisagées démontrent que l'enjeu réside moins dans l'invocation d'un principe, le secret garanti de manière suffisante

---

<sup>753</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale conc. le complément de la législation fédérale sur les élections et les votations fédérales (6 juin 1879), *FF*, 1879, 2, p. 873.

<sup>754</sup> «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale conc. le projet d'une loi fédérale sur les élections et les votations fédérales», art. cit., p. 199.

dans les 5/6 des cantons, que dans les modalités pratiques de son actualisation. Autrement dit, c'est bien l'instrumentation du secret qui recèle des enjeux et qui suscite la plupart des débats. Pour l'étayer, je reviens ci-après sur trois débats menés au niveau cantonal sur trois des points discutés au niveau fédéral entre 1872 et 1883 : la question de l'introduction du vote secret au niveau de la commune dans le canton de Fribourg, l'introduction de l'enveloppe dans le canton de Vaud et l'adoption de l'urne à Saint-Gall.

*D'une domination à l'autre : le vote secret à la commune dans le canton de Fribourg (1856-1861)*

Aujourd'hui, dans tous les cantons, chaque individu habilité à voter dépose personnellement son bulletin dans un local de vote situé sur le territoire de sa commune de domicile<sup>755</sup>. Les ressorts de cette standardisation sont multiples. Lorsque la loi fédérale de 1872 introduit le scrutin à la commune pour les élections et les votations fédérales, elle enregistre une situation déjà en vigueur dans certains cantons, mais elle impose une nouveauté pour d'autres. En effet, si, par définition, les assemblées de commune se déroulent à la commune, l'exercice des autres compétences des corps électoraux s'effectuait parfois en assemblées de cercle, parfois en assemblée de district, parfois aussi dans ces mêmes assemblées mais divisées en sections. En fonction des scrutins et des situations cantonales, les assemblées se tenaient donc en des lieux différents avant que, progressivement, la commune devienne le lieu privilégié de l'acte de vote. En jouant avec les contraintes physiques mais aussi en maniant les outils du découpage des circonscriptions, les groupes politiques ont fixé les lieux des scrutins en fonction d'intérêts politiques (faciliter, respectivement limiter la participation) mais aussi en fonction de représentations associées à l'exercice du droit de vote. L'introduction du vote secret à la commune par les libéraux-conservateurs fribourgeois entre 1856 et 1861 l'illustre très bien.

---

<sup>755</sup> Nonobstant évidemment les cantons à Landsgemeinde où les individus votent à mains levées et réunis en assemblée publique lors de ces scrutins annuels qui allient élections et votations cantonales.

### Mieux diviser pour mieux régner

Comme complément à l'introduction généralisée du serment sur les constitutions cantonale et fédérale en 1849, les radicaux arrivés au pouvoir instaurent un système visant très clairement à limiter la participation électorale. Les élections au Grand Conseil se déroulent, entre 1847 et 1856, au chef-lieu de chacun des sept districts du canton, tandis que les premières élections au Conseil national de 1848 se tiennent dans cinq assemblées réunissant les citoyens de cinq circonscriptions dessinées par le Conseil d'Etat en vertu des compétences que le pouvoir fédéral laissa alors aux états fédérés. A lire l'arrêté d'exécution y relatif, tout laisse croire que les radicaux ont largement tenu compte des rapports de force locaux pour établir des circonscriptions en leur faveur<sup>756</sup>. En plus de cette géographie électorale sans équivoque, le fait de tenir une assemblée au seul chef-lieu du district ou de l'arrondissement fédéral constitue une difficulté de plus pour tout électeur décidé à s'y rendre, surtout pour les quelques téméraires électeurs catholiques décidés à affronter les radicaux. Pour eux surtout, la procédure même de l'assemblée recèle des contraintes fortes : le vote s'effectue à mains levées et les candidats ont dû s'annoncer préalablement auprès d'un bureau dont le président est un préfet nommé par le Conseil d'Etat. Le nom de chaque candidat est alors écrit au tableau par le bureau qui y adjoint le nom de celui qui l'a proposé.

Les catholiques ont, pendant la période, durement critiqué les contraintes imposées par leurs adversaires à toute forme de participation électorale. Notamment lors des diverses pétitions et dans le cadre de la mobilisation de Posieux, ils ont affiché comme principale revendication la suppression du serment et l'introduction du secret du vote. Entre 1854 et 1856, l'opposition libérale-conservatrice reprend de la vigueur et occupe notamment les cinq sièges au Conseil national à l'issue des élections de 1854. Deux ans plus tard, le Conseil d'Etat, encore à majorité radicale mais avec deux représentants de l'opposition, propose un projet visant à modifier la loi électorale en vigueur. On reviendra sur l'introduction du secret et le mode de composition du bureau, mais notons ici que l'un des soucis affichés dans le projet et soutenu par le Grand Conseil est de réduire la dimension

---

<sup>756</sup> S'il n'a pas été possible ici de comprendre en détail la logique à l'œuvre dans ce découpage, il apparaît que le Conseil d'Etat a pris grand soin de ne pas suivre les circonscriptions par district et qu'il a constitué des arrondissements limitant sans doute le poids des fiefs catholiques.

des circonscriptions. Dorénavant, il y a certes toujours sept cercles qui épousent les frontières du district, mais ils sont divisés en sections réunissant plusieurs communes. Ainsi, il y a désormais entre une et six sections par cercle<sup>757</sup>, pour un total de vingt-sept assemblées<sup>758</sup>.

Cette nouvelle loi va sonner le glas de la domination radicale. Il n'est pas facile d'en mesurer les effets directs sur les élections de décembre qui voient l'opposition libérale-conservatrice occuper 64 des 67 sièges au parlement cantonal. La participation, et donc de fait la participation des électeurs catholiques, avait déjà largement augmenté suite à la suppression du serment, ce qui avait largement contribué à inverser les rapports de force. Cinq ans plus tard, le Grand Conseil va adopter une nouvelle loi électorale qui parachève les transformations esquissées en octobre 1856. Désormais, les élections cantonales se déroulent formellement toujours au sein d'assemblées de cercle, mais divisées en sections qui sont, de fait, les communes. Le cercle constitue toujours une circonscription déterminant le nombre d'élus, mais les citoyens votent au sein d'assemblées communales dont les opérations sont simultanées et les résultats cumulés sur tout le territoire du cercle.

Le Grand Conseil tient plusieurs séances entre les 13 et 22 mai 1861 pour discuter du projet de nouvelle loi électorale<sup>759</sup>. Parmi les opposants au projet instituant le vote à la commune, deux figures émergent : Julien Schaller et André Castella, deux anciens Conseillers d'Etat radicaux en exercice sous le régime de 1847 et alors en minorité au Parlement. «Je préfère les grands cercles aux petits» dit benoîtement Castella, arguant de la nécessité de voir la minorité, dont il est alors, représentée au Grand Conseil. Schaller l'appuie en défendant la nécessité de représenter «toutes les opinions, tous les intérêts», objectif que seuls peuvent remplir des cercles élargis, comprenant entre «3'600 et 4'800 âmes», et donc plusieurs communes. Rien n'y fait. Même sa proposition d'établir des cercles d'au moins 1'000 âmes ne trouvera pas grâce auprès de la majorité.

Outre la généralisation du vote à la commune, une autre innovation va renforcer le poids symbolique et politique des autorités communales dans les

---

<sup>757</sup> Le cercle de la ville de Fribourg constituant une section à lui seul.

<sup>758</sup> Pour le détail des cercles et des sections, voir le «Décret du 11 Octobre 1856 sur la circonscription des cercles électoraux et de leurs sections, ainsi que sur la désignation des chefs-lieux électoraux», *BOL*, 1856, p. 104-123.

<sup>759</sup> *BOF*, 13, 1861, session ordinaire d'été 1861, pp. 23-45.

opérations électorales : le mode de désignation du bureau. Sous le régime radical, les préfets, nommés par le Conseil d'Etat, dirigeaient les assemblées. Dans ce qui apparaît rétrospectivement comme un texte transitoire, la loi de 1856 maintenait la nomination du président par le Conseil d'Etat, mais rajoutait que «le président et le vice-président [devaient] appartenir chacun à une opinion différente». Baroud d'honneur des radicaux, cette mesure apparaît comme un pis-aller face aux revendications exprimées par Hubert Charles notamment, qui réclamait alors l'élection du bureau par l'assemblée qu'il considérait comme un complément nécessaire au secret du vote :

*« On revient au vote secret et cela avec raison, mais pour qu'il soit l'expression de la vérité, il faut que le peuple ait confiance entière dans les hommes appelés à la direction des opérations électorales. Or, c'est ce qui ne peut avoir lieu si l'on impose à la population des hommes à la nomination du pouvoir. C'est par respect pour le principe démocratique, pour la liberté et la souveraineté du peuple, pour les principes immuables de justice et dans l'intérêt de la réconciliation des partis [que je me] rangerai à l'opinion qui statue la nomination du bureau directement par l'assemblée [...]»<sup>760</sup>.*

Charles ne sera pas non plus écouté en 1861. Le bureau sera encore nommé par le pouvoir, non plus par le Conseil d'Etat, mais par le Conseil communal (exécutif) qui doit toujours veiller à tenir compte des opinions opposées, «si elles sont représentées dans la commune».

Comment comprendre l'importance accordée par la majorité libérale-conservatrice à rassembler au niveau communal l'organisation et la tenue des élections au Grand Conseil ? Une autre innovation, peu discutée toutefois, nous offre une piste : la loi prévoit désormais que les scrutins se déroulent un dimanche et non plus un lundi comme il était d'usage depuis très longtemps. En ce pays fortement catholique, cette innovation n'est sans doute pas anodine : quel lien peut-il y avoir entre ces deux dispositions nouvelles ? Une partie de la réponse réside sans doute dans la création d'une association qui va structurer le mouvement catholique en Suisse, le *Piusverein*<sup>761</sup>, créée en 1857 au niveau suisse et dont la naissance est concomitante avec la chute du pouvoir radical à Fribourg.

---

<sup>760</sup> BOF, 8, 1856, session extraordinaire de septembre 1856, p. 51.

<sup>761</sup> On préféra l'usage allemand, plus courant, au terme français d'*Association suisse de Pie IX*.

### Le syndic et le goupillon

La création du *Piusverein* en 1857 s'appuie sur l'existence d'associations catholiques nées dans les années trente en Suisse centrale essentiellement. Elle tombe à pic pour des catholiques fribourgeois en train de refaire surface après une dizaine d'années difficiles. Aux yeux des promoteurs initiaux du regroupement des forces catholiques, Fribourg apparaît comme un maillon essentiel, pour des raisons historiques, géographiques et politiques<sup>762</sup>. Cette importance se traduit notamment par la présence de deux Fribourgeois dans le premier comité central. Car il s'agit d'une association extrêmement structurée : à ce comité s'ajoutent des commissions régionales (une tessinoise et une romande, chargées de relayer les informations du comité central), des comités cantonaux, régionaux et enfin locaux, souvent communaux. A chaque échelon de ce pouvoir exécutif correspond une assemblée où peut être admis comme membre «chaque suisse catholique» à qui il est conseillé de réciter «tous les jours pour la conservation de la foi catholique dans notre patrie un *Pater*, un *Ave* et le *Credo*» et de faire «tous les mois une offrande d'au moins dix centimes»<sup>763</sup>. Cette volonté affichée de défendre des buts strictement religieux est délicieusement résumée par la formule du premier article des statuts : «*La politique du Piusverein consiste en 1. ne pas faire de politique, mais d'exiger la liberté pour tout un chacun comme pour l'Eglise, de faire le bien et de bannir le mal [...]*»<sup>764</sup>.

Il est toutefois probable que le *Piusverein*, par le biais des sections locales va «faire de la politique» en offrant les moyens d'un nouvel encadrement des populations catholiques. Les informations sont rares sur les premières activités de l'association dans le canton de Fribourg. D'implantations d'abord limitées en 1857, elle passe à une couverture de presque la moitié des communes du canton entre 1866 et 1875, au moment du *Kulturkampf*. La présence et les activités des sections locales varient fortement dans le temps et dans l'espace. En 1864, trois ans après l'adoption de la nouvelle loi électorale, on constate une première poussée du

---

<sup>762</sup> Sur l'histoire du *Piusverein* et plus largement des associations catholiques, on se référera notamment à Altermatt (U.), *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto. Die Entstehungsgeschichte der nationalen Volksorganisationen im Schweizer Katholizismus*, Zürich, Benziger, 2ème éd., 1991 (1972) ; sur l'action du *Piusverein* à Fribourg, Jenny (J.), *Le Piusverein à Fribourg : une association politico-religieuse 1857-1899*, Fribourg, Ed. Universitaires, 1974.

<sup>763</sup> *Almanach catholique* de 1859, cité par Jenny (J.), *Le Piusverein à Fribourg, op. cit.*, p. 21.

<sup>764</sup> *Ibid.*, p. 15. Notre traduction. Je souligne.

nombre de membres. Mis à part la Singine (à l'est du canton) et la Veveyse (au sud-ouest), tous les districts enregistrent une centaine de membres, avec même en ville de Fribourg, près de 500 membres<sup>765</sup>. La mise sur pied et l'animation des sections locales, c'est-à-dire communales, s'appuyaient généralement sur un comité de notables composé du curé, du syndic et de l'instituteur<sup>766</sup>. En 1873, les curés (ou ecclésiastiques) sont présents dans un quart des comités, les instituteurs à raison de 8% et les syndics de 7%.

Les débats sur la loi électorale se déroulent donc quelques années après la création formelle de l'association au niveau suisse et ils précèdent un moment de forte adhésion. On peut dès lors imaginer que les uns et les autres, sans le mentionner, ont en tête les avantages, respectivement les dangers, que peut produire l'existence d'une telle association au niveau communal. On comprend mieux alors le choix des libéraux-conservateurs de privilégier la nomination du bureau par le Conseil communal ; et l'on repense aussi à ce vote du dimanche : sans que cela ne fût forcément planifié, de fait, il semble bien que voter un dimanche, probablement à l'issue de la messe, au sein d'une assemblée dont le bureau prolonge le travail de la section locale du *Piusverein*, garantisse à la fois une participation forte et un résultat favorable à la coalition majoritaire.

Bien plus encore : l'autre innovation de cette loi, le secret, avait constitué l'une des revendications centrales des pétitionnaires de Posieux pour contrer le système de vote à mains levées mis en place par les radicaux. La loi prévoit en effet une série de mesures garantissant un vote émis à l'abri des pressions explicites : les bulletins sont officiels, distribués à domicile par un huissier communal qui, à l'image du système argovien, vise sur une liste *ad hoc* les citoyens à qui il remet le matériel ; il est demandé aux membres du bureau de garder «le plus grand secret [...] sur le votes ainsi que sur le contrôle des bulletins dont ils auraient reconnu l'écriture au dépouillement»<sup>767</sup>. Toutefois, d'autres mesures limitent l'efficacité du secret. D'abord, chaque citoyen peut remplir son bulletin à domicile. Julien Schaller en voit bien les risques : «la pression politique et religieuse s'emparerait

---

<sup>765</sup> *Ibid*, pp. 162 sq.

<sup>766</sup> Selon des combinaisons variables, on trouve également un député ou un président de paroisse. La première section du *Piusverein* fut créée à Bellegarde (en Gruyère) par le curé Zurkinden dont Jenny dit qu'il «multiplia les efforts pour étendre l'association», *Ibid.*, p. 22-23.

<sup>767</sup> «Loi électorale du 22 mai 1861», art. 38.

des consciences et ôterait ainsi aux citoyens la liberté de leur vote»<sup>768</sup>. De plus, il n'est plus fait mention de l'urne, pourtant prévue dans la loi de 1856. Qu'est-ce à dire ? A-t-elle été supprimée ? Ou est-elle suffisamment entrée dans les mœurs électorales pour que son évocation devienne inutile ? Enfin, la remise du bulletin ne se fait pas directement : chaque citoyen devant remettre son bulletin à un membre du bureau, le vote individuel s'effectue donc toujours par l'intermédiaire d'un individu dont on peut prévoir dans de nombreux cas, compte tenu du mode de désignation du bureau, qu'il représente les autorités ordinaires<sup>769</sup>.

Ironie de l'histoire, le vote secret et le vote à la commune instaurés en 1861 dans le canton de Fribourg par une majorité libérale-conservatrice constitueront, dix ans plus tard, les deux points forts introduits par un Conseil fédéral entièrement radical dans la loi fédérale sur les élections et les votations de 1872. La loi électorale fribourgeoise de 1861, reprenant formellement les mesures défendues par le Conseil fédéral, enregistre une conception différente et/ou produit un effet inverse : la présence d'une association dont les sections communales se développent autour des figures de l'autorité ordinaire (le curé, le syndic, l'instituteur), un bulletin rempli à domicile et remis par un citoyen au sortir de la messe dominicale à un membre du bureau qui, élu par le conseil communal, prolonge souvent, au sein de l'assemblée, les relations de domination à l'œuvre dans la vie quotidienne. Tout porte à croire que dans une telle configuration, l'introduction de ce système alliant un vote à la commune et le secret fasse de l'acte de vote moins l'expression d'une opinion individuelle qu'un moyen de ratifier l'autorité sociale évidente. On comprend peut-être un peu mieux pourquoi la majorité libérale-conservatrice a maintenu, en 1857, l'exclusion des ecclésiastiques du droit de vote et d'éligibilité décidée par les radicaux. Mais sans doute par le souci de ne pas froisser les autorités fédérales qui gardaient un œil attentif sur le canton depuis 1847, les libéraux-conservateurs ont peut-être contribué, sans le vouloir explicitement, à l'établissement d'une division du travail politique : aux élus locaux le soin de conserver la main sur le déroulement des opérations électorales proprement dites, et aux ecclésiastiques d'assurer un travail de mobilisation par le

---

<sup>768</sup> BOF 1861, *op. cit.*, p. 26.

<sup>769</sup> Alain Garrigou souligne que lors des débats sur l'introduction de l'isoloir, des maires opposaient une résistance, craignant une dévalorisation de leur statut en cas de dépôt direct du bulletin par le citoyen et défendaient par là une conception de l'ordre social fondé sur l'existence de liens et de fonctions intermédiaires. Garrigou (A.), «Le secret de l'isoloir», *art. cit.*, p. 36-37.

biais des sections locales du *Piusverein*. En assurant une forme de patronage très localisé, la majorité libérale-conservatrice pose les bases d'un encadrement efficace des électeurs qui leur assurera une domination de longue durée.

Dans cet épisode, le bulletin utilisé à l'appui du secret, associé au vote à la commune et au mode de composition du bureau, sous-tend un réseau clientélaire qui s'appuie sur ces intermédiaires que sont les autorités locales et religieuses<sup>770</sup>. Dans le canton de Vaud, le vote secret au moyen d'un bulletin est acquis depuis longtemps. C'est au moment de l'introduction de l'enveloppe et de la généralisation des bulletins imprimés que partisans et adversaires perçoivent et évaluent les conséquences d'une innovation qui, davantage que le bulletin en tant que tel, peut conduire à (et/ou enregistrer) une transformation des modes de domination politique.

#### *Le bulletin imprimé et l'enveloppe dans le canton de Vaud (1878-1881)*

Le secret, mentionné dans le canton de Vaud dès 1815, est réaffirmé dans la loi de 1863<sup>771</sup>. La procédure s'appuie dans ses grandes lignes sur la loi de 1832 : chaque électeur qui se rend à l'assemblée muni de sa carte de capacité civique reçoit des mains du bureau un bulletin de vote imprimé qu'il remplit sur place dans «un lieu désigné et séparé» et qu'il remet ensuite fermé à l'un des membres du bureau qui le dépose dans l'urne. Ce sont ces éléments de la procédure prévue aux articles 34 et 35 qui font l'objet d'une révision proposée par le Conseil d'Etat et

---

<sup>770</sup> Ce système va perdurer et se renforcer au sein du mouvement catholique dans le canton de Fribourg. En 1882, les catholiques conservateurs gruériens créent une «Union gouvernementale» qui va structurer un «nouvel encadrement des masses» dans le Sud du canton. L'une de ses activités centrales consiste à faire de la «prospection électorale» et de transmettre les informations au siège du comité de district du parti conservateur. En 1902 par exemple, le comité du district reçoit une lettre qui identifie, pour la commune de Vulruz «110 conservateurs assurés, 24 douteux et 37 radicaux». Cité par Bugnard (P.-P.), *Le machiavélisme de village. La Gruyère face à la République Chrétienne (1881-1913)*, Lausanne, Le Front littéraire, 1983, p. 95. Voir plus généralement, le chapitre 3 «Le nouvel encadrement des masses», pp. 69-119.

<sup>771</sup> «Loi du 26 novembre 1863 sur les assemblées générales de commune et sur les assemblées électorales de cercle et de commune», *RLDA*, 1863, pp. 778-811.

discutée au Grand Conseil en automne 1881<sup>772</sup>. Pour comprendre les enjeux du débat, un bref retour en arrière est nécessaire.

### Le scrutin du 28 avril 1878

Les travaux législatifs que le rapport de la commission du Grand Conseil met en branle en 1881, relayant des pétitions sur le sujet, s'inscrivent dans un contexte particulier. Trois ans auparavant, un procès-monstre se déroulait à Echallens. Onze inculpés, près de 125 témoins et une brochette d'avocats prestigieux<sup>773</sup> occupèrent la salle du Tribunal d'accusation pendant une semaine. Il avait pour objet une plainte pour délit de brigue électorale lors des élections au Grand Conseil dans le cercle d'Yverdon au mois d'avril 1878<sup>774</sup>. Le fait est rare dans le canton de Vaud<sup>775</sup> et d'autant plus remarqué qu'il implique des notables en vue. Les minutes du procès publiées par un journaliste éclairent le fonctionnement des élections sous le régime de la loi soumise à révision<sup>776</sup>.

Une dizaine de jours avant le scrutin prévu le dimanche 28 avril<sup>777</sup>, plusieurs comités se forment dans le but de proposer l'une ou l'autre candidature. Les rapports de force politique dans le chef-lieu du Nord Vaudois étaient depuis longtemps équilibrés entre les «radicaux», dits aussi «démocrates», et les «libéraux», qualifiés parfois de «conservateurs». Le résultat des élections

---

<sup>772</sup> BSGCVD, 1881, session ordinaire de printemps pp. 132-137 et session ordinaire d'automne pp. 61-92 et p. 115 ; le rapport de la commission du Grand Conseil chargée de l'examen du projet de loi figure en annexe au volume, pp. XXXIV-XXXVIII.

<sup>773</sup> Notamment Louis Ruchonnet (1834-1893), avocat à Lausanne au sein du «Grand Bureau» qu'il dirige. Figure du renouveau du radicalisme, il fonde la *Revue* qui devient quotidienne en 1877 et devient l'organe de presse du mouvement radical. Député entre 1863 et 1868, Conseiller national entre 1866 et 1881, Conseiller d'Etat entre 1868 et 1874, puis Conseiller fédéral entre 1881 et 1893. Il est donc Conseiller national au moment du procès où il défend le seul membre du comité «radical», Milliet.

<sup>774</sup> La brigue est définie depuis 1832 de la manière suivante : sont coupables ceux qui «pour se faire nommer [...] auront capté ou cherché à capter des suffrages par des dons ou des largesses, ou des distributions quelconques, par des promesses corruptrices, par des menaces, par la violence ou par la fraude», mais aussi ceux qui auront employé les mêmes moyens pour procurer «des suffrages à autrui [...], spontanément ou à l'instigation d'un tiers» et enfin tous ceux qui auront participé «sciemment à ces largesses [...] ou qui aura reçu des dons...», «Loi du 18 décembre 1832 sur la brigue dans les élections», *RLDA*, 29, 1832, pp. 367-381.

<sup>775</sup> Ce n'est que le quatrième procès tenu pour brigue électorale en vertu de la loi sur la brigue de 1832. Et le premier depuis 1841. ACV F 534, *Compte-rendu sténographié des débats du procès de brigue électorale sur l'élection du 28 avril 1878 d'un député au Grand Conseil pour le cercle d'Yverdon*, Lausanne, Jules Jaquenod, 1878, 149 pages, ici p. 2.

<sup>776</sup> ACV F 534, *Ibid.*

<sup>777</sup> Il s'agissait d'une élection complémentaire, si bien qu'on ne peut tirer des conclusions générales sur le degré d'organisation et de préparation des candidatures lors des scrutins ordinaires.

dépendait souvent du vote des ouvriers employés aux ateliers du chemin de fer et qui constituent une «fraction notable du corps électoral yverdonnois»<sup>778</sup>. Trois comités se forment : un dans chaque camp et un troisième, qui se dit «indépendant», réunissant des citoyens se revendiquant des deux camps opposés mais unis derrière un candidat présenté comme un ancien «camarade de collège»<sup>779</sup>. Suite à diverses réunions tenues dans les cafés d'Yverdon, suite aussi à une assemblée réunissant le mardi 23 «tous les électeurs» de la ville «sans distinction de parti» convoqué par le comité indépendant au Casino, deux candidats sont désignés : Ernest Correvon, 36 ans, avocat à Lausanne et originaire d'Yverdon est porté par les libéraux-conservateurs et les indépendants, Denys Potterat, vétérinaire, par le camp radical-démocratique.

Une fois les candidats connus, les comités se chargent de l'impression, de la distribution et de l'affichage des listes. Pour ce faire, les deux camps recherchent des «colporteurs» qu'ils défraient : un certain Henri-Constant Nicolet, vingt-neuf ans et demi, horloger de son état, est très courtisé. Habitué à faire ce travail pour «ceux qui paient le mieux», il reçoit d'abord dix francs d'un membre du comité libéral pour distribuer les listes, puis trente-cinq, après que le comité radical lui eut demandé de distribuer ses listes en échange de vingt francs. Il avait fait de même lors des élections communales quelques années auparavant, distribuant cette fois les listes radicales pour cinq francs par jour de besogne. «On me recherche du reste pour ce genre de service, dit-il, car on me connaît pour marcher rapidement»<sup>780</sup>. C'est une faculté utile quand il s'agit, comme il l'admet l'avoir fait, de distribuer les listes dans les établissements : le Paon, l'Hôtel du Lion, l'Hôtel de Londres, le Café Burdet, l'Ecusson Vaudois, le Casino, le Café Cochet, le Café Perrin, le Café Badoux, chez Wuttrich... puis le dimanche à la porte de l'Eglise<sup>781</sup>. Mais il n'est pas le seul. Abram Wagnières, quarante ans, charpentier et allumeur de gaz, est chargé de «faire la rue des Cygnes»<sup>782</sup>, tandis que le pêcheur Jules Guyot, «qui remplit cet

---

<sup>778</sup> *Compte-rendu, op. cit.*, p. 13.

<sup>779</sup> *Compte rendu, op. cit.*, p. 38. Le collège est un établissement d'instruction secondaire supérieure.

<sup>780</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>781</sup> Qui est le local de vote.

<sup>782</sup> On apprendra lors du procès que la rue des Cygnes est connu comme un lieu où éclatent de nombreuses rixes entre les habitants. Pahud, qui sera le principal accusé et sous l'autorité duquel Wagnières effectua sa tâche, «les connaît tous» dira-t-il. Il est en effet huissier de justice et leur avait fréquemment notifié des citations devant le tribunal de police.

office depuis l'âge de treize ans»<sup>783</sup> distribue les listes le samedi et le dimanche, jour d'élection, à raison de cinq francs par jour.

La veille du scrutin, les deux camps fourbissent une dernière fois leurs armes : les radicaux annoncent une assemblée «au son de la cloche par le crieur public» pour le samedi soir à l'Hôtel du Paon. Sitôt la nouvelle apprise, les libéraux-conservateurs décident de faire de même et convoque «oralement, d'ami à ami» la tenue d'une réunion au Casino. Dans ces soirées, des deux côtés, de nombreux litres de vin furent bus : du blanc, du rouge, du vieux, du neuf, du bouché<sup>784</sup>. Des femmes réunies en fin de soirée devant le Casino auraient dit, dépitées, au témoin Décoppet qui passait par là : «Ces Messieurs n'ont pas de pitié ; comme ils nous les remplissent !»<sup>785</sup>. Mais on chantait aussi : le citoyen Paillard, septante-quatre ans, maçon de son état, «a l'humeur joyeuse malgré son âge avancé, et chante avec plaisir dans les établissements quand on le lui demande» car il a, dit-il «encore une belle voix». En échange, on lui offre souvent du vin...

C'est lors de cette veillée d'armes que les faits de brigue ont été allégués. La plupart des 125 témoins appelés à la barre ont dû dire si oui ou non ils ont payé leur consommation, si oui ou non les largesses ont été accompagnées de promesses de vote. Et les colporteurs de liste de continuer leur travail : Auberson fut chargé le soir même de distribuer des listes radicales par Milliet, marchand de fer à Bonvillars et membre du comité. Le lendemain, jour de scrutin, sans doute que des listes ont été encore distribuées. Nicolet et Wagnières, deux des colporteurs, sont présents aux abords du temple : on soupçonne le second d'avoir suivi quelques électeurs de la rue des Cygnes dont il avait la charge. L'un d'entre eux réfute que

---

<sup>783</sup> *Ibid.*, p. 81. Lors de sa plaidoirie, Ruchonnet, avocat du seul radical inculpé, revient sur le fait que Guyot a reçu en tout «vingt francs, trois dîners et trois litres de vins. Pourquoi, cette haute paie, ces distributions de vivre comme en un jour de combat ? C'est que Guyot n'est pas un agent ordinaire, c'est un vrai sergent de bataille, qui sait "faire avancer ses gens". Si on lui donne à manger comme à trois, à boire comme quatre, c'est qu'il travaille aussi pour dix». *Ibid.*, p. 119.

<sup>784</sup> La plupart des témoignages entendus lors du procès concernent cette soirée du samedi. Le chef d'inculpation, la brigue, s'appuyant sur le soupçon de distribution de «vin de vote» par les principaux intéressés.

<sup>785</sup> *Ibid.*, p. 58. En effet, il est difficile de se faire une idée précise des quantités ordinaires de vin bus par un individu lors d'une soirée. Apparemment, il n'était pas rare qu'un seul individu boive plusieurs litres de vin en quelques heures. Le citoyen Leipziger affirme ainsi avoir bu «quelques demi-litres» le samedi soir. *Ibid.*, p. 71.

Wagnières a essayé «de le gagner à un candidat, ni par le vin ni par l'argent [...]. Il a fait son bulletin seul, mais Wagnières lui a prêté son crayon»<sup>786</sup>.

Sur 1420 électeurs inscrits, 899 se sont présentés au scrutin. L'avocat Ernest Correvon, libéral-conservateur, est élu avec 450 suffrages contre 447 voix pour le vétérinaire Denys Potterat, radical, et deux voix nulles. Suite à une plainte portée par 21 citoyens d'Yverdon le 2 mai devant le Grand Conseil, celui-ci mandate une commission d'enquête qui constate des irrégularités, notamment un bulletin illisible attribué à Correvon lors du dépouillement. Si bien que la majorité absolue de 450 suffrages n'est plus atteinte et l'élection annulée. La plainte est renvoyée au Conseil d'Etat qui, en date du 16 mai, charge le procureur d'instruire une enquête pénale pour brigue électorale. Parmi les inculpés figure l'élu, Ernest Correvon, plusieurs membres des comités libéral et indépendant, deux colporteurs de liste, deux aubergistes et un membre du comité radical.

Le souvenir de ce scrutin d'avril 1878 et du procès qui s'ensuivit étaient sans doute encore frais dans la tête des parlementaires chargés de discuter du projet de loi en 1881. Le récit qui vient d'en être fait va nous faciliter la compréhension des innovations proposées.

### Un principe partagé et un acteur contesté au cœur des débats : le secret du vote et les comités électoraux

Sans faire explicitement mention du scrutin d'Yverdon, la commission rappelle que le projet présenté par le Conseil d'Etat résulte de la prise en compte de pétitions de citoyens dont le Grand Conseil avait été nanti «à plusieurs reprises» demandant une révision des lois électorales afin «d'assurer la sincérité des votations et garantir l'indépendance des électeurs ; d'accorder à tous les électeurs la possibilité d'accomplir d'une manière complète l'exercice de leurs droits ; d'abrégier les opérations électorales»<sup>787</sup>. Le rapport propose l'introduction du bulletin imprimé. Par bulletin imprimé, il faut entendre ici, contrairement à 1863, un

---

<sup>786</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>787</sup> «Rapport de la commission du Grand Conseil chargée de l'examen du projet de loi présenté par le Conseil d'Etat, modifiant les articles 34, 35 et 36 de la loi du 26 novembre 1863 sur les assemblées générales de commune et sur les assemblées électorales de cercle et de commune», *BSGCVD*, 1881, p. XXXIV.

bulletin «préparé à l'avance»<sup>788</sup> et non simplement un bulletin officiel avec un en-tête que l'électeur doit lui-même remplir au sein même du local de vote. La commission propose d'y autoriser l'usage de l'enveloppe dans laquelle tout électeur pourra glisser son bulletin. En justifiant ces innovations comme autant de moyens d'améliorer les lois électorales en vigueur, le rapport fournit une description des pratiques de vote ordinaires qui ne sont pas sans rappeler les événements du 28 avril : la commission remarque que d'écrire son bulletin au sein du local de vote ne permet pas toujours «d'échapper aux regards inquisiteurs de personnes peu scrupuleuses qui ont intérêt à pénétrer le secret garanti à l'électeur». De même, les caractères imprimés du bulletin permettent d'éviter le «contrôle abusif que se permettent certains bureaux électoraux en divulguant le vote des citoyens dont l'écriture est reconnaissable». Enfin, le bulletin imprimé faciliterait le travail de l'électeur en abrégant les opérations électorales, en particulier dans les cercles populeux où un électeur est parfois amené à écrire «quinze, vingt ou trente noms»<sup>789</sup> et pour lequel «il est souvent pénible et ennuyeux, même [s'il est une personne instruite] de faire à la main ces longues listes de noms dans des locaux où le matériel pour écrire est fort rudimentaire [et dans lequel] l'électeur ne sait pas où se placer pour remplir convenablement son bulletin». Le gain de temps ainsi acquis engagera ainsi l'électeur à «ne pas désertier le scrutin, comme cela se remarque trop souvent».

En tout et pour tout, il n'y a que 14 députés qui prennent la parole pendant les débats. Si l'on exclut les brèves interventions relatives à l'entrée en matière ou proposant un amendement, les acteurs principaux du débat se réduisent à sept protagonistes. Parmi les partisans du projet, on trouve Louis Paschoud<sup>790</sup>, Ernest

---

<sup>788</sup> *Ibid.*, p. XXXV.

<sup>789</sup> Le mode de scrutin prévu par la loi de 1863 pour les élections au Grand Conseil est un système majoritaire plurinominal à trois tours (le dernier tour à la majorité relative). Il s'agit donc d'un scrutin de liste, mais au sein d'un système majoritaire : les bulletins comportent plusieurs noms, mais le décompte des voix ne se fait pas par «parti», mais individuellement pour chaque candidat. Les élections, en particulier au niveau communal avec un système d'élections par tiers, étaient encore parfois très longues : en 1876, elles ont duré 14 jours à Lausanne. Meuwly (O.), *Histoire des droits politiques*, *op. cit.*, p. 247.

<sup>790</sup> Louis Paschoud (1849-1893). Avocat à Lausanne, député au Grand Conseil entre 1878 et 1893, Conseiller national radical-démocratique entre 1883 et 1893. Son étude lausannoise est l'une des «plus fréquentées de la Suisse romande». Son frère est Conseiller d'Etat entre 1885 et 1889. Gruner (E.), *L'assemblée fédérale suisse*, *op. cit.*, p. 828.

Chavannes-Burnat<sup>791</sup> et Victor Debonneville<sup>792</sup>, tous les trois membres de la commission, le Conseiller d'Etat Charles Estoppey<sup>793</sup>, et le député Louis Fauquez<sup>794</sup>. Du côté des opposants, outre Louis Gaulis, on retrouve... Ernest Correvon ! Acquitté, il s'était en effet représenté à l'élection du 3 novembre, soit quelques jours après le procès et fut élu plus largement que le 28 avril 1878<sup>795</sup>.

Partisans et adversaires vont débattre de la pertinence des effets supposés des mesures envisagées : la sincérité du vote est-elle renforcée ? Les opérations abrégées ? La participation améliorée ? En soutien de ces positions se nichent des conceptions antagonistes de la compétence politique et la légitimité contestée d'un nouvel acteur : les comités électoraux. L'enjeu principal de ces débats a priori techniques sur l'introduction du bulletin imprimé et de l'enveloppe est crucial, il s'agit bien d'une lutte visant à imposer et à légitimer des nouvelles manières de faire de la politique.

Les débats s'articulent de prime abord autour des objectifs assignés par le Conseil d'Etat au projet de loi : sincérité, facilité et rapidité des scrutins. Gaulis et Correvon doutent que le système proposé n'atteigne ses objectifs. Ils rappellent que jusqu'ici, le mode de scrutin n'a suscité que peu de critiques ou de plaintes. Est-ce que pouvoir glisser un bulletin imprimé est une manière d'assurer mieux encore la liberté de l'électeur ? «Je prétends que non, déclare Gaulis. Dans un pays comme le nôtre où chacun sait écrire, ce n'est pas bien terrible que d'écrire son bulletin de vote»<sup>796</sup>. Il ne peut toutefois contester la longue durée des opérations électorales ni l'argument de Fauquez qui rappelle que le bulletin imprimé n'est pas obligatoire,

---

<sup>791</sup> Je n'ai rien trouvé sur Ernest Chavannes-Burnat. Il y a bien un homonyme né en 1869, banquier et député au Grand Conseil dans les rangs libéraux-conservateurs. Cf. Meuwly (O.), *Les droits politiques, op. cit.*, p. 273.

<sup>792</sup> Victor Debonneville (1829-1902). Notaire, propriétaire à Gimel, syndic de Gimel entre 1857 et 1882, député au Grand Conseil entre 1857 et 1885, il en est le président en 1878, année du scrutin contesté. Conseiller d'Etat entre 1885 et 1899, Conseiller aux Etats entre 1878 et 1880.

<sup>793</sup> Charles Estoppey (1820-1888), occupe diverses fonctions judiciaires dans le canton de Vaud, mène depuis 1863 une étude avec Victor Ruffy, autre leader radical et Conseiller fédéral entre 1867 et 1869. Conseiller d'Etat entre 1866-1873 et 1874-1888 ; Conseiller aux Etats entre 1867 et 1873, puis entre 1875 et 1888. Gruner (E.), *L'assemblée fédérale suisse, op. cit.*, p. 809.

<sup>794</sup> Louis Fauquez (1817-1898), avocat, était appelé d'ailleurs comme témoin au procès, étant à Yverdon la veille du scrutin pour assister à une séance du Crédit Yverdonnois, banque où il siègeait. Il en profita pour aller à l'Hôtel du Paon le soir et déclara avoir payé son écot. Il est par ailleurs le père d'Aloys Fauquez (1859-1901), fondateur d'une section du *Grütli* à Lausanne qui fut considérée comme la première section du parti socialiste. Il est député d'une liste ouvrière en 1892.

<sup>795</sup> Avec 613 voix sur 1'083 suffrages. *GdL*, 4. 11. 1878.

<sup>796</sup> *BSGCVD*, 1881, *op. cit.* p. 132

mais figure comme une possibilité supplémentaire pour les électeurs. Parmi eux, il y a des ouvriers qui effectivement savent parfaitement écrire — «j'en emploie moi-même», dit Chavannes-Burnat — mais qui demandent qu'on leur facilite «une tâche aussi longue et fastidieuse [...] Représentez-vous l'ennui de ces braves gens et quelle corvée c'est pour eux, quand après une journée de travail manuel passée sur la pelle et la pioche, ils se voient appelés à écrire trente noms dans une église, perchés sur un banc, les mains tremblant de leur travail manuel»<sup>797</sup>.

Au fur et à mesure des débats, il apparaît que ce n'est pas tant la compétence statutaire des citoyens vaudois ou la rapidité des opérations qui posent problème qu'un acteur décrié par les uns ou valorisé par les autres : les comités électoraux.

Tous admettent leur existence et leur rôle dans la compétition électorale. Le fait que tout électeur, dans le système en vigueur, doive remplir son bulletin uniquement au local de vote n'a pas empêché les groupes politiques de s'organiser progressivement pour proposer aux électeurs des listes complètes qu'ils sont alors amenés à copier sur leur bulletin reçu des mains du bureau. Le Conseil d'Etat, en autorisant les bulletins imprimés et l'enveloppe, a bien l'intention de régler cette situation. Le raisonnement est le suivant : les comités existent et distribuent déjà des listes de noms. Compte tenu de la longueur des opérations électorales, il n'est pas rare de voir, au sein même du bureau de vote, des «voltigeurs» qui «occupent les entrées [et qui] ont de petits billets écrits qu'on échange et dont il faut user sous la pression du regard et du geste»<sup>798</sup>. S'il faut dénoncer ce «courtage», il faut valoriser la «propagande honnête» : en période d'élections, chaque parti essaiera :

*« d'attirer diverses personnes à leurs opinions [...] Ainsi, un citoyen porteur de listes blanches recommandera sa liste blanche, l'homme auquel on a affaire dira s'il votera pour les noms qu'elle porte ou, s'il est prudent, se taira ; puis viendront à lui les porteurs de listes vertes, de toutes autres couleurs, l'électeur est en présence de ces 2, 3, 4 listes, il peut réfléchir sur la valeur des candidats et sur son vote»<sup>799</sup>.*

---

<sup>797</sup> *Ibid.*, p. 72. Pour amener une preuve que c'est bien cette opération d'écriture qui rallonge les opérations électorales, Fauquez raconte qu'il a «consulté un professeur de calligraphie très expert ; ce calligraphe a pris une liste ; il n'a pas panaché, il n'a fait aucun triage et il ne lui a fallu pas moins de 12 à 16 minutes pour venir à bout de la copier», concluant que si un électeur fait de même en panachant, en comparant plusieurs listes avant de faire son choix, voire enfin de remplir la liste d'un électeur tiers qui lui le demanderait, «il emploierait deux à trois fois ce temps». *Ibid.* p. 74.

<sup>798</sup> Intervention de Fauquez, *Ibid.*, p. 133.

<sup>799</sup> *Ibid.*, p. 134.

Si Fauquez défend là, en l'entérinant et la légitimant, l'action des comités, le Conseiller d'Etat Estoppey, dans un esprit de conciliation dû peut-être à sa fonction, voit dans le bulletin imprimé un moyen pour échapper à toute pression de ceux-ci. Il rappelle que chaque électeur, outre le fait qu'il pourra faire son choix en temps voulu en rayant par exemple les noms de ceux qui ne lui plaisent pas, a la faculté de remplir son bulletin où bon lui semble pour ensuite le glisser dans une enveloppe qui échappera au regard et aux pressions. C'est le même constat qui est fait par Correvon mais qui le conduit à une conclusion toute autre : le fait même de remplir son bulletin ailleurs que dans le local de vote conduit à la «tyrannie des comités électoraux» :

*«Ainsi, voilà l'électeur qui pourra désormais écrire, se faire écrire, recevoir tout imprimé son bulletin, chez lui, au café, dans la rue, partout, avant l'élection ! N'apercevez-vous pas les dangers d'un pareil système ? Ne prévoyez-vous pas les abus ? Ne voyez-vous pas d'ici l'électeur attiré dans tel ou tel local par tel ou tel meneur, tel ou tel comité, qui lui mettra son bulletin en poche ?»<sup>800</sup>.*

Prenant au mot Correvon, Chavannes-Burnat, partisan du projet de loi, relève que c'est précisément pour lutter contre la toute-puissance des comités électoraux qu'il faut soutenir le bulletin imprimé et l'enveloppe : l'électeur pourra choisir. Le débat s'engage alors sur la légitimité des comités électoraux en même temps que sur les modalités du choix individuel.

Pour les uns, en particulier Fauquez, il faut réglementer leur action en autorisant les bulletins imprimés qui réduisent la durée des opérations électorales et les risques de pression. Mais il faut valoriser leur rôle :

*«On a dit beaucoup de mal des comités électoraux. Je reconnais, messieurs, qu'il est des cas où on peut leur faire de graves reproches. Mais il faudrait commencer par nous indiquer le moyen de les remplacer [...] Je voudrais savoir [avec le système actuel] comment ces gens qui se plaignent de la tyrannie des comités électoraux pourraient faire voter des listes de 34 noms, sans le travail préparatoire de ces comités»<sup>801</sup>.*

Ce n'est pas seulement le rôle organisationnel de ces comités qui est défendu. Le débat à leur sujet cristallise des vues contradictoires sur l'objet même de l'offre politique proposée à l'électeur. D'un côté, le bulletin imprimé contribuera à «supprimer l'individualité» de l'électeur qui, selon Correvon, n'écrira plus son

---

<sup>800</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>801</sup> *Ibid.*, p. 76.

bulletin mais glissera «les listes exclusives dressées par les comités de parti». Cette attitude affirmée d'emblée par Gaulis et Correvon sera relayée par d'autres, soit favorables soit sceptiques sur l'ensemble du projet dans un premier temps et qui, une fois le principe du bulletin adopté, suggèrent des amendements. Marc Dufour souhaite que l'on demeure «tout au moins certain que l'électeur s'est donné la peine de lire le bulletin qu'il jette dans l'urne et qu'il n'a pas délégué son pouvoir à d'autres que lui». Pour ce faire, il propose que chaque électeur «fût tenu d'écrire le mot *vu* à côté du nom de chacun de ceux pour lesquels il vote»<sup>802</sup> afin d'être sûr «que chaque électeur ne vote ni sur une couleur, ni sur un titre, mais sur des noms, qu'il consulte son bulletin, qu'il réfléchisse»<sup>803</sup>. Cette intervention appuie l'amendement formulé par Dulex-Ansermoz proposant tout simplement que sur les bulletins ne figure «aucune autre inscription que celle concernant l'objet de la votation»<sup>804</sup>. A cette conception valorisant la compétence individuelle exprimée au sein même du local de vote en fonction de la personnalité de candidats plutôt que de l'étiquette partisane, Paschoud oppose une vision plus nuancée. Il reconnaît certes qu'«il faut tenir un compte scrupuleux de la personnalité des candidats, mais est-il possible de connaître par le menu toutes les personnes qui sont proposées ? Il est certain cas, d'ailleurs, où l'on peut voter pour un parti autant que pour une personne. Les partis représentent des idées et des principes. Il y a donc un très grand intérêt à ce que l'électeur sache par quel comité telle ou telle liste est patronnée et je préfère moi l'électeur renseigné à celui qui ne l'est pas»<sup>805</sup>.

Partisans et adversaires du bulletin imprimé s'accordent sur la nécessité de garantir la liberté de l'électeur et le secret du vote. Pourtant, ils imputent à cette innovation des effets différents. Mais surtout, ces débats enregistrent l'existence des comités électoraux dont la légitimité est discutée et révèlent des conceptions différentes du vote : l'électeur vote-t-il selon la personnalité du candidat ou suivant les idées et les principes d'un parti ? Trois positions se dessinent : les uns, Fauquez, Paschoud, et dans une moindre mesure Estoppey, défendent le projet en reconnaissant l'importance des comités électoraux qui rendent des services pratiques à un électeur conçu comme politisé, capable d'identifier, au-delà de la

---

<sup>802</sup> *Ibid.*, p. 79

<sup>803</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>804</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>805</sup> *Ibid.*, p. 86.

personnalité des candidats, des principes politiques portés par des partis. Un second groupe, Gaulis et Correvon, marquent un refus complet du projet, niant la légitimité des comités électoraux et craignant que la mesure envisagée n'empêche tout électeur de se prononcer en connaissance de cause, c'est-à-dire en connaissant les candidats. Enfin, un troisième groupe, réunissant des partisans et des adversaires du projet qui se retrouvent toutefois pour faire en sorte que, malgré le bulletin imprimé, le vote sur les candidats soit préféré au vote pour les partis ou les comités. Finalement, la loi sera votée par le Grand Conseil selon le rapport de la commission<sup>806</sup>.

Quel est le ressort de ces oppositions ? On fait l'hypothèse que l'économie des objets du vote, en l'occurrence le bulletin imprimé et l'enveloppe, se confond avec l'économie des relations politiques. Dès lors, dans le cas particulier, partisans et adversaires se distinguent-ils dans leur capacité différentielle à mobiliser les «comités électoraux» tant discutés ? Autrement dit, Paschoud, Estoppey et Fauquez tentent-ils d'imposer une procédure à même de les favoriser dans les scrutins ultérieurs, tandis que Gaulis et Correvon, relativement dépourvus de ce type de ressources, tentent de l'empêcher ? A la lumière du déroulement du scrutin du 28 avril et des déclarations d'Ernest Correvon lors du procès, la réponse à apporter à cette question doit être nuancée.

#### Le procès d'Yverdon : la fin des notables ?

Certes à première vue, il y a bien, dans l'hémicycle une opposition entre les deux camps repérés à Yverdon. Paschoud, Estoppey, Fauquez et Debonneville sont «radicaux», Gaulis et Correvon «libéraux-conservateurs». Mais, on l'a vu lors de la campagne d'avril 1878, les deux camps usent de comités et la pratique de distribution de listes avant et pendant le scrutin ne semble pas chose nouvelle. A y regarder de plus près toutefois, les positions de Correvon témoignent malgré tout d'une méfiance envers les comités électoraux et le récit qu'il fait de son élection dénote une conception particulière du mode d'investiture et donc, plus largement, des manières de faire de la politique. Certes, le contexte du procès a sans doute poussé Correvon dans une ligne de défense qui vise à nier d'éventuels faits de

---

<sup>806</sup> Il n'a pas été possible d'identifier, au moment du vote, les partisans et les adversaires, le vote nominal n'ayant pas été demandé.

brigue. Mais articulés à ses prises de position lors des débats, l'ensemble de ses déclarations est homogène sur la question des comités électoraux.

Ernest Correvon n'est pas un nouvel arrivant en politique. Fils de Jules Correvon<sup>807</sup>, il est député d'Yverdon dès 1874 et échoue lors de l'élection de mars 1878 avant de se présenter à l'élection complémentaire du 28 avril. Dans sa déposition, il rappelle ces événements en soulignant qu'après l'élection de mars, il considérait «l'affaire comme terminée»<sup>808</sup>. Ce n'est que sur l'insistance du syndic d'Yverdon où il avait encore, malgré son absence, «de nombreux amis», qu'il se «laisa porter» bien que «fort hésitant». A l'occasion des fêtes de Pâques lors desquelles il rendit visite à sa mère, il tint une réunion chez lui, suivant le «vœu de ses camarades», pour discuter de la question. Ils décidèrent alors de convoquer une réunion élargie à l'Hôtel du Paon, huit jours avant les élections. Lors de celle-ci, sa candidature fut appuyée par un ami qui y voyait un moyen de contrer la candidature que les libéraux-conservateurs avaient l'intention de promouvoir. «Je protestai immédiatement, dit Correvon, ne voulant pas être un candidat de combat, mais bien de modération et de conciliation». Insistant encore sur ce point, il rappelle que l'assemblée publique du mardi 23 avril, à l'issue de laquelle il fut proposé comme candidat, «était composé de tous les électeurs d'Yverdon sans distinction de partis». Ayant été par ailleurs appuyé la veille par une assemblée du parti libéral-conservateur, il décida alors d'accepter d'être candidat. Quant aux accusations de brigue dont il est l'objet, qui se serait déroulée le samedi 19, le mardi 23 et la veille du scrutin, il réitère à plusieurs reprises qu'il a certes payé quelques bouteilles, mais c'était entre amis, «un acte que nous tous ici présents dans cette salle avons commis bien des fois dans notre vie».

En se présentant comme un candidat porté par des amis, soutenu par une assemblée «de tous les électeurs» d'une ville où il est né et où il garde de forts liens affectifs et amicaux, Correvon affiche un profil bas. Il prétend n'avoir pas non plus sollicité quiconque pour organiser la campagne. Pahud, qui apparaît comme l'organisateur de la distribution des listes libérales, est «un ami», mais à qui Correvon n'a pas donné «mandat pour agir en [son] nom à l'occasion des élections». On comprend mieux alors qu'il soit en désaccord avec le projet de loi

---

<sup>807</sup> Jules Correvon (1802-1865), délégué vaudois à la Diète fédérale en 1832 et 1833, député d'Yverdon.

<sup>808</sup> *Compte rendu, op. cit.*, pp. 37-40. Les citations qui suivent sont toutes issues de cette déposition.

visant à régulariser les activités des comités électoraux en autorisant la distribution de listes en dehors du local de vote. Lui qui «doit son élection à ce qu'il est»<sup>809</sup> ne peut accepter que les futurs élus dépendent d'un travail proprement électoral mené par des comités au nom de principes, de programmes, comme le défend Fauquez dans les débats. Poussé un peu malgré lui dans la compétition électorale, il ne peut comprendre que des gestes ordinaires, comme payer quelques bouteilles à des amis, puisse remettre en cause son intégrité<sup>810</sup>. Mais il défend aussi, avec la liberté du vote qu'il estime mise en danger par le système proposé par le Conseil d'Etat, une conception particulière du choix individuel que l'électeur manifeste avec son bulletin. En réponse à une intervention d'Estoppey lors des débats qui soutenait que l'enveloppe et le bulletin allaient rendre les électeurs plus disciplinés, il rétorque : «Eh bien ! je dis que nous devons lutter contre cette disciplinisation [sic !] des électeurs, au lieu de la favoriser. Je n'aime pas la discipline en matière politique. Je préfère l'indépendance et la liberté des citoyens»<sup>811</sup>. L'investiture et le vote, ne devraient, selon lui, que sanctionner un prolongement des relations sociales ordinaires. La politique n'est pas encore cet espace réglé de transactions entre groupes politiques opposés au nom de principes et ou de programmes, mais elle le devient. Les identités politiques commencent à se stabiliser et l'introduction des bulletins imprimés va peu à peu les durcir et les transformer en identités de papier.

Correvon semble devoir l'admettre quand, en conclusion des débats, il revient sur un projet défendu depuis quelques années par la «*Société pour la réforme électorale*» — dont il fait partie — favorisant la «représentation des minorités». Convaincu qu'avec les listes imprimées par les partis, les électeurs n'effectueront plus de choix personnel, que les cercles et, ultimement, le Grand Conseil, risquent d'être «tout d'une pièce», il souhaiterait s'assurer «une

---

<sup>809</sup> Il est clair que l'action des comités a sans doute favorisé son élection. Mais Correvon ne semble pas pouvoir le reconnaître, ce n'est sans doute pas dicible dans le cadre d'un procès intenté pour faits de brigue et ce qui importe ici, c'est la rhétorique utilisée qui fait sens par rapport à ses prises de position lors des débats parlementaires. Au-delà d'une éventuelle stratégie de défense, il y a sans doute des convictions fortes.

<sup>810</sup> Dans son récit de la réunion au Paon le samedi 19 et où il est soupçonné d'avoir payé du vin de vote, il dit qu'à l'issue de la réunion, «la soirée se passa en conversation familière à laquelle *la politique resta d'ailleurs étrangère*». *Compte rendu, op. cit.*, p. 38. Je souligne.

<sup>811</sup> *BSGCVD, 1881, op. cit.*, p. 70.

représentation proportionnelle de toutes les opinions»<sup>812</sup> car une assemblée représentative doit «être l'image exacte du peuple dans tout son ensemble»<sup>813</sup>. Pour ce faire, Correvon propose le système du «bulletin incomplet» dont le principe est le suivant : chaque citoyen ne peut écrire qu'un nombre limité de noms, inférieur à celui des sièges à pourvoir<sup>814</sup>. Ceci évitera, par exemple à Lausanne, que «la députation fût composée exclusivement de représentants d'une seule opinion».

De manière un peu paradoxale toutefois, le débat sur les bulletins ouvre la voie, au sein même du scrutin majoritaire, à la mise en évidence des partis et donc à l'idée que ceux-ci peuvent avoir droit à une représentation en fonction des suffrages récoltés. Pourtant cette idée est encore impensable : d'un côté, l'idée même de parti est rejetée, au profit d'une représentation «naturelle» des opinions ; de l'autre, les radicaux réfutent en bloc toute idée de représentation des minorités.

Le procès d'Yverdon n'est pas à proprement parler celui des notables. C'est un procès *entre* notables qui déploient tous des stratégies encore peu codifiées mais visiblement déjà routinisées. Les uns et les autres engagent des ressources d'abord financières, puis sociales pour s'assurer des soutiens des électeurs : impression et distribution de listes par des colporteurs défrayés, soirées festives où l'amitié, et les intérêts politiques se mélangent dans les arrières-salles et les pichets de vin. La loi de 1881 annonce sans doute moins la fin des notables qu'une modification des pratiques clientélares. Il n'y a pas, dans le canton de Vaud à cette époque, une distinction tranchée entre d'un côté des notables aux ressources acquises et des entrepreneurs, d'extraction plus basse et aux ressources moindres. Si Ernest Correvon, malgré tout, sera acquitté<sup>815</sup> et même réélu pour rester député jusqu'en

---

<sup>812</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>813</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>814</sup> Ce système est l'une des modalités de la représentation proportionnelle théorisé à l'époque sous le nom de «vote limité». Il est discuté au Grand Conseil genevois au début des années 1880 dans le prolongement des travaux, parfois déjà anciens, de l'Association réformatrice de Genève autour de Ernest Naville et Amédée Roget notamment. Voir par exemple *Le vote limité à Genève. Lettres publiées par le Journal de Genève et des extraits du Genevois et des rapports de l'Association réformatrice*, Genève, Cherbuliez, 1880. En science politique et en histoire, les mouvements promouvant, au niveau cantonal, la représentation proportionnelle et les débats y relatifs ont été peu étudiés.

<sup>815</sup> Les seuls accusés seront Pahud, courtier électoral, Brière, président du comité libéral et Bachelin, membre du comité indépendant. Le premier fut accusé d'avoir payé du vin au Café Cochet, les deux autres respectivement organisateurs de la soirée du samedi soir au Casino et au Café Perrin ont été accusés d'avoir offert du vin contre promesses de soutien. Ils seront condamnés à des amendes et à

1897, d'autres ont toutefois quitté la politique après le procès d'Echallens. Le député Charles Naeff, élu du cercle d'Yverdon sur une liste libérale-conservatrice en mars 1878, écrit au Conseil d'Etat à l'issue du procès où il fut auditionné comme témoin :

*«Ce n'est certes pas sans de vifs regrets que je me sépare de tant de collègues qui m'étaient devenus chers, mais ma détermination est dictée par un dégoût profond et insurmontable qui s'est emparé de moi à la suite du procès qui vient de se dérouler devant les assises d'Echallens et dont l'issue flétrit injustement une population honnête et tout un parti loyal [...]»<sup>816</sup>.*

Il est évidemment prématuré de tirer des conclusions générales à partir de ces seules années 1878-1881. Pourtant, à la lumière de la trajectoire contrastée d'Ernest Correvon et de Charles Naeff, on voit qu'il y a là comme un précipité des transformations de la compétition politique. L'un et l'autre ont un profil analogue, le premier choisit de ou, en tous les cas parvient à, rester député, le second quitte la vie politique. Correvon s'est-il conformé aux nouvelles conditions et s'est-il résolu à mener dorénavant campagne sous l'égide de comités électoraux ? A-t-il en partie accepté de se «professionnaliser»<sup>817</sup>? Ou ses élections ultérieures sont-elles le signe que les notables de son acabit peuvent encore engranger des succès en s'appuyant sur des relations de patronage ?

S'il est difficile de répondre à cette question et, plus largement de mesurer les effets de l'introduction du bulletin imprimé et de l'enveloppe, les scrutins ultérieurs vont en tous les cas consacrer une domination «radicale» dont on peut supposer qu'elle résulte de l'organisation systématique de comités électoraux et qu'à ce jeu-là, les «radicaux» se révèlent plus habiles que les «libéraux-conservateurs». En 1882, pour la première fois depuis longtemps, les radicaux obtiennent la majorité aux élections communales à Lausanne ; en 1885, à l'issue d'une révision constitutionnelle dont ils sont les principaux promoteurs, les radicaux obtiennent 165 sièges au Grand Conseil contre 44 pour les libéraux. Ces victoires radicales ne sont pas les seuls indicateurs du probable changement des

---

une suspension des droits civiques de cent francs et une année pour Pahud, 25 francs et trois mois pour les deux autres.

<sup>816</sup> Lettre reproduite par la *GdL*, 15. 10. 1878.

<sup>817</sup> A l'exemple de ce notable français, le baron de Mackau, dont la trajectoire est décrite par Phélippeau (E.), *L'invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002.

modes de mobilisation politique induit par la généralisation des listes imprimées. Un nouvel acteur émerge : en 1892, Aloys Fauquez, le fils de Louis, témoin à Yverdon et député radical au Grand Conseil en 1881, est élu sur une liste ouvrière et devient le premier député socialiste du canton<sup>818</sup>. Il est difficile là encore de dire dans quelle mesure l'émergence d'une députation ouvrière résulte des possibilités nouvelles offertes aux groupes politiques par les innovations de 1881. Cette loi, en enregistrant des pratiques à l'œuvre depuis longtemps a sans doute légitimé le travail des comités électoraux et favorisé leur visibilité et leur reconnaissance comme acteurs légitimes d'une compétition politique dans laquelle ils seront amenés à jouer un rôle de plus en plus significatif mais dans laquelle aussi, les entreprises politiques personnalisées, plutôt locales et à activités discontinues conservent encore une marge de manœuvre<sup>819</sup>.

Quelques années plus tard, l'assemblée constituante saint-galloise adoptait l'urne, l'enveloppe et le bulletin et généralisait le secret à tous les scrutins. Là aussi, cette innovation a priori technique enregistre une modification des manières de faire de la politique et une transformation des entreprises politiques.

*Le secret à Saint-Gall : du choix laissé aux assemblées à l'introduction de l'urne, de l'enveloppe et du bulletin (1861-1893)*

En 1861, la nouvelle Constitution défendue par une alliance libérale-radical contre les conservateurs-catholiques introduit le vote généralisé à la commune pour les élections au Grand Conseil en laissant le choix aux assemblées, prévu

---

<sup>818</sup> En rupture avec le radicalisme, Aloys Fauquez crée une section du Grütli, mais il ne fut jamais à l'aise avec les doctrines et théories socialistes. Son entrée en politique et son élection au Grand Conseil semble davantage résulter d'une stratégie probable de «grandissement». Fils de Louis, il travaille dans l'étude de son père comme juriste sans avoir achevé ses études de droit. Fils putatif du radicalisme paternel, il s'en distancie à l'occasion du scandale Vessaz (affaires ferroviaires impliquant un Conseiller d'Etat radical) et de questions de logement sociaux dans les quartiers ouvriers. Sur Aloys Fauquez et ses relations compliquées avec le mouvement ouvrier et le radicalisme, Vuilleumier (M.), «Autour d'Aloys Fauquez, père fondateur du socialisme vaudois ?», Association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier (AEHMO), *Les origines du socialisme en Suisse romande*, Cahier n°5, Lausanne, 1988, pp. 57-71.

<sup>819</sup> Pour reprendre la distinction opérée par Michel Offerlé entre ces entreprises et celles qui, peu à peu sont davantage collectives, nationales et à activités continues, Offerlé (M.), *Les partis politiques*, Paris, PUF (Que sais-je?), 1991 (1987), p. 34.

depuis 1831, de se déterminer entre le vote public et le vote secret. Ce dernier qui équivalait là aussi au seul usage d'un bulletin ne fut que peu utilisé dans les années qui suivirent<sup>820</sup>. Il fut mis en oeuvre ponctuellement lors d'un scrutin portant sur une révision partielle de la Constitution cantonale en 1875<sup>821</sup>. L'urne et l'enveloppe sont finalement prescrites par la loi électorale de 1893 qui fait suite à une révision totale du texte fondamental portée par une alliance radicale-conservatrice contre les libéraux. L'article 81 de la Constitution prévoit que les urnes sont disposées dans des lieux publics ouverts le matin pendant au moins deux heures mais au plus tard jusqu'à midi. D'abord déclarée obligatoire pour les seuls scrutins cantonaux et facultative encore pour les élections des autorités communales, l'urne est généralisée pour tous les scrutins en 1893<sup>822</sup>.

Pour comprendre les enjeux autour de cette innovation, en partant de l'hypothèse que les modalités de l'acte de vote résultent de et/ou reflètent la transformation des modes de domination politique, il est là aussi nécessaire de revenir sur le fonctionnement des assemblées électorales et les transformations qui affectent les groupes politiques saint-gallois depuis les années 1860.

### L'introduction du vote à la commune pour les élections au Grand Conseil en 1861

Depuis 1831, les rapports de force politique, à la lumière de leur équilibre au sein du Grand Conseil, se répartissent entre les «libéraux» et les «catholiques-conservateurs»<sup>823</sup>. Les guillemets s'imposent pour parler de groupes politiques dont le mode d'objectivation et les pratiques de mobilisation varient dans le temps et dans l'espace. Ils recouvrent à la fois une tendance à laquelle s'identifie les

---

<sup>820</sup> Si l'on en croit Röhl (M.), *Die politischen Rechte, op. cit.*, p. 170-174.

<sup>821</sup> Il était obligatoire depuis 1872 pour les élections et les votations fédérales.

<sup>822</sup> Lors des élections au Grand Conseil de 1891, 68 des 93 communes décidèrent de voter en secret, ce qui offrit une justification à l'appui des partisans de sa généralisation et donc à son adoption en 1893. Röhl (M.), *Die politischen Rechte, op. cit.*, p. 350.

<sup>823</sup> La littérature secondaire sur l'histoire politique saint-galloise est riche comparativement aux autres cantons. Outre les histoires cantonales évoquées au chapitre 2, il faut mentionner ici Ehrenzeller (E.), *Der konservative-liberale Gegensatz im Kanton Sankt-Gallen bis zur Verfassungsrevision von 1861*, Strasbourg, Imprimerie strasbourgeoise, 1947, 171 p., Ehinger (Paul. H.), *Die Anfaenge des liberalen Parteiwesens im Kanton St. Gallen. Ein Beitrag zur Geschichte und Soziologie des organisierten Liberalismus in seinem Frühstadium (bis 1870)*, Bamberg, Akufotodruck, 1970, 331 p.; un ouvrage commandé par la direction du parti conservateur saint-gallois en 1934, à l'occasion de son centenaire supposé, Holenstein (T.), *Geschichte des konservativen Volkspartei des Kantons St. Gallen*, St. Gallen, Verlag Buchdruckerei Ostschweiz, 1934, 369 p.; et un ouvrage plus ciblé sur la période qui nous intéresse : Vögtle (O.), *Der Kanton St. Gallen auf dem Weg zur Verfassung von 1890*, Zürich, Juris Druck Verlag, 1969, 251 p.

acteurs de l'époque, mais aussi des groupes plus organisés, en particulier au sein même du Grand Conseil. Les guillemets s'imposent également parce que chez les «libéraux», les catholiques étaient parfois très actifs<sup>824</sup>.

Entre 1830 et 1861, les luttes politiques sont très vives. Les principaux enjeux des scrutins, élections ou vetos, étaient orientés autour des questions religieuses, les rapports entre l'Etat et l'Eglise constituant une pomme de discorde permanente entre libéraux et conservateurs durant une bonne partie du dix-neuvième siècle. Les deux camps sont très mobilisés. Les libéraux parviennent en règle générale à obtenir la majorité au Parlement, les conservateurs développant quant à eux une tactique d'opposition qui se traduit par le recours massif au veto introduit en 1831<sup>825</sup>. Les élections au Grand Conseil se déroulent tous les deux ans au sein de quinze *Bezirkswahlversammlungen*, c'est-à-dire d'assemblées électorales réunies au niveau du district et lors desquelles le choix des députés s'effectue à mains levées. Par exemple à Wittenbach en 1860, où se rendent «en colonne par six et chantant des airs patriotiques» les électeurs libéraux de la commune de Tablat, distante d'une dizaine de kilomètres. Sur la place électorale (Wahlplatz), les deux camps sont séparés ou parfois infiltrés afin de troubler le travail des scrutateurs lors des procédures de décompte «haïes et ennuyeuses», longues de plusieurs heures et offrant la voie à toutes sortes de manœuvres<sup>826</sup>. Cette intense compétition politique ne s'est toutefois pas traduite par l'émergence de groupes politiques organisées de manière durable, ni chez les libéraux, ni chez les conservateurs.

Sous la Régénération, les associations et les sociétés libérales avaient certes fleuri, mais aucune n'avait persisté comme organisation spécifiquement politique, c'est-à-dire explicitement mise sur pied dans le but de concourir à la conquête des sièges. Les libéraux se contentaient d'organiser les mobilisations électorales de manière ponctuelle, différents comités se réunissant autour de quelques notables et

---

<sup>824</sup> Cf. le chapitre 2 où l'on a vu que de nombreux acteurs libéraux de la Régénération étaient de confession catholique, mais inspirés plutôt de tendance libérale comme le joséphisme par exemple. Cette opposition interne aux catholiques se retrouve notamment au sein du Collège catholique, instance chargée de régler les affaires religieuses et qui réunissait les députés de cette confession, à l'instar des réformés qui disposaient également d'une telle représentation. Le rapport de force entre libéraux et conservateurs catholiques au sein du Collège a souvent déterminé la mise sur agenda et l'issue des conflits politiques liés aux relations entre l'Etat et l'Eglise.

<sup>825</sup> Cf. le tableau des scrutins dans le canton de Saint-Gall.

<sup>826</sup> Ehinger (P.), *Die Anfänge*, op. cit., p. 182-183 qui cite divers articles de presse. Notre traduction.

d'un organe de presse<sup>827</sup>, mais disparaissaient sitôt le scrutin passé. Ils constituaient des entreprises politiques discontinues et personnalisées typiques du libéralisme<sup>828</sup>. A la même période, des notables catholiques-conservateurs avaient quant à eux créé un groupe plus directement politique et davantage structuré : le *Oberegger Verein*. Né dans le cadre des *Vetostürme* en 1834, il s'est prolongé dans un *Katholischer Verein* divisé en sections locales à même d'assurer une mobilisation des électeurs catholiques lors des campagnes de veto ou des élections au Grand Conseil. On ne sait que peu de choses sur le développement et l'activité de ces sections<sup>829</sup>. Tout porte à croire que les deux camps, malgré les différences apparentes, fonctionnaient de manière analogue, concentrant leurs activités de manière discontinue en fonction des scrutins<sup>830</sup>. Sous ce système, des fiefs sont apparus tant du côté catholique que du côté libéral et seules les élections dans quatre districts, dénommés justement les *Schicksalbezirke*<sup>831</sup>, étaient plus incertaines : de leur issue dépendait qui des catholiques-conservateurs ou des libéraux obtenaient la majorité au Grand Conseil.

Suite aux élections de mai 1855, le principe d'une école cantonale mixte et, corollaire, la suppression du gymnase catholique, sont acceptés par un Grand Conseil à majorité libérale qui détient aussi la majorité au sein du Collège catholique. Cette décision va susciter des réactions en chaîne et provoquer, du côté libéral et du côté conservateur, une tentative de structuration plus affirmée qui

---

<sup>827</sup> Par exemple le *Freimüthige* dirigé par Anton Henne (cf. Chapitre 2) et la *Sankt Galler Zeitung*, ci-après (SGZ) ; les conservateurs catholiques disposaient quant à eux, à cette époque du *St.gallische[r] Wahrheitsfreund*.

<sup>828</sup> C'est un modèle identifié également par Nipperdey et Langewiesche pendant le Frühkonstitutionalismus dans les Etats allemands.

<sup>829</sup> Ehinger mentionne en outre par exemple un «Katholischer Verein» à Tablat en 1835 qui a établi des listes de candidats ou un «Patriotischer Verein» qui a adressé en 1833 une pétition au Grand Conseil. Ehinger (P.), *Die Anfänge*, op. cit., p. 21. Holenstein est quant à lui quasi muet sur cet aspect-là, concentrant son attention sur les élections au Grand Conseil et les activités parlementaires des catholiques au sein du Collège catholique.

<sup>830</sup> Avec un certain succès, pour les catholiques-conservateurs, comme en témoigne le nombre élevé de *Vetostürme* au début des années 1830. Cf. le début de ce chapitre et le tableau des scrutins à Saint-Gall p. 298.

<sup>831</sup> «Districts-destin». Il s'agissait des districts de Gaster, See, Oberrheintal et Sargans. Voir la carte du canton de Saint-Gall à la page 108. Compte tenu de ces incertitudes, c'est le canton de Saint-Gall dans son entier à qui l'on attribua le qualificatif de *Schicksalkanton* (canton-destin) en 1847 quand la délégation saint-galloise à la Diète, composée de deux libéraux élus au Grand Conseil lors d'élections très serrées et faisant basculer la majorité du Parlement du côté libéral contribuèrent à obtenir une majorité en faveur de la dissolution du *Sonderbund* par la force.

n'est pas sans rappeler les phases de politisation encadrant les révisions constitutionnelles des années 1830-1850<sup>832</sup>.

Dans un premier temps, les conservateurs adressent au Grand Conseil une pétition munie de 16'000 signatures lui demandant de revenir sur la décision de supprimer l'école catholique ; dans la foulée, deux organes de presse sont créés. En particulier, le *Volksblatt für die Bezirke Sargans, Gaster und See*, créé par un député conservateur actif au niveau du comité central du *Katholischer Verein*, et qui visait ainsi à toucher des régions éloignées du siège du *Verein*<sup>833</sup>. Ils mettent également sur pied des *Volksvereine* ou des *Demokratenvereine* qui prennent en charge l'organisation d'assemblées dans les régions catholiques, en particulier dans le cadre de la campagne de révision de la Constitution engagée en 1858. Cette phase de politisation est d'abord le fait d'un groupe restreint de notables réunis au sein des différents comités au niveau local. Les modes d'action engagés sont déjà routinisés : des mobilisations de papier (presse écrite et pétitionnement) et des mobilisations physiques (assemblées et création de comités)<sup>834</sup>. Sans qu'il soit possible de mesurer l'effet direct de cette phase de (re-) structuration du camp catholique sur la participation politique dans un canton où, d'une manière générale, les luttes électorales sont vives et suivies, il apparaît que les conservateurs sortent vainqueurs des échéances électorales de la période : ils obtiennent la majorité en 1857, en 1859, mais aussi au sein de l'Assemblée constituante chargée d'une révision qu'ils ont exigée dès 1858, alors qu'ils étaient encore minoritaires au Parlement. Face à eux, dès les premiers signes de mobilisation dans le camp catholique-conservateur, les libéraux sentent le vent tourner et tentent eux aussi, de s'organiser de manière plus durable et structurée.

Les libéraux, Johann Baptist Weder<sup>835</sup> en tête, créent un *Liberaler Verein* en ville de Saint-Gall. Weder, élu président du Parlement en 1855, est lui-même issu

---

<sup>832</sup> Cf. chapitre 2.

<sup>833</sup> Holenstein (T.), *Geschichte des konservativen Volkspartei*, op. cit., p. 170.

<sup>834</sup> Les relations entre ces nouveaux comités et le *Katholischer Verein* ne sont pas détaillées et restent un peu obscures. On peut imaginer que celui-ci était plutôt tenu (en ville de Saint-Gall ?) par quelques députés et notables catholiques, tandis que les comités régionaux fonctionnaient comme relais dans les districts.

<sup>835</sup> Weder (1800-1872) est déjà un habitué des affaires publiques. Il est de la génération des libéraux de la Régénération. Avocat, il siège à plusieurs reprises au Grand Conseil entre 1833 et 1867 et est membre de l'exécutif cantonal entre 1847 et 1851 et entre 1861 et 1863. Parallèlement, il sera élu au

des mouvements libéraux des années 1830, mais moins soucieux de conciliation dans les questions confessionnelles que ne le sont ceux que l'on commence à appeler les «altliberalen»<sup>836</sup>. Entre 1857 et 1861, le *Verein* se développe par le biais de sections de district ou de commune<sup>837</sup>, mais peu à peu, seul le comité de la ville de Saint-Gall continue de se réunir et de se mobiliser lors des élections et des votations. En plein reflux, les libéraux vont profiter du refus, en votation populaire, du projet de nouvelle Constitution rédigée par la Constituante à majorité conservatrice. Bien qu'à nouveau battus lors des élections au Grand Conseil en mai 1861, les libéraux, dans une ambiance que les témoins de l'époque décrivent comme quasi insurrectionnelle, posent des conditions à leur participation au Parlement : révision de la Constitution et vote à la commune. Les deux camps négocient alors un compromis, le processus de révision est lancée et le nouveau texte fondamentale adoptée en automne 1861. Il entérine des solutions de compromis sur le plan religieux et scolaire<sup>838</sup>, révisé le mode de révision de la Constitution et instaure le vote à la commune en public pour le Grand Conseil, cette dernière mesure étant toutefois contestée par les conservateurs qui tenaient aux assemblées de district.

L'intensité des luttes électorales, les résultats serrés entre des libéraux qui peinent à s'organiser de manière durable et des catholiques qui semblent davantage tirer profit de l'activité des *Vereine* dans les régions catholiques et mixtes, enfin l'échec de la révision constitutionnelle de 1859 portée par ces derniers constituent des éléments qui permettent de situer le contexte duquel émerge la nouvelle Constitution de 1861 et dans laquelle figure la généralisation du vote à la commune pour les élections au Grand Conseil. En pleine déroute électorale, les libéraux

---

Conseil national entre 1848 et 1851 et entre 1858 et 1872, de même qu'au Conseil des Etats entre 1855 et 1857.

<sup>836</sup> Dont l'une des figures emblématiques est Gallus Jakob Baumgartner. Voir le chapitre 2. Celui qui fut le fer de lance de la Régénération libérale et de la lutte contre les conservateurs catholiques a adouci ses positions, notamment lors du Sonderbund où il a adopté une attitude conciliatrice. Les soupçons que les libéraux plus intransigeants ont commencé à avoir connaissent un début de confirmation quand, en 1861, la presse libérale fait ses choux gras en annonçant que son fils a entamé un noviciat dans le couvent jésuite de Feldkirch... Episode raconté par son fils dans la biographie qu'il a consacré à son père : Baumgartner (A.), *Gallus Jakob Baumgartner, Landamman von St. Gallen und die neuere Staatsentwicklung der Schweiz*, Freiburg in Breisgau, Herder, 1892, 536 p.

<sup>837</sup> Ehinger note qu'il y a jusqu'à 28 sections locales qui ne reprennent toutefois pas toutes le nom de *Liberaler Verein*. Ehinger (P.), *Die Anfänge*, op. cit., p. 65.

<sup>838</sup> La nouvelle Constitution octroie à l'Etat la surveillance de l'instruction publique, tandis que les catholiques obtiennent l'autonomie de l'Eglise dans les affaires strictement religieuses.

avaient déjà proposé lors de la Constituante de 1859, en vain, d'instaurer le vote à la commune. Cette revendication était surtout un aveu de faiblesse : fragilisés en 1857, battus en 1859 à deux reprises, ils voyaient sans doute dans le vote à la commune un moyen de rabattre les électeurs dans le giron plus restreint des dominations clientélares et localisées. Un, voire deux députés à élire dans chaque commune fonctionnant comme circonscription, c'est un système électoral qui limite singulièrement la nécessité des comités électoraux ou des partis qu'ils n'ont apparemment ni l'envie ni les ressources de mettre en place suite à l'échec du *Liberaler Verein*<sup>839</sup>.

Le futur leur a donné raison : les élections postérieures à 1861 n'eurent pas grand'chose à voir avec l'agitation perpétuelle qui les entouraient dans les décennies précédentes. Rempportées depuis lors par les libéraux et «pendant près de cinquante ans»<sup>840</sup>, elles conduisirent alors au Parlement une majorité de notables communaux, syndics et conseillers communaux, mais aussi des aubergistes, des industriels et des commerçants influents. Ce qui fera dire plus tard à Friedrich Bernet : «la question électorale a déserté le terrain cantonal [...] pour se réfugier à l'abri du clocher». Il stigmatise ensuite ce «silence de mort électoral» où tout se passe désormais «sous le manteau, sans les événements marquants ou rafraîchissants qui étaient courants dans notre république»<sup>841</sup>.

### D'une révision à l'autre : la restructuration des alliances et des groupes politiques (1861-1890)

La modification du système électoral adossée à une solution de compromis au problème récurrent des rapports entre l'Eglise et l'Etat adoptées en 1861 a

---

<sup>839</sup> Cette passivité des libéraux est croquée dans la *St.Galler Zeitung*, pourtant organe libéral, de façon comique : «Un naturaliste persan prétendait que les huîtres récoltaient des perles en baillant. Ce moyen n'a jusqu'ici pas réussi aux *Vereine* libéraux saint-gallois», cité par Ehinger (P.), *Die Anfänge*, op. cit., p. 49. Notre traduction.

<sup>840</sup> Lemmenmeier (M.), «Politik zwischen Kulturkampf, Nationalgefühl und Klassenkampf», in *Sankt-Galler Geschichte*, op. cit., Bd. 6, pp. 57-75.

<sup>841</sup> Vöegtle (O.), *Der Kanton St. Gallen auf dem Weg*, op. cit., p. 18 et Ehinger (P.), *Die Anfänge*, op. cit., p. 146 pour la seconde partie de la citation tirée du même article de la *SGZ* du 27 avril 1867, journal dont Bernet est alors rédacteur. Il sera à cette période l'un des animateurs d'une fraction démocratique naissante au sein du parti libéral qui sera à l'origine de l'introduction du vote secret au moyen de l'urne en 1891.

contribué à apaiser les luttes politiques<sup>842</sup>. Ce n'est pas un hasard si c'est Friedrich Bernet, alors rédacteur de la libérale *St. Galler Zeitung*, qui regrette la tournure des événements. Il représente, au début des années 1860, un courant dissident au sein du vieux parti et deviendra l'un des leaders «démocrates» qui seront, en 1890, parmi les principaux promoteurs du vote au moyen de l'urne. De manière analogue à l'histoire de l'introduction du vote à la commune, cette innovation ne peut être comprise sans être reliée aux transformations des groupes politiques et aux alliances qui structurent la vie politique saint-galloise entre 1860 et 1890 : dans les deux grandes «familles» politiques en effet, des dissidences durables se font jour d'abord chez les libéraux dans les années 1860, puis du côté conservateur dans les années 1870.

Les fractions libérales se manifestent d'abord par la création de nouveaux organes de presse ou par des pétitions, voire par la tenue d'assemblées. Elles ne diffèrent d'abord de leur groupe de référence que sur un plan idéologique : davantage concentrée sur les enjeux fédéraux et sur l'extension des droits populaires, elles délaissent partiellement les questions confessionnelles. La fronde au sein des libéraux et leur figure emblématique Johann Baptist Weder est notamment menée par Friedrich Bernet.

Avocat de formation, il se consacre largement à la politique : rédacteur de la libérale *St. Galler Zeitung* entre 1854 et 1871, élu à la Constituante en 1859, puis député au Grand Conseil dès 1861, c'est sur le terrain fédéral qu'il va surtout s'engager à l'occasion de la révision de 1866 dont il est, selon Gruner, «l'un des pères spirituels»<sup>843</sup>. Souhaitant une extension des droits populaires et notamment l'introduction d'un referendum législatif obligatoire, il va finalement rejeter le projet de 1866, préférant s'engager pour une révision totale, contre l'avis des libéraux. Il fait partie, aux Chambres fédérales, avec Klein<sup>844</sup> des promoteurs des droits populaires et d'un Etat fort à même de résoudre la «question sociale»<sup>845</sup>. Il

---

<sup>842</sup> Le tableau des scrutins dans le canton de Saint-Gall (p. 298) illustre à sa manière cet apaisement : entre 1861 et 1875, il n'y a plus de révisions constitutionnelles ni de mouvements de veto. Seuls les scrutins réguliers subsistent (assemblées communales, élections cantonales et fédérales).

<sup>843</sup> Gruner (E.), *L'Assemblée fédérale suisse, op. cit.*, vol. 1, p. 544.

<sup>844</sup> Voir chapitre 3 : il était le rapporteur de la commission du Conseil national lors du premier projet d'unification du droit de vote et partisan convaincu du projet.

<sup>845</sup> C'est au titre de ses positions idéologiques d'ailleurs que Peter Gilg identifie Bernet comme l'initiateur d'un «mouvement démocrate» à Saint-Gall, bien qu'il n'y a pas eu, dans ce canton, de transformations institutionnelles équivalentes à celle de Zurich en 1869. Gilg (P.), *Die Entstehung*

retrouve régulièrement Klein au sein du *Grütli*, dont il est le président central entre 1868 et 1872, date de sa mort. Au niveau cantonal, il préside dès 1868 le *Schützengartenverein*<sup>846</sup>, dernier avatar du *Liberaler Verein*, né en 1861, mais abandonné depuis par Weder et ses amis et renommé en conséquence *Freisinniger Verein*. La fin des années 1860 est marquée par une série de tentatives de conciliation entre les deux fractions dissidentes, sans succès : les alliances et les ruptures se succèdent dans les années suivantes, tant lors des scrutins fédéraux que cantonaux. Notamment en 1881 quand, parallèlement aux conservateurs, ceux que l'on appelle alors les «démocrates» demandent une révision refusée par les libéraux encore majoritaires. Aux élections au Conseil national en 1881, les démocrates présentent des candidatures sauvages, contre l'avis des libéraux, et obtiennent les sièges convoités<sup>847</sup>. Dans une dernière tentative de pacification, les vieux-libéraux décident de créer en février 1882, un nouveau groupe qu'ils appellent finalement le *Freisinniger Klub*, avec à sa tête deux personnalités en vue des libéraux saint-gallois, Ferdinand Curti et Hermann Seifert, et deux représentants de l'aile démocrate, Heinrich Scherrer et Theodor Wirth<sup>848</sup>. Ce *Klub* connaîtra la même destinée funeste que le *Liberaler Verein* et disparaîtra peu de temps après sa création. Avec l'appui du *Grütli* en particulier, dont Scherrer est alors le président central, les démocrates multiplient les assemblées dans les années qui suivent et la rupture est finalement consommée en 1888 quand ils lancent une campagne de

---

*der demokratischen Bewegung und die soziale Frage. Die sozialen Ideen und Postulate der deutschschweizerischen Demokraten in den früheren 60er Jahren des 19. Jahrhunderts*, Affoltern a. Albis, J. Weiss, 1951, en particulier les pages 154 à 170 sur Bernet.

<sup>846</sup> Du nom de l'auberge (le *Schützengarten*) où se réunissait alors le *Liberaler Verein* de la ville de Saint-Gall, le dernier encore en activité au début des années 1860.

<sup>847</sup> C'est à ce moment-là qu'est notamment élu Theodor Curti (1848-1914) dont nous reparlerons dans le chapitre suivant. Conseiller national, puis Conseiller d'Etat, il fut actif à cette même période lors de la campagne nationale de récolte de signatures demandant une révision partielle de la Constitution fédérale relative à l'introduction d'un monopole d'émission des billets de banque. En 1882, il rédige un livre sur la législation populaire en Suisse : *Die direkte Volksgesetzgebung in der Schweiz*.

<sup>848</sup> Vøegtle (O.), *Der Kanton St. Gallen auf dem Weg*, op. cit., p. 137. Ferdinand Curti (1804-1888), grand'oncle de Theodor, est un ancien Conseiller d'Etat libéral et Conseiller national, proche de la tendance Weder en 1861. Heinrich Scherrer (1847-1919), membre du *Grütli*, fer de lance du mouvement radical-démocrate à Saint-Gall et au niveau fédéral, notamment délégué au Congrès de l'AIT à Bâle en 1869, il sera député entre 1891 et 1902, Conseiller national, Conseiller aux Etats et Conseiller d'Etat entre 1902 et 1919. Hermann Seifert avait été auparavant rédacteur de la SGZ et il crée en 1882 le *Tagblatt der Stadt St. Gallen* qui devient l'organe des vieux-libéraux. Il siégera à la Constituante de 1889-1890. A ne pas confondre avec son frère Arnold Huldreich (1828-1885), Conseiller national et démocrate de la tendance Bernet. Theodor Wirth (1846-1933), pasteur et rédacteur, leader démocrate, proche de Theodor Curti qu'il soutient lors des élections au Conseil national de 1884 contre son... oncle Daniel Wirth-Sand, proche à Berne d'Alfred Escher et figure typique des «Bundesbarone».

signatures demandant la révision de la Constitution cantonale basée sur l'extension des droits populaires et des postulats socio-économiques. Si cette campagne achève de distinguer deux camps politiques au sein des libéraux, un mouvement analogue s'est déroulé chez les catholiques-conservateurs à partir des années 1870 et les luttes révisionnistes fédérales.

Dans le prolongement de l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale à laquelle ils se sont opposés, les conservateurs exigent, en 1875, l'introduction du referendum obligatoire. L'extension revendiquée des droits démocratiques est moins motivée idéologiquement que chez les radicaux : battus régulièrement aux élections cantonales depuis 1861, mobilisés à nouveau sur les questions religieuses et scolaires dans le cadre du *Kulturkampf*, ils voient dans les institutions de législation directe un moyen de contrer les applications à venir du nouveau texte fédéral en terrain cantonal. En 1876, un comité conservateur élabore le *Rorschacher Programm* dans lequel est notamment exigé l'introduction du referendum obligatoire au niveau cantonal. En 1881, en s'alliant de fait une première fois avec la fraction démocrate autour de Scherrer, ils proposent de réviser la constitution cantonale sur quelques points, notamment le nombre de députés et le retour aux assemblées de district. La majorité libérale refuse et peu à peu, le parti conservateur dans son ensemble se rallie à l'idée de l'extension des droits populaires initialement proposée par le comité de Rorschach.

En 1888, démocrates et conservateurs lancent une récolte de signatures et parviennent à engager un processus de révision de la Constitution. Une assemblée constituante est convoquée pour rédiger un nouveau texte, trente ans après le compromis de 1861. Les démocrates et les conservateurs se rejoignent alors sur un point : ils revendiquent en particulier l'introduction du secret, au moyen de l'urne, pour les élections au Grand Conseil au sein de circonscriptions élargies. Comment comprendre cette alliance qui, au vu des relations conflictuelles entre libéraux et conservateurs depuis plusieurs décennies, a dû apparaître décidément comme une union contre-nature aux yeux des leaders historiques du libéralisme <sup>849</sup>?

---

<sup>849</sup> Car, c'est à noter, les libéraux présents en 1890 étaient pour certains déjà présents dans les années 1850-1860 : Hermann Seifert par exemple.

### Les débats sur le secret à la Constituante

Lors des débats de l'Assemblée constituante de 1889-1890 qui portent sur le secret du vote, partisans et adversaires s'adosent aux groupes politiques dont l'histoire vient d'être relatée. Aux vieux-libéraux, comme Hermann Seifert ou le Conseiller d'Etat Hoffmann, s'opposent des conservateurs comme Schubiger<sup>850</sup> et des démocrates comme Scherrer-Füllemann<sup>851</sup>. Ils développent des conceptions différentes de la citoyenneté, de la réalité et de la légitimité des influences qui s'exercent dans les assemblées électorales<sup>852</sup>. Autrement dit, l'enjeu central de ces débats consiste en la transformation des modes de domination politique.

Démocrates et les conservateurs déploient des arguments que l'on retrouve ailleurs dans les débats sur le secret : le vote au moyen de l'urne accélère le scrutin, limite les influences et les manœuvres électorales, en particulier dans les petites assemblées et garantit un vote en toute indépendance. Ils distinguent également les communes urbaines des communes rurales dans lesquelles «tout le monde se connaît et où des considérations de parenté, d'amitié, de voisinage, de relations avec des supérieurs, la crainte de fonctionnaires etc. exercent une forte influence»<sup>853</sup>. Et ils soulignent aussi que dans les régions industrielles en particulier, «les travailleurs n'ont jamais pu voter selon leur conviction, parce que le chef de l'entreprise locale était d'un autre avis».<sup>854</sup>

Les adversaires usent de plusieurs registres pour contester la pertinence de la mesure. Ils réduisent l'innovation à une «décoration» qui n'apporte rien de neuf. En jouant sur les étiquettes politiques, comme pour délégitimer une éventuelle filiation avec les démocrates des années 1830<sup>855</sup>, ils rappellent qu'à l'époque c'est Felix Diog qui prônait le vote public ou que dans les *Landsgemeinde*, modèle

---

<sup>850</sup> Johann Baptist Schubiger (1848-1920), avocat, député en 1888, puis Conseiller d'Etat entre 1891 et 1920, Conseiller national entre 1890 et 1919.

<sup>851</sup> Joseph Anton Scherrer-Fühlemann (1847-1924), avocat et agriculteur, élu au Conseil d'Etat sous le nouveau régime entre 1891 et 1894, puis député entre 1895 et 1921. Proche de Theodor Curti dont il fera partie du groupe (le Groupe de politique sociale/Sozialpolitische Gruppe) aux Chambres fédérales où il siège comme Conseiller national entre 1890 et 1922.

<sup>852</sup> Les extraits qui suivent sont tirés des débats de l'Assemblée constituante. Staatsarchiv SG, R1B 8-3 VR 1889-1890. Notre traduction à chaque fois.

<sup>853</sup> Intervention de Schubiger, leader conservateur, p. 260.

<sup>854</sup> Intervention du pasteur Frey, p. 267. J'ai traduit *Fabrikherr* par «chef de l'entreprise locale».

<sup>855</sup> Les partisans de l'urne retournent l'argument en demandant pourquoi, dans ce canton, les libéraux sont opposés à l'urne alors que ces mêmes libéraux l'ont introduit dans les cantons de Zurich et Thurgovie (p. 264). De même, Schubiger, nie que leur appui soit une concession aux démocrates : «L'urne est une institution entièrement libérale» (p. 260).

républicain, on vote également à mains levées. A cet argument, Scherrer-Füllemann rétorque que dans les *Landsgemeinde*, une ancienne vertu républicaine est à l'œuvre : « personne ne contrôle quiconque, chacun portant tranquillement un regard fixe sur le Landammann. Ce n'est pas le cas partout dans le canton de Saint-Gall. Les plus influents regardent plutôt autour d'eux, par simple curiosité ? Non ! Seulement pour exercer par ce biais une certaine pression »<sup>856</sup>.

Les « vieux-libéraux » s'appuient aussi sur l'expérience du choix laissé aux assemblées pour dire que si le peuple voulait vraiment le système proposé, il en aurait fait un usage plus fréquent depuis l'introduction des élections du Grand Conseil par les assemblées communales en 1861. Enfin, ils tentent également de nier toute influence en contestant l'exemple évoqué par le pasteur Frey : dans le Toggenburg au moins, « les travailleurs votent sans suivre l'avis du *Fabrikherr*, sans subir le moindre reproche »<sup>857</sup>.

Partisans et adversaires s'affrontent donc sur des principes, différent sur l'appréciation des effets de l'innovation, mais tous entérinent de fait l'idée que l'indépendance de l'électeur doit être préservée. L'idée que le vote en public à mains levées est une pratique républicaine à valoriser devient obsolète<sup>858</sup>. Il n'y a certes pas, comme dans le canton de Vaud, de références explicites aux comités électoraux. Mais tout laisse croire que l'enjeu est d'abord celui-là : la reconnaissance des nouvelles manières de capter les soutiens politiques promues notamment par les fractions dissidentes des camps libéraux et conservateurs.

A l'issue des débats de la Constituante, il est décidé d'adopter l'urne pour tous les scrutins, à l'exception de ceux relatifs à l'élection des autorités communales. Mais ce n'est que partie remise : la loi d'application de 1893 élargit son usage à l'ensemble des scrutins conduisant par là même à la suppression des réunions physiques du corps électoral. Le système adopté est analogue au système vaudois adopté en 1881. Chaque électeur reçoit à domicile un bulletin officiel

---

<sup>856</sup> *Idem*, p. 259.

<sup>857</sup> Intervention de Schweitzer, présenté comme « Direktor ». De quoi ? Probablement d'une industrie et qui s'est peut-être senti personnellement attaqué par l'intervention du pasteur.

<sup>858</sup> Dans l'ensemble des débats sur le secret du vote, il est rarement fait allusion à son contraire, le vote public à mains levées, de manière explicite. On retrouve toutefois l'argument de la tradition républicaine, ici les *Landsgemeinde*, dans d'autres pays occidentaux. Dans son analyse des discours sur le vote public au dix-neuvième siècle, Hubertus Buchstein identifie une dizaine de figures rhétoriques en plus de l'invocation de la tradition. Cf. Buchstein (H.), *Oeffentliche und geheime Stimmabgabe*, op. cit, pp. 573-678.

auquel il peut préférer un bulletin autre, «qui doit être blanc», mais vierge ou déjà imprimé. Une fois dans le local de vote, contre présentation de sa carte de capacité reçue à domicile, il reçoit une enveloppe des mains du bureau, dans laquelle il met son bulletin qu'il glisse ensuite dans une urne<sup>859</sup>.

L'introduction du secret n'est que l'une des innovations introduites par cette constitution nouvelle défendue par cette alliance radicale-conservatrice originale. Les deux camps n'ont apparemment pas porté le même intérêt au secret. Les conservateurs défendent en premier lieu l'extension des droits populaires : en se ralliant depuis 1875 à la législation directe, ils cherchent sans doute un moyen de contrer les libéraux sur les questions scolaires et religieuses remis au centre du débat par la nouvelle Constitution fédérale. Ils s'associent dans un but tactique avec les démocrates qui eux voient dans la législation directe un moyen, surtout au niveau fédéral, de résoudre la question sociale. Si l'on croit Hermann Seifert, les conservateurs sont favorables à l'extension des droits populaires, c'est parce qu'ils peuvent s'appuyer sur «une majorité de catholiques, une organisation épiscopale [...], un clergé très influent, fortement hiérarchisé et complètement soumis [...], sur un réseau très dense de toutes les associations religieuses et cléricales possibles»<sup>860</sup>.

Battus régulièrement sur le terrain électoral depuis 1861, les conservateurs tablent davantage sur la réintroduction des assemblées de district pour contrer les libéraux. Malgré les interventions de Schubiger à la Constituante, il semble bien que le secret ne constitue pas, pour les catholiques-conservateurs, une revendication centrale ni une innovation qui en tant que telle, puisse modifier les équilibres politiques. Le secret n'apparaît alors plutôt que comme une concession tactique faite aux radicaux afin de faire passer l'ensemble de la Constitution, notamment le referendum, sur lequel ils comptent sans doute beaucoup plus.

Les leaders démocrates, à l'instar de Scherrer-Füllemann, voient dans l'introduction du secret un moyen de contrer le système du vote en public à la commune mis en place par les libéraux wédériens en 1861. Les démocrates sont

---

<sup>859</sup> «Gesetz betreffend die Volkswahlen und die Volksabstimmungen. Erlassen am 6. Mai 1893. In Kraft getreten am 26. Juni 1893», *GSSG, Neue Folge*, 6, 18990-1893, pp. 354-368.

<sup>860</sup> Cité par Vøegtle (O.), *Der Kanton St. Gallen auf dem Weg*, op. cit., p. 140-141. La description de l'organisation des catholiques n'est pas sans rappeler celle en vigueur dans le canton de Fribourg.

relativement nouveaux en politique. Ils n'étaient pas des luttes des années 1860 et ne sont sans doute pas adaptés au, ni issus du, système clientélaire stigmatisé par Bernet en 1861. De plus, leur profil est particulier : ils se présentent comme les représentants des travailleurs et le secret du vote peut constituer une modalité conduisant à sortir d'un système qu'ils n'ont pas les ressources pour contrôler.

### L'urne : un objet matériel et symbolique

En trois ans, les modalités de l'acte de vote vieilles de plusieurs décennies sont radicalement transformées. Le choix du type de scrutin laissé aux assemblées est supprimé au profit d'un système unique au cœur duquel se situe désormais une urne. Elle matérialise un secret qui constitue le socle d'une conception de la citoyenneté que l'on entoure des vertus de l'indépendance et de la liberté. L'usage de l'urne qui matérialise ce principe du secret ne produit toutefois pas d'un coup d'un seul un individu autonome opinant dans l'intimité de sa conscience à l'abri des pressions. Elle est le résultat d'une lutte entre des camps politiques qui tentent de valoriser les ressources dont ils pensent disposer dans la conquête des soutiens politiques et le maintien ou la subversion des modes de domination politique. Sans doute qu'elle contribuera peu à peu, par une individualisation pratique de l'acte de vote, à ce que chaque électeur puisse se penser comme exprimant une opinion individuelle (voir figure 2 page 376).

Dans une ordonnance de 1891 édictée en prévision d'un scrutin prévu en février, le Conseil d'Etat prend un soin tout particulier à préciser la forme de l'urne en en proposant un modèle aux communes. Elle devient le pivot du dispositif de vote autour duquel s'agencent les autres éléments<sup>861</sup>. Il est urgent, dit le Conseil d'Etat, d'être attentif à la disposition des locaux, des urnes et à leur confection. Il faut prévoir, poursuit-il, qu'il y ait quelques bancs et quelques tables dans un local suffisamment grand pour que chaque citoyen puisse écrire de manière confortable. Il serait par ailleurs souhaitable qu'une entrée et une sortie du local fussent indiquées afin d'éviter tout engorgement. «La où c'est possible, l'urne devrait être placée dans un endroit spécial, pour que la remise de l'enveloppe de vote puisse se

---

<sup>861</sup> Staatsarchiv SG, R 15 F1-4. «Kreisschreiben des Regierungsrathes betreffend die Wahllokale und Urne für die zu treffenden Wahlen und Abstimmungen. 23. Februar 1891». Les extraits qui suivent sont traduits par nos soins.

dérouler sans entrave ; en tous les cas, l'urne doit être située à une distance appropriée des pupitres». Le Conseil d'Etat suggère enfin que l'urne soit en métal ou en bois, qu'elle puisse être fermée de sorte qu'une clé soit nécessaire pour l'ouvrir. Il se propose enfin d'envoyer des croquis des urnes aux communes (voir figure ci-après) afin qu'elles puissent «mieux comprendre» de quoi il s'agit<sup>862</sup>.

Si le Conseil d'Etat accorde autant d'importance à s'assurer du bon fonctionnement des locaux de vote, de la forme et de l'emplacement de l'urne en particulier, c'est que son introduction a tout simplement conduit, de fait, à la suppression des assemblées. Auparavant considérée, quand elle existait, comme un simple outil pratique visant à recueillir les bulletins, elle devient désormais le symbole du corps électoral et le dépositaire des opinions individuelles<sup>863</sup>.

### *L'individualisation progressive de l'acte de vote et la suppression des assemblées électorales*

A l'instar de Saint-Gall, le canton d'Argovie passe progressivement au système du scrutin individuel entre 1867 et 1900.

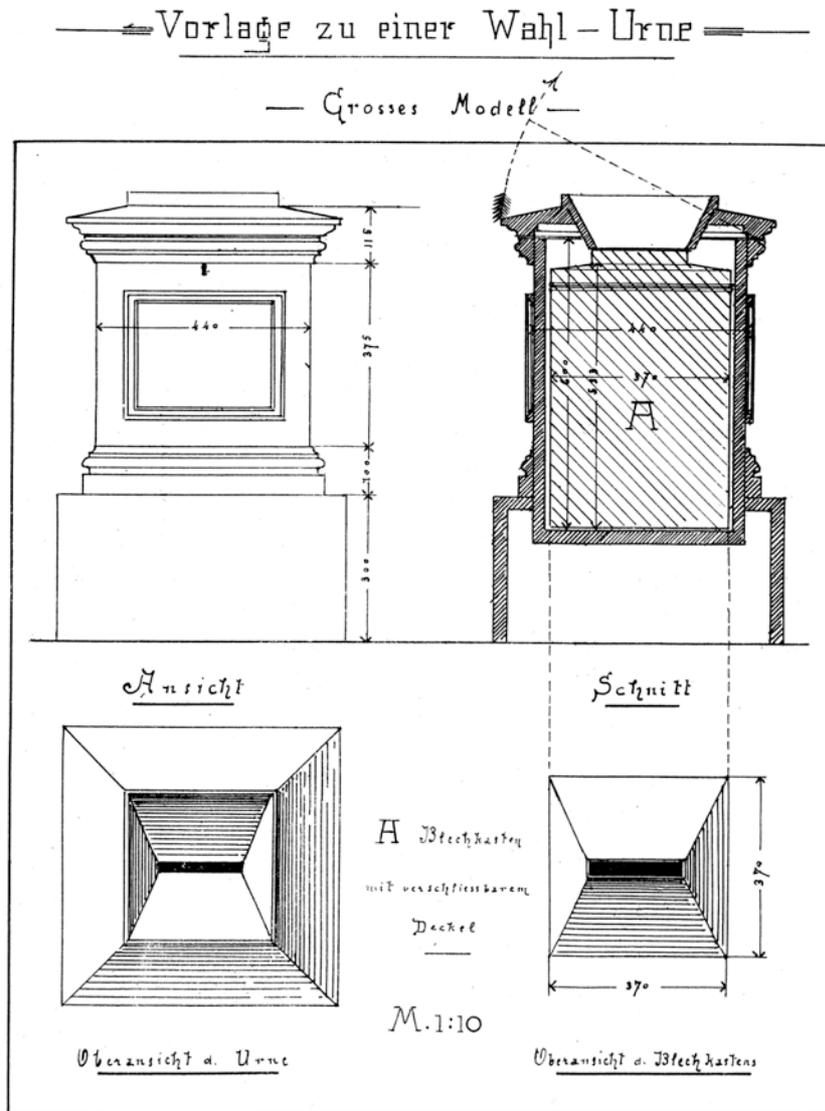
Le choix du vote secret ou public laissé aux assemblées argoviennes est modifié en 1852. La nouvelle Constitution prévoit le seul vote secret pour les assemblées de cercle compétentes pour l'élection du Grand Conseil. La loi électorale de 1867 étend cette mesure pour toutes les élections et votations cantonales et communales, à l'exception éventuelle de l'élection des bureaux qui peut se dérouler en public. Cette généralisation du vote secret s'appuie sur une procédure analogue à celle prévue en 1841 : il s'agit donc toujours d'un vote secret effectué en public.

---

<sup>862</sup> On retrouve ici, mais restreinte à un niveau cantonal, les analyses d'Olivier Ihl sur les transformations des usages de l'urne en France, qui, à l'issue d'un triple processus de standardisation, d'universalisation et de sacralisation sanctionne une socialisation civique accomplie dans la reconnaissance de l'équation «un homme, une voix» par l'effectuation pratique du geste électoral. Ihl (O.), «L'urne électorale. Formes et usages d'une technique de vote», *Revue française de science politique*, 43, 1, 1993, pp. 30-60.

<sup>863</sup> A l'inverse de la France de la Troisième République toutefois, l'urne ne semble pas constituer un élément central de la rhétorique politique ou du discours civique relatif à la démocratie. Il faudrait prolonger cette enquête en mobilisant notamment des sources iconographiques et des recueils d'instruction civique (apparemment rares en Suisse).

Figure 2 : Modèle d'urne à Saint-Gall 1893



Source : Staatsarchiv SG, R 15 F 3

Mais en 1871, une nouvelle loi électorale institue une distinction originale. Ce n'est plus l'opposition entre scrutin public et secret qui est déterminante, mais bien une opposition basée sur les différentes assemblées et leur compétences respectives<sup>864</sup>. Ainsi, d'un côté, les assemblées de cercles, les assemblées communales et les assemblées des communes scolaires procèdent aux élections sur

<sup>864</sup> «Revidirtes allgemeines Wahlgesetz vom 22. März 1871», GSAG, VII, 1869-1874, pp. 157-176. La loi distingue au chapitre 5 deux types de procédures : «Wahlversammlungen» et «Wahlen vermittelt die Wahlurne».

le modèle du vote «secret en public» de 1841, qui ne prévoit toujours pas l'utilisation de l'urne<sup>865</sup>. De l'autre, les Conseillers nationaux, les jurés fédéraux, les préfets et leurs suppléants, les présidents et membres des tribunaux de district, les membres des conseils de paroisses, les curés et/ou pasteurs sont élus au moyen de l'urne. La loi précise que tous les scrutins au moyen de l'urne se déroulent à la commune. A la commune, mais plus en assemblée ! C'est une innovation centrale : pour ces scrutins, chaque citoyen est appelé à venir au local de vote à sa guise, toutefois pendant le délai fixé par le Conseil communal mais qui doit couvrir entre «une et trois heures»<sup>866</sup>, pour remettre à la fois sa carte de légitimation et le bulletin de vote<sup>867</sup>.

Cette loi, malgré les apparences, contribue à simplifier les opérations électorales. Le modèle qui s'y dessine est le suivant : l'usage du bulletin, donc aux yeux des contemporains, du secret, est généralisé à l'ensemble des scrutins. Le vote secret en public, sans urne, est réservé aux assemblées de cercles et à quelques assemblées communales. Le vote au moyen de l'urne s'apparente à un vote individualisé qui ne s'accomplit plus au sein d'une assemblée. Enfin, la très grande majorité des scrutins se déroule à la commune et seules les assemblées de cercle contraignent les électeurs à se déplacer au chef-lieu pour élire leurs représentants au Grand Conseil. C'est en 1894 que ces assemblées sont supprimées et remplacées par le vote au moyen de l'urne<sup>868</sup>. Le fait que cet objet constitue désormais un moyen de distinguer des types de scrutins dans le canton d'Argovie marque une différence fondamentale avec la période où c'était le bulletin qui permettait de distinguer le vote secret du vote public.

Saint-Gall et Argovie ne sont pas les seuls à passer au scrutin individuel. La généralisation du secret et de l'urne s'effectue progressivement dans tous les

---

<sup>865</sup> Les assemblées de cercle élisent les députés au Grand Conseil, les juges de paix; les assemblées communales les autorités exécutives communales et le syndic ; les communes scolaires les instituteurs et les institutrices et les «Arbeitslehrerinnen».

<sup>866</sup> Art. 34.

<sup>867</sup> La loi n'est étonnamment pas claire quant au lieu du remplissage du bulletin. Apparemment, chaque citoyen ne reçoit à domicile que sa carte de légitimation et donc le bulletin probablement en échange de celle-ci seulement une fois au local de vote.

<sup>868</sup> «Gesetz über theilweise Abänderung des revidirten allgemeinen Wahlgesetzes vom 22. März 1871 vom 10. Juli 1894», *GSAG*, neue Folge IV, 1896, p. 152. Certes une différence subsiste entre les scrutins qui, au niveau communal, se déroulent encore en assemblée et ceux qui s'effectuent au moyen de l'urne. Les premiers concernent l'élection des autorités communales et des autorités des communes scolaires. Les seconds concernent toutes les élections et votations fédérales et cantonales.

cantons dans le dernier quart du dix-neuvième siècle. Les assemblées du corps électoral sont de plus en plus rares, les scrutins se déroulent en général à la commune et suivant un modèle que les juristes commencent à appeler le «système successif» pour le distinguer du régime d'assemblée qu'ils nomment «système simultané». Le secret est chose acquise pour la plupart des scrutins et, quand il l'est, c'est au moyen de l'urne, de l'enveloppe et du bulletin<sup>869</sup>.

Dans un premier temps, il convient de distinguer les cantons où le scrutin se déroule dans un lieu unique de ceux où les scrutins se tiennent dans plusieurs lieux simultanément. Ainsi, seuls les cantons à *Landsgemeinde* organisent le scrutin en un endroit unique.<sup>870</sup> Tous les autres cantons organisent des scrutins dans plusieurs endroits, selon l'un des deux systèmes évoqués. D'une manière générale, le système simultané est utilisé pour les affaires communales dans la plupart des cantons, le système successif à l'inverse pour les affaires cantonales principalement. Dernière tendance enfin pour les cantons qui connaissent encore le système d'assemblée, les élections cantonales se tiennent en général au scrutin secret, les votations peuvent en revanche se dérouler en public (main levée ou assis-debout) bien que l'usage de l'urne et de l'écrit restent la règle. Le vote en public prévu pour les votations populaires est souvent précédé d'une délibération possible sur les objets soumis. La coexistence des assemblées strictement élisantes (où le secret règne et où la discussion collective des mérites comparés des candidats est interdite) et des assemblées votantes (où la délibération collective des objets soumis est valorisée) offre un regard différent sur ce dont André Siegfried faisait une spécificité de la démocratie helvétique, la coexistence de «scrutins de chose» et de «scrutins de personnes»<sup>871</sup>. Ils ne se distinguent pas uniquement par l'objet du vote comme le suggère le politologue français, mais à l'époque encore, par les modalités mêmes de la procédure.

---

<sup>869</sup> Voir le tableau élaboré par le Conseil fédéral en 1882 dans le cadre des travaux préparatoires à la refonte de la loi sur les élections et les votations fédérales.

<sup>870</sup> En 1900, il y avait encore 2 cantons et 4 demi-cantons à *Landsgemeinde* : Uri (qui supprimera cette institution en 1921), Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures (où elles existent encore aujourd'hui), Appenzell Rhodes-Extérieures (où elle est abolie en 1999), et les deux demi-cantons d'Unterwald (elle est supprimée à Nidwald en 1996 et à Obwald en 1998).

<sup>871</sup> Siegfried (A.), *La Suisse. Démocratie-témoin*, Paris et Neuchâtel, Ed. De la colonne Vendôme et la Baconnière, 1948.

Tableau 15: Les modalités de l'acte de vote en 1907 en Suisse

	Système successif	Système simultané
Elections communales		Tous les cantons: en règle générale avec scrutin public (mains levées ou assis-debout) <sup>872</sup>
Elections cantonales	Tous les cantons, à l'exception des cas mentionnés ci-contre <sup>873</sup>	Les cantons à Landsgemeinde FR, VS, TI, BL (avec urnes et bulletins) GR (choix entre public ou secret laissé à l'assemblée) ZG, AR (scrutin public), SG, SH, LU (scrutin public facultatif) GL, TG (vote à mains levées pour scrutins de «moindre importance»)
Elections fédérales	Tous les cantons (l'élection des jurés fédéraux peut se faire en public)	
Votations communales		Tous les cantons, en général avec vote public(sauf quelques communes)
Votations cantonales	Tous les cantons sauf ceux évoqués ci-contre	Les cantons à Landsgemeinde FR, VS, TI, BL (avec urnes et bulletins) AG <sup>874</sup>
Votations fédérales	Tous les cantons	

Source : Duttweiler (M.), *Das Stimmrecht in der Schweiz, op. cit.*

<sup>872</sup> Duttweiler n'intègre apparemment pas ici les cantons où il y a des législatifs communaux élus. Dans ce cas, les élections, tant pour le législatif que pour l'exécutif se déroulent au moyen de l'urne.

<sup>873</sup> Dans les cantons qui ont opté pour le système successif pour les élections et les votations cantonales, les différences résident dans les modalités de distribution du matériel de vote : soit un bulletin et une carte sont distribués avant l'entrée dans le local (en général au domicile), l'électeur dépose ensuite sa carte, puis son bulletin. Dans d'autres cantons (Vaud par exemple), le bulletin est donné en échange de la carte reçue à domicile; à Genève et Lucerne, l'électeur ne reçoit rien avant d'entrée dans le local : il déclare son identité à son entrée dans le local de vote et reçoit le matériel en échange. Dans ce cas, comme le remarque Schollenberger, on s'approche de fait du système simultané avec utilisation d'une urne.

<sup>874</sup> Uniquement pour les votations et les révocations dans le cadre des «Referendumsgemeinden», qui ont existé entre 1885 et 1905. Duttweiler commet ici sans doute une erreur. En 1907, seules les assemblées communales se réunissent pour élire les autorités communales. Tous les autres scrutins dans le canton se font selon le système successif. Voir l'article de E. St., «Die Abschaffung der Wahlversammlungen», *Zblatt*, 58, 1957, p. 457. Le canton avait aboli les assemblées de cercle (avec scrutin secret) pour l'élection du Grand Conseil en 1894.

L'évolution va se poursuivre au long du vingtième siècle. Dans les années 1950, la situation est la suivante<sup>875</sup> : pour les élections et votations cantonales, le scrutin au niveau communal, par le biais d'assemblées communales, s'est généralisé, de même que le «vote successif». Seuls les cantons à *Landsgemeinde* ont conservé une unique assemblée au niveau cantonal. Schwytz, Vaud et les Grisons ont également maintenu des assemblées de cercle, mais dans ces cas, le scrutin individuel était de mise depuis longtemps<sup>876</sup>. Giacometti relève également la généralisation progressive du «vote du samedi», c'est-à-dire l'ouverture anticipée du local de vote<sup>877</sup>. Dans les quelques cantons qui ont maintenu le «système d'assemblée»<sup>878</sup>, hormis les *Landsgemeinde*, l'usage du secret (urnes et bulletins, voire enveloppes) s'est généralisé.

Mis à part les cantons à *Landsgemeinde*, c'est essentiellement pour le traitement des affaires communales que les deux systèmes coexistent<sup>879</sup>. Pour les assemblées communales, les législations cantonales prévoient soit l'introduction facultative du «vote successif» au niveau communal pour les élections et les votations, soit mentionnent explicitement le «vote successif» pour les élections<sup>880</sup>, en laissant le choix aux communes de le faire également pour les votations. En règle générale, dans les faits, les communes ne font pas usage de cette possibilité et les votations se déroulent encore largement en public.

La tendance constatée par Giacometti en 1941 s'est confirmée jusqu'à nos jours. L'ensemble des scrutins fédéraux et cantonaux s'effectuent aujourd'hui à la commune de domicile<sup>881</sup>, lors de scrutins «successifs», dans un local de vote dont les horaires d'ouverture varient d'un canton à l'autre, mais qui couvrent plusieurs

---

<sup>875</sup> Giacometti (Z.), *Das Staatsrecht der Kantone*, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1941, pp. 231-263.

<sup>876</sup> Dans ce cas, la seule différence d'avec les assemblées communales réside dans le fait que chaque électeur doit se déplacer au chef-lieu du cercle pour y exercer son droit de vote.

<sup>877</sup> A noter qu'aujourd'hui, en plus de la généralisation du vote par correspondance, il est parfois possible de commencer de voter le vendredi précédant le jour officiel du scrutin.

<sup>878</sup> Essentiellement pour les affaires communales. Le secret y est certes en général en vigueur, mais pas toujours avec urnes. Les bulletins sont simplement réunis sur la table du bureau.

<sup>879</sup> Il faut rappeler ici que depuis les travaux de Schollenberger et Duttweiler, la «démocratie directe» au niveau communal s'est considérablement développé. Voir Schaffhauser R.), *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, St. Gallen, Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der HSG, St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht, 1978, pp. 66-135 pour un aperçu historique de ce développement.

<sup>880</sup> VS, GL, SO, LU, TI le font.

<sup>881</sup> Mis à part les deux cantons qui connaissent encore la *Landsgemeinde* (Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures).

jours (le samedi en tous les cas, voire le vendredi). Au niveau communal, il existe encore des assemblées de commune compétentes uniquement pour les affaires communales. Quand elles existent, elles se réunissent une à deux fois par an pour voter sur diverses propositions de règlements ou sur le budget communal (parfois en public), élire (en général à bulletins secrets) les autorités exécutives ainsi que d'éventuels organes de contrôle (commission de gestion par exemple). Selon les cantons, les communes peuvent ou doivent, à partir d'un nombre déterminé d'habitants, instituer un parlement (conseil communal, conseil général, *Gemeindeparlament*, etc.)<sup>882</sup> Dans ce cas, le droit de vote au niveau communal se restreint à l'élection des représentants et à d'éventuels referendums ou initiatives quand ils existent à ce niveau.

## Synthèse : L'individu, le vote, la politique (I)

Ce chapitre avait pour objectif de revenir sur l'idée, aujourd'hui partagée par beaucoup, selon laquelle chaque individu, sitôt citoyen, exprime une opinion politique en exerçant son droit de vote. L'équation «un homme, une voix», à force d'être répétée et placée au cœur des conceptions contemporaines de la démocratie, tend à faire oublier le fait que l'intérêt pour la politique est le produit d'une rencontre entre des agents intéressés à capter les soutiens politiques et des individus prêts à les octroyer. Le vote, avant d'être l'expression d'une opinion est d'abord une relation dont nous avons tenté de retracer les modalités d'institutionnalisation sur une longue période.

Exprimer son opinion lors de scrutins n'est pas une activité également distribuée dans le temps et dans l'espace. La première partie de ce chapitre a ainsi mis au jour une relative diversité du nombre et du type de scrutins auxquels ont pu participer les citoyens des cantons considérés. Elle offre ainsi un premier cadrage

---

<sup>882</sup> Pour un exposé récent des dispositions cantonales relatives à l'organisation des autorités communales, voir Hangartner (Y.) et Kley (R.), *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich, Schultheß, 2000, pp. 951-966. On peut également se référer à Lafitte (P.), *Les institutions de démocratie directe en Suisse et au niveau local*, Lausanne, IDHEAP, 1987 et Schaffhauser (R.), *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, op. cit..

des rythmes et des vecteurs du processus de politisation. Les institutions de législation directe et leurs usages ainsi que la fréquence des assemblées communales apparaissent comme un variable déterminante. Les nombreuses révisions constitutionnelles ont également représenté des moments particuliers. A l'exemple des révisions entre 1830 et 1850 évoquées dans le chapitre 2, on a vu comment, dans le détail, les phases de révision sont accompagnées d'un intense travail de mobilisation. Les pétitionnements, la multiplication des assemblées, la création d'organes de presse sont organisés par des groupes politiques qui tendent à se structurer pour tenter de faire passer des revendications. C'est le même type de processus qui a conduit aux innovations discutées relatives au fonctionnement du corps électoral dont il est question dans la seconde partie de ce chapitre.

Ce sont essentiellement les transformations qui affectent l'acte de vote qui ont retenu notre attention. D'abord, parce qu'elles ont suscité davantage de débats et de conflits que les questions relatives à la composition du corps électoral. Ensuite, loin de n'être que des questions techniques, elles se situent au cœur du processus de socialisation civique des individus en définissant les contours d'un geste électoral. Enfin, elles sont centrales, dans la mesure où elles constituent un enjeu pour les élites en compétition.

Le fil rouge qui a guidé notre enquête s'est déroulé sur une longue période : entre 1830 et la première moitié du vingtième siècle. Il apparaît en effet que, quelles que soient la structure institutionnelle des marchés politiques et la fréquence des scrutins, les assemblées physiques réunissant le corps électoral disparaissent progressivement pour laisser la place à un scrutin où chaque électeur vient glisser son bulletin dans une urne. Dit autrement, le vote secret supplante le vote public. Mais ces transformations ne sont pas brutales et les trois enquêtes menées dans la deuxième partie de ce chapitre ont montré la diversité des formes et des usages du secret : il renvoie ici au seul usage des bulletins, là à l'usage combiné des bulletins et d'une enveloppe mais déposés auprès du bureau d'une assemblée, ici enfin au dépôt individualisé, hors de toute logique collective, d'un bulletin dans une urne. Malgré cette diversité, on peut tenter d'identifier, dans les différentes configurations, les partisans et les adversaires des modifications considérées.

Ils se distinguent d'abord en fonction des rapports de force politiques locaux : les conservateurs contre les radicaux à Fribourg, les radicaux contre les

libéraux dans le canton de Vaud, les conservateurs et les radicaux contre les libéraux dans le canton de Saint-Gall. Si, au niveau fédéral, l'introduction du secret est clairement une revendication radicale portée en particulier par le Conseil fédéral, les situations sont plus variées au niveau cantonal. Les instruments du secret du vote constituent donc des enjeux, car ils déterminent les formes de la transaction et en fixent les modalités légitimes. Partisans et adversaires s'opposent donc moins de manière principielle qu'en fonction des effets perçus des transformations envisagées. Car les trois enquêtes menées sur les formes et les usages du secret dans les cantons de Fribourg, Vaud et Saint-Gall l'ont montré : l'économie matérielle de l'acte de vote est étroitement reliée à l'économie des relations politiques.

### *Formes et frontières de la domination politique*

Il apparaît au terme de ce chapitre que l'accent a été mis davantage sur l'économie matérielle de l'acte de vote que sur la description des relations politiques. Néanmoins, j'ai pu montrer que les prises de position des différents groupes sur les questions relatives aux transformations de l'échange politique impliquées par l'introduction du secret étaient déterminées, pour une large part, par le souci des uns et des autres de préserver, respectivement de subvertir, les *frontières* et les *formes* de la domination politique : il s'agit pour eux de fixer le cadre d'un échange dans lequel ils peuvent au mieux valoriser les ressources qu'ils détiennent.

Ainsi, on comprend notamment pourquoi les conservateurs fribourgeois introduisent le vote secret en même temps qu'ils renouent avec le vote à la commune. Ces deux mesures rapatrient l'acte de vote dans le giron communal dont on a vu combien il était tenu par les autorités locales et religieuses. De même, les radicaux et les conservateurs saint-gallois de 1890 se retrouvent alliés dans la défense du secret et du vote au niveau du district pour contourner un système mis en place par les libéraux de 1861. Relativement moins bien implantés au niveau local, ils tentent ainsi à la fois de mettre à l'agenda des questions fédérales plutôt boudés par les libéraux et de privilégier des assemblées élargies à même de

dissocier l'acte de vote des relations politiques prolongeant les relations de domination quotidienne qu'ils n'ont pas les ressources pour maîtriser.

Ces résultats restent un peu théoriques : pour les affiner, il faudrait mieux encore que je ne l'ai fait, tenter de décrire ce qui, concrètement, se déploie dans l'échange politique dont les frontières et les modalités sont discutées. Autrement dit de documenter les types de ce qui apparaît bien comme des formes de clientélisme. Mais les sources accumulées dans le cadre de ce travail ne permettent que difficilement de le faire<sup>883</sup>.

Les étiquettes politiques formelles sont donc insuffisantes pour rendre compte des positions respectives des partisans et des adversaires du secret du vote. Ce qui les fonde est à chercher dans les types de ressources détenues et engagées par les groupes politiques dans des configurations politiques locales. Est-il néanmoins possible, selon cette hypothèse, de dégager des types de groupes politiques et de cerner une évolution de leur mode de structuration ? A cet égard, il apparaît difficile d'appliquer avec efficacité la typologie élaborée dans plusieurs travaux de socio-histoire du vote relativement aux groupes engagés dans les luttes visant à transformer le contenu et les formes de l'échange politique, à savoir la distinction entre «notables» et «entrepreneurs». Certes, les différentes situations révèlent des groupes structurés d'abord au niveau local, autour de l'une ou l'autre personnalité et qui déploient des activités de mobilisation plutôt discontinues<sup>884</sup> et d'autres qui tendent à se structurer de manière durable en s'appuyant sur des ressources plutôt collectives qu'ils tentent de valoriser dans un espace élargi : le district ou le cercle contre la commune, le fédéral contre le cantonal. Mais au vu des quelques éléments évoqués sur les groupes politiques et les individus les plus en vue lors des débats et des mobilisations considérés, il apparaît que la plupart relève d'un type «mixte». Rarement nouveaux en politique, ils ont accumulé des mandats politiques à différents niveaux et la majeure partie d'entre eux consacrent une part importante du temps à leurs activités politiques. La figure de l'entrepreneur qui

---

<sup>883</sup> De manière générale, les enquêtes menées sur le clientélisme dans une perspective historique mobilisent essentiellement de la correspondances, des archives personnelles ou des autobiographies, autant de matériel que je n'ai que peu réuni et qui, pour les cantons germanophones et pour les deux premiers types de sources évoquées, restent pour moi encore inaccessibles.

<sup>884</sup> Pour reprendre la typologie de Offerlé (M.), «Mobilisations électorales et invention du citoyen», art. cit.

«doit ce qu'il est à son élection» est moins présente que celle du notable, disposant d'un capital social et politique d'abord local et qui s'adapte au rythme et aux exigences de la compétition politique. A partir de 1874, une inflexion se fait jour qu'il s'agirait de considérer dans des enquêtes ultérieures : à l'image des conservateurs-catholiques et des démocrates saint-gallois, les expériences accumulées lors des diverses tentatives de structuration de groupes politiques au niveau fédéral laissent penser qu'une nouvelle génération d'acteurs de la compétition politique se profile, une génération davantage tournée sur les enjeux fédéraux et réinvestissant les capitaux collectifs, notamment associatifs ou professionnels, dans les luttes proprement cantonales ; à l'image aussi d'individus comme Wilhelm Joos, Theodor Curti, ou les animateurs de *l'Eidgenössischer Verein*, qui sont à l'origine d'authentiques *outsiders* sans ressources politiques initiales<sup>885</sup>.

### *Un vote individualisé*

L'envoi des bulletins de vote à domicile dans le canton de Fribourg, la généralisation de l'enveloppe qui permet à tout citoyen vaudois d'y glisser un bulletin de son choix, rempli à la maison, au café, en chemin ou dans le local de vote, enfin la possibilité laissée à tout Saint-Gallois de venir (presque) quand bon lui semble faire son devoir de citoyen, autant de dispositions qui conduisent peu à peu à la disparition des assemblées physiques du corps électoral au profit d'un scrutin individualisé. Il apparaît dès lors que ce processus d'individualisation pratique de l'acte de vote est moins un projet affiché par les promoteurs du secret qu'un effet, pas forcément voulu, des luttes que les groupes politiques se sont livrés pour la conquête des soutiens et la définition de modalités légitimes de la domination politique.

Ces transformations, saisies ici au cœur même du lieu du vote, révèlent ou enregistrent des évolutions significatives du processus de politisation : l'émergence des comités électoraux vue au travers du débats sur les bulletins imprimés par exemple, signale que la politique n'est pas encore un espace réglé de transactions

---

<sup>885</sup> Certes Joos est conseiller national depuis 1863, mais il est atypique.

régulières relativement différencié des activités ordinaires, mais elle le devient. Alors que, sous le régime d'assemblée évoquée au début de ce chapitre, les transactions s'opéraient en majeure partie le jour même du scrutin et au sein d'un corps électoral réuni physiquement, elles en sortent progressivement en même temps que le lieu du vote et les gestes qui s'y déploient sont codifiés et standardisés. Glisser son bulletin dans une urne ne fait plus alors que symboliser la clôture d'une interaction qui se déploie principalement ailleurs et avant, au sein de ce que l'on peut appeler des marchés politiques.

Les règles déterminant les frontières et le fonctionnement de ces espaces de transaction politique sont encore largement cantonales. On a vu que les débats sur le secret et la procédure en général étaient moins soutenus au niveau fédéral, les différents projets législatifs ou constitutionnels étant plombés par la question récurrente de l'unification du droit de vote. Aucune des deux questions n'a été résolue sur un plan législatif ou constitutionnel et on peut alors invoquer le «Kantönligeist»<sup>886</sup> pour expliquer ces échecs successifs. Mais qu'est-ce d'autre que les termes mêmes du Conseil fédéral quand il dit renoncer à lutter contre les habitudes cantonales ? Les projets du Conseil fédéral sur le droit de vote dessinaient les contours d'une citoyenneté idéale, détachée des propriétés sociales. Ce volontarisme est le même qui conduit le Conseil fédéral à défendre le secret, seul moyen d'assurer selon lui l'exercice libre et indépendant du droit de vote. Mais il se heurte aux usages cantonaux alors en vigueur. Ces échecs sont moins dus à d'obscures «habitudes cantonales» qu'à la résistance des élites locales engagées dans des luttes où le secret, à géométrie variable, constitue l'un des ressources essentielles pour assurer ou subvertir les modes de domination.

Dans le dernier chapitre, il s'agira de se demander dans quelle mesure la compétition politique, surtout à partir de 1874, tend à se nationaliser malgré l'absence formelle d'un droit de vote unifié sur l'ensemble du territoire. Nous le ferons surtout en insistant sur la spécificité des campagnes menées dans le cadre de l'activation du referendum facultatif. Ces campagnes visent avant tout à récolter des signatures. Car signer constitue une autre particularité du droit de vote en Suisse qu'il s'agit d'interroger. De manière analogue aux transformations de l'acte

---

<sup>886</sup> Par exemple Lutz (G.), *Der beschwerliche Weg zum allgemeinen (Männer-)Wahlrecht im 19. Jahrhundert*, Bern, Phil. I, Lizentiatsarbeit, 2000.

de vote proprement dites, son institutionnalisation nous renseigne tant sur le processus d'intéressement des individus à la politique, sur l'individualisation progressive de l'acte de vote et sur la structuration des entreprises politiques. Et donc, en fin de compte, sur les modalités et les rythmes du processus de politisation.



## CHAPITRE 5

Signer, faire signer



## *Introduction*

Elire, voter, signer... Après avoir surtout mis l'accent sur l'institutionnalisation et les usages des deux premières compétences du corps électoral, il s'agit ici de revenir en détail sur la signature en tant que modalité d'exercice des droits politiques. Glisser un bulletin lors d'élections ou de votations ne constitue pas la seule modalité d'exercice du droit de vote en Suisse. Tous les citoyens et les citoyennes peuvent également manifester une opinion en apposant leur signature sur des listes produites aux fins de s'opposer à une loi ou un arrêté votés par un parlement ou pour soutenir un projet de modification, totale ou partielle, d'une Constitution. Paradoxalement, les sciences sociales n'ont accordé à la signature aucune attention à ce jour. Or, elle constitue une médiation du processus de politisation que nous éclairerons sous deux aspects principaux : en tant que geste individuel ou collectif, signer manifeste un rapport à la politique. En tant qu'enjeu, la signature fait l'objet d'un travail spécifique de conquêtes de la part des groupes politiques mobilisés.

Certes la signature n'est pas inédite : elle constitue déjà, sous le régime de la pétition, un moyen de pression sur les autorités et un instrument de mobilisation dont la légitimité du peuple qu'elle contribue à manifester fait l'objet de débats<sup>887</sup>. Mais le referendum et l'initiative modifie le sens et les usages de la signature. Ils introduisent une dimension contraignante pour les autorités : si le nombre requis est atteint, alors les autorités sont obligées, selon des modalités variables, d'organiser un scrutin. Cela conduit donc à un encadrement juridique qui se déploie à plusieurs niveaux : définir les ayants droit, déterminer le rang des actes législatifs qui peuvent être soumis à une procédure et codifier enfin la procédure (délai, forme de la demande, etc.). Ce qui est en jeu, ce n'est plus, comme avec une pétition, la simple manifestation d'une opinion collective dont on peut mettre en cause la logique de production et les intentions de ses promoteurs<sup>888</sup>, mais bien l'expression contrôlée de la souveraineté du corps électoral. La rhétorique délégitimatrice à l'œuvre sous le régime pétitionnaire n'a certes pas disparu, mais

---

<sup>887</sup> Cf. Chapitre 2.

<sup>888</sup> Cf. Chapitre 2.

elle devient plus difficile. Le statut des signataires est attesté par les droits politiques reconnus, la représentativité du nombre des signataires de pétitions et soumis à la raison juridique qui en détermine le seuil. Cet encadrement juridique conduit à la mise en place d'un contrôle bureaucratique : s'assurer de la capacité civique des signataires, mais s'assurer aussi que chaque signature est portée par une main unique.

Avant de se réduire à la seule apposition d'une griffe manuscrite, la volonté de s'opposer à un acte législatif s'effectuait de plusieurs manières différentes : en assemblée, par oral, par écrit... L'histoire de ces modalités rejoint celle de l'acte de vote et de son instrumentation. Elle accompagne les transformations d'un régime d'assemblée vers l'accomplissement d'un geste individualisé, et se cristallise autour d'un objet : les listes de signatures. Conséquence de l'existence de la législation directe, le corps électoral ne se manifeste pas uniquement par des assemblées physiques, puis symboliquement remplacées par des bulletins décomptés, mais également couché sur le papier. Du coup, ces listes font l'objet d'une attention particulière de la part des autorités fédérales qui tenteront à plusieurs reprises d'en unifier les modalités de contrôle et de validation. Elles vont se heurter aux pratiques en vigueur dans les nombreux cantons qui avaient déjà, à des dates variables, adopté l'une ou l'autre institution de législation directe. De manière analogue aux projets évoqués d'unification du droit de vote, les tentatives fédérales d'uniformisation des règles en la matière vont échouer. Cet échec se situe là aussi au croisement d'une logique juridique, bureaucratique et, surtout, politique (cf. 5.1. Signer).

Si identifier les signataires et s'assurer qu'ils font bien partie du corps électoral est un enjeu si important, c'est que la récolte des signatures est une arme aux mains des groupes politiques. Contrairement au processus évoqué pour l'acte de vote, la lutte politique se déroule très vite en dehors du local ou de l'assemblée et les campagnes organisées en vue de récolter les soutiens constituent un lieu d'affirmation et de structuration des entreprises politiques. D'abord restreintes au niveau cantonal, ces campagnes prennent une toute autre ampleur à partir de 1874 : obligés de sortir des frontières cantonales pour récolter le nombre minimal de signatures nécessaires, les groupes politiques vont devoir s'organiser, se coordonner pour parvenir à leurs fins (cf. 5.2. Faire signer). Ces premières années de la démocratie référendaire permettent enfin de revenir de manière ciblée sur la

question de l'origine des partis politiques en Suisse et la structuration progressive d'un espace politique national (cf. 5.3. La transformation des entreprises politiques).

## 5.1. Signer

Le fait d'apposer sa signature manuscrite au bas d'une feuille sur laquelle des réclamations sont adressées aux autorités politiques n'est pas chose nouvelle : signer est aussi ancien que pétitionner. On a vu dans le chapitre 2 que c'est davantage au moment de la généralisation des pétitionnements, de leur augmentation numérique et de l'ampleur des signataires que la question de la validité des signatures, de leur mode de récolte, de la compétence statutaires des signataires et de leur représentativité fut érigée en problème politique dans un jeu croisé entre des groupes politiques aux ressources différenciées, en concurrence pour établir les fondements légitimes de la souveraineté.

Dans une certaine mesure, l'introduction de l'initiative dans le canton de Vaud en 1845 constitue une réponse à ce flou relatif qui entourait le traitement des pétitions. Gardant une trace de l'ancienne institution dans la nouvelle, le nouvel instrument du corps électoral est bien toujours une «pétition»<sup>889</sup>, mais munie d'un nombre fixe de signatures, sorte de seuil de représentativité garantie par la vérification de la capacité politique des signataires effectuée par les autorités communales. Si les radicaux vaudois optent dès 1846 pour une procédure uniquement écrite, dans le prolongement des pratiques pétitionnaires, d'autres cantons choisissent d'autres procédures quand ils adoptent le veto, le referendum ou encore l'initiative. A Saint-Gall par exemple, l'histoire de la législation directe entre 1831 et 1890, saisie sous l'angle du support et de la procédure retenus pour exprimer une opposition à un acte législatif, est particulièrement intéressante.

---

<sup>889</sup> «Loi du 28 janvier 1846 sur l'exercice de la souveraineté du peuple», *RLDA*, 1846, pp. 18-28, en particulier l'article 4.

*De l'oral à l'écrit, de l'assemblée à l'individu*

A Saint-Gall, on a vu combien la procédure adoptée pour le veto entre 1831 et 1833 était semée d'embûches pour ceux qui souhaitaient s'opposer à une loi : un délai bref de 45 jours depuis la promulgation de la loi<sup>890</sup>, la nécessité de tenir plusieurs assemblées convoquées par un minimum de 50 citoyens<sup>891</sup> et le décompte de la majorité. Mais à ces dispositions contraignantes s'ajoutent d'autres mesures qui soumettent les promoteurs de la mobilisation à une forte pression.

Rien n'est dit sur les démarches à suivre pour les cinquante citoyens qui réclament la tenue d'une assemblée. Ils doivent le faire «explicitement», stipule simplement la loi de 1833. On peut en conclure, par analogie avec la loi sur les communes de 1831, qu'ils doivent le faire par écrit, sans doute en apposant leur nom sur un registre au bureau communal<sup>892</sup>. Au moment de l'assemblée, leurs noms sont lus en public, ce qui a sans doute pu dissuader nombre de citoyens de soutenir l'opposition.

Ce régime du veto va durer jusqu'en 1861, date d'entrée en vigueur de la Constitution dite du «compromis» entre libéraux et catholiques-conservateurs. Mais ce compromis est avant tout réalisé sur les questions scolaires et confessionnelles, moins sur les questions de la législation directe. Celles-ci furent âprement débattues entre des libéraux-radicaux qui refusaient le referendum législatif obligatoire que réclamaient les catholiques-conservateurs. Paradoxalement, alors que trente ans plus tôt, les libéraux défendaient la seule démocratie représentative, ils défendent alors le statu quo, c'est-à-dire le seul veto, conscients que sur les trente années passées, l'instrument s'est révélé peu efficace. Sans doute redoutaient-ils que l'introduction du referendum obligatoire devînt une arme aux mains d'adversaires leur permettant de capitaliser les succès électoraux acquis depuis 1857.<sup>893</sup>

---

<sup>890</sup> Délai de fait plus court dans la mesure où l'annonce de la tenue de ces assemblées devait être faite au plus tard huit jours à l'avance.

<sup>891</sup> Ce qui, dans les petites communes, rend fort improbable la tenue de telles assemblées. Et ceux qui s'opposent à la loi n'ont pas les moyens de tenir une assemblée ailleurs compte tenu de leur inscription au registre civique communal.

<sup>892</sup> C'est en tous cas l'avis de Röhl (M.), *Die politischen Rechte, op. cit.*, p. 71.

<sup>893</sup> Cf. chapitre précédent.

## Encadré 26 : Qu'est-ce qu'une loi ?

Lors de ces débats sur la mise en forme d'un nouvel instrument de législation directe, les positions sont variées. Mais on retrouve les mêmes enjeux qu'en 1831 : les débats sur la législation directe sont à la fois des débats sur l'exercice de la souveraineté directe du corps électoral et des compétences du Grand Conseil. Autrement dit, l'institutionnalisation de la législation directe ne peut être saisie que relationnellement avec le processus de parlementarisation. En particulier, la commission constituante, lors de la discussion sur le referendum en 1861, propose de ne soumettre que les *lois* au verdict du souverain, contrairement à 1831 où certains *arrêtés* pouvaient l'être dans le cadre du veto, et profite pour définir de manière plus précise la notion même de «loi». La nouvelle constitution précise en outre les matières pour lesquelles le Grand Conseil doit impérativement élaborer un texte d'application sous forme de loi. Celle-ci devient «tout acte qui détermine de manière générale et durable les droits et les devoirs des privés, des corporations publiques, des communes et de l'Etat, ainsi que les institutions organiques de l'Etat, de la justice et de l'administration»<sup>894</sup>. En 1875, lors de la discussion sur l'adoption du referendum facultatif, c'est simultanément le type d'objets qui peuvent lui être soumis qui sont mis en débat et qui font l'objet d'une codification : les lois uniquement ou également les arrêtés, et de quel type ?

C'est également le cas au niveau fédéral en 1874. Dans son message accompagnant le projet de loi sur les élections et les votations fédérales, le Conseil fédéral souligne que «*la distinction entre une loi et un arrêté, passablement indifférente jusqu'à présent, acquiert dès aujourd'hui, en vertu de la Constitution, une signification politique d'une certaine portée (...). Ces considérations font naître la question de savoir si dans la loi qui vous est soumise, il n'aurait pas fallu donner une définition exacte de la loi et de l'arrêté, quand cela ne serait que pour produire pour l'avenir une certaine méthode dans la classification des décrets de l'Assemblée fédérale et surtout pour éloigner de celle-ci la tentation de soustraire un décret législatif au referendum facultatif et d'ordonner son exécution immédiate, en lui donnant une désignation arbitraire. Nous n'avons pas cru devoir donner suite à cette idée, ni d'inscrire dans la loi une définition théorique de la loi. Nous estimons que ce n'est pas de cette manière que nous créerions des garanties contre un mode de procéder arbitraire opposé à l'esprit de la Constitution, car une définition quelque bonne qu'elle soit est toujours sujette aux interprétations dès qu'il s'agit de l'appliquer à un cas douteux. Ces garanties, nous les trouverons dans l'assemblée fédérale elle-même, dans l'accord nécessaire entre les deux Conseils et dans l'opinion publique elle-même*»<sup>895</sup>.

L'introduction du *veto-referendum* est une concession faite par des libéraux ayant constaté, au fur et à mesure des débats, que la défense du seul veto ne pourrait pas suffire à satisfaire les catholiques-conservateurs. Les modifications introduites sont importantes : dans un délai de 45 jours toujours, les communes peuvent organiser des assemblées de veto. Si le nombre de 10'000 opposants

<sup>894</sup> Art. 43 de la Constitution de 1861, cité par Röhl (M.), *Die politischen Rechte, op. cit.*, p. 181. Notre traduction.

<sup>895</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale accompagnant la loi concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux (29 mai 1874)», *FF*, 1874, 1, pp. 926-927.

(parmi lesquels d'éventuels opposants minoritaires au sein d'une assemblée communale sont cette fois comptabilisés individuellement) est atteint à ce stade, le Conseil d'Etat, c'est une grande nouveauté, doit convoquer les communes qui n'ont pas tenu d'assemblées et les enjoindre d'en organiser une dans les 21 jours qui suivent l'échéance de 45 jours fixée pour les assemblées de veto, afin de se prononcer sur la loi contestée. Ainsi, pour la première fois, c'est bien l'ensemble des citoyens du canton qui se prononcent et non simplement ceux qui ont clairement manifesté une opposition. Enfin, la majorité n'est plus établie sur la base des citoyens, mais des votants effectifs : le *Vetoprinzip* est abandonné. Ainsi, les opposants dont les voix sont additionnées dans les assemblées (où l'on vote à mains levées) tenues dans les 45 premiers jours préfigurent en quelque sorte le nombre de signatures portées sur une liste de referendum. On s'éloigne ici de la conception organique de la communauté politique au profit de la valorisation de l'opinion individuelle, l'acceptation de ses divisions internes et du principe de majorité sanctionnant des positions politiques opposées.

Toutefois, ces innovations sont freinées par la procédure de déclenchement du mouvement d'opposition qui s'inspire encore fortement du veto et qui souligne le poids des autorités ordinaires et la difficulté pratique d'émettre une opinion dissidente. Désormais, ce ne sont plus cinquante citoyens qui peuvent exiger la convocation d'une assemblée, mais un sixième du corps électoral communal, ce qui rend la démarche sans doute plus difficile pour les grandes communes, mais l'allège pour les communes de moindre importance. La procédure est cette fois précisée : c'est par oral ou par écrit que chaque opposant va annoncer son intention auprès du syndic de la commune. Celui-ci est alors chargé de vérifier la capacité politique et «l'authenticité de la signature»<sup>896</sup>. La liste des opposants est laissée à la disposition du public qui peut passer au greffe communal pour prendre connaissance de la loi et, en même temps, se renseigner sur l'identité des opposants. La présence tutélaire du syndic, l'affichage public des oppositions, le vote à mains levées... autant de traits qui témoignent de la difficile reconnaissance

---

<sup>896</sup> Article 1 de la «Verordnung betreffend Volksabstimmung über Gesetze vom 20. Oktober 1862», GSSG, 15, pp. 437 sq., citée par Röhl (M.), *Die politischen Rechte, op. cit.*, p. 183. La combinaison des deux démarches n'est pas claire : est-ce que chaque citoyen qui annonce par oral son opposition doit néanmoins apposer sa signature sur un registre ? De même, le contrôle de l'authenticité de la signature s'applique-t-il alors plutôt aux éventuelles formules écrites déposées auprès du syndic ? Comment comprendre la distinction entre l'oral et l'écrit dans ce cadre si il apparaît qu'*in fine*, tous les noms sont écrits et accompagnés d'une signature ?

du vote comme l'expression d'une opinion individuelle, émise à l'abri des regards et du contrôle des autorités ordinaires.

C'est un contexte analogue qui préside à l'adoption, en 1875, du referendum facultatif qui remplace le *veto-referendum* de 1861. Ce sont à nouveau les catholiques-conservateurs qui réclament le referendum législatif obligatoire lors de la campagne de révision de la Constitution cantonale souhaitée et présentée comme nécessaire par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil à majorité libérale-radical suite à l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale<sup>897</sup>. En sus de ces mesures dites d'adaptation au nouveau droit fédéral, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil proposent l'introduction du referendum facultatif, là encore pour ne pas suivre entièrement les revendications des catholiques-conservateurs.

Au niveau de la procédure, le referendum de 1875 ressemble davantage encore au referendum contemporain. Trois possibilités sont offertes au citoyen qui souhaite s'opposer à un acte législatif du Grand Conseil. Il peut déposer une demande écrite, apparemment individuelle ou collective, qu'il doit signer personnellement. Il peut en outre toujours s'adresser aux autorités communales qui prendront soin d'apposer son nom sur un registre attestant de sa capacité civique. Enfin, un sixième des citoyens d'une commune peuvent toujours demander la tenue d'une assemblée au cours de laquelle, à mains levées, les voix seront décomptées et cumulées avec celles acquises autrement. Pour éviter qu'un citoyen ayant apposé sa signature individuellement ne participe ultérieurement à une assemblée, le Conseil d'Etat décide de l'en exclure ou, sur demande, de l'y laisser à condition qu'il retire son paraphe de la liste déposée auprès des autorités communales. A l'inverse, si un individu décide après la tenue d'une assemblée à laquelle il n'aurait pas participé, d'inscrire son nom sur la liste, c'est à lui de prouver qu'il n'était pas présent lors de la réunion<sup>898</sup>. Selon Röhl, sous l'angle de la garantie du secret, cette disposition est sans doute un plus dans la mesure où celui qui souhaite éviter de voter à mains levées peut déclarer son opposition directement par écrit et individuellement. On peut en douter, car même si rien n'est dit sur les modalités de contrôle et d'accès public des listes d'opposants, le fait

---

<sup>897</sup> Cf. chapitre précédent pour les détails de cette révision.

<sup>898</sup> Tous ces points sont issus à la fois de la Constitution de 1875 et de textes ultérieures et sont résumés par Röhl (M.), *Die politischen Rechte, op. cit.*, p. 235-239.

d'être toujours obligé de transiter par le bureau communal n'est pas une garantie d'anonymat des opinions.

Enfin, sous la nouvelle Constitution de 1890, le referendum facultatif est maintenu, contre la volonté des radicaux-démocrates et des catholiques-conservateurs d'introduire le referendum obligatoire. L'initiative pour les révisions partielles de la Constitution cantonale prévue depuis 1861 est également précisée et élargie sous la forme d'une *Pluralinitiative* qui inclut l'initiative législative. Dans les deux cas, la procédure retenue pour manifester une opposition est cette fois unique : la récolte de signatures de citoyens dont la capacité civique est attestée par les autorités communales. Il n'y a plus d'assemblées, ni de possibilité d'exprimer oralement son opposition.

*«Avec la signature, l'action se concentre sur l'acte juridique lui-même, sur le document. La dimension de l'espace cérémoniel change, il s'aplatit : l'espace graphique remplace l'espace physique, La gestualité n'engage plus la totalité du corps et le regard d'une assemblée, elle se réduit et se subsume dans le tracé d'un signe. De ce fait, le tracé devient trace, chargé de manifester la présence d'un corps unique, singulier, inscrit sur la page»<sup>899</sup>.*

Cette procédure fait donc écho avec la généralisation du secret du vote et l'usage de l'urne adoptée en 1893. Signer, élire et voter : dans les trois cas, le citoyen saint-gallois des années 1890 exerce désormais son droit de vote par écrit.

A la lumière de cet exemple saint-gallois, on peut penser que le processus est analogue dans les autres cantons : au fur et à mesure que se précisent et se développent les institutions de législation directe, l'écrit supplante l'oral, les assemblées s'effacent au profit de l'expression d'une opinion politique individuelle, attestée par la signature et le contrôle des autorités communales, entourée enfin des garanties formelles de secret. Mais gardons-nous de toute généralisation hâtive : on a vu<sup>900</sup> que même sous le régime pétitionnaire, l'idée que l'expression d'une opposition est légitime uniquement si elle est formulée par des citoyens et non de simples individus. Cet argument est notamment débattu au niveau fédéral

---

<sup>899</sup> Fraenkel (B.), *La signature. Genèse d'un signe*, Paris, Gallimard, 1992, p. 10. Son propos à certes une visée plus large sur l'histoire longue de la signature et de sa progressive alphabétisation, mais il entre étonnamment en résonance avec les transformations de l'acte de vote.

<sup>900</sup> Cf. chapitre 2.

lors de la prise en compte de la pétition de Posieux de 1852, dans un canton qui ne connaît pas formellement de législation directe<sup>901</sup>.

Quoiqu'il en soit, l'exemple saint-gallois illustre les points sur lesquels vont buter les tentatives d'unification de la procédure souhaitée par le Conseil fédéral et les Chambres à partir de 1874 : la généralisation de la seule procédure écrite et le double contrôle des autorités communales sur l'authenticité de la signature (dont on a vu qu'il est, sur ce dernier point, abandonné dès 1861 à Saint-Gall) et de la capacité civique des signataires. A ce niveau aussi, le Conseil fédéral tente, de manière analogue au débat plus général sur le droit de vote, de dessiner les contours d'un citoyen idéal, abstrait, identique sur l'ensemble du territoire fédéral et dont l'opinion doit être produite à l'abri des regards et des pressions.

#### *Jeux d'écritures : le contrôle des listes de signatures par les autorités fédérales (1874-1897)*

Sitôt la nouvelle Constitution adoptée, les Chambres fédérales édictent une loi d'application visant à clarifier la procédure à suivre pour le referendum facultatif, nouvel instrument qui prévoit, dans un délai de nonante jours, la possibilité pour 30'000 citoyens ou huit cantons de provoquer une votation de l'ensemble du corps électoral sur une loi ou sur un arrêté adoptés par le Parlement<sup>902</sup>. Au cœur de ce dispositif figurent les modalités retenues pour manifester cette opposition. Dans son message préparatoire, le Conseil fédéral dit n'avoir choisi qu'un seul mode d'adhésion à une demande de votation populaire :

*«C'est la déclaration expresse de chaque citoyen par l'apposition personnelle de sa signature. Il s'agit ici de l'expression d'une volonté éminemment personnelle, qui doit pouvoir être produite indépendamment de la commune politique et qui doit pouvoir en outre faire entièrement abstraction d'elle pour sa transmission [...]».*

---

<sup>901</sup> *Délibérations du Conseil national suisse sur la pétition que le comité nommé par l'assemblée populaire de Posieux a adressée à l'Assemblée fédérale suisse concernant la situation dans le canton de Fribourg*, Berne, Chr. Fischer, 1852.

<sup>902</sup> «Loi fédérale concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux (17 juin 1874)», *RO*, 1, 1874, p. 97.

En clin d'œil à la situation saint-galloise évoquée précédemment, il soutient que :

*«l'expérience a montré que la combinaison entre les deux systèmes de l'adhésion par la signature et de l'adhésion par votation dans une assemblée de commune convoquée ad hoc ouvre la porte à de nombreux abus et permet à un citoyen d'exprimer sa volonté deux fois, sans qu'aucun contrôle sérieux puisse être établi»<sup>903</sup>.*

La signature écrite apposée personnellement lui semble une mesure suffisante et entourée des garanties nécessaires. Le cas échéant, il rappelle les dispositions du code pénal qui punit les faux en écriture comme garde-fou supplémentaire. Mais la seule signature ne suffit pas : il faut également que tout signataire soit effectivement un citoyen jouissant des droits politiques. Pour s'en assurer, il précise qu'au bas de chaque liste de signature une attestation de la commune de domicile du signataire est nécessaire.

Le seul usage de l'écrit, la signature personnelle et une attestation des autorités communales : de ces trois points de la procédure, seul le premier peut poser problème aux yeux du Conseil fédéral. Il reconnaît en effet que :

*«l'adhésion par signature personnelle présente pour le citoyen moins de facilité que la simple votation dans une assemblée publique de commune, mais il nous semble que l'agrément personnel du simple citoyen ne doit pas peser d'un trop grand poids dans la balance si on le compare aux frais et aux dérangements considérables qu'occasionnera la votation populaire provoquée par son initiative»<sup>904</sup>.*

On le verra en effet, tous les citoyens ne savent pas écrire à cette époque. Mais c'est pourtant sur les deux autres points que les difficultés principales vont émerger : le fait d'apposer personnellement sa signature<sup>905</sup> et les modalités de l'attestation que les autorités communales doivent faire figurer au bas des listes. Ces questions, au fur et à mesure des referendums, vont faire l'objet de plusieurs interventions du Conseil fédéral visant à clarifier la procédure et à assurer le bon fonctionnement de ce double contrôle.

---

<sup>903</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale accompagnant la loi concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux (29 mai 1874)», *FF*, 1874, 1, pp. 925-931. Le terme de «commune politique» évoqué dans la première partie de la citation doit être compris ici dans son sens allemand de «politische Gemeinde», c'est-à-dire d'assemblée communale et non dans le sens français d'autorités communales. Le contrôle de la signature est en effet loin de s'effectuer «indépendamment» des autorités communales, comme on le verra.

<sup>904</sup> *Ibid.*, p. 928-929.

<sup>905</sup> Problème qui est évidemment en partie lié au fait de ne pas savoir écrire mais pas uniquement, comme on le verra plus loin dans ce chapitre.

### Contrôler les contrôleurs

Les premiers doutes sur l'application de la loi émergent rapidement. Sur les dix premiers actes législatifs adoptés par les Chambres entre juin et décembre 1874 et soumis au referendum, seuls deux ont été attaqués par referendums et fait l'objet d'une votation populaire<sup>906</sup>. Dans son message constatant le rejet des deux lois proposées, le Conseil fédéral ne fait état d'aucune irrégularité lors de la récolte des signatures. Il se contente de dresser le nombre de signataires par canton, instaurant là une pratique qui va se reproduire à l'issue de chaque votation<sup>907</sup>. Les problèmes surgissent par contre lors du deuxième referendum :

*«Il est arrivé fréquemment que [les listes de signatures] ne se trouvaient pas en concordance avec l'article 5, alinéa 3, de la loi du 17 juin 1874, qui prescrit que le droit de vote des signataires doit être attesté par l'autorité communale du lieu où ils exercent leurs droits politiques [...] Toutefois, nous n'avons pas cru devoir nous placer trop rigoureusement à ce point de vue de forme, attendu que la population ne peut s'accoutumer que peu à peu au mécanisme de la loi»<sup>908</sup>.*

Il retranscrit néanmoins 2137 signatures sur les 35'886 reçues dans les délais et qui étaient portées sur des listes manquant par trop aux dispositions légales. Ainsi, on apprend que 712 ont été invalidées parce qu'elles n'étaient pas «légalisées» ; 365 parce que figurant sur des listes ne portant que la signature de l'autorité communale, mais sans attestation ; 521 parce que légalisées par des notaires ou des présidents de sociétés ; 201 portées sur des listes munies du seul sceau de la commune mais sans attestation et 338 enfin dont ni la signature ni le droit de vote n'étaient certifiés<sup>909</sup>.

Cette attitude plutôt conciliante du Conseil fédéral se traduit progressivement dans une volonté plus affirmée de faire respecter l'uniformité des listes de signatures. Elle se manifeste dans un premier temps par l'envoi d'une

---

<sup>906</sup> Il s'agit du double referendum sur la loi sur le droit de vote et sur l'état-civil et le mariage.

<sup>907</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la votation fédérale du 23 mai 1875 (9 juin 1875)», *FF*, 1875, 3, 312-322. Ces messages qui ont comme objectif principal de constater le résultat du scrutin reviennent à chaque fois sur la période de récolte de signatures et constituent pour nous une source importante. Par ailleurs, on trouve les mêmes éléments chez Salis, mais parfois plus synthétiques et moins riches en informations sur les irrégularités constatées. Von Salis (L. R.), *Le droit fédéral suisse, op. cit.*, vol. 2, pp. 219-235.

<sup>908</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant le résultat de la votation populaire du 23 avril 1876 sur la loi relative aux billets de banque», *FF*, 1876, 2, p. 952.

<sup>909</sup> *Ibid.*, p. 952.

circulaire qui propose aux cantons un exemple d'attestation. Pour prévenir toute contestation, dit-il, «le droit de vote des signataires doit être attesté de manière expresse au pied de chaque liste par l'autorité communale, par exemple d'après la formule suivante :

*«Le soussigné, Président de la commune de ..... atteste que les (nombre) signatures ci-dessus sont celles de citoyens ayant le droit de vote en matière fédérale et exerçant leurs droits politiques dans cette commune.*

*(Date et signature)»<sup>910</sup>.*

Selon le Conseil fédéral, le problème de l'attestation est en passe d'être résolu une année plus tard. Suite à la votation du 9 juillet 1876, revenant sur les listes de signatures reçues à l'issue du délai référendaire et constatant que seules 46 signatures sur plus de 80'000 ont été invalidées, il reconnaît «avec plaisir que cette circulaire a produit son effet»<sup>911</sup>. Il va toutefois rapidement déchanter. Entre 1876 et 1879, à plusieurs reprises, les mêmes écarts à la loi sont constatés par le Conseil fédéral qui s'étonne : «Il est vraiment surprenant, cette opération [i.e. la récolte de signatures et l'envoi des listes] ayant déjà été faite si souvent, que l'on retombe toujours dans les mêmes fautes et dans les mêmes négligences»<sup>912</sup>. Les irrégularités relatives à l'attestation sont analogues à celles déjà constatées plusieurs fois : soit elle manque<sup>913</sup>, soit la signature des autorités fait défaut, ou encore le nombre indiqué ne correspond pas à la somme des signatures, le droit de vote n'est pas certifié, ou enfin l'authenticité n'est pas certifiée, remplacée par l'expression «pour autant que les personnes sont connues»<sup>914</sup>. L'une des sources principales de ces irrégularités provient de l'ambiguïté de la formule prévue pour l'attestation et proposée par le Conseil fédéral dans sa circulaire de 1876.

---

<sup>910</sup> «Extraits des délibérations du Conseil fédéral», [Circulaire du 12 février 1876], *FF*, 1876, 1, p. 326.

<sup>911</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la votation populaire du 9 juillet 1876 sur la loi fédérale du 23 décembre établissant une taxe d'exemption du service militaire», *FF*, 1876, 4, p. 555.

<sup>912</sup> «Rapport du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant les demandes de votation populaire au sujet de la loi sur la taxe d'exemption du service militaire (3 décembre 1878)», *FF*, 1878, 4, p. 476.

<sup>913</sup> Voir l'exemple ci-dessous : la légalisation des autorités communales n'est pas conforme.

<sup>914</sup> «Rapport du Conseil fédéral sur le résultat de l'opposition soulevée contre la loi fédérale concernant l'augmentation des droits d'entrée sur certaines espèces de marchandises», *FF*, 1879, 3, pp. 914-918, ici p. 916.

Figure 3 : Liste de signatures pour le referendum contre la création d'une Banque nationale (1896) en provenance de la commune de Genthod (GE).

Beilage 3 AF E22/867 871  
Beilage N° 537

Canton de GENEVE Commune de Genthod

## DEMANDE DE REFERENDUM

Les citoyens soussignés, faisant usage du droit inscrit à l'article 89 de la Constitution fédérale, demandent au Conseil fédéral de soumettre à la votation populaire la loi fédérale du 18 juin 1896 créant une **Banque de la Confédération suisse**.

Lausanne. — Imp. Corbaz et Cie. — 06412.

N°	Prénom et nom de famille.	Profession.	Domicile.	Année de naissance.
1	John Margairaz	agriculteur	Genthod	1847
2	Leopold Margairaz	agriculteur	Genthod	1860
3	Guisepp Zufre	Thierffurter	St. Gallen	1834
4	Aug. Sebastian	Jardinier	Genthod	1864
5	Julien Deluc	fermier	Genthod	1839
6	Emile Deluc	agriculteur	Genthod	1875
7	Henri Deluc	agriculteur	Genthod	1870
8	Albert Luzzi	propriétaire	Genthod	1849
9	Henri Pittet	Vallet Dodon	Genthod	1863
10	Franz Schacher	Jardinier	Genthod	1868
11	Adolphe Trummer	Jardinier	Genthod	1846
12	Nicolas Margairaz	agriculteur	Genthod	1830
13				
14				
15	Vu pour legalisation des signatures			
16	ci-dessus			
17	Genthod 9 Octobre 1896.			
18				
19	John Margairaz adjoint			
20				
21				
22				

Peuvent signer, tous les citoyens suisses, âgés de 20 ans révolus, jouissant de leur droit de vote en matière fédérale et domiciliés dans la commune. — Cette liste ne peut être utilisée que dans une seule commune.

On est prié de signer soigneusement de faire circuler cette liste, de faire légaliser les signatures par le maire de la commune et de la retourner.

En cherchant à simplifier et clarifier la procédure, le Conseil fédéral ne se doutait pas qu'il venait en fait d'ouvrir une boîte de Pandore : qui est habilité, au niveau communal, à légaliser les signatures ? A l'exemple de John Margairaz, adjoint du syndic de Genthod, de nombreux employés communaux se sont apparemment souvent contentés d'une formule lapidaire et peu conforme aux souhaits du Conseil fédéral (cf. figure 3 page précédente). Cette question constitue le cœur des controverses qui vont émailler les différents textes proposés par les autorités fédérales jusqu'en 1897. Les circulaires ne suffisent apparemment pas, ou plus, et le Conseil fédéral persiste à croire (naïvement ?) que les écarts à la norme ne sont que le résultat d'un manque de clarté des dispositions juridiques. Il édicte un premier règlement en 1879 qui n'aura pas beaucoup d'effets<sup>915</sup>. En 1897, il en promulgue un nouveau, en application de la loi de 1874, mais aussi de la loi sur l'initiative introduite en 1891 et dont la procédure prévue relativement à la récolte des signatures est identique<sup>916</sup>. Sur un air déjà entendu, le Conseil fédéral justifie ce nouveau texte en s'appuyant sur différents rapports établis par le Bureau fédéral de statistique à l'issue de plusieurs campagnes de récoltes de signatures<sup>917</sup>.

Les pièces concernent deux scrutins : l'initiative douanière de 1894 et le referendum sur la banque nationale de 1896. Dans les deux cas, le bureau a classé les signatures en trois catégories : valables, douteuses et celles à «considérer comme définitivement non valables». La première catégorie regroupe des listes ne présentant que quelques écarts minimes avec la loi, en particulier avec la légalisation apposée par les autorités communales, et qui sont dues au fait que «beaucoup ne connaissent encore pas du tout les formalités requises». Les secondes, dont la validation est laissée à l'appréciation du Conseil fédéral, sont subdivisées en cinq types. Certaines listes n'ont été légalisées que par le secrétaire communal et non le *Gemeindevorstand* tel que prévu par la loi. Le Bureau reconnaît que le secrétaire «fait aussi un peu partie des autorités communales et qu'il peut être l'un des plus compétents pour fournir la légalisation». Mais que

---

<sup>915</sup> «Règlement concernant les demandes de votation population sur les lois et arrêtés fédéraux et de révision de la Constitution fédérale», *RO*, 1879, n. s. 4, p. 79-81.

<sup>916</sup> «Loi fédérale concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale», *FF*, 1892, 2, pp. 742-747.

<sup>917</sup> Voir notamment les rapports manuscrits conservés aux Archives fédérales : AF E 22 871, «Neue Verordnung betr. Begehren um Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse v. 23 Februar 1897».

compte tenu de l'importance de ces listes, il conviendrait néanmoins que le président de la commune vise également le document. D'autres listes sont légalisées par des individus dont on ne connaît ni la fonction et qui en outre n'ont pas de tampon officiel. D'autres encore ont certes le tampon, mais sans le nom ni la fonction du responsable : le bureau en conclut que c'est probablement le président, mais aussi le secrétaire «qui possède dans la plupart des cas, un tampon officiel». Certaines listes sont également légalisées par un membre du Conseil communal, ce qui provient, selon le Bureau, du fait que le terme de *Vorstand* peut signifier aux yeux de certains, tout membre de l'exécutif. Enfin, dernière question soulevée : le nombre de signataires n'est pas mentionné, ce qui laisse la porte ouverte à des manœuvres<sup>918</sup>. Les signatures considérées comme définitivement non valables renvoient davantage aux modalités individuelles de l'inscription : nom insuffisant, double signature, etc. que nous traiterons plus loin dans ce chapitre. Le Conseil fédéral, compte tenu de ce rapport, décide de considérer «pour cette fois encore, les signatures douteuses comme valables». Car il voit bien la difficulté d'interprétation des dispositions en vigueur et propose dès lors, dans le prolongement, de les préciser.

La difficile identification de l'autorité communale responsable de la légalisation provient de la diversité des institutions communales dans les cantons et des différences de formulation de l'attestation entre le français et l'allemand. La loi de 1874 prévoit uniquement «l'autorité communale» (en allemand «Gemeindevorstand»). La circulaire de février 1876 adopte en français le terme de «Président» et conserve en allemand celui de «Gemeindevorstand». En juin 1876, suite à une demande du Conseil des Etats, le texte français est modifié : c'est désormais le «président (ou tout autre titre)» qui doit légaliser les listes. C'est cette formule qui sera reprise dans le règlement de 1879 et dans la loi sur l'initiative en 1892. Mais ce qui devait apparaître comme une simplification aux yeux du Conseil fédéral, qui pensait ainsi tenir compte de la diversité des usages locaux, a ouvert la porte à des pratiques très diverses le conduisant en 1897, suite aux rapports évoqués, à une mise au point qu'il vaut la peine de citer longuement<sup>919</sup>.

---

<sup>918</sup> Nous y revenons plus bas.

<sup>919</sup> «Circulaire du Conseil fédéral à tous les Etats confédérés concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la Constitution fédérale (27 février 1897)», *FF*, 1897, 1, pp. 307-309.

*«La plupart des nouvelles dispositions qu'il [càd le règlement de 1897] contient s'expliquent d'elles-mêmes ; la seule qui exige quelque éclaircissement a trait à la question de savoir par qui le droit de vote des signataires doit être attesté. A cet égard, la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux prescrit [l'autorité communale ou le Gemeindevorstand]. Ni en français, ni en allemand, l'usage n'oblige d'admettre que, par autorité communale ou Gemeindevorstand, le législateur ait entendu seulement le fonctionnaire placé à la tête de l'administration communale et dont le titre diffère suivant les cantons : Gemeindepräsident, Gemeindeammann, maire, syndic, sindaco, etc... D'après les dispositions cantonales, c'est bien au président de commune qu'il appartient, dans la règle, d'attester le droit de vote des ressortissants de la commune ; mais on ne voit pas pourquoi un canton ne pourrait conférer le même droit au greffier communal, par exemple, ou à tel autre fonctionnaire. A Zurich, où il y a des bureaux spéciaux pour la tenue des registres électoraux, à savoir les bureaux d'arrondissements, il rentre naturellement dans leurs attributions d'émettre des certificats touchant le droit de vote des citoyens inscrits dans leur registre. Jamais, nous n'avons refusé d'admettre les attestations de ces bureaux, bien qu'un bureau d'arrondissement ne soit pas une autorité communale. Nous croyons donc que la disposition de l'article 5 [de la loi de de 1874] ne veut pas dire que seul le président de commune peut attester le droit de vote des signataires, mais simplement que ce droit doit être attesté par l'autorité cantonale [sic ! voulait-il dire communale ?] compétente. Ce n'est pas à la Confédération, mais aux cantons de décider qui a qualité pour faire ces attestations ; tout ce que la Confédération peut demander, c'est qu'on désigne pour cela telle ou telle autorité et qu'on la fasse connaître au pouvoir fédéral, afin que, dans l'examen qui lui incombe, il sache si les feuilles de signatures portent ou non une légalisation valable»<sup>920</sup>.*

C'est ainsi que s'explique l'adjonction apportée à la formule de l'attestation prévue dans le règlement de 1897 qui devient :

*«Le soussigné, président (ou tout autre titre) de la commune de ...., atteste le droit de vote des ..... (nombre) signataires de la présente liste et déclare qu'ils exercent leurs droits politiques dans cette commune.*

*Date, signature, indication de la qualité officielle du fonctionnaire qui a signé et timbre)»<sup>921</sup>.*

Logiquement, le Conseil fédéral va alors demander aux cantons de lui préciser qui, selon leur législation, est chargé de la légalisation des listes. En mars, la plupart des cantons qui répondent à la demande confirment que c'est bien le syndic, président, *Gemeindeammann* qui en sont chargés<sup>922</sup>. Le canton de Lucerne par contre, dans une réponse imprimée, détaille les pratiques en la matière qui se révèlent bien éloignées des conceptions du Conseil fédéral et critiquent vertement le projet de nouveau règlement<sup>923</sup>. Il sera relayé par la «presse politique»<sup>924</sup>, si bien

---

<sup>920</sup> *Ibid.*, p. 308. C'est le Conseil fédéral qui souligne.

<sup>921</sup> «Règlement concernant les demandes de votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux et de révision de la constitution fédérale», *FF*, 1897, 1, pp. 310-312.

<sup>922</sup> La plupart de ces lettres sont manuscrites et malheureusement illisibles mis à part les quelques informations mentionnées.

<sup>923</sup> Nous y reviendrons également plus loin, car ces réponses offrent une piste expliquant le rejet du nouveau règlement et *in fine* les difficultés liées à l'application des dispositions relatives au contrôle des signatures.

que le Conseil fédéral, suite également à des interventions dans ce sens au Conseil national<sup>925</sup>, décide l'ajournement du projet de règlement et invite les autorités cantonales à s'en tenir à celui de 1879<sup>926</sup>. Aujourd'hui, c'est bien la formule voulue par le Conseil fédéral qui apparaît au bas des formulaires de referendum, à l'exemple de celui lancé par le *Parti Ouvrier Populaire* vaudois contre la loi fédérale sur les droits de timbre (cf. figure 4 page suivante).

Pour bien comprendre les enjeux autour de ce règlement et les raisons des difficultés d'application rencontrées sur plus de vingt ans par les autorités fédérales sur l'uniformisation de la procédure de double contrôle des signatures, il faut précisément revenir sur l'autre objectif assigné à ces projets : s'assurer que tout citoyen appose personnellement sa griffe sur les listes. Ensuite seulement, à la lumière de ces deux objectifs et des enjeux qu'ils recèlent, il sera possible d'esquisser une explication des résistances aux différents projets et finalement à l'échec que matérialise, pour les autorités fédérales, le retrait du règlement de 1897.

#### La signature : un geste peu évident et parfois collectif

De manière similaire à la question de l'attestation des autorités communales, l'apposition personnelle de la signature mentionnée sans autre détail dans la loi de 1874 va susciter rapidement des difficultés d'application. Les circulaires de 1876, mais aussi les règlements de 1879 et de 1897 chercheront à uniformiser le contrôle d'une pratique dont l'ajustement aux normes voulues par le Conseil fédéral s'avère, pour les signataires, pas évidente ou pas si importante.

---

<sup>924</sup> Selon Von Salis (L. R.), *Le droit fédéral suisse, op. cit.*, vol. 2, p. 231.

<sup>925</sup> Dans son rapport d'activité pour 1898, le Département politique revient sur l'ajournement et parle même «d'attaques [...] dirigées contre ce règlement au sein du Conseil national», «Rapport d'activité du Conseil fédéral pour l'année 1898», *FF*, 1898, 1, p. 842.

<sup>926</sup> Voir à ce propos le ton laconique de la «Circulaire du Conseil fédéral à tous les états confédérés concernant l'ajournement de l'exécution du règlement du 23 février 1897, relatif aux demandes de votation populaire (2 avril 1897)», *FF*, 1897, 1, pp. 923-924.

Figure 4 : Liste de referendum contre la loi fédérale sur le droit de timbre<sup>927</sup> (2005)

**Pas de cadeaux aux banques et à la bourse !**

**RÉFÉRENDUM CONTRE LA MODIFICATION DU 18 MARS 2005  
DE LA LOI FÉDÉRALE SUR LES DROITS DE TIMBRE (LT)**

Les citoyennes et citoyens suisses soussignés ayant le droit de vote demandent, en vertu de l'art. 141 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 et conformément à la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (art. 59s.), que la modification du 18 mars 2005 de la loi fédérale sur les droits de timbre (LT) soit soumise au vote du peuple.

**Seuls les électrices et électeurs résidant dans la commune indiquée en tête de la liste peuvent y apposer leur signature. Les citoyennes et citoyens qui appuient la demande doivent la signer de leur main.**  
**Expiration du délai référendaire: 7 juillet 2005**

© 2005 par le Comité de consultation suisse du timbre et le Forum à une tête de signature. Tous droits réservés. Le présent document est soumis à une licence de copier-coller.

Canton	N° postal	Commune politique	Date de naissance (jour / mois / an)	Adresse exacte (rue et numéro)	Signature manuscrite	Contrôle (tampon encre)
1						
2						
3						

Le/La fonctionnaire soussigné(e) certifie que les \_\_\_\_\_ (nombre) signataires du référendum dont les noms figurent ci-dessus ont le droit de vote en matière fédérale dans la commune susmentionnée et y exercent leurs droits politiques.

Sceau:

Le/La fonctionnaire compétente pour l'attestation (signature manuscrite et fonction officielle): \_\_\_\_\_

Lieu: \_\_\_\_\_

Date: \_\_\_\_\_

En allégeant les taxes fédérales sur la spéculation boursière, à Berne, la droite et l'UDC se préparent à réduire encore :

- les rentes AVS-AI...
- les allocations chômage...
- les subventions à l'assurance maladie...
- les crédits pour la formation...

Ils veulent aussi augmenter la TVA pour transférer les charges des banques et des gros actionnaires sur les contribuables modestes...

Le 16 mai dernier, nous avons voté NON au paquet fiscal fédéral... On nous ressort aujourd'hui un cadeau fiscal de 310 millions aux banques et aux spéculateurs que nous avons déjà refusé.

SIGNEZ LE RÉFÉRENDUM !

Je désire recevoir:  
 ... ex. de cartes-réponses à 3 signatures  
 ... ex. de listes référendaires avec argumentaire au verso

NOM / Prénom: \_\_\_\_\_  
 ADRESSE: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

A

Netti frankieren  
 Nie pas affranchir  
 Non affrancare

Geschäftsantwortung / Invio commerciale-risposta  
 Envoi commercial-réponse

**A gauche toute !**  
 (POP & Gauche en mouvement /  
 solidaritéS-CAS)  
 c/o Chauderon 5  
 1003 LAUSANNE

<sup>927</sup>A noter l'astuce qui consiste à utiliser une carte commerciale-réponse pour faciliter l'acheminement.

Figure 5 : Liste de signatures visée par le Bureau fédéral de statistique (1878)

An den hohen Bundesrath der Schweizer. Eidgenossenschaft  
in Bern.

Die unterzeichneten stimmungsfähigen Schweizerbürger verlangen hiemit, daß das von den eidgenössischen Räten am 22. August 1878 angenommene Bundesgesetz betreffend die den Alpen-Eisenbahnen zu gewährenden Subventionen dem Schweizervolke zur Abstimmung vorgelegt werde.

Thalweil den 15. November 1878.

Dieser Bogen kann wegen der zu erfolgenden Erglaubigung der Altersklassen nur von Bürgern der gleichen Gemeinde unterschrieben werden.

	Namen und Vornamen	Wohnort
1	Portmann Anton Hubner	Thalweil
2	Albert Meier Hubner	Thalweil
3	Helmreichsmeister Edward Hubner	Thalweil
4	Leutwyger Linnicht Zimmermann	Thalweil
5	Leutwyger Gaspard	Thalweil
6	Yeharli Saost	Thalweil
7	Walt J. Hubner	Thalweil
8	Jean Paul Hubner	Thalweil
9	Johann Hubner Hubner	Thalweil
10	Johann Hubner Hubner	Thalweil
11	Widmann Ruppert Hubner	Thalweil
12	Schwarz Johann	Thalweil
13	Widmann Ruppert Hubner	Thalweil
14	Hubner Joh. Hubner	Thalweil
15	Hubner Johann Hubner	Thalweil
16	Hubner Johann Hubner	Thalweil
17	Joh. Paul Hubner	Thalweil
18	Widmann Ruppert Hubner	Thalweil
19	Hubner Johann Hubner	Thalweil
20	Hubner Johann Hubner	Thalweil

Dans la seconde circulaire de 1876, le Conseil fédéral mentionne par exemple que, dans certaines communes, les autorités «ont cru pouvoir réunir les électeurs [...], les consulter sur l'opportunité de se joindre à la demande, dresser la liste des dits électeurs et l'envoyer attestée à l'autorité fédérale», mais aussi qu'il est «certain que souvent des citoyens ont signé pour d'autres, se croyant peut-être autorisés à le faire»<sup>928</sup>. Dans cette même circulaire, il précise qu'il n'incombe pas aux autorités communales de vérifier l'authenticité des signatures : cette tâche lui revient exclusivement<sup>929</sup>.

Jusqu'en 1879, les différents messages et rapports soulignent surtout les légèretés des autorités communales en matière de légalisation des listes. Mais le problème de l'apposition personnelle de la signature revient régulièrement<sup>930</sup>. Il était également courant que le Bureau de statistique du Département fédéral de l'intérieur, responsable de la vérification, annulât des paraphes parce que non déposés personnellement. En guise de réponse, le règlement de 1879 précise dans son premier article : «Il est interdit de signer pour un tiers, même en ajoutant à la signature les mots : "par ordre" ou "avec assentiment"»<sup>931</sup>. Les signatures multiples sont alors annulées sauf une et les cantons tenus pour responsables de la poursuite pénale des individus reconnus coupables de faux en écriture. Mais lors d'une campagne de récolte qui suit immédiatement la promulgation de ce règlement, le Conseil fédéral, dépité, doit constater que «comme d'habitude, un grand nombre de signatures, provenant de 14 cantons [...] n'ont pas été apposées par les personnes

---

<sup>928</sup> «Extraits des délibérations du Conseil fédéral (14 juin 1876)», *FF*, 1876, 3, p. 138.

<sup>929</sup> Pour éviter tout anachronisme, il faut préciser ici que sous le terme de «signature», le Conseil fédéral fait référence en fait à la simple apposition du nom et du prénom et en aucun cas, comme aujourd'hui, à une signature ajoutée en sus de l'indication du nom et du prénom. Ces relations entre le nom propre et la signature font l'objet du travail de Fraenkel (B.), *La signature, op. cit.*, en particulier les pages 98-121. D'un point de vue logique, la signature donne une valeur de vérité à la simple apposition du nom en «précisant la nature de son référent : le nom signé ne peut être un nom fictif ne désignant qu'un personnage imaginaire». C'est bien cette absence de signature, au sens contemporain, qui rend suspect aux yeux du Conseil fédéral la simple apposition du nom manuscrit.

<sup>930</sup> Dans la liste reproduite à la page précédente, le Bureau de statistique a indiqué dans la marge les signatures qu'il considère apposées par une même personne.

<sup>931</sup> «Règlement concernant les demandes de votation population sur les lois et arrêtés fédéraux et de révision de la Constitution fédérale», *RO*, 1879, n. s. 4, p. 79-81.

mêmes à qui elles appartiennent, mais par un fondé de pouvoirs»<sup>932</sup>. Il reconnaît certes que «l'apposition de plusieurs signatures par la même main se fait beaucoup plus par commodité qu'avec mauvaise intention, ce mode de procéder n'en est pas moins inadmissible et ne se concilie pas avec l'esprit du referendum»<sup>933</sup>.

Ce type d'irrégularités va peu à peu constituer un motif d'annulation. Dans la typologie élaborée par le Bureau fédéral de statistique<sup>934</sup>, elles sont considérées comme devant conduire à une annulation définitive, contrairement aux signatures portées sur des listes dont l'attestation est insuffisante. L'identification des doublons n'est toutefois pas évidente, et le rapport précise qu'en cas de doute, il n'a pas été procédé à l'annulation. Car, dit-il, «il est en effet étonnant de voir combien, dans les communes, les types d'écriture se ressemblent. Cela est probablement dû au fait qu'un même instituteur a pu enseigner l'écriture à plusieurs générations d'affilée»<sup>935</sup>. A l'inverse, il doit aussi constater que «les listes de signatures des amis de l'initiative et du referendum (sic !) prouvent en tous les cas que chez nous, les analphabètes n'ont pas encore disparu»<sup>936</sup>. Le bureau considère en outre que toute signature apposée au moyen d'une «patte d'oie» (Gänsefüsschen) soit annulée<sup>937</sup>. Cette manière n'était pas forcément le fait d'un analphabète, mais permettait à un citoyen d'éviter d'écrire le même nom que le signataire précédent, ce qui arrivait souvent dans les communes où les patronymes n'étaient pas toujours nombreux et variés... Le Conseil fédéral semble l'admettre quand, deux ans plus tard, dans le dernier rapport précédant l'élaboration du règlement de 1897, il autorise comme

---

<sup>932</sup> «Rapport du Conseil fédéral sur le résultat de l'opposition soulevée contre la loi fédérale concernant l'augmentation des droits d'entrée sur certaines espèces de marchandises», *FF*, 1879, 3, pp. 914-918.

<sup>933</sup> *Ibid.*, p. 916.

<sup>934</sup> [Rapport manuscrit du bureau fédéral de statistique du 29 avril 1894], AF E 22 871, «Neue Verordnung betr. Begehren um Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse v. 23 Februar 1897». Notre traduction.

<sup>935</sup> Cette idée avait déjà été exprimée en 1885 par le Conseiller aux Etats soleurois Birmann. Extrait du rapport de la commission de gestion du Conseil des Etats, *FF*, 1885, 3, p. 110, cité par Von Salis (L. R.), *Le droit fédéral suisse, op. cit.* p. 231.

<sup>936</sup> Dans un ton qui n'est pas sans rappeler le *Kulturkampf* et surtout les débats sur le «bailli scolaire» de 1882, il souligne au passage que les 34 signatures marquées d'une double croix comptabilisées dans les listes proviennent des cantons de Schwyz, Appenzell Rhodes-Intérieures et du Tessin, trois cantons catholiques. Le constat d'une différence d'instruction entre cantons catholiques et réformés avait déjà été fait à l'occasion de l'introduction des examens pédagogiques des recrues. Sur ces examens, voir notamment Lustenberger (W.), «Les examens pédagogiques des recrues, instrument de la politique scolaire de la Confédération 1830-1885», in Hofstetter (R.), Magnin (C.), Criblez (L.) (dir.), *Une école pour la démocratie. Naissance et développement de l'école primaire publique en Suisse au 19ème siècle*, Berne, Peter Lang, 1999, pp. 287-300.

<sup>937</sup> Cela correspond en fait à un guillemet (")..

seul écart à la signature complète, l'apposition d'une croix pour le citoyen illettré, à condition que la commune confirme qu'il est bien dans cette situation<sup>938</sup>.

Les écarts à la norme imposée par le Conseil fédéral montrent la difficulté que revêt le simple fait d'apposer personnellement sa signature. Le Conseil fédéral n'a au départ pas voulu voir le problème de l'analphabétisme ou de l'illettrisme en instaurant, au nom de la garantie du secret de l'opération, la seule procédure écrite. Mais il y a plus : ne pas respecter la norme, soit en signant à la place d'un tiers, soit en négligeant d'écrire son nom en entier, marque sans doute d'abord le peu d'importance accordée par un citoyen à ce geste considéré comme essentiel par les autorités fédérales. Les écarts à la norme et les résistances que les divers règlements et circulaires mettent au jour et qu'elles essaient en même temps de contrer montrent que l'idée d'opinion individuelle manifestée ici par la signature est encore loin d'être une évidence. Si la genèse de l'opinion est d'abord l'histoire des dispositifs qui la rendent visibles, alors les listes de signatures récoltées par les autorités et parfois conservées aux archives s'ajoutent aux bulletins, à l'isoloir ou à l'urne et viennent enrichir la panoplie des objets d'enquête du politiste. À l'inverse de l'acte de vote en régime représentatif où la logique de production de l'opinion disparaît provisoirement aux yeux du chercheur en même temps que le bulletin est introduit dans l'urne, les listes de signatures constituent pour le chercheur une première ressource pour tenter de saisir les logiques sociales et politiques de production des opinions. C'est ce que permet d'illustrer l'enquête demandée au Canton de Vaud par le Conseil fédéral à l'issue du referendum de 1878.

### Traquer la bonne foi : l'enquête rétrospective de 1878

Suite à la campagne de récolte de signatures lancée suite à l'adoption de la loi fédérale du 22 août 1878 accordant une subvention à la compagnie chargée du percement du tunnel du Gothard et en prévision de la votation prévue le 19 janvier 1879, le Conseil fédéral établit son rapport usuel. Sur cette base, il adresse ensuite une lettre au Conseil d'Etat vaudois dans laquelle il le rend attentif au fait suivant : sur les 833 signatures invalidées parce qu'apparemment non écrites par la

---

<sup>938</sup> Rapport du Département politique sur la récolte de signatures, 3 novembre 1896, in AF E 22 871, «Neue Verordnung betr. Begehren um Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse v. 23 Februar 1897». Notre traduction.

personne dont le nom figure sur la liste, 336 proviennent du canton de Vaud<sup>939</sup>. Il lui demande de procéder à une enquête pour établir s'il y a eu délit de faux en écriture afin de pouvoir poursuivre d'éventuels coupables. En date du 14 février 1879, le Conseil d'Etat transmet à Berne le rapport de l'enquête dont il a chargé les préfets et les syndics des communes mentionnées<sup>940</sup>.

Etablissant, commune par commune, un tableau des signataires, le rapport, fort de 27 pages, détaille la façon dont les signatures incriminées ont été apposées selon les témoignages et les souvenirs récoltés auprès des citoyens. A Oron par exemple, dans la commune de Bussigny, sur les deux signatures récoltées, une a été invalidée. C'est «Théophile Stuby fils [qui] signa le premier et [qui] remit la plume à son père, lequel, écrivant difficilement vu son âge avancé (78 ans) lui dit "Signe pour moi!", ce que le fils Stuby exécute immédiatement». Charles Maillard explique quant à lui que la liste «leur a été présentée devant leur domicile et qu'après qu'il eût signé, son frère lui dit "Signe seulement pour moi, c'est la même chose, je ne peux pas bien écrire"». Parfois, comme à la commune de Ferlens, les deux seules signatures récoltées l'ont été «avec la même plume et la même encre» par les frères Jean et Louis Buttet qui «déclarent formellement avoir signé individuellement la pétition». D'autres à Sassel, dans le district de Payerne, occupés «aux travaux pressants de la campagne au moment où la pétition leur a été présentée» ont prié François Fivaz, le colporteur de la liste, d'apposer leur signature. «Tous ces citoyens confirment leur signature» dit le rapport. Bref, les exemples sont nombreux et le rapport se termine par un résumé synthétisant le mode de production des 336 signatures invalidées.

*« 78 personnes ont signé pour d'autres sur leur demande expresse et, sauf une ou deux exceptions, en leur présence. Ainsi que cela se remarque par les homonymes, dans bon nombre de cas les citoyens qui ont signé étaient parents de ceux pour lesquels ils signaient, quoique l'enquête ne le mentionne pas ; 25 de ces citoyens qui ont fait inscrire leurs noms par d'autres étaient dans l'impossibilité de signer eux-mêmes par suite du travail, auquel ils étaient occupés au moment où la pétition leur fût présentée, un était illettré, un autre malade ; 1 beau-père a signé pour son beau-fils ; 2 beaux-fils ont signé pour*

---

<sup>939</sup> [Lettre du Conseil fédéral au canton de Vaud du 10 octobre 1878 avec recharge le 21 janvier 1879], in AF E 22 869 «Règlement concernant les demandes de votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux et de révision de la Constitution fédérale (2 mai 1879)».

<sup>940</sup> «Résultat de l'enquête ordonnée par le Conseil fédéral au sujet de celles des signatures apposées dans le canton de Vaud au pied des pétitions demandant le referendum sur la loi fédérale du 22 août 1878 accordant des subventions aux Chemins de fer des Alpes, qui ont été déclarées nulles», in AF E 22 869 «Règlement concernant les demandes de votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux et de révision de la Constitution fédérale (2 mai 1879)».

*leurs beaux-pères ; 1 cousin pour son cousin, empêché de le faire par son travail ; 5 neveux pour leurs oncles dont l'un était illétre et un autre empêché par son travail ; 3 femmes pour leur maris dont 2 étaient empêchés par leur travail ; 66 frères ont signé pour leurs frères, toujours sur leur demande et en leur présence, sauf l'un d'eux qui était absent, mais qui avait formellement demandé que l'on signe pour lui. – 4 de ces frères étaient empêchés, 2 étaient malades ; 9 pères ont signé pour leurs fils, toujours sur leur demande, un seul de ces fils était absent, mais il avait manifesté la ferme intention de signer la demande de referendum – tous les autres étaient présents au moment de l'inscription de leur nom – 2 étaient empêchés par leurs occupations – 1 était malade ; 67 fils ont signé pour leurs pères, tous sur leur ordre et en leur présence – 3 pères étaient empêchés par leur travail – 1 illettré – 6 étaient malades ; 27 citoyens, âgés, infirmes, manchots, mauvaise vue, aveugle etc... ont fait signer pour eux savoir : 7 par des personnes de leur connaissances – 1 par sa belle-fille ; 1 par sa petite-fille ; 3 par leurs neveux ; 2 par leurs frères ; 3 par leurs filles et 10 par leur fils ; 82 citoyens dont les signatures ont été annulées comme ayant été écrites par d'autres personnes ensuite de la ressemblance des écritures ont déclaré avoir signé de leur main, et le plus grand nombre en ont donné les preuves écrites ; Sur ce nombre, deux jeunes gens non encore électeurs ont signé la pétition, circonstances qui avait passé inaperçues à M. le Syndic.*

*Tous les citoyens sans aucune exception, qui, pour une cause ou pour une autre, ont chargé d'autres personnes d'écrire leur nom, ont confirmé et ratifié leur adhésion à la demande de referendum, ce qui paraît établir suffisamment leur bonne foi».*

Des enquêtes analogues ont été menées dans les cantons des Grisons et de Zurich. Dans les deux cas, ce sont les mêmes logiques à l'œuvre : les signataires ne remettent pas en cause leur opinion, se contentent d'expliquer les raisons pour lesquelles ils ont fait signer par d'autres. Fort des résultats de ces enquêtes, le Conseil fédéral, convaincu que ces irrégularités sont dues avant tout à une méconnaissance de la loi, décide de ne pas entamer de procédure pénale et s'en remet au projet de règlement de 1879 qui doit faire office de rappel à l'ordre.

La signature n'est pas encore perçue comme le support d'une expression individuelle des opinions, mais elle le devient<sup>941</sup>. Si des problèmes analogues vont à nouveau surgir, malgré les efforts du Conseil fédéral, il n'est pas exclu que les citoyens vaudois entendus lors de l'enquête aient pris conscience de l'importance de l'acte et de la nécessité de l'effectuer individuellement. Mais la garantie d'une signature apposée personnellement ne dépend pas uniquement de la bonne foi du signataire ni de la reconnaissance qu'il attribue à ce geste. Signer, amasser des signatures constitue surtout un enjeu pour les promoteurs de la mobilisation qui n'auront cesse, de diverses manières, de déployer des méthodes à cette fin. Dès

---

<sup>941</sup> Sous cet angle, on voit qu'il n'est pas uniquement intéressant de voir ce que l'individu fait au vote, mais aussi de quelle manière l'institutionnalisation du vote a contribué dans une certaine mesure au processus d'individualisation.

lors, les résistances rencontrées par le Conseil fédéral, loin de ne résider que dans la méconnaissance de la loi ou dans la reconnaissance insuffisante de ce geste par les individus, viennent du fait que les dispositions prévues, ne se réduisent pas à leurs aspects techniques ou juridiques, mais sont grosses d'une modification des modes de domination politique.

### Les raisons d'un échec

La mise en place du mécanisme central de la nouvelle institution, la signature, dont le validité doit être garantie aux yeux du Conseil fédéral afin d'assurer l'expression de la volonté du corps électoral se heurte à des résistances de plusieurs types.

Les premières résistances sont dues au fait que le referendum est pensé et saisi par les acteurs dans un registre pratique et cognitif qui s'appuie sur un stock d'expériences acquises lors des pétitionnements. À l'exemple des premières irrégularités constatées en 1876 par le Conseil fédéral, qui relève que des présidents de société ont signé collectivement, pratique courante en régime de pétition. Mais les difficultés liées à l'application de la loi proviennent aussi du fait que les cantons appliquent les dispositions en vigueur pour leurs propres procédures de législation directe.

Que ce soit pour les scrutins cantonaux ou les pétitions, quelles que soient les spécificités des institutions et des modalités de contrôle des signatures, l'enjeu demeure le même avec l'introduction du referendum : il s'agit bien de conquérir des soutiens. Si le Conseil fédéral a sans doute en partie raison quand il voit la cause des irrégularités dans une méconnaissance de la loi de la part des autorités communales ou des signataires, il y a incontestablement un ressort proprement politique à la difficile application des mesures proposées par le Conseil fédéral. En effet, dans le cours de l'institutionnalisation, les acteurs s'appuient certes sur les expériences antérieures, mais ils jouent avec les règles en train de se faire pour s'assurer des soutiens écrits qu'ils convoitent lors des campagnes. En ce sens, le récit des irrégularités, peu à peu systématisées par le Bureau fédéral de statistique, fournit un catalogue des astuces mises en œuvre par les entrepreneurs politiques et les autorités communales pour faciliter le travail de récolte, mais aussi parfois pour le freiner.

Ce fut apparemment le cas en 1879. Dans son rapport sur le résultat de l'opposition contre la loi sur les droits d'entrée des marchandises, le Conseil fédéral fait état de deux questions adressées par le comité central du *Grütli* à l'issue de la campagne. Celui-ci demandait dans quelle mesure une signature pouvait être invalidée au prétexte d'avoir été écrite au crayon et non à l'encre. Le Conseil fédéral répond par la négative, rappelant qu'il n'appartient pas d'une manière générale aux autorités communales d'effectuer le travail d'authentification, mais qu'elles doivent se contenter de certifier la capacité civique des signataires. Le *Grütli* se demande par ailleurs si le fonctionnaire communal chargé de la vérification du droit de vote peut exiger que toute signature soit portée en sa présence. Là également, le Conseil fédéral se borne à dire que la signature doit être apposée personnellement et que rien ne nécessite la présence d'un fonctionnaire. Ces deux exemples illustrent comment les autorités communales peuvent jouer sur une certaine marge de manœuvre. Mais, pour la seconde question en tous les cas, on ne peut conclure *a priori* qu'il s'agit d'une manœuvre visant à exercer une pression sur le signataire : il est fort possible que le fonctionnaire en question a cru bien faire en appliquant, pour le referendum fédéral, une mesure dont on a vu qu'elle existait parfois au niveau cantonal, notamment à Saint-Gall, où l'adhésion à une demande de referendum pouvait s'effectuer par apposition de son nom sur une liste auprès du greffe communal.

Il est par contre d'autres irrégularités qui constituent franchement des tentatives de conquérir des soutiens en jouant sur les règles et les dispositions prévues par le Conseil fédéral. Elles portent moins sur l'apposition de la signature elle-même que sur les listes, leur distribution et leur légalisation. Dans son rapport de 1896, le Bureau fédéral de statistique identifie une pratique récurrente qui va le conduire à déclarer nulles toutes les signatures apposées sur les listes incriminées : l'absence du nombre de signataires dans l'attestation des autorités communales.

Cette irrégularité peut révéler des pratiques que le rapport illustre avec un exemple fictif : les listes sont déposées dans toutes sortes de lieux, «auberges, épiceries, salons de coiffure, etc.» et, munies d'un nombre de signatures variables, sont réunies et rapportées auprès du syndic qui signe l'attestation en omettant, volontairement ou non, de mentionner explicitement le nombre de signatures.

«L'agent responsable de l'action dans la commune» repart alors «avec les listes légalisées sous le bras»<sup>942</sup> et tente de récolter autant de signatures que possible, paraphes dont la validité aura été attestée *ex ante*. Si le syndic, dans ce cas, est soupçonné de malveillance, il se défend parfois quand on le soupçonne d'avoir manœuvré, signe qu'il est bien, lui ou plus largement les autorités communales, l'une des clés de la réussite ou de l'échec des campagnes de récolte de signature. L'histoire du syndic Séchaud à Paudex l'illustre bien.

Lors de la campagne relative à la subvention fédérale au Chemin de fer des Alpes, les esprits sont divisés dans le canton de Vaud. A l'image de l'opposition évoquée dans le cadre du procès d'Yverdon qui se déroule au même moment, les libéraux s'opposent aux radicaux. D'un côté les partisans de la loi, appuyés par la libérale *Gazette de Lausanne*, de l'autre les radicaux soutenus par la *Revue*. Le syndic de Paudex, commune des environs de Lausanne, réagit publiquement à un article de la *Revue* qui lui reprochait de ne pas avoir fait circuler les pétitions dans sa commune. Reproduite dans la *Gazette de Lausanne*, cette lettre montre que le syndic soupçonné d'avoir (ab-)usé de sa fonction pour freiner la récolte, défend d'abord son honneur de fonctionnaire qui ne «saurait se mettre au service d'un comité ou d'un parti». Il dit avoir effectivement reçu, de la part d'un «comité anonyme», des exemplaires des pétitions, dont deux ont déposés dans les établissements de la place et un troisième donné à l'huissier communal chargé de le faire circuler. A l'issue du délai prévu par les promoteurs, il réunit les pétitions qui se trouvent être vierges de toute signature et appose au bas des formulaires la légalisation suivante : «La présente a circulé dans la commune, aucune signature n'a été obtenue». C'est alors seulement qu'un député du cercle, favorable au referendum, s'est rendu à Paudex avec un acolyte. Leur «pétition sous le bras» rajoute la *Gazette de Lausanne*, et «après avoir fait la tournée des maisons», disant «pis que pendre du syndic Séchaud, du Gothard et des Allemands», et «payant une bouteille par ci et buvant trois verres par là» ils ont réussi à rapporter en triomphe à Lausanne les listes munies de 21 signatures sur les «soixante électeurs inscrits» que compte la commune de Paudex. Quelques jours après, «un commissionnaire,

---

<sup>942</sup> Il est alors probable que si les listes sont ainsi remises en circulation, cela ne peut être qu'avec l'assentiment du syndic. Ou peut-être en vertu de sa naïveté, l'agent distributeur lui ayant assuré de retourner les listes à Berne de son propre chef ? Difficile à dire dans le cas particulier.

casquette rouge sur l'oreille, les rapporta à M. le syndic Séchaud lui disant d'un air malin "qu'il venait de la préfecture pour faire légaliser"»<sup>943</sup>.

Dans cette histoire, qui éclaire les modalités de conquêtes des paraphe, le syndic et les autorités communales figurent bien au cœur du processus. D'abord, les comités qui n'ont pas toujours les ressources pour effectuer eux-mêmes le démarchage envoient les pétitions aux autorités communales ; ensuite la circulation dépend en partie sans doute de la bonne volonté du fonctionnaire, du sens qu'il attribue à son rôle et de son rapport aux éventuels partis politiques ; enfin, c'est encore par lui que se clôt provisoirement le moment de récolte par la légalisation. Entre l'attitude que le syndic Séchaud prétend avoir adoptée et le syndic stigmatisé par le Bureau fédéral de statistique et qui, par pur calcul politique ou par malveillance, ignore les dispositions relatives à la légalisation des listes, la marge de manœuvre est grande et ses usages différenciés ont sans doute produit des effets fort variables d'un scrutin à l'autre, d'un contexte à l'autre en fonction des rapports de force politiques locaux et des routines de l'administration communale. Le corps électoral censé se matérialiser sur ces listes de signatures prend plus que jamais la forme d'une fiction...

Le rôle des autorités communales illustré par ces deux épisodes éclairent sous un jour nouveau les raisons des difficultés d'application des règlements relatifs à la récolte des signatures et en particulier les dispositions sur les légalisations. Si le Conseil fédéral doit bien constater que l'une des raisons réside dans la diversité des institutions communales et que l'abandon du règlement de 1897 serait alors la conséquence d'une impossible uniformisation juridique, il semble bien que ce soit une logique plus directement politique qui explique ce retrait. Le souci affiché par le Conseil fédéral dans sa circulaire accompagnant le nouveau règlement insiste sur le fait qu'il ne s'agit point d'imposer une procédure, mais seulement de se donner les moyens de s'assurer que les signatures ont été bien contrôlées par les fonctionnaires communaux habilités par les différents droits cantonaux. Si la plupart des cantons répondent de bonne grâce, il en est un, le canton de Lucerne, dont la réponse renforce notre hypothèse<sup>944</sup>.

---

<sup>943</sup> *GdL*, 12. 11. 1878.

<sup>944</sup> La lettre-réponse imprimée adressée par le gouvernement lucernois au Conseil fédéral se trouve dans AF E 22 871, «Neue Verordnung betr. Begehren um Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse v. 23 Februar 1897». Notre traduction.

En effet, le gouvernement lucernois dépeint une procédure cantonale en matière de contrôle des listes qui est pour le moins peu codifiée : invoquant l'article 32 de la Constitution cantonale, il relève que tout fonctionnaire qui est en possession d'un timbre ou d'un sceau est habilité à légaliser des listes de signatures. Or, comme «tout fonctionnaire assermenté a aussi le droit d'avoir un timbre ou un sceau, il en résulte que tous les fonctionnaires cantonaux et communaux sont compétents pour effectuer la légalisation». De plus, les lois cantonales n'exigent nullement que «le signataire et le fonctionnaire chargé du contrôle n'habite la même commune». A l'appui de ces éclaircissements et pour les fonder en droit, le gouvernement lucernois réfute alors toute légitimité aux différents règlements et circulaires édictés depuis 1876 à l'appui de la loi de 1874. Celle-ci, selon lui, ne contient aucune disposition qui permette au Conseil fédéral d'annuler des listes entières de signatures au prétexte des irrégularités relevées. Ce formalisme juridique contraste avec la conclusion de la lettre qui relève que «l'application de [l'] ordonnance dans notre canton soulèverait des difficultés, d'autant plus que la procédure en matière de referendum et d'initiative en matière cantonale est autant que possible libre et informelle»<sup>945</sup>. Le Conseil fédéral saisit l'occasion de cette correspondance pour envoyer une réponse qui reprend point par point les arguments évoqués dans les différents rapports du Bureau fédéral de statistique et dit tolérer ces pratiques pour les scrutins cantonaux, mais en aucun cas pour les scrutins fédéraux et menace d'annuler à l'avenir toutes les listes, si le gouvernement lucernois continue de ne pas vouloir lui transmettre les informations relatives à l'identité du fonctionnaire chargé du contrôle de la capacité civique des signataires. Il envoie même une copie de cette lettre à tous les Etats confédérés estimant qu'elle fournit un argumentaire à l'appui du projet contesté.

Il s'appuie encore et toujours sur une rhétorique juridique et fait apparaître une conception toute wébérienne de l'administration. Il est impératif que le fonctionnaire chargé de la légalisation soit celui qui dispose du registre civique afin que les autorités fédérales ne puissent avoir aucun doute sur le droit de vote des signataires. De plus, pour attester de la validité des listes, il est nécessaire : que l'attestation officielle soit apposée ; qu'elle mentionne le droit de vote et le lieu de son exercice ; du coup, seul le fonctionnaire de la commune de domicile peut

---

<sup>945</sup> Notre traduction de «möglichst frei und formlos».

légaliser ; que le nombre exact des signataires soit mentionné afin d'éviter une remise en circulation ultérieure des listes ; qu'un sceau officiel soit également apposé, «car le Conseil fédéral ne connaît pas toutes les signatures individuelles de tous les fonctionnaires assermentés en Suisse».

Autant dire que ce modèle du bureaucrate idéal imaginé par le Conseil fédéral ne correspond pas à la réalité des pratiques lucernoises.

Le fait que ce soit le canton de Lucerne en particulier qui rechigne à appliquer l'ordonnance et qui connaît une procédure particulièrement souple n'est pas anodin. Dans le contexte des luttes référendaires depuis 1874, il est l'un des cantons-clés au sein duquel un grand nombre de signatures sont récoltées. Tenus par les conservateur-catholiques, il est l'un des foyers d'agitation alimentant la flamme de la résistance contre les lois d'application de la Constitution de 1874 perçue comme un instrument radical et anti-clérical. Les souvenirs du *Kulturkampf* sont encore vivaces et les conservateurs-catholiques ont été parmi les premiers à user du referendum pour contrer les radicaux au pouvoir au niveau fédéral.

Pour exemple, il suffit de relever l'importance numérique des signatures récoltées à Lucerne pour quelques scrutins entre 1874 et 1896, en sachant en outre que sur la période, le corps électoral lucernois oscille entre 29'000 et 33'000 citoyens<sup>946</sup>. Lors du premier referendum sur le vote et l'état-civil de 1875, près de 13'000 signatures ont été récoltées dans le canton de Lucerne sur un total de près de 70'000 sur l'ensemble du territoire fédéral<sup>947</sup>. C'est analogue en 1877, où l'opposition à la loi sur les droits politiques a réuni 5'685 signatures sur un total de près de 33'000<sup>948</sup>. Lors du scrutin dit du «bailli scolaire» en 1882, qui a fortement mobilisé les catholiques-conservateurs et fut demandé par environ 180'000 citoyens helvétiques, les Lucernois étaient près de 14'000 à manifester leur opposition<sup>949</sup>. Lors de la votation sur le «chameau à 4 bosses», le 11 mai 1884, les

---

<sup>946</sup> Selon les tableaux effectués pour chaque élection fédérale par Gruner (E.), *Les élections au Conseil national, op. cit.*, vol. 3, pp. 143-241.

<sup>947</sup> *Bund*, 6. 4. 1875.

<sup>948</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale au sujet de la votation fédérale du 21 octobre 1877 (5 décembre 1877), *FF*, 1877, 4, pp. 669-679.

<sup>949</sup> «Message du conseil fédéral à la haute assemblée fédérale au sujet de la votation populaire du 26 novembre 1882 sur l'arrêté fédéral du 14 juin 1882 concernant l'exécution de l'article 27 de la Constitution fédérale (14 décembre 1882)», *FF*, 1882, 4, pp. 629-636.

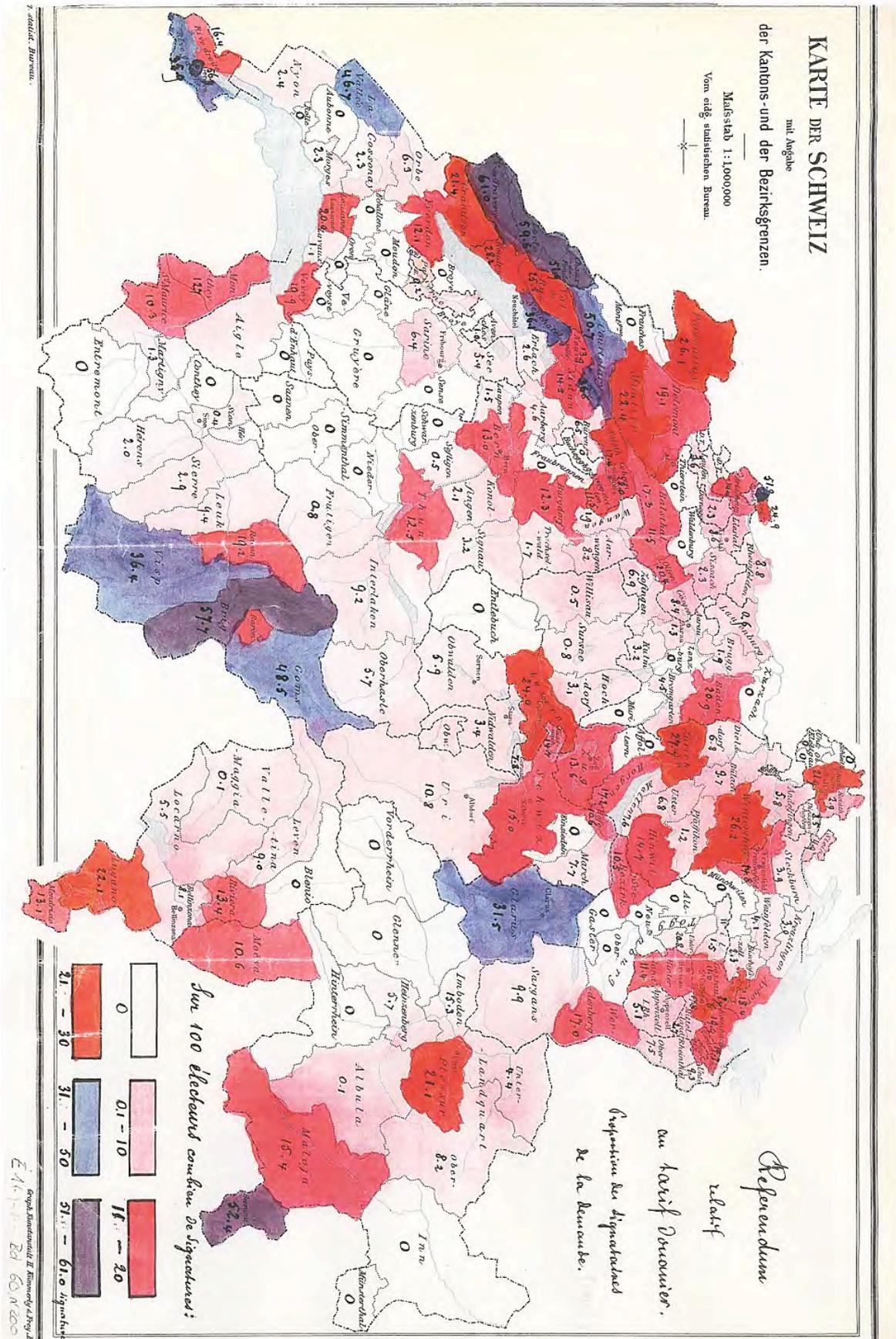
Lucernois étaient plus de 8'000 sur les quelque 96'000 contestataires<sup>950</sup>. A cette occasion, le corps électoral était appelé à voter sur quatre lois ou arrêtés qui portaient sur des sujets très différents, d'où le nom quelque peu saugrenu retenu, à l'époque déjà, pour qualifier le scrutin. Il s'agissait d'une loi sur la réorganisation du département fédéral de justice et police ; d'une loi modifiant le code pénal ; d'un arrêté concernant une subvention à la légation suisse à Washington et d'un arrêté sur les taxes des patentes des voyageurs de commerce. Le total réuni et identique pour les quatre referendum est dû au fait que «le comité qui dirigeait le recueillement des signatures s'était servi d'un seul formulaire pour les quatre lois et arrêtés et les citoyens qui faisaient usage de leur droit de referendum avaient par conséquent à manifester leur intention en apposant une seule fois leur signature». Lors du referendum contre la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite de 1889, le canton de Lucerne a fourni plus de 9'000 signatures sur 62'000<sup>951</sup>. En 1903 enfin, à l'occasion d'un referendum portant contre un projet fédéral de tarif douanier, le nombre de signatures récoltées correspondait à 24% du corps électoral, comme l'atteste la carte ci-dessous. Elle témoigne du souci affiché par le Conseil fédéral de repérer les cantons les plus prompts à récolter.

---

<sup>950</sup> «Rapport du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la votation populaire du 11 mai 1884 (9 juin 1884)», *FF*, 1884, 3, pp. 162-170.

<sup>951</sup> «Message du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la votation populaire du 17 novembre 1889 (poursuite pour dettes et faillite) (du 7 décembre 1889)», *FF*, 1889, 4, pp. 887-891.

Figure 6 : Carte du nombre de signatures par district lors du referendum contre le tarif douanier de 1903 établie par le Bureau fédéral de statistique



Sur ces quelques cas, il apparaît donc que le nombre de signatures issues du canton de Lucerne représentent régulièrement une proportion importante du total fédéral. Il est vrai qu'en règle générale les autres cantons catholiques-conservateurs comme Fribourg, ou les cantons mixtes comme Saint-Gall, étaient également prompts à pétitionner. Le nombre de signataires lucernois équivaut souvent à près d'un tiers, voire de la moitié, du corps électoral cantonal. Ce résultat est sans doute le fruit d'une mobilisation importante, mais la procédure identifiée a facilité l'ampleur des oppositions.

Les résistances aux projets de réglementation et d'unification fédérales du contrôle des listes sont donc dues surtout à la défense de modes de mobilisation aménagés ou conservés, malgré ou contre, la loi de 1874 et les intentions du Conseil fédéral. Celui-ci rappelle de manière incidente, on l'a vu, que les résistances et les critiques contre le règlement de 1897 provenaient également de la «presse politique». Or, s'il n'a pas été possible de trouver des éléments de cette critique, on peut comprendre également cette résistance. Les organes de presse, à l'image de la *Gazette de Lausanne* et de la *Revue* dans le canton de Vaud, sont des acteurs à part entière des mobilisations politiques et des mobilisations référendaires en particulier. Ils sont parfois le siège de comité ou de groupes politiques, et contribuent aussi à diffuser les listes de pétitions ou à fonctionner comme relais et lieu d'information pour les groupes politiques et les citoyens désireux de manifester leur soutien à la démarche. Le règlement de 1897 constitue alors pour les organes de presse aussi une menace de voir les modes de mobilisation institués remis en cause.

En portant notre regard sur les modalités du contrôle des listes de signatures, nous avons montré, à l'image des développements sur le secret du vote, que l'instrumentation de la signature et sa mise en liste sont grosses de modifications potentielles des modes de domination politique institués. Les intentions du Conseil fédéral exprimées à travers ces différents projets sont analogues à celles nourrissant les conceptions d'une citoyenneté idéale dont l'exercice devrait être uniformisé sur l'ensemble du territoire suisse. L'échec que manifeste le retrait du règlement de 1897 complète donc celui des lois fédérales sur le droit de vote évoquées au chapitre 3. Les élections au Conseil national, mais aussi les votations fédérales qui se multiplient à partir de 1874 sont effectuées par

un corps électoral aux contours bien incertains, leur déroulement et leur issue étant avant tout dépendants des rapports de force essentiellement cantonaux. Pourtant, quelle que soit la qualité des signatures, elles doivent bien être récoltées. Compte tenu de l'étroitesse des corps électoraux cantonaux et malgré la souplesse du contrôle des signatures constatée ici ou là, les campagnes de récolte doivent dépasser les frontières cantonales si leurs promoteurs entendent atteindre le chiffre minimal de trente mille signatures requis pour provoquer une votation fédérale. Dès lors, il convient d'examiner de plus près comment, au fur et à mesure des scrutins, ces campagnes s'organisent et comment elles conduisent à une forme de nationalisation de fait, sinon de droit, de la compétition politique, de ses lieux, des ses enjeux et de ses acteurs.

## 5.2. Faire signer : les campagnes de récolte

Les premiers referendums facultatifs au niveau fédéral offrent un terrain particulièrement propice pour enquêter sur les transformations des entreprises politiques. On a vu dans les chapitres précédents qu'elles étaient avant tout organisées au niveau local, qu'elles étaient plutôt discontinues et qu'elles s'appuyaient sur l'activité de quelques parlementaires ou notables cantonaux en relation étroite avec des organes de presse. Nous relaterons ici le déroulement de deux campagnes : le premier referendum fédéral lancé au printemps 1875 contre deux lois, dont celle sur le droit de vote évoquée au chapitre 3, et la campagne de récolte qui se déroule en 1880, relative à une demande de révision de la Constitution fédérale. Ces deux moments permettent de mettre au jour les stratégies et les ressources des groupes engagés dans la lutte, mais aussi les effets de ces scrutins d'un nouveau type sur leur structuration. Plus largement, il s'agira de s'interroger sur la reconfiguration des acteurs, des lieux et des enjeux de la lutte politique à partir de 1874.

Pour comprendre la dynamique référendaire à partir de 1874, il faut la situer dans le prolongement direct des luttes entre révisionnistes et anti-révisionnistes des années 1872-1874. De fait, les principaux promoteurs de la récolte déploient leurs activités sur un terrain qui n'est plus strictement cantonal. Mais cela n'est pas

entièrement nouveau : entre 1870 et 1874 en effet, partisans et adversaires de la révision commencent à s'organiser de manière plus concertée et sortent déjà de manière plus affirmée des frontières cantonales.

#### Le contexte particulier : les luttes de 1872-1874

Suite au premier échec de 1872, les radicaux se réunissent en 1873 au sein du *Volkssverein*<sup>952</sup> mis sur pied à l'image de celui créé en 1847. S'il n'avait pas, en tant que tel, continué de fonctionner au niveau fédéral, les sections cantonales issues de son sein ont pu perdurer ici ou là. De même, d'autres sociétés qui avaient soutenu la création de l'Etat fédéral ont poursuivi leurs activités : le *Grütli*, qui ne faisait toutefois pas partie du *Volkssverein* à ses débuts<sup>953</sup>, ou l'*Helvetia*, société d'étudiants dont les activités de la section centrale sont relancées en 1858 sous un nouveau nom, la *Männer-Helvetia*, autour du radical bernois Jakob Stämpfli. En 1873, à ces sociétés, filles putatives du *Volkssverein* de 1847, s'ajoutent d'autres sociétés d'étudiants, des sociétés de chants, de tir, de gymnastique, des associations locales, de village, littéraires, etc. si bien qu'on peut estimer le nombre de ses adhérents, en pleine campagne de révision, à près de 100'000<sup>954</sup>.

Les catholiques-conservateurs de leur côté s'appuient sur un réseau plus structuré, en particulier par les diverses sections du *Piusverein*, mais demeurent très divisés. Les nombreux débats dogmatiques au sein du mouvement catholique semblent prendre fin quand il décide de suivre, dans ses grandes lignes, une voie ultramontaine au début des années 1870, en suivant le programme établi par le Concile Vatican I. Mais les effets du *Kulturkampf* et de la campagne de révision de la Constitution fédérale, lancée au niveau parlementaire par les radicaux dès 1869 avec l'adoption de la motion du Conseiller national Rudolf Brunner, vont se déployer de manière diversifiée sur le mouvement. C'est surtout dans les cantons mixtes que la lutte politique conduit soit à la création de sections du *Piusverein*,

---

<sup>952</sup> On préférera ici l'usage allemand de *Volkssverein* à celui, moins usuel, d'*Association patriotique* qui a circulé en Suisse francophone.

<sup>953</sup> Même s'il se reconnaissait dans le projet radical, il n'en suivait pas la dimension de lutte religieuse qu'il incarnait, Gruner (E.), *Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert. Soziale Lage, Organisation, Verhältnis zu Arbeitgeber und Staat*, Bern, Francke, 1968, p. 488.

<sup>954</sup> Chiffres donnés par Gruner (E.), *Die Parteien in der Schweiz*, op. cit., p. 79.

soit à leur réorganisation<sup>955</sup>. Dans les cantons historiques du catholicisme conservateur (cantons primitifs mais aussi en particulier à Fribourg), le *Piusverein* multiplie ses activités et tente de convaincre les catholiques plus libéraux («altkatholiken») que l'ultramontanisme constitue la seule option politique pour contrer la révision en cours. Ce n'est pas sans difficulté : les catholiques opposés au dogme de l'infaillibilité se mobilisent également, notamment à Olten le 1<sup>er</sup> décembre 1872, et adoptent des résolutions visant notamment à favoriser la création de paroisses «vieilles-catholiques»<sup>956</sup>. Par rapport à la force des radicaux réunis par le *Volksverein*, les catholiques-conservateurs de tendance ultramontaine font encore pâle figure : ils sont environ 8'400 à faire partie du *Piusverein* en 1870 et les fruits de ce travail de mobilisation ne sera visible qu'en 1882, quand le chiffre d'adhérents se monte à environ 20'000 au moment de la votation sur le «bailli scolaire»<sup>957</sup>.

La campagne de révision s'appuie sur deux moyens connus : les assemblées et la presse. Sur ce dernier plan, les catholiques-conservateurs sont particulièrement actifs : de nombreux journaux sont soit créés, soit repris ou réorganisés. *La Liberté* est créée à Fribourg en 1871 par le chanoine Joseph Schorderet. C'est sur son impulsion également que les Valaisans lancent la *Nouvelle Gazette du Valais* en 1874, tandis que les Genevois peuvent compter sur *Le Courrier de Genève* créé par le Cardinal Mermillod en 1868 déjà. En Suisse alémanique, même mouvement : en 1871, les catholiques-conservateurs lucernois créent le *Vaterland* sur les cendres de la vieille *Luzerner Zeitung*. Ils souhaitent en faire, comme le sous-titre l'indique, «l'organe central du conservatisme en Suisse centrale». D'autres journaux apparaissent dès la fin des années 1860 : par exemple, le *Nidwaldner Volksblatt* en 1866, le *Luzerner Landbote* en 1867, le *Walliser Bote* en 1869, l'*Obwaldner Volksfreund* en 1870, le *Rorschacher Bote* en 1873<sup>958</sup>, la

---

<sup>955</sup> Je reprends ici les développements de Altermatt (U.), *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto*, op. cit., p. 58-67.

<sup>956</sup> Cf. Stalder (P.), *Der Kulturkampf in der Schweiz. Eidgenossenschaft und katholische Kirche im europäischen Umkreis 1848-1888*, Zürich, Chronos, 1996 (1984), p. 336-365 en particulier. Parmi les leaders de cette opposition catholique, on retrouve quelques-unes des figures du radicalisme comme Augustin Keller (AG), Simon Kaiser (SO), Walter Münzinger (SO) ou Basil-Ferdinand Curti (SG).

<sup>957</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>958</sup> Dont on a vu la place qu'il a occupé dans les luttes constitutionnelles saint-galloises qui ont abouti à la révision de 1875, cf. chapitre précédent.

*Ostschweiz* en 1874 qui deviendra un journal de référence pour les catholiques de Suisse allemande, ou le *Urner Wochenblatt* et le *Appenzeller Volksfreund* en 1876<sup>959</sup>.

Mais des tentatives de regroupement intercantonal sont également visibles : sous l'impulsion d'une brochette de parlementaires fédéraux, les catholiques-conservateurs créent un «comité central» en prévision de la seconde campagne de révision<sup>960</sup>. Il décide de diviser le territoire helvétique en trois arrondissements : Suisse occidentale, centrale et orientale. Au printemps 1873, ce comité envisage également de créer une organisation partisane nationale, en sus du *Piusverein*, pour contrer le *Volksverein* radical. Une division du travail s'instaure : le comité de parlementaires se charge en premier lieu de la campagne, tandis qu'un autre comité central se charge de mobiliser et d'organiser, dans une visée à plus long terme, le mouvement catholique-conservateur dans les différents cantons. Il recommande alors aux membres du Parlement de favoriser la créations de partis cantonaux : «Les comités cantonaux développeront l'organisation dans leurs cantons, selon la forme et la méthode qu'ils jugeront préférables ; on recommande cependant la formation de Comités de district et même de communes, qui seraient en correspondance avec le comité cantonal»<sup>961</sup>.

Le succès est loin d'être au rendez-vous : la mobilisation ne réussit pas véritablement à structurer le mouvement catholique-conservateur en dehors des murs du Parlement fédéral<sup>962</sup>. Après la votation du mois d'avril 1874 et l'adoption de la Constitution révisée, les catholiques-conservateurs semblent un peu désemparés. Ils ne réagiront que quelques mois plus tard en relançant un projet

---

<sup>959</sup> Pour un état des lieux détaillé de la presse d'audience nationale et des divers organes de presse cantonaux pro- ou antirévissionnistes, créés spécifiquement lors de la période de révision ou déjà existants, on peut se référer à Haeberli (R.), *Die Revision der Bundesverfassung 1872-1874 im Lichte der öffentlichen Meinung*, Bern, 1949, en particulier les pages 90-114.

<sup>960</sup> En font alors partie les figures emblématiques des catholiques-conservateurs à Berne : Philipp-Anton von Segesser (LU), Louis Weck-Reynold (FR), Alois Kopp (LU), Joseph Arnold (UR) ou encore Johannes Zündt (SG). Altermatt (U.), *Der Weg der Schweizer Katholiken*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>961</sup> *Ibid.*, p. 70. Citation tirée probablement d'un élément de correspondance mais dont Altermatt ne cite pas l'origine. On a vu avec Bugnard (Chapitre 4) que c'est peu ou prou ce modèle qui a fonctionné par le biais de l'Union gouvernementale au début des années 1880 à Fribourg.

<sup>962</sup> L'une des causes identifiées par Altermatt résidait dans les désaccords idéologiques quant aux buts à défendre : s'agit-il d'un regroupement uniquement catholique ou faut-il intégrer également les autres forces «conservatrices» mais réformées ? Ces dernières, moins nombreuses, sont issues de quelques villes alémaniques comme Bâle, Berne et Zurich et se regroupent notamment autour du professeur de droit bâlois Andreas Heusler en créant l'*Allgemeine Schweizer Zeitung* en 1873. Ils joueront une part active lors du premier referendum que nous évoquons ci-après.

analogue : renforcer le *Piusverein* tout en créant une organisation faïtière au niveau suisse. Après une réunion à Lucerne le 1<sup>er</sup> décembre et une seconde à Berne le 21 décembre, les oppositions à la création d'un parti au niveau national, portées en particulier par Segesser et les représentants des cantons de Suisse centrale qui préféraient donner tout son poids à la fraction parlementaire, conduisent à un rejet des premiers projets de statut. Si bien qu'en janvier 1875, il n'y a toujours pas d'organisation nationale du mouvement catholique conservateur, mise à part le *Piusverein*. Trente ans plus tard, le rédacteur francophone des *Monat-Rosen*, revue catholique, revient sur ce non-événement : «Toujours est-il que le premier projet de constitution d'une *Union Conservatrice* suisse vécut à peine ce que vivent les roses, car il ne vit même pas les clartés de l'aube printanière de 1875. Les glaces de l'hiver l'ensevelirent avant que les premières fleurs fussent écloses»<sup>963</sup>.

La période de révision de la Constitution fédérale a sans conteste poussé partisans et adversaires de la révision à chercher des moyens de lutter au niveau fédéral avec, on l'a vu, des succès divers. Pourtant, c'est en ce même printemps 1875 que, pour la première fois, le corps électoral suisse est appelé à se prononcer en vertu du referendum adopté quelques mois auparavant. Et les catholiques de s'opposer alors aux deux lois adoptées par les Chambres la veille de Noël 1874<sup>964</sup>. Ils prennent part à cette toute première campagne de récolte de signatures menée au niveau fédéral. Cette campagne dont nous allons relater ici les principales étapes leur a-t-elle fourni les moyens et/ou montré la pertinence d'une organisation plus structurée au niveau fédéral ? Comment les catholiques-conservateurs se sont-ils organisés pour récolter les trente milles signatures nécessaires ? Etaient-ils les seuls à se mobiliser ? Comment, plus largement, un tel événement a-t-il pu influencer sur la forme des entreprises politiques à un moment où, pour parvenir à leurs fins, elles doivent forcément sortir des frontières cantonales ?

---

<sup>963</sup> *Monat-Rosen*, 1913-1914, p. 461, cité par Altermatt (U.), *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>964</sup> L'une de ces deux lois étant précisément la loi fédérale sur le droit de vote. Voir le chapitre 3.

*Le premier referendum facultatif fédéral : la campagne du printemps 1875*

Une mobilisation plutôt tardive, multipolaire et rondement menée

Au sortir du scrutin du 19 avril 1874 et de l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale, les esprits étaient à l'apaisement si l'on en croit les commentaires produits par différents organes de presse. Partisans et adversaires reviennent sur les oppositions à l'œuvre pendant la période de révision et analysent les résultats du scrutins. Si, parmi les organes révisionnistes les plus engagés, les commentaires en font une défaite des ultramontains et du dogme de l'infaillibilité, la plupart espèrent un avenir serein basé sur l'esprit de compromis qui a permis de faire passer la deuxième mouture du texte fondamental. Que ce soit entre «cléricaux» et «anti-cléricaux», ou entre «fédéralistes» et «centralisateurs», les divisions doivent maintenant faire place à un esprit de concorde. Les anti-révisionnistes suivent une ligne analogue : certains espèrent une réconciliation des partis, gage d'un avenir serein, à l'exemple du *Vaterland* : «Nous ne pouvons pas nous empêcher d'espérer qu'un esprit de modération reprenne la haute main, que l'ancienne fidélité nationale revienne et que le véritable amour fraternel réunisse à nouveau tous les cœurs. Si tel devait être le cas, alors nous vivrons aussi heureux ensemble sous le même toit»<sup>965</sup>.

Mais ces appels à l'entente cordiale ne laissent personne dupe. Sans doute que les uns et les autres sont conscients que les divisions vont resurgir à l'occasion des débats parlementaires portant sur les nombreuses nouvelles lois d'application qu'appelle la nouvelle Constitution. Les premiers textes adoptés entre mai et décembre ne suscitent apparemment pas de franches dissensions<sup>966</sup>, mais les deux projets proposés par le Conseil fédéral à l'automne 1874 vont réveiller les antagonismes. Car la loi envisagée sur l'état-civil et le mariage, de même que la loi sur le droit de vote, touchent de manière centrale deux des lignes de conflits de la

---

<sup>965</sup> *Vaterland*, date non citée, in Haerberli (R.), *Die Revision der Bundesverfassung, op. cit.*, p. 122. Je m'appuie, pour cette synthèse des commentaires issus du scrutin du 19 avril, sur les pages 114 à 129.

<sup>966</sup> Outre les deux textes controversés, les actes adoptés entre juin et décembre 1874 par les Chambres fédérales touchent à la question des chemins de fer (4), l'organisation judiciaire (la création d'un Tribunal fédéral permanent), l'augmentation des indemnités parlementaires, la loi d'application sur le referendum et la création d'un Inspectorat fédéral des forêts.

période de révision : les rapports entre l'Etat et l'Eglise d'une part, l'unification du droit par la voie législative et centralisatrice de l'autre.

Nous ne revenons pas ici en détail sur le projet de loi sur le droit de vote que nous avons largement abordée dans le chapitre 3, si ce n'est pour rappeler qu'il ampute les cantons de compétences importantes et qu'il touche directement aussi, par le biais de l'unification proposée des conditions d'exclusion, des pans entiers des droits privés cantonaux. En instaurant l'exclusion des ecclésiastiques de la tenue des registres d'état-civil, l'obligation du mariage civil aux dépens du mariage religieux qui devient facultatif et en dévoluant des compétences en matière de divorce au législateur fédéral, la loi sur l'état-civil et le mariage, adoptée en même temps que celle sur le vote, va provoquer des réactions vigoureuses de la presse catholique-conservatrice<sup>967</sup>. A l'issue de la session d'automne des Chambres fédérales, qui s'est poursuivie jusqu'à la veille de Noël, le *Vaterland* renoue avec une rhétorique dont il avait souhaité l'abandon au lendemain du 19 avril.

Dans deux articles publiés les 1 et 3 janvier 1875 et intitulé justement «Retour sur l'Assemblée fédérale»<sup>968</sup>, le journal lucernois considère que la session d'automne constituait le premier test permettant de voir si c'était «l'esprit centraliste ou l'esprit fédéraliste» qui allait souffler sur les lois d'application de la nouvelle Constitution. Les craintes exprimées par le *Vaterland* lors des débats sur la révision deviennent réalité : il n'avait alors pas été question de l'introduction du mariage civil obligatoire lors de la discussion de l'article 54 qui plaçait uniquement le mariage «sous la protection de la Confédération» et ne mentionnait en rien la question du divorce. L'argumentation est identique pour la loi sur le vote qui s'appuie sur un article passé alors un peu inaperçu et qui conduit, selon le *Vaterland*, à octroyer dorénavant le droit de vote aux «faillis, aux assistés et aux individus étrangers à la commune ou au canton». Ces deux lois ne sont que la conséquence du développement logique de la Constitution voulu par les révisionnistes. Pourtant, ce «puissant chagrin» que cette situation provoque au rédacteur de l'article ne va pas conduire immédiatement au lancement de la campagne.

---

<sup>967</sup> A noter que l'exclusion des ecclésiastiques touchent autant les curés que les pasteurs et qu'elle va provoquer aussi des réactions de la presse conservatrice réformée.

<sup>968</sup> «Rückblick auf die Bundesversammlung», *Vaterland*, 1 et 3 janvier 1875.

Dès la fin du mois de janvier pourtant, des mobilisations semblent s'organiser. La *Gazette de Lausanne* croit savoir que les «chefs des cantons catholiques» ont prévu de «se réunir prochainement à Lucerne» pour délibérer sur la question.<sup>969</sup> Mais ce n'est probablement qu'autour de la fin du mois de février, voire début mars, que cette réunion aura lieu. Le *Vaterland* relève le 14 mars, soit à deux semaines de l'échéance du délai référendaire prévu pour la loi sur le droit de vote et à six de celle pour la loi sur le mariage, que les listes de signatures circulent déjà et qu'à la conférence des chefs catholiques, «les généraux ont donné leurs ordres et les soldats vont maintenant faire leur devoir»<sup>970</sup>. Mais si les catholiques-conservateurs entrent tardivement en campagne, d'autres groupes se sont mobilisés dès le début du mois de février.

Dans une lettre datée du 15 février 1875, soit deux semaines à peine après la publication officielle de la loi sur le mariage, Andreas Heusler, professeur de droit à l'Université de Bâle<sup>971</sup>, féroce adversaire de la révision de 1874, écrit à son ami zurichois Georg von Wyss, pour lui faire part de son analyse de la situation en adoptant également une rhétorique militaire :

*«La situation est telle que nous devons nous battre sur le seul terrain fédéral, pour espérer retrouver une situation supportable pour notre canton. Ce que nous pouvons obtenir au niveau fédéral exerce un effet sur les cantons, [processus] exactement inverse [à celui en vigueur] avant la nouvelle Constitution. Et je dis que s'il y a peu de choses à faire pour l'instant dans notre canton, il faut alors nous réunir pour tenter d'obtenir quelque chose sur un champ de bataille plus étendu. Nous allons écrire encore à Appenzell, Schaffhouse et aux Grisons, afin de récolter partout où c'est possible des signatures et lancer un appel»<sup>972</sup>.*

Le «nous» auquel il est fait référence désigne un petit groupe d'individus issus essentiellement de Bâle-Ville, Neuchâtel, Zurich et Berne qui décide d'entrer en campagne. La base arrière est assurée par une société, la *Gesellschaft vom alten*

---

<sup>969</sup> GdL, 27. 1. 1875.

<sup>970</sup> *Vaterland*, 14 mars 1875. Soit, c'est à noter, à deux semaines du délai référendaire pour la loi sur le droit de vote et à six semaines de l'échéance pour la loi sur le mariage.

<sup>971</sup> Andreas Heusler (1834-1921). Professeur de droit, auteur de plusieurs ouvrages d'histoire du droit inspirés par l'École historique de Savigny, il va plaider pour une unification du droit fédéral par voie concordataire, refusant la centralisation défendue par les radicaux en 1872-1874. Il n'a jamais occupé de mandat politique et se consacra avant tout au monde juridique. Il devient rédacteur de la *Revue de droit suisse* dès 1882 tout en intervenant comme expert lors des débats sur la loi fédérale relative à la poursuite pour dettes et à la faillite.

<sup>972</sup> Cité par Rinderknecht (P.), *Der "Eidgenössische Verein" 1875-1913. Die Geschichte der protestantisch-konservativen Parteibildung im Bundesstaat*, Affoltern a. Albis, J. Weiß, 1949, p. 17. Notre traduction.

*Zürich*<sup>973</sup>, la logistique est fournie par un journal créé à Bâle-Ville en 1873, la *Allgemeine Schweizer Zeitung*<sup>974</sup>, au lendemain de l'échec de 1872 et en prévision de la lutte qui (re-) commence alors en vue d'une nouvelle révision. Heusler occupe alors un siège à la direction du journal. Après avoir combattu, en vain, le nouveau texte fondamental et notamment l'introduction du referendum facultatif, Heusler et ses amis se demandent alors, au début de l'année 1875, si cet instrument pourtant décrié «ne pourrait pas devenir l'arme adéquate pour lutter contre les excès de l'Assemblée fédérale»<sup>975</sup>. Trois jours après l'échange épistolaire entre Heusler et von Wyss, le groupe se réunit à Olten et rédige un appel qui sera publié le 27 février dans l'ASZ et repris par différents journaux début mars. La campagne de récolte de signatures est lancée. Cette entrée en scène est aussi une manœuvre tactique : convaincu de la nécessité de lutter contre ces deux lois fédérales, Heusler craint par ailleurs que les catholiques n'organisent les premiers la mobilisation qui aurait été ainsi d'emblée «disqualifiée comme intrigue ultramontaine et n'aurait eu aucune chance de succès»<sup>976</sup>. En effet, et la suite donnera raison à Heusler, le contexte est encore marqué par les luttes constitutionnelles des années 1872-1874, plus généralement du *Kulturkampf* et de l'opposition entre libéraux-radicaux et catholiques-conservateurs. La presse libérale s'attend ainsi à ce que ces derniers se manifestent pour relancer une opposition à la Constitution.

Fin janvier, certains constatent que les toutes premières signatures proviennent du côté «strictement protestant»<sup>977</sup>. A cette date, la *GdL* est encore convaincue que «la presse catholique essaie de fomenter un mouvement, sans que ses appels aient rencontré jusqu'à présent beaucoup d'écho»<sup>978</sup>. Cela change toutefois très vite. Les résolutions prises à Lucerne probablement dans la première

---

<sup>973</sup> Cette société créée en 1856 défendait explicitement un retour à l'Ancien Régime en s'inspirant de Charles de Haller, théoricien de la Restauration. Elle prônait notamment une séparation nette entre bourgeois et habitants en matière de droits politiques pour lutter contre la «population flottante». Rinderknecht (P.), *Der "Eidgenössische Verein"*, op. cit., p. 4.

<sup>974</sup> Ci-après ASZ.

<sup>975</sup> Propos tenus par W. Vischer lors d'un discours commémorant le dixième anniversaire du Eidgenössischer Verein dont il est alors le président. *Der Eidgenössische Verein. 1875-1885. Vortrag gehalten in der Generalversammlung zu Olten am 7. Juni 1885*, Bâle, imprimerie de l'ASZ, 1885.

<sup>976</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>977</sup> *Berner Bote*, cité par la *Neue Zürcher Zeitung*, 19. 2. 1875.

<sup>978</sup> *GdL*, 24. 2. 1875

semaine de mars par les chefs catholiques portent rapidement leurs fruits<sup>979</sup> : le 15 mars, la *NZZ* nous apprend en effet qu'un comité s'est constitué en Valais dans le but de réunir les signatures<sup>980</sup>. La *Gazette de Lausanne* relève alors que les informations sont encore très rares sur la mobilisation dans les pays catholiques. Elle est néanmoins convaincue que l'«on y signe et on y signe sans doute beaucoup, mais cela se fait en secret, sans que les journaux en parlent, sans discussions publiques, car il importe avant tout de ne pas donner au mouvement les apparences d'un mouvement catholique»<sup>981</sup>. L'entrée en scène tardive des catholiques se traduit néanmoins progressivement par l'apparition d'informations chiffrées sur la récolte dans ces cantons qui se rajoutent à celles qui font un bilan de l'évolution dans les cantons d'où sont notamment issus les douze membres<sup>982</sup> signataires de l'appel paru dans l'*ASZ*.

La *Gazette de Lausanne* prévoit «que ce n'est qu'au dernier moment que l'on verra les cantons de Lucerne, de Fribourg, etc. déboucher avec leurs gros contingents pour former l'armée des 30'000»<sup>983</sup>. En effet, le canton de Fribourg, fief des catholiques conservateurs, n'apparaît ainsi pour la première fois que début avril et le correspondant du *Bund* estime à 19'000 le nombre de signatures récoltées. En fin de compte, le 7 avril, dans un tableau fourni par le Bureau fédéral de statistique responsable du décompte des signatures, on apprend que 19'084 signatures y ont été portées contre les deux lois<sup>984</sup>. Dans un autre canton aux mains des catholiques-conservateurs, le Valais, 12'066 citoyens ont porté leur signature en opposition aux deux lois. Signe d'une discipline de fer ? La presse libérale préfère y voir manipulation et incompétence : «M. le curé ou le desservant de la paroisse

---

<sup>979</sup> Selon le *Bund* du 8 mars, les chefs catholiques ont effectivement décidé de se lancer dans la bataille, mais aussi d'attendre que le comité autour de Heusler fasse les premiers pas.

<sup>980</sup> *NZZ*, 15. 3. 1875. Le comité est composé des Conseillers nationaux Gross et Roten, du Conseiller aux Etats de Montheys et du député Clausen.

<sup>981</sup> *GdL*, 22. 3. 1875. Le dépouillement de la *Liberté*, organe principal des catholiques-conservateurs fribourgeois, ne laisse effectivement rien transparaître d'une éventuelle mobilisation en cours.

<sup>982</sup> Il s'agit de 3 Zurichois : Hofmeister, le Commandant Bosshardt et de Ed[uard] v. Orelli, commerçant ; des bâlois Andreas Heusler jr., professeur de droit et historien du droit, du président du législatif de la Ville Minder et du professeur W. Vischer ; des bernois Lindt, député au Grand Conseil, du colonel fédéral R. von Sinner et de Steiner, ancien Conseiller national ; des genevois Eugène Richard, du docteur Mayor et de Jules Plan, tous trois députés au Grand Conseil, *NZZ*, 1. 3. 1875.

<sup>983</sup> *GdL*, 22. 3. 1875.

<sup>984</sup> *Bund*, 6. 4 et 8. 4. 1875. A titre de comparaison, il faut relever que l'estimation du corps électoral inscrit dans le canton de Fribourg en 1875 est de 29'100 individus.

conseillent à leurs paroissiens, réunis sur la place publique, d'apposer leur assentiment au bas de la pièce en question, et ceux qui ne savent pas de quoi il s'agit signent tout de même. On obtient ainsi l'unanimité»<sup>985</sup>. Autre contexte, autres enjeux peut-être, d'autres groupes non catholiques et non strictement issus du groupe initial des douze «protestants aristocratico-orthodoxes»<sup>986</sup>, se mobilisent dès la mi-mars : le *Cercle démocratique vaudois*, suite à la tenue d'une «assemblée nombreuse», annonce dans le *Nouvelliste*, qui est son organe officieux, qu'il se lance également dans la bataille<sup>987</sup>.

La presse fait régulièrement état de l'avancement de la récolte : début avril, l'ASZ annonce que 8738 signatures contre la loi sur le droit de vote et 8498 contre la loi sur le mariage sont déposées sur le bureau de la rédaction du journal<sup>988</sup>. Que par ailleurs, plus de 20'000 signatures sont parvenues directement au comité «Suisse protestante» à Berne en provenance des cantons de Zurich, Berne, Glaris, Bâle, Schaffhouse, les Grisons, Argovie et Thurgovie<sup>989</sup>. Dans le canton de Vaud, selon le *Nouvelliste*, près de 10'000 signatures ont été récoltées contre chacune des deux lois<sup>990</sup>. La veille du délai référendaire fixé au 7 avril pour la loi sur le droit de vote, le *Bund* peut noter, dans un tableau comparé qui indique que des signatures ont été récoltées dans la totalité des cantons suisses, qu'il y aura «plus de 100'000 signatures»<sup>991</sup>. Le nombre requis de signatures contre la loi sur le mariage, dont le délai d'opposition échoit à la fin du mois d'avril, est également largement dépassé à cette date. En deux mois donc, la mobilisation a atteint son objectif. Si l'on en croit le *Bund*, dans un article qui établit un premier bilan de la campagne, le succès dans les cantons réformés est très mitigé. Aux yeux des rédacteurs du journal radical, ce sont clairement les «ultramontains qui ont avancé avec toutes leurs forces en première ligne»<sup>992</sup>. Selon lui, près des trois-quarts des signatures sont leur fait, alors que le petit quart restant est à attribuer à l'action du «parti réactionnaire protestant» qui, dans les faits, a «travaillé pour le Pape».

---

<sup>985</sup> *GdL*, 31. 3. 1875.

<sup>986</sup> C'est ainsi que les appelle le journal radical *Sankt Galler Tagblatt*, 11. 3. 1875

<sup>987</sup> *GdL*, 16. 3. 1875.

<sup>988</sup> *NZZ*, 2. 4. 1875.

<sup>989</sup> *Ibid.*

<sup>990</sup> Cité par la *NZZ*, 5. 4. 1875.

<sup>991</sup> *Bund*, 6. 4. 1875. Notre traduction.

<sup>992</sup> *Bund*, 10. 4. 1875. Notre traduction.

Le total des signatures récoltées contre la loi sur le droit de vote se monte à 108'674, celui contre la loi sur l'état-civil et le mariage à 106'560<sup>993</sup>. Les conclusions du *Bund* semblent correctes : les trois cantons catholiques-conservateurs de Fribourg, Lucerne et Valais comptabilisent à eux seuls plus de 43'000 signatures, soit presque la moitié de l'ensemble des signatures amassées sur le territoire helvétique<sup>994</sup>. Le chiffre très proche des signatures récoltées sur les deux objets, voire identique à Fribourg et en Valais, peut laisser penser qu'il y avait soit un seul formulaire, soit deux formulaires mais distribués en même temps. Il n'a pas été possible d'identifier les ressorts de la mobilisation engagée par les «conservateurs-réformés», mis à part l'évocation du «comité pour une Suisse protestante» et le rôle de Heusler et de la rédaction de l'ASZ. Sans doute que ces comités se chargeaient avant tout d'envoyer des pétitions à des amis ou collègues, voire aux communes des différents cantons. Le siège bâlois du journal a pu fonctionner comme lieu de coordination et de rassemblement des listes. L'appel que le comité diffuse et qui est relayé par d'autres journaux se conclut en «*invitant* tous ceux qui seraient disposés à recueillir des signatures à se mettre en relation avec eux»<sup>995</sup>.

Ces deux foyers d'opposition, l'un plutôt actif dans les cantons catholiques, l'autre, plus faible, autour de l'ASZ et de quelques notables alémaniques et réformés, nous permettent de revenir, pour les élucider, sur les ressorts du fonctionnement et de la structuration des groupes politiques à partir de leur investissement lors de cette campagne en réinterrogeant l'hypothèse double évoquée au premier chapitre sur l'origine des partis politiques. Du côté catholique, si le succès de la récolte est sans doute dû, notamment à Lucerne, à la souplesse de la procédure de contrôle, il n'en reste pas moins qu'il a bien fallu réunir les signatures. Le groupe de notables autour de Heusler s'est apparemment contenté de mobiliser à distance, invitant divers comités à récolter des signatures, l'ASZ fonctionnant principalement comme lieu de coordination. Il n'y a apparemment pas eu de mobilisations de masse par le biais d'assemblées ou de colportage de listes organisé de manière systématique. En 1885, le président du *Eidgenössischer*

---

<sup>993</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la votation fédérale du 23 mai 1875», *FF*, 1875, 3, pp. 312-322.

<sup>994</sup> Respectivement 19'084, 12'963 et 12'066 contre le mariage et 19'084, 12'875 et 12'066 contre le droit de vote.

<sup>995</sup> *GdL*, 3. 3. 1875. Je souligne.

*Verein* évoque les dix ans d'activité de cette société issue directement du groupe engagé dans la campagne du printemps 1875 et illustre combien ses membres sont encore rétifs à l'idée de tenir des assemblées :

*«Quand on doit assister à des assemblées, comme récemment à Bâle, lors desquelles des discours, pourtant imprégnés d'un égoïsme des plus dégoûtants, sont perçus par les nombreux participants comme la volonté d'apporter le bien-être aux hommes ordinaires, le cœur ne peut que saigner et l'on en vient à souhaiter vivement que cela puisse vraiment apporter quelque chose. Ce n'est pas donné à tout le monde. Il faut une certaine maîtrise des sujets et savoir y apparaître habilement. Mais nous sommes confiants que parmi nos jeunes membres, il y a des hommes capables de s'atteler à cette tâche. Il y a douze ans, personne n'imaginait que nous aurions aujourd'hui une telle association et une telle presse. Et peut-être que d'ici à quelques années, nous saurons aussi faire ce que nous ne pensons pas encore possible aujourd'hui»<sup>996</sup>.*

Mais si les notables bâlois semblent rechigner à réunir des assemblées et à mobiliser directement les signataires, d'autres y sont déjà habitués. Les catholiques-conservateurs fribourgeois s'appuient en effet sur une méthode rôdée que la campagne de 1875 va permettre de réactiver et d'affiner.

#### L'activation et le renforcement d'un réseau préconstitué: le *Piusverein* à Fribourg

Mise à part l'annonce de la réunion de Lucerne évoquée par la presse radicale, les informations sur la campagne menée par les catholiques-conservateurs sont rares. Elles se réduisent généralement à la diffusion des chiffres de la récolte. Toutefois, on peut déduire un certain nombre d'éléments à partir de l'évolution récente du mouvement catholique à Fribourg.

Le printemps de 1875 est synonyme de période de reflux pour le mouvement catholique dans ses tentatives de structuration fédérale<sup>997</sup>. Mais au niveau cantonal, à Fribourg en particulier, les catholiques connaissent un regain d'activité dans le prolongement des luttes de 1872-1874. C'est d'ailleurs sous l'impulsion d'un des leaders fribourgeois, le chanoine Schorderet, qu'avaient été organisées les réunions visant à créer une organisation fédérale des catholiques-conservateurs. Cet échec contraste avec le développement des sections du *Piusverein* dans le

---

<sup>996</sup> Vischer (W.), *Der Eidgenössische Verein 1875-1885. Vortrag gehalten in der Generalversammlung zu Olten am 7. Juni 1885 durch den Vorsteher des Vereins*, Basel, Druckerei der "Allg. Schweizer Zeitung", 1885, p. 30. Notre traduction.

<sup>997</sup> Altermatt, pourtant disert sur cette période, ne dit rien sur cette campagne du printemps 1875.

canton, qui a sans doute été pour beaucoup dans le succès du referendum<sup>998</sup>. Les années 1870-1875 constituent en effet, pour le *Piusverein* à Fribourg, un moment d'apogée avec près de 4'000 membres l'année du double referendum sur le vote et le mariage. Cette évolution chiffrée accompagne un durcissement idéologique qui fit du *Piusverein* fribourgeois un bastion de l'ultramontanisme sur l'impulsion décisive du chanoine et en rupture partielle avec la coalition libérale-conservatrice au pouvoir depuis 1856. Mais cette évolution s'accompagne aussi d'une restructuration de l'association, de la création d'organes de presse et de la mise sur pied, dès 1875, d'un réseau de «cercles catholiques»<sup>999</sup>.

Les participants aux réunions annuelles du *Piusverein*, dont Schorderet est membre du comité cantonal depuis 1870, ne cessent d'augmenter : ils sont 400 à Estavayer en 1871 et entre 7 et 8'000 à Autigny en 1875, de loin plus nombreux que les membres estimés du *Piusverein* à ce moment-là<sup>1000</sup>. En plus de ces réunions annuelles, Schorderet commence à mettre sur pied des manifestations inédites qui se répéteront tout au long de la décennie : cérémonies populaires diverses au prétexte de l'anniversaire du Pape, de celle de son élévation au pontificat ou de sa... première communion, mais également des pèlerinages. Dans le bulletin du *Piusverein* dont il est alors le rédacteur, il multiplie les appels à la mobilisation des catholiques, relayé notamment par Frédéric Gendre, député au Grand Conseil et président cantonal, qui déclare en 1871 : «L'association suisse de Pie IX [...] doit devenir le centre et l'âme du parti catholique en Suisse»<sup>1001</sup>. On est loin de l'article premier des statuts de 1856 qui assignait comme but à l'association précisément de «ne pas faire de politique». Le fonctionnement de l'association n'est certes pas différent de celui instauré dès sa naissance en 1856 et la place centrale occupée dans chaque section par le syndic, le curé et l'instituteur. Mais il est renforcé : les

---

<sup>998</sup> Nous ne revenons pas de manière détaillée sur l'ensemble des activités déployées par le chanoine Schorderet qui figure au centre du mouvement catholique à Fribourg au début des années 1870. Voir Philipona (P.), *Le chanoine Schorderet. Un chapitre de l'histoire religieuse et politique de la Suisse (1840-1893)*, Fribourg, Imprimerie de l'œuvre de Saint-Paul, 1928, 2 vols. ; et plus récemment, Barthélémy OP (D.), *Diffuser au lieu d'interdire. Le chanoine Joseph Schorderet (1840-1893)*, Fribourg, Ed. Saint-Paul et Ed. Universitaires, 1993, 664 p.

<sup>999</sup> Le premier d'entre eux, créé à Fribourg en 1875, se voulait le pendant du «Cercle de l'union» qui réunissait alors les notables de la coalition libérale-conservatrice que Schorderet et d'autres commençaient à trouver trop «modérés».

<sup>1000</sup> Jenny (J.), *Le Piusverein à Fribourg, op. cit.*, p. 59.

<sup>1001</sup> *Ibid.*, p. 57.

sections locales seront bientôt ici où là flanquées d'un cercle catholique<sup>1002</sup>; une société d'éducation catholique est créée en 1871, plus tard une société de gymnastique... Outre ce réseau associatif, le *Piusverein* est directement représenté au Parlement : en 1876, plus de la moitié des députés au Grand Conseil en font partie<sup>1003</sup>.

Un véritable réseau d'institutions et d'associations diverses se met donc en place à partir de 1871. Toutes ces innovations ne sont certes pas encore là en 1875 quand la campagne contre les deux lois est lancée dans le canton. Mais le nouveau dynamisme du *Piusverein* a fourni sans aucun doute les bases de la mobilisation et les clés du succès : 19'084 signatures sont récoltées sur un total estimé du corps électoral de 29'100<sup>1004</sup>. Il enregistre, tout en le renforçant, le processus de politisation d'une association et d'un mouvement qui, défendant au départ des objectifs strictement religieux, choisit alors de manière plus affirmée de le faire désormais avec des moyens politiques.

Cette mobilisation du printemps 1875 a mis en évidence deux acteurs et deux types de mobilisation. Les catholiques-conservateurs, à l'exemple de Fribourg, ont fourni le gros de l'armée des opposants en s'appuyant sur un réseau préconstitué et la tenue d'assemblées, bref sur des pratiques déjà routinisées dans le cadre des luttes cantonales et réactivées de manière plus ou moins coordonnée à l'occasion de cette première campagne fédérale. Les conservateurs-réformés, moins structurés, ont fourni une bonne partie restante des signatures. Mais dans l'ensemble, les mobilisations des uns et des autres se sont effectuées de manière relativement indépendantes. Pour preuve, le total des signatures récoltées, bien au-delà du minimum constitutionnel requis, montre combien le but de la campagne, pour les catholiques en particulier, était autant de s'opposer aux deux lois que de montrer la force du mouvement et de réactiver les modes d'allégeance des populations

---

<sup>1002</sup> Entre 1856 et 1881, les catholiques créent huit cercles, dont cinq en milieu urbain. Walter (F.), «Solidarités traditionnelles et organisation de la vie collective dans une société rurale. Le cas du canton de Fribourg durant la première moitié du XIXème siècle», in *Sociétés et sociabilités au XIXème siècle*, Etudes et mémoires de la section d'histoire de l'Université de Lausanne, 5, 1986, pp. 53-69.

<sup>1003</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>1004</sup> Chiffres fournis par Gruner pour les élections au Conseil national de l'automne 1875, in Gruner (E.), *Les élections au Conseil national*, *op. cit.*, vol. 3, p. 147.

catholiques dans les différents cantons à un moment où venait d'échouer des tentatives de regroupement fédéral. Les referendums ultérieurs suivront une logique analogue : les oppositions proviendront principalement des catholiques-conservateurs et du groupe autour de Heusler, qui va se transformer en *Eidgenössischer Verein*<sup>1005</sup>. Le recours au referendum est, et pour cause, monopolisé à cette époque par les adversaires du pouvoir radical. En 1879-1880 toutefois, ce sont cette fois des radicaux, autour du *Grütli* principalement, qui vont se mobiliser et récolter des signatures demandant une révision de la Constitution. Cette campagne s'appuie là aussi sur des techniques connues : la tenue d'assemblées et l'appui logistique d'une entreprise de presse. Portée au départ par un petit groupe, elle est ensuite soutenue par le *Grütli*, sur fond de conflits internes à la grande famille radicale. La campagne se déploie alors de manière plus systématique et mieux organisée, et elle fournit un autre regard sur les modalités de conquêtes des soutiens politiques.

#### *La campagne pour le monopole fédéral de l'émission des billets de banque*

L'article 39 de la Constitution fédérale de 1874 prévoit que la Confédération a toute compétence pour légiférer sur la question de l'émission des billets de banque sous la réserve de la mise en place d'un monopole. Un premier projet de loi d'application élaboré par les Chambres en 1876 est rejeté en votation populaire et les billets de banque restent alors uniquement émis par des banques cantonales ou privées. La situation qui en découle alimente des critiques qui vont se multiplier entre 1876 et 1879. Plusieurs voix commencent à réclamer une unification des règles et des modalités de circulation des billets de banque<sup>1006</sup>. Certes, de nombreuses banques, en partie opposées à une unification du marché bancaire et engagées dans une féroce lutte concurrentielle, ont signé des concordats qui facilitent la conversion des billets d'une banque à l'autre, mais un problème

---

<sup>1005</sup> Nous y reviendrons dans la dernière partie de ce chapitre.

<sup>1006</sup> Il existe en 1879 encore 200 sortes de billets de banque en Suisse, selon Curti (T.), *Das Banknotenmonopol, die Schweizerische Landesbank und die Initiative. Rede gehalten in Neumünster den 23. August [1879]*, Zürich, Verlag der Züricher Post, 1879, p. 3.

demeure : la couverture est insuffisante et certains y voient un risque, en cas de crise économique soudaine, d'être confrontés à une dévaluation importante<sup>1007</sup>.

Au Conseil national, c'est sur l'initiative de Wilhelm Joos que la question est à nouveau soulevée en mars 1879. Il était déjà intervenu en 1873 et en 1875 lors des débats sur le projet de loi, puis en décembre 1876, à l'issue du rejet populaire<sup>1008</sup>. Il réitère alors la nécessité d'élaborer une loi sur l'émission des billets de banque, mais il propose surtout de modifier l'article 39 en autorisant l'érection d'un monopole fédéral. Sa motion développée le 3 juin est soutenue par «une minorité dérisoire»<sup>1009</sup> au Conseil national. Cet échec est autant le fait de la résistance des «barons fédéraux», étroitement liés aux milieux bancaires menacés par un éventuel monopole fédéral, que celui des milieux commerciaux et industriels qui y voient une limitation de la liberté de commerce, et des partisans d'une autonomie cantonale. Sa démarche est également critiquée dans le camp radical qui soutient l'idée qu'on ne peut déjà remanier un texte constitutionnel encore jeune et fruit d'un compromis.

Joos décide peu de temps après son échec parlementaire de lancer une campagne visant à modifier l'article 39 en espérant récolter les 50'000 signatures nécessaires dans le délai d'une année prévu par la loi sur la révision de 1867<sup>1010</sup>. Or, sous ce régime, seule une révision totale est possible par le biais de l'initiative. La campagne qu'il amorce va dès lors susciter tout autant un débat sur l'objet discuté, le monopole de l'émission des billets de banque, que sur les modalités mêmes de la révision constitutionnelle, les articles 119 et 120 de la Constitution qui font alors l'objet de querelles d'interprétation<sup>1011</sup>. La campagne dure une année et le 3 août

---

<sup>1007</sup> Pour un résumé de cette question des billets de banque d'un point de vue historique et technique, voir l'entrée «Banknotenwesen» in Reichesberg (N.), *Handwörterbuch*, op. cit., vol. 1, pp. 410-443.

<sup>1008</sup> Brunner-Hauser (S.), *Pionier für eine menschlichere Zukunft. Dr. med. Wilhelm Joos, Nationalrat 1821-1900*, Verlag Peter Meili, Schaffhausen, pp. 57-67.

<sup>1009</sup> *Bund*, 4. 6. 1879. Notre traduction. Curti précise que seuls six voix la soutiennent, Curti (T.), *Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Neuchâtel, Zahn, 1902, vol. 2, p. 634.

<sup>1010</sup> «Loi fédérale concernant le mode de procéder pour les demandes de révision de la Constitution fédérale (5 décembre 1867)», *RO*, I, 9, p. 182-183. L'article 2 stipule que le délai d'un an court à partir de la date où la demande de révision a été déposée par écrit auprès du Conseil fédéral. Il n'a pas été possible de savoir quand exactement Joos a effectué cette démarche.

<sup>1011</sup> Nous reviendrons sur les questions de fond soulevées par cette campagne plus loin dans ce chapitre. Nous nous contenterons ici de décrire les logiques de mobilisation et de récolte des signatures.

1880 Joos dépose les 50'000 signatures requises à la Chancellerie fédérale<sup>1012</sup>. Il instaure alors un rituel au cours duquel les comités d'initiative ou référendaires vont, jusqu'à aujourd'hui, rivaliser d'originalité pour célébrer la réussite, et la fin, d'une campagne de signatures. La veille du dépôt, la *Züricher Post*, journal qui a soutenu la campagne s'en réjouit d'avance :

*«Deux vessies de porcs remplies de 50'000 signatures sont désormais à disposition. Elles voyageront à Berne avec le Dr. Joos, demain 3 août 1880 et, comme aucun déraillement n'est prévu, devraient y arriver sans encombre. Les huissiers fédéraux devront, bon gré, mal gré, ouvrir toutes grandes les portes de notre maison suisse, car de telles vessies de porc, pleine chacune de 25'000 signatures, sont bien plus grosses que l'embonpoint de nos meilleurs hommes d'Etat. Alors seulement, le Dr. Joos grimpera les marches de l'honneur et procédera au décompte des 50'000 signatures [déposées] sur la table verte. Les deux vessies de porc flotteront alors à côté du Palais fédéral<sup>1013</sup> comme deux nuages légers. Monsieur Welti, s'il n'était pas uniquement l'ordonnateur du destin fédéral<sup>1014</sup>, mais Dieu le Père, préférerait sans doute anéantir toutes les signatures sous un déluge de feu, comme à Gomorrhe, et transformer le Dr. Joos, cet effronté, en statue de sel, comme la veuve de Lot... La suite prévue par la procédure de révision, c'est une réunion extraordinaire de l'Assemblée fédérale. C'est vraiment la seule chose que nous devons regretter dans cette affaire : devoir donner tant de souci à ces Messieurs. Mais s'ils avaient, en session ordinaire, accepté la pétition de Langenthal<sup>1015</sup>, ils auraient pu s'épargner ce trajet à Berne par cette température de 50'000 Réaumur»<sup>1016</sup>.*

Si la *Züricher Post* est à ce point enthousiaste et enjouée, c'est parce qu'elle prit une part active dans la campagne. En effet, d'abord isolée au niveau parlementaire, la démarche de Wilhelm Joos sera vite relayée : d'abord par le soutien de Theodor Curti, rédacteur de la *Züricher Post*, puis par le *Grütli*. Une

---

<sup>1012</sup> Exactement 56'526 signatures dont 3'938 seront invalidées. Cf. «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», *FF*, 1880. 3, pp. 533-544.

<sup>1013</sup> En allemand «Bundeslade» qui peut dire à la fois «bistrot fédéral», «magasin fédéral»... C'est difficilement traduisible en français.

<sup>1014</sup> Emil Welti (1825-1899) est alors président de la Confédération. Représentant typique du Centre à l'Assemblée fédérale, il fut le grand artisan de la réforme des articles militaires et de la politique ferroviaire de la Confédération (notamment la construction de la ligne du Gothard et le rachat progressif des compagnies de chemins de fer privées). Plus généralement, il était un centralisateur convaincu. Féroce adversaire de toute extension des droits populaires, il était régulièrement critiqué par les radicaux qui tenteront d'empêcher, sans succès, sa réélection au Conseil fédéral une année plus tard. Il démissionnera en 1891 suite au rejet en votation populaire de son projet de rachat du Central par la Confédération. Voir Weber (H.), *Emil Welti. Ein Lebensbild*, Aarau, [s. n.], 1903 ou les notices biographiques dans Gruner (E.), *L'assemblée fédérale, op. cit.*, p. 683 et Altermatt (U.), *Le Conseil fédéral, op. cit.*, pp. 178-183.

<sup>1015</sup> C'est dans cette petite ville bernoise que le *Volkverein* tint une réunion en automne 1879 qui marque son ralliement à la campagne de Joos. Une pétition est adressée à l'Assemblée fédérale lui demandant en outre d'engager une modification de l'article 120 relatif à la révision de la Constitution dans le sens de l'introduction d'une révision partielle. Nous y revenons au point 5.3.

<sup>1016</sup> *Züricher Post*, 2. 8. 1880, cité par Brunner-Hauser (S.), *Pionier für eine menschlichere Zukunft, op. cit.*, p. 60. Notre traduction.

division du travail va dès lors s'instaurer et cette mobilisation se déployer sur deux fronts principaux : la tenue d'assemblées organisées et appuyées par le *Grütli* d'un côté, des commentaires, des appels à signer et des prises de positions par voie de presse de l'autre. De manière analogue à la campagne de 1875, les assemblées et la presse constituent encore les deux vecteurs de la mobilisation. Mais, à l'inverse, elle n'est pas multipolaire : elle part d'un petit groupe et d'une région particulière, la Suisse orientale, pour progressivement s'étendre, avec des succès divers dans les autres cantons sur fond de divisions internes grandissantes au sein des «radicaux» du *Volksverein*.

### Une démarche isolée et insolite

C'est apparemment au début du mois de juillet que la campagne démarre : «Dans la presse, on apprend que M. Joos a maintenant l'intention d'atteindre par un moyen qui n'est plus si inhabituel, la récolte de signatures, le but qu'il n'a pas atteint à l'Assemblée fédérale»<sup>1017</sup>. Sans doute qu'aux yeux des contemporains, la démarche amorcée par ce conseiller national schaffhousois n'a pas autrement surpris. Wilhelm Joos est un parlementaire atypique. Né en 1821 à Schaffhouse, il effectue de longs séjours à l'étranger comme médecin — il est notamment à Paris en février 1848— et revient dans sa ville natale en 1857. Il y devient propriétaire de l'auberge «Zum Rüden» et vit de ses revenus acquis de par le monde. Elu au législatif de la ville dès l'année de son retour, il y restera, avec quelques intervalles, jusqu'à sa mort. Il est également député au Grand Conseil depuis 1859 et Conseiller national depuis 1863 sans discontinuer. Il se consacre donc entièrement aux activités politiques.

Dès son entrée en politique, Joos se démarque : sitôt revenu à Schaffhouse, il décide de se présenter aux élections au Conseil national en 1857, en dehors de tout soutien d'un quelconque groupe de notables. Il publie un manifeste où il se définit politiquement comme proche du parti «du progrès modéré mais décidé». Il y défend également une idée qui va devenir une obsession chez lui : favoriser l'émigration contrôlée en Amérique et résoudre ainsi la misère des populations ouvrières. Il conclut son manifeste : «Maintenant vous me connaissez. Chaque

---

<sup>1017</sup> *Bund*, 7. 7. 1879. Notre traduction.

électeur écrira mon nom distinctement. Dr. Wilhelm Joos»<sup>1018</sup>. Régulièrement, avant chaque élection, mais aussi suite au vote qu'il effectue à Berne, il convoque ses électeurs pour leur expliquer ses choix. Ce qui fait dire à Gruner qu'il a introduit des «méthodes de propagande américaine»<sup>1019</sup>. Dans les années 1860, il multiplie les interventions au niveau cantonal et fédéral à propos des conditions de travail dans les fabriques, de la situation des ouvriers et des paysans et il entre ainsi en conflit ouvert avec les libéraux schaffhousois autour de Peyer im Hof, puissant industriel et représentant typique des «barons fédéraux» à Berne. Pendant sa carrière fédérale, il sera de tous les combats touchant à la question sociale : les conditions de travail dans les fabriques, l'élaboration d'une statistique industrielle, le monopole des allumettes ou encore l'alcoolisme<sup>1020</sup>... Il est de fait proche du *Grütli*, sans en être membre, mais les radicaux s'en détournent généralement. Il fait apparemment figure de franc-tireur, un «original» dit Gruner, prompt à déposer de nombreuses motions, qui n'obtiennent parfois qu'une voix, la sienne<sup>1021</sup>, sur tous les sujets qui lui tiennent à cœur. Ainsi, la motion qu'il défend en juin 1879 n'est pas la première, ni la dernière, et le peu de soutien qu'il reçoit lors du vote marque autant un désaccord de fond qu'un désaveu des pratiques peu ordinaires d'un parlementaire qui, à cette occasion, n'hésite pas à faire venir son propre sténographe en vue de la retranscription des débats.

Joos n'a visiblement cure des critiques : il décide de se lancer seul dans la campagne. S'il n'a pas de ressources politiques importantes, sa démarche suscite néanmoins rapidement l'intérêt de quelques individus aux profils hétéroclites, mais qui ont en commun, à une exception près, de ne pas être des parlementaires fédéraux. Ils sont rédacteurs de journaux, Conseillers d'Etat ou députés cantonaux, avocats, siègent à la direction d'établissements bancaires, exercent un mandat de préfet ou encore sont militaires de carrière<sup>1022</sup>. Ils sont issus principalement de

---

<sup>1018</sup> Brunner-Hauser (S.), *Pionier einer menschlicheren Zukunft*, op. cit., p. 17. Notre traduction.

<sup>1019</sup> Gruner (E.), *L'assemblée fédérale*, op. cit., p. 498.

<sup>1020</sup> C'est pour cela que Gilg en fait un précurseur du mouvement démocrate, Gilg (P.), *Die Entstehung der demokratischen Bewegung*, op. cit.

<sup>1021</sup> Il propose par exemple en 1886 de proposer le rachat par la Confédération des concessions de chemins de fer qui arrivent à échéance. Il est le seul à la soutenir. Brunner-Hauser (S.), *Pionier einer menschlicheren Zukunft*, op. cit., p. 69. Elle parle même de «motionniste permanente» (ewige Motionstellerei).

<sup>1022</sup> Il y a dans ce premier groupe le Conseiller aux Etats catholique-conservateur uranais Muheim. Curti liste une quinzaine de noms, parmi lesquels on retrouve notamment Joseph Scherrer-

Zurich et des cantons de Suisse orientale, notamment Saint-Gall. Parmi eux, une figure va rapidement occuper une position centrale dans la campagne : Theodor Curti, rédacteur de la toute nouvelle *Züricher Post*, créée en mars 1879.

Theodor Curti (1848-1914) se lance très tôt dans le journalisme. Il abandonne ses études universitaires et travaille comme correspondant en Alsace pour la démocrate *Frankfurter Zeitung*. Il occupe le poste de rédacteur à la libérale *Sankt Galler Zeitung* suite à la démission de Friedrich Bernet dès 1871. Il en gardera une proximité avec les revendications du *Grütli* dont Bernet était alors l'un des leaders en vue. En conflit avec les «vieux-libéraux» autour de Weder et de son grand'oncle Basil Ferdinand Curti<sup>1023</sup>, il repart à Francfort avant de créer, en 1879, la *Züricher Post* avec un certain Ruegg. Quand il s'engage dans la campagne, il n'a donc jamais exercé de mandat politique et est très jeune, âgé de trente ans à peine, mais sensibilisé aux luttes politiques et plutôt proche du *Grütli*. Son biographe dresse un portrait de lui en 1868 qui n'est pas sans rappeler celui brossé pour Joos :

«Il s'est depuis lors [càd 1868, date d'une assemblée du *Grütli* à Bienne où Curti accompagnait Bernet] souvent trouvé en travers de la route des partis "historiques" qui le considéraient comme un "outsider" que l'on devait "maîtriser". Face à cette résistance des leaders des partis du "système", il fut souvent poussé dans des positions peu habituelles et il établit alors des alliances qui ont pu apparaître peu naturelles. Il le fit toujours avec en ligne de mire son idéal : la réalisation de la réforme sociale»<sup>1024</sup>.

On ne sait pas grand'chose des premiers moments de la mobilisation. D'une manière générale, il semble bien que c'est Wilhelm Joos en personne, désigné comme un «apôtre itinérant»<sup>1025</sup> par ses contemporains, qui parcourt sans relâche l'est du pays pour y tenir discours et réunions, récolter des signatures, tandis que Curti le relaie au sein de la *Züricher Post*.

---

Fühlemann et Theodor Wirth (SG), leaders de la *Junge Schule* démocrate très active au niveau cantonal lors de la révision de 1890. Sigg (O.), *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939*, Bern, Francke, 1978, pp. 24-25 ; Curti (T.), *Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Neuchâtel, Zahn, 1902, vol. 2, p. 634.

<sup>1023</sup> Cf. chapitre 4.

<sup>1024</sup> Ammann (J.), *Theodor Curti der Politiker und Publizist 1848-1914. Ein Beitrag zur neueren Schweizergeschichte*, Rapperswil, H. Gasser, 1930, p. 69. Notre traduction.

<sup>1025</sup> Terme récurrent que l'on retrouve notamment chez Curti (T.), *Die Geschichte der Schweiz*, op. cit., p. 634.

### De la "Joos'sche Agitation" à l'intervention du *Grütli*

A la fin juillet, Joos est à Töss dans le canton de Zurich où il tient un discours devant une assemblée réunissant plusieurs sections locales du *Grütli*<sup>1026</sup>. A la mi-août, le *Bund* polémique avec la *Züricher Post* «qui porte le drapeau de la *Revisionsagitation*» que le journal appelle bientôt la *Joos'sche Agitation* voire bientôt la *Joos-Curti'sche Agitation*<sup>1027</sup>. Dès le mois d'août, Curti intervient en tenant un discours à Neumünster où il soutient le monopole mais y rajoute une proposition : il faudrait pouvoir voter à la fois sur cette question et sur une révision de l'article 120 de la Constitution fédérale<sup>1028</sup>. En espérant ainsi clarifier le débat amorcé par la motion Joos, il va au contraire raviver les oppositions : à ceux qui s'opposent au monopole vont s'ajouter ceux qui refusent de toucher à la récente Constitution fédérale, radicaux en tête, mais les conservateurs aussi qui dans l'ensemble craignent qu'une refonte du texte de 1874 ne se fasse encore à leur détriment<sup>1029</sup>. Fin août, la campagne semble s'étendre essentiellement en Suisse orientale, la presse française commençant d'aborder la question mais affichant une position clairement défavorable, ce dont se réjouit le *Bund*<sup>1030</sup>. A la mi-septembre, le résultat de la campagne est encore incertain, malgré «les longs discours et les écrits interminables» du Dr. Joos et de la *Züricher Post* qui ne parviennent «ni à enthousiasmer, ni à effrayer la grande masse du peuple»<sup>1031</sup>.

A la fin août, le *Volksverein* annonce la tenue d'une assemblée prévue à la fin du mois de septembre à Langenthal pour discuter de la position à prendre sur cette affaire. Lors de cette assemblée, Curti essaie de convaincre les délégués de soutenir la démarche. C'est une demi-victoire pour lui : les délégués sont partagés, ils ne sont enclins ni à défendre le monopole, ni à s'engager dans la voie d'une révision constitutionnelle. Finalement, suite au refus formel de s'engager dans la

---

<sup>1026</sup> *Bund*, 1. 8. 1879. Les informations sur cette campagne sont rares dans le *Bund* qui va s'opposer à la démarche. Néanmoins, on peut en suivre les grandes lignes, le journal prenant l'habitude de parler de la récolte sous le titre de «Banknotenmonopolagitation». Il faudrait bien sûr dépouiller la *Züricher Post* pour parvenir à un résultat plus détaillé des étapes de la campagne.

<sup>1027</sup> *Bund*, 14. 10. 1879.

<sup>1028</sup> Son discours va faire de lui le «Tribun de Neumünster» pour les adversaires radicaux de la campagne. Curti (T.), *Das Banknotenmonopol, die schweizerische Landesbank und die Initiative. Rede gehalten in Neumünster den 23. August [1879]*, Zürich, Verlag der Züricher Post, 1879, 15 p.

<sup>1029</sup> Nous reviendrons sur ces divisions dans la dernière partie de ce chapitre consacrée à la «structuration du champ politique».

<sup>1030</sup> *Bund*, 28. 8. 1879.

<sup>1031</sup> *Bund*, 14. 9. 1879.

campagne de récolte, c'est sur la proposition de Curti que l'assemblée décide d'envoyer une simple pétition aux autorités fédérales leur demandant d'engager, dans le cadre d'une procédure parlementaire classique, une révision des articles 39 et 120 de la Constitution. Ce faisant, le débat n'est pas clos, mais l'initiative de Joos est en danger. Ceux qui, au sein du *Volkverein* sont opposés à toute révision, vont essayer de «retirer l'affaire des mains [...] du Dr. Joos et de freiner la récolte des listes de signatures jusqu'à la décision des autorités fédérales», ce d'autant plus que «le soutien est à la hausse»<sup>1032</sup>.

Mais, contrairement aux souhaits relayés par le *Bund*, sans attendre la décision des Chambres, les promoteurs accélèrent la récolte. Le *Grütli* y prend alors une part prépondérante : «La poursuite de la récolte est une chose acquise. Dans toutes les assemblées du *Grütli* et des associations ouvrières, on insiste sur son importance, précisément parce que l'Assemblée fédérale n'a encore pas pris de décision et qu'il faut exercer sur elle une pression morale»<sup>1033</sup>. Lors d'une réunion à Olten rassemblant les partisans de la révision issus de «plusieurs cantons suisses», un comité a été désigné<sup>1034</sup>, avec à sa tête Theodor Curti et son siège à Zurich, et chargé d'étendre la récolte dans tous les cantons. A cette fin, du matériel de propagande, des tracts, sont prévus : «un pour Zurich et la Suisse orientale, un autre pour Berne, un troisième pour la Suisse romane (sic ! «romanische Schweiz») et un quatrième pour le canton de Vaud dont la position dans cette affaire fut longuement discutée»<sup>1035</sup>. Le comité se charge de livrer le matériel «aux amis de la révision» et leur demande de retourner les formulaires remplis. Il se dit prêt à rembourser d'éventuels frais liés à la mobilisation. Car, et c'est la première fois que de telles considérations émergent à propos d'une campagne référendaire, les mobilisations coûtent : Joos, absent lors de la réunion d'Olten s'est par exemple engagé à couvrir «tous les frais relatifs à l'impression du matériel et des listes de

---

<sup>1032</sup> *Bund*, 30. 10. 1879.

<sup>1033</sup> *Bund*, 21. 10. 1879.

<sup>1034</sup> On y trouve notamment, outre Curti, le Dr. Johannes Strickler (1835-1910), historien et archiviste à Zurich, Schönenberger, enseignant et ancien député, à Unterstrass (ZH), *Bund*, 4. 11. 1879 qui cite la *Zürcher Post* et *DHBS*, *op. cit.*, vol. 6, p. 387 pour les informations sur Strickler.

<sup>1035</sup> *Bund*, 21 et 22. 10. 1879.

signatures», et à y adjoindre 300 francs, suivi par Curti qui fait un don de 200 francs<sup>1036</sup>.

Une fois que les Chambres eurent décidé de suivre l'avis du Conseil fédéral qui refusait toute entrée en matière sur la pétition dite de «Langenthal»<sup>1037</sup>, la campagne reprend de plus belle. Le 18 janvier 1880, 200 personnes assistent à une assemblée convoquée par la section bernoise du *Grütli* et présidée par Jakob Vogelsanger, alors rédacteur du *Grütli*ner. Curti tient un discours où il défend à nouveau le monopole des billets de banque et l'initiative pour la révision partielle qu'il définit comme «une soupape de sûreté permettant d'éviter à l'avenir les frictions politiques que nous avons eues jusqu'à aujourd'hui»<sup>1038</sup>. A l'issue d'un discours d'une heure et demie, il invite les participants «à soutenir énergiquement la récolte de signatures». Il est alors relayé par Rudolf Brunner qui, bien que leader éminent du *Volksverein* a, depuis l'assemblée de Langenthal, clairement pris le parti des révisionnistes.

Plus rien ne transparait ensuite de la campagne<sup>1039</sup>. Fin juin, soit quelques semaines avant l'échéance, il est fait état de la récolte : selon la *Züricher Post*, il n'y a à ce moment-là que 42'108 signatures sous toit. Un mois plus tard, 47'812<sup>1040</sup>, avant que, début août, le Dr. Joos ne dépose les deux vessies de porcs remplies de listes de signatures à la Chancellerie fédérale. Les cantons dans lesquels ont été récoltées le plus de signatures sont Zurich (12'949), Berne (10'262), Saint-Gall (6'603) et Schaffhouse (3'119), autant de lieux étroitement reliés à l'origine géographique de Joos et Curti (Schaffouse, Zurich, Saint-Gall) et à la présence du *Grütli* (Berne, Saint-Gall, Zurich).

---

<sup>1036</sup> *Ibid.* A titre de comparaison, le salaire d'un typographe oscillait à cette époque entre 48 et 63 centimes de l'heure, celui d'un maçon zurichois se montant à 34 centimes, celui d'un manœuvre à 23 centimes. Siegenthaler (H. J.), Rickmann-Blickenstorfer (H.), *Statistique historique*, Zürich, Chronos, 1996, pp. 446-447. Si bien que la seule somme mise à disposition par Joos et Curti, sans compter les frais d'impression du matériel de propagande, équivaut à peu près à 200 heures de travail de manœuvre et 100 heures de typographe.

<sup>1037</sup> Voir notamment le «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», *FF*, 1879, 3, pp. 1081-1101 et l'arrêté adopté par les Chambres, «Arrêté fédéral concernant la pétition du *Volksverein* suisse demandant la révision des articles 39 et 120 de la Constitution fédérale (18 décembre 1879)», *RO*, 1879, p. 358-359.

<sup>1038</sup> *Bund*, 13. 1. 1880.

<sup>1039</sup> Sans doute qu'il faudrait ici dépouiller de manière systématique la *Züricher Post* sur cette période, ce que je n'ai pas fait.

<sup>1040</sup> *Bund*, 20. 7. 1880.

Ces deux exemples ont mis en évidence les modalités de conquêtes des signatures utilisées lors de deux parmi les premières mobilisations de l'ère référendaire. La récolte du printemps 1875, fructueuse et abondante avec plus de 100'000 signatures réunies en deux mois, est surtout le produit du travail efficace du mouvement catholique sur un sol cantonal fertile en associations et enrichi par l'expérience des luttes de 1872-1874. L'autre, plus lente à se dessiner, déployée sur un terrain fédéral plus aride et à une époque où l'orage menace de diviser la famille radicale, n'atteint le seuil des 50'000 signatures qu'à quelques jours de l'échéance. Elle est engrangée grâce aux efforts tardifs du *Grütli*, qui relaie une initiative audacieuse d'un parlementaire atypique.

Dans les deux cas, les promoteurs sont multiples : le mouvement catholique est accompagné dans sa démarche par un groupe de notables qui sont manifestement des nouveaux entrants dans la vie politique fédérale. C'est identique pour le petit groupe autour de Joos : mis à part l'instigateur de l'initiative éponyme, ces premiers soutiens n'ont pas de carrière politique fédérale.

Les techniques de récolte sont variées : on colporte les listes d'auberge en auberge ou de maison à maison, on réunit les citoyens en assemblées, on fait circuler les listes lors de réunions diverses, on compte sur les initiatives d'autrui pour faire le travail et renvoyer les listes à un comité réuni au siège d'un organe de presse... Entre la campagne de 1878 dans le canton de Vaud<sup>1041</sup> et celle du *Grütli* une année plus tard, on passe bien d'une logique où l'apposition de la signature s'inscrit dans le prolongement des gestes de la vie quotidienne à une logique où signer devient un geste politique, déposé dans le cadre de réunions explicitement convoquées à cet effet.

---

<sup>1041</sup> Evoquée au point 5.1.

Figure 7 : Les méthodes modernes de récolte de signatures

# Une firme aide les partis débordés par les paraphes

**DROITS POPULAIRES** Une fondation qui soutient des personnes en difficulté à se réinsérer dans la vie active propose ses services aux comités: tri et envoi des signatures aux communes.

**F**aire aboutir un référendum ou une initiative n'est pas une sinécure. Il faut non seulement courir les marchés le samedi matin à la pêche aux signatures, mais encore contrôler sommairement les précieuses listes, les trier et les expédier aux communes politiques des signatures pour vérification (lire ci-contre).

Lorsqu'un parti a plusieurs fers au feu, comme l'UDC en ce moment — avec ses deux référendums contre les Accords de Schengen-Dublin et contre l'extension de la libre circulation des personnes, ainsi que son initiative contre le droit de recours des associations —, il arrive qu'il fasse appel à des aides extérieures.

Installée à Zollikofen, dans le canton de Berne, la fondation Gewa propose depuis huit ans ce genre de coup de pouce. Elle fait travailler 250 personnes souffrant de vulnérabilité psychique sur des tâches «faciles, mais réclamant beaucoup de soin et de concentration».

Roland Margot, directeur des ventes: «Le comité qui lance un référendum ou une initiative nous envoie les feuilles de signatures. Nous mettons de cinq à vingt personnes sur le coup: saisie électronique des données (répertoire des feuilles, nombre de paraphes par feuille, de communes où ils sont envoyés), tri et envoi des signatures aux communes concernées pour vérification.»

## De 30 000 à 80 000 francs

Les feuilles reviennent ensuite chez Gewa, qui contrôle que tout soit prêt pour le dépôt officiel à la Chancellerie fédérale. «Nous facturons bien sûr nos prestations, relève Roland Margot. De 60 000 à 80 000 francs pour une initiative, de 30 000 à 40 000 pour un référendum.» L'UDC fait régulièrement appel à Gewa. En ce moment, la fondation travaille sur son initiative visant à limiter le droit de recours des associations; elle a contribué auparavant à l'avancée du texte pour la limitation des coûts de la santé.



Lancer une initiative ou un référendum, ce n'est pas un jeu d'enfant. Après avoir recueilli les signatures, il faut encore contrôler ses listes, les trier et les expédier aux communes pour vérification. C'est ce travail que certains comités choisissent de confier à la fondation Gewa. Key-OL / Engeler

Par contre, l'entreprise, un peu dépitée, n'a pas décroché le mandat sur Schengen-Dublin et sur la libre circulation des personnes. «Nous faisons le travail nous-mêmes, pour réduire les coûts, commente Hans Fehr, le chef de file de l'ASIN, associée à l'UDC.

C'est un gros investissement personnel, je le reconnais. J'ai aussi engagé une personne à plein-temps pendant quelques semaines, pour exécuter ces tâches d'expédition.»

Pour plus de rationalité et par mesure d'économie, les deux référendums cohabitent sur la même feuille. Hans Fehr estime à 3 francs le coût d'un paraf.

«Habituellement, c'est plutôt 5 francs par signature. Mais là, ça va vite. Beaucoup de militants très motivés se mobilisent bénévolement.» Pas de raison donc, sur ce coup-là, de stipendier des gens

— étudiants le plus souvent — pour faire la chasse aux signatures. Une pratique aujourd'hui largement admise, qui a pourtant beaucoup choqué en son temps, lorsque Denner a payé pour la première fois 1 franc par paraf décroché.

## Ni socialistes ni radicaux

L'UDC n'est pas le seul parti à s'offrir des coups de main. «Nous avons aussi travaillé pour le Parti démocrate chrétien sur l'assurance maternité et pour les syndicats sur différentes initiatives, se souvient Roland Margot. Actuellement, nous avons comme client le comité pour l'interdiction de la chasse.»

Afin de pouvoir tourner, Gewa fonctionne sans états d'âme: «Nous ne sommes ni de droite ni de gauche. Le thème des mandats qu'on nous confie

nous importe peu», admet le chef des ventes, qui rappelle que la fondation, sans but lucratif, aide des personnes en difficulté à se réinsérer dans la vie active. «Je fais mon job et je pars proposer nos services à tous les partis sans distinction.»

Les radicaux, contactés par Roland Margot, ont décliné son offre. Il faut dire qu'initiative et référendum sont des leviers dont ils usent avec parcimonie. Quant au Parti socialiste, il ne s'est, pour l'heure, jamais adressé à Gewa. «Nous avons un gros secrétaire, précise Jean-Philippe Jeannerat, secrétaire général du PSS, qui est à même d'assumer ce travail de bureau. En cas de besoin, nous faisons venir des stagiaires, des jeunes de notre connaissance, des militants particulièrement motivés.»

PASCALE ZIMMERMANN

## Initiative mode d'emploi

► **Signatures** Une initiative fédérale doit être signée par 100 000 personnes ayant le droit de vote en dix-huit mois. Un référendum réclame 50 000 paraphes en cent jours.

► **Contrôle** La Chancellerie fédérale examine la mise en forme de toute initiative. Elle en traite en moyenne huit par an; à cela s'ajoutent trois référendums et trois dates de votations.

► **Listes** Sont regroupés sur chaque liste les signataires inscrits dans la même commune politique. Une fois les listes remplies, elles sont collectées par le comité référendaire ou d'initiative, qui les expédie dans chaque commune politique concernée.

► **Certification communale** Lorsque tout risque de fraude est éliminé, le fonctionnaire compétent certifie par écrit que les signataires ont le droit de vote en matière fédérale dans la commune et y exercent leurs droits politiques». Il mentionne sa fonction officielle à la main et signe.

► **Contrôle fédéral** Les listes sont alors renvoyées au comité, qui les transmet à la Chancellerie fédérale. Celle-ci passe en revue systématiquement les sceaux et les paraphes des fonctionnaires communaux. Elle lance aussi des coups de sonde au hasard pour contrôler quelques signatures, afin de voir notamment si c'est bien la même main qui a écrit son nom et qui a signé. Plus le nombre de signatures est proche du minimum requis, plus les fonctionnaires fédéraux sont vigilants.

Source : 24 Heures, 25. 1. 2005.

Dans les deux cas évoqués ici, la presse constitue un acteur-clé qui joue plusieurs rôles dans la mobilisation. Dans les deux cas aussi, les discours et les thèmes de la campagne portent autant sur le contenu matériel des dispositions proposées que sur un objet qui devient progressivement l'enjeu principal du débat public, la Constitution et les modalités de son application. Dans les deux cas enfin, les campagnes se déroulent sur fond de réorganisation des forces politiques confrontées soit à des acteurs émergents, soit à des luttes et des divisions internes

qui contribuent largement à dessiner les frontières et les acteurs d'un espace politique en voie de redéfinition.

### *Des mobilisations de papier*

On a vu au chapitre précédent que les principales critiques adressées au projet de règlement sur le contrôle des signatures de 1897 fut le fait de la «presse politique». A la lumière des deux campagnes de 1875 et de 1879-1880, on saisit mieux le rôle-pivot qu'elle a joué, et qu'elle continuera de jouer, dans les mobilisations postérieures à 1874. D'une manière analogue aux mobilisations cantonales d'avant 1874, un groupe politique adosse encore régulièrement ses activités à l'un ou l'autre organe de presse. C'est une aubaine pour le chercheur : on y trouve les arguments et les prises de positions, des récits d'assemblées ou de mobilisations. A l'approche du scrutin, les journaux deviennent des lieux privilégiés d'exposition d'argumentaires en relation avec les objets soumis à votation. Ils consacrent tous, parfois plusieurs jours de suite, une page entière qui détaille les lois et dessine des prises de position<sup>1042</sup>. Mais la presse est surtout un acteur central des campagnes et à ce titre un objet de l'enquête.

Les journaux font périodiquement état de la récolte des signatures, ce qui constitue, pour le chercheur, une indication précieuse du taux de mobilisation. Mais c'est aussi une ressource pour les acteurs engagés dans la campagne. Cette importance est visible *a contrario* quand, par exemple, la *Liberté* en se taisant sur la campagne engagée dans le canton de Fribourg en 1875, a sans doute voulu retarder l'évidence d'une mobilisation catholique qui aurait pu stimuler d'éventuelles contre-attaques des radicaux. En plus des commentaires, on trouve souvent, en première page du journal, des recommandations de vote, comme par exemple dans le *Vaterland* du 22 mai 1875 qui incite ses lecteurs et les électeurs à

---

<sup>1042</sup> Par exemple, pour le scrutin du 23 mai 1875 : *Bund*, «Zum eidgenössischen Referendum», article en trois parties paru entre le 30 avril et le 2 mai ; ou la *NZZ* qui consacre une série de quatre articles entre le 11 et le 15 mai ; le *Vaterland* en publie une en cinq parties entre le 12 et le 16 mai, etc.

se rendre au scrutin : «Un par un, aux urnes ! et écrivez sur vote bulletin deux fois : NON !!!»<sup>1043</sup>.

A ces mobilisations de papier s'ajoutent aussi d'autres modalités qui témoignent d'une part plus active encore dans le déroulement des campagnes : en annonçant la tenue des diverses assemblées qui se déroulent en prévision du scrutin ou en relatant les réunions des camps adverses pour, le cas échéant, en relativiser le succès et la portée et, à l'inverse, se réjouir des divisions et des bisbilles. Mais elle intervient également dans la récolte de signatures. L'ASZ est le siège du groupe autour de Heusler et il est demandé aux signataires d'envoyer les listes à la rédaction du journal qui les centralise avant de les retourner probablement à Berne. C'est sans doute analogue avec la *Züricher Post* qui fait office de siège du comité créé à Olten en vue de relancer la campagne de récolte dès le mois d'octobre 1879. Il arrive aussi que la presse signale à ses lecteurs les lieux où les listes sont déposées, à l'exemple de la *Gazette de Lausanne* du 19 juin 1877 qui relaie une information du comité référendaire constitué contre la loi sur la taxe d'exemption du service militaire. La liste des lieux montre l'importance des lieux de sociabilité typiquement masculine avec une prédominance de cafés, de salons de coiffure, des salons et cercles littéraires, voire des marchands de cigares (cf. la figure 8 à la page suivante).

#### L'Etat en campagne : le rôle controversé du Conseil fédéral

Les activités de la presse «politique» se déploie dans plusieurs directions : relais d'information, prises de positions politiques, recommandation de vote, acteur de la récolte et analyses des résultats. Sur nombre de ces points, la presse, et, à travers elle, les groupes politiques, vont se trouver confrontés de manière concurrentielle aux actions et aux intentions des autorités fédérales qui entendent peu à peu jouer un rôle plus affirmé dans le déroulement des campagnes. En réponse au premier échec de 1875 et dans le but de contrer les effets des coalitions référendaires, le Conseil fédéral va miser sur l'amélioration de l'information aux citoyens.

---

<sup>1043</sup> *Vaterland*, 22. 5. 1875. Notre traduction de : «Mann für Mann zur Urne und schreibt auf eure Stimzeddel zweimal Nein !!!».

Figure 8 : Lieux en Ville de Lausanne où sont déposées les listes de signatures pour le referendum contre la seconde loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire (1877)

424  
19.6.1877

**LAUSANNE**

Le comité qui s'est constitué à Lausanne pour organiser un pétitionnement demandant que la loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire soit soumise à la votation du peuple suisse, nous prie d'informer nos lecteurs que des formulaires de la pétition ont été déposés aux lieux suivants :

Greffier municipal, — Café Bolomey, rue du Pré. — Baud, coiffeur, rue du Pré. — Café Ducret, rue du Pré. — Café Simond, rue du Flou. — Café Hess, Cheneau-de-Bourg. — Café Moser, Cheneau-de-Bourg. — Hôtel du Nord, Saint-Pierre. — Café de la Banque, Saint-Pierre. — Vidoudez, coiffeur, Saint-Pierre. — Café Milliquet, Etraz. — Café Helfrich, Etraz. — Hôtel de l'Ours, Martheray. — Café Blanc, Martheray. — Café Morand, rue de Bourg. — Betting, coiffeur, Saint-François. — Cercle de Beau-Séjour. — Café du Théâtre. — Café de l'hôtel d'Angleterre, à Ouchy. — Café du Port, à Ouchy. — Pasteur, coiffeur, à Ouchy. — Pache, cafetier, à Ouchy. — Vuarchoz, cafetier, au Reposoir (Cour). — Noverraz, cafetier, Grand-Chêne. — Café du Grand Pont. — Chénin, marchand de cigares, Grand-Chêne. — Desponds, cafetier, Petit-Chêne. — Milliquet, cafetier, Petit-Chêne. — Blanc, cafetier, Petit-Chêne. — Hôtel des Messageries, Saint-François. — Café Borgeaud, Saint-François. — Cercle littéraire, Saint-François. — Virchaud, cafetier, gare d'Echallens. — Café Bel-Air. — Cercle de la Réunion. — Café Seover, Palud. — Café du Raisin, Palud. — Café du Commerce, Saint-Laurent. — Hôtel de France. — Café du Cygne. — Croix-fédérale. — Café de la Gronette. — Café Vaudois. — Café de la Riponne. — Hôtel Guillaume-Tell. — Café de la Tournelette. — Café Bize. — Café Hurvy. — Café Ruchonnet. — Café Dériaz. — Librairie Meyer. — Cercle de l'Art. — Librairie Rouge et Dubois. — Librairie Iné et Payot. — Librairie Tarin. — Bassin, marchand de cigares. — Hôtel des Trois Suisses. — Fuchs, coiffeur.

Des formulaires de la pétition ont été en outre envoyés dans toutes les communes du canton et seront mis à la disposition des citoyens.

Source : GdL, 19. 6. 1877

Encadré 27 : Les prodromes de la science électorale ?

Au fur et à mesure des referendums, à l'issue des scrutins, la presse commente les résultats. Le scrutin de 1875, premier du genre, fournit ainsi l'occasion à différents journaux d'élaborer des comparaisons du taux de participation entre la votation du 19 avril 1874 sur la révision de la Constitution, mais aussi, peu à peu, de mobiliser des catégories devant permettre d'expliquer les résultats. Les catégories mobilisées sont ainsi étroitement liées aux positions politiques esquissées durant la campagne. Sont ainsi évoqués le *Kulturkampf* et la lutte entre radicaux et conservateurs, l'opposition entre «centralistes» et «fédéralistes», entre cantons catholiques et réformés, mais aussi entre régions infra-cantonales à majorité confessionnelle (par exemple le vote de la minorité catholique francophone du Jura bernois), ou entre régions supra-cantonale (Suisse romande, Suisse francophone, Suisse allemande).

Mais la presse n'est pas le seul endroit où des analyses des résultats émergent. L'échec du projet de loi sur le vote lors du scrutin de 1875 va laisser des traces et susciter des réactions du Conseil fédéral. Il tente, de manière analogue aux commentaires dans la presse, de produire des explications. Dans son message de 1876 concernant les droits politiques des Suisses établis et en séjour, et la perte des droits politiques des citoyens suisses (*FF*, 1876, 4, pp. 75-82), il est d'avis que le rejet est d'abord dû au fait que la distinction entre l'établissement et le séjour n'avait pas été suffisamment clarifié. Mais, surtout, il pense que les dispositions sur les conditions d'exclusion ont réuni contre elles deux extrêmes : «Dans la Suisse française on ne voulait pas entendre parler d'une exclusion du droit de vote pour cause de faillite ou d'assistance publique ; [...] dans la Suisse allemande, au contraire, ce que l'on reprochait le plus au projet rejeté, c'était d'avoir été trop peu sévère». Il propose une réponse législative, présentée comme une «transaction» mais qui, on l'a vu, sera également rejetée. Ces commentaires vont émailler les différents messages ultérieurs du Conseil fédéral et vont lui fournir des outils pour élaborer la législation. Sans être ici en concurrence directe avec la presse, ces commentaires contribuent, par ce biais, à l'établissement de ce qui apparaît comme les débuts d'une science politique, entendu comme science *du* gouvernement. Avant d'être des objets d'analyse pour la science politique contemporaine, les résultats des scrutins étaient alors d'abord des outils politiques et cognitifs préparant à l'action.

Suite à un postulat déposé le 1<sup>er</sup> juillet de la même année, soit quelques semaines après le rejet de la loi sur le droit de vote, le Conseil fédéral est appelé à donner son avis sur «la question de savoir si, pour les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, il n'y aurait pas lieu de faire adresser au peuple suisse un manifeste officiel de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral»<sup>1044</sup>. Dans sa réponse, le Conseil fédéral rappelle que depuis 1874, trois lois ont été rejetées par le corps électoral et justifie le choix qu'il fait de répondre positivement au postulat en

---

<sup>1044</sup> Postulat cité par Von Salis (L. R.), *Le droit fédéral suisse, op. cit.*, vol. 2, p. 219.

développant deux arguments<sup>1045</sup>. D'abord, ce type de manifeste existe dans la plupart des cantons. Ensuite, plus intéressant pour nous, il défend cet instrument comme «essentiellement démocratique» qui doit contribuer à fournir des «explications qui peuvent être nécessaires pour que le vote [que le peuple] doit émettre sur des matières souvent très ardues soit éclairé autant que possible»<sup>1046</sup>. Cette conception d'un citoyen rationnel qu'il s'agit d'informer sous-tend ensuite une critique explicite à la presse et aux partis politiques engagés dans les campagnes en même temps qu'elle permet au Conseil fédéral de définir une position originale que le manifeste envisagé doit illustrer :

*«La presse et les hommes influents contribuent sans doute à ce résultat [i.e. l'explication des objets soumis]; mais on ne saurait disconvenir que leurs appréciations se ressentent généralement de l'esprit de parti et manquent de l'objectivité désirable. Les partisans d'une loi sont naturellement portés à exagérer les conséquences utiles qu'elle doit produire, tandis que les adversaires sont enclins à en dénaturer le sens et la portée et à en faire ressortir des désavantages souvent imaginaires. Placé entre ces voix contradictoires, n'ayant dans bien des cas à sa disposition que le journal d'un seul parti, l'homme consciencieux qui veut s'éclairer ne sait où trouver le commentaire sûr et exempt de toute passion qui lui est nécessaire pour bien se rendre compte de la valeur de toutes les dispositions d'une loi. C'est ce commentaire qu'on lui met entre les mains lorsque la loi est accompagné d'un message ou manifeste officiel rédigé très-objectivement et reproduisant en substance les raisons qui ont contribué dans l'Assemblée législative à le faire adopter. A nos yeux, la publication d'un manifeste officiel se justifie donc complètement. Ceux qui combattent la mesure déclarent y voir une pression officielle exercée sur les votants. Si l'on peut parler de pression, on devrait plutôt caractériser ainsi les procédés exclusifs des partis lors des votations populaires, mais on ne saurait, suivant nous, appeler réellement de ce nom le langage de la calme raison exposant les motifs pour lesquels la première autorité de la nation a cru devoir adopter les dispositions législatives sur lesquelles le suffrage populaire a à se prononcer. Il en est de ces manifestes comme des messages dont l'autorité exécutive de tout pays accompagne les projets de loi ou d'arrêté qu'elle présente à l'autorité législative. On ne saurait affirmer, en règle générale, que ces messages soient superflus, ni qu'ils constituent uniquement une pression de mauvais aloi exercée par le pouvoir exécutif sur les législateurs. Or, si les membres d'un Parlement tiennent à connaître les motifs qui ont présidé à l'élaboration d'une loi, à plus forte raison doit-on admettre que le même besoin existe aussi pour les citoyens d'un pays où la démocratie s'exerce par la voie du referendum»<sup>1047</sup>.*

Le Conseil fédéral tente donc de justifier un rôle nouveau, celui d'acteur engagé dans les campagnes, mais un acteur au statut particulier dont la légitimité

---

<sup>1045</sup> «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la publication d'un manifeste officiel à l'appui des lois et arrêtés fédéraux soumis à votation populaire», *FF*, 1877, 1, p. 210-213.

<sup>1046</sup> *Ibid.*, p. 211.

<sup>1047</sup> *Ibid.*, p. 211-212.

s'appuie sur une prétention à l'objectivité qui, naïve ou sincère<sup>1048</sup>, offre un tableau singulier des relations entre médias et institutions politiques. C'est le Conseil fédéral qui use d'une rhétorique qui va bientôt devenir le cœur de l'idéologie professionnelle des journalistes, tandis que les journalistes affichent clairement des positions politiques.

Ce projet sera refusé par les Chambres, de même que d'autres propositions analogues<sup>1049</sup>. Le Conseil fédéral doit donc se contenter de distribuer, en vertu de la loi sur les votations de 1874, un certain nombre d'exemplaires de la loi soumise au verdict du souverain, mais il ne peut l'accompagner d'un quelconque message explicatif. Il n'a pas été possible de repérer les acteurs ni les débats autour des différents projets portant sur la publication de ce manifeste. On peut faire l'hypothèse en tous les cas que tant certains partis politiques (on pense ici aux acteurs centraux des referendums entre 1874 et 1891, les catholiques-conservateurs) que la presse ont dû vertement s'opposer à ce qui devait leur apparaître comme une tentative de mener une bataille sur un terrain, l'information aux citoyens, qu'ils n'avaient aucunement l'intention de laisser ouvert à un Conseil fédéral qui, sous couvert d'une objectivité de façade, représentait surtout les intérêts des radicaux centralisateurs vainqueurs de 1874.

On peut dès lors comprendre de la même manière le rejet d'un autre projet, plus ancien, mais qui revient à ce moment-là sur la scène parlementaire : la publication officielle des délibérations des Chambres fédérales. Discutée depuis 1848, elle fut plusieurs fois refusée. L'argument le plus souvent évoqué est d'ordre financier : cela coûte trop cher. Mais sans doute qu'il y a, là aussi, des intérêts plus directement politiques qui entrent en jeu : cette publication constitue là encore une menace pour les groupes politiques et la presse dans cette lutte concurrentielle pour la diffusion de la parole publique et parlementaire et l'information au corps électoral<sup>1050</sup>. Si la publication des délibérations est finalement adoptée en 1891, la

---

<sup>1048</sup> On ne peut s'empêcher de penser aux conceptions sous-tendant le modèle de citoyenneté visible dans les projets du Conseil fédéral relatif au droit de vote : un citoyen identique sur l'ensemble du territoire fédéral, dont la compétence politique doit être dissociée des propriétés sociales autre que le sexe et l'âge et, ici, avec un présupposé de rationalité.

<sup>1049</sup> Pour le détail des projets et des travaux législatifs sur cette question jusqu'en 1892, voir Von Salis (L. R.), *Le droit fédéral suisse, op. cit.*, vol. 2, p. 219-221.

<sup>1050</sup> Cette question de la publication des délibérations des débats parlementaires se pose également dans les cantons. Notamment dans le canton de Vaud en 1831. Je me permets de mentionner ma propre enquête : «L'invention de l'initiative populaire dans le canton de Vaud 1830-1845», in

rédaction d'un manifeste officiel n'apparaîtra que dans la loi de 1976 sur les droits politiques<sup>1051</sup>.

### *Arguments connus et rhétorique nouvelle*

La presse joue un rôle central dans la mobilisation d'une autre manière encore : elle constitue une source privilégiée pour repérer les arguments et les prises de position des groupes politiques engagés dans les campagnes. Elle permet autrement dit de cerner les contours d'une offre politique qui se déploie lors des campagnes référendaires. A l'instar du double referendum de 1875 et de la campagne de 1879-1880, on peut tenter de repérer les logiques de cadrages des thèmes de mobilisation.

### Un prolongement du débat parlementaire

Prises d'abord isolément, les lois contestées en 1875 sont critiquées par ses adversaires avec des arguments analogues à ceux échangés lors des débats parlementaires. Sans surprise, les catholiques-conservateurs qui constituaient le gros de l'opposition sur les deux textes adoptés en décembre 1874, recourent à la même rhétorique. Si les conservateurs-réformés réunis autour de Heusler n'ont pas directement participé à la session des Chambres, leurs arguments mettent également en avant la nécessité de refuser le droit de vote aux assistés et aux faillis, critiquant les conséquences néfastes d'un droit de vote élargi aux non-bourgeois. C'est analogue lors du referendum de 1877 qui porte sur le second projet de loi fédérale sur le droit de vote. Les catholiques-conservateurs et le *Eidgenössischer*

---

Meuwly (O.) et Voutat (B.), *Les Constitutions vaudoises 1803-2003. Miroir des idées politiques*, Lausanne, BHV, 2003, pp. 99-118. Au niveau fédéral, plusieurs pièces peuvent être versées à ce dossier qui touche aux modalités historiques de l'institutionnalisation d'un espace public et des luttes autour du monopole de la parole publique. Voir AF E1 108-634.

<sup>1051</sup> Ce manifeste est encore aujourd'hui soumis à une critique plus large des modes d'intervention du Conseil fédéral lors des campagnes. Une initiative est en cours, lancée par un groupe proche de l'UDC. Cette question a fait également l'objet d'un rapport d'un groupe de travail mandaté par la Chancellerie fédérale, *L'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérales. Rapport du Groupe de travail de la Conférence des services d'information élargie (GT CSIC)*, Berne, Chancellerie fédérale, novembre 2001, 75 p.

*Verein*, créé dans le prolongement de la campagne de 1875, sont parmi les opposants les plus actifs et reproduisent là encore le même type d'argumentation. Les referendums permettent ainsi de continuer la lutte parlementaire par d'autres moyens. Il faudrait ici détailler, pour chaque referendum, les arguments des partisans et des adversaires de la loi, mais sans doute qu'à chaque fois les mêmes arguments se retrouvent.

Pourtant, une première différence majeure intervient entre les débats aux Chambres et les luttes élargies en dehors de l'enceinte parlementaire. D'abord, il n'est pas rare, et le referendum de 1875 en est le premier exemple, que plusieurs lois soient soumises en même temps au verdict du corps électoral. Et les groupes engagés s'investissent de manière différenciée dans l'opposition à l'un ou l'autre texte, ce qui contribue à produire de fait des «coalitions de veto», pour reprendre une expression d'époque reprise par Leonhard Neidhart<sup>1052</sup>. Ainsi, les catholiques ont d'abord insisté sur le refus de la loi sur le mariage et l'état-civil, l'ASZ insistant plutôt sur la loi sur le droit de vote. C'est ce que soutient aussi la *Gazette de Lausanne* dans son commentaire du scrutin du 23 mai :

*«Il ne faut pas non plus perdre de vue que la présentation simultanée des deux lois devait nécessairement nuire à toutes deux. Le referendum est un instrument qui ne tient pas compte des distinctions à faire et qui par sa nature même agit toujours plus ou moins brutalement. La votation de dimanche nous en fournit la preuve en nous montrant que les deux lois, quoi qu'elles soient essentiellement différentes quant à leur objet, ont néanmoins groupé dans tous les cantons des minorités presque égales en nombre. Ce fait nous frappe surtout dans le canton de Vaud où malgré les recommandations du Grand Conseil, la loi sur le droit de vote a rencontré à peu près la même opposition que celle sur le mariage. [...]»<sup>1053</sup>.*

Lors des referendums ultérieurs, ce problème de la présentation simultanée de plusieurs objets est discuté par les Chambres et le Conseil fédéral. En 1877, en prévision de l'adoption de la loi sur les fabriques et de la loi sur le vote, sachant que le referendum allait être demandé, plusieurs intervenants, tous radicaux et favorables aux deux lois, discutent de l'opportunité pour les Chambres d'adopter les lois à différents moments, de sorte à provoquer ensuite des referendums

---

<sup>1052</sup> Neidhart (L.), *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, op. cit.

<sup>1053</sup> *GdL*, 25 . 5. 1877.

séparément<sup>1054</sup>. Ziegler, fervent partisan de la loi sur les fabriques soutient alors qu'il n'est pas «adapté de soumettre toute une série de lois au referendum. Les oppositions peuvent s'agréger très facilement contre les différentes lois et cela pourrait conduire au rejet de tous les projets, alors que chaque loi prise individuellement n'aurait pas été rejetée». Mais Klein et Philippin, eux aussi partisans de la loi, insistent précisément sur son urgence et proposent de l'adopter rapidement. Le Conseiller national Suter, de même, craint de réunir la loi sur les fabriques, celle sur la taxe et celle sur le vote, ces deux dernières ayant déjà été repoussées par le peuple : «Le referendum est une institution qui doit être maniée avec précaution, si on ne veut pas qu'elle provoque des dégâts». C'est aussi l'avis de la *Gazette de Lausanne* :

*«Si d'ailleurs le peuple suisse rejetait la loi pour une seconde fois, nous ne le pleurerions pas longtemps. Cette éventualité du reste ne nous surprendrait pas, la loi rencontrant chez nos Confédérés de la Suisse allemande moins libéraux que nous en matière d'exercice des droits politiques, de très nombreux adversaires. Le fait qu'elle est présentée au peuple simultanément avec la loi sur les fabriques et celle sur l'impôt militaire, c'est-à-dire en fort mauvaise compagnie, n'est pas fait pour lui porter bonheur»<sup>1055</sup>.*

Le Conseiller fédéral Schenk relève qu'il est «légalement possible de voter à des moments différents sur les lois adoptées au même moment par l'Assemblée fédérale ; selon les circonstances, il peut s'avérer matériellement impossible de soumettre au peuple tous les projets un seul et même jour ; pourtant le Conseil fédéral ne pourrait, sans raison de nature matérielle, prévoir plusieurs scrutins». Sans doute qu'il anticipe là les critiques éventuelles des opposants qui n'auraient pas manqué de voir une manœuvre politique.

Si les débats concernant la mise sur agenda des différentes lois peut constituer un élément tactique que les uns et les autres pensent utiliser à leur profit, la présentation simultanée de lois aux contenus parfois fort différents va également conduire les partisans et les adversaires à adopter une rhétorique qui vise à justifier les positions dans un discours plus englobant. Cette rhétorique renoue certes, à des degrés divers, avec les enjeux thématiques lors de la période de révision : des accents *kulturkampfistes* sont régulièrement invoqués, comme par exemple lors de la campagne dite du «bailli scolaire» de 1882. De même, la

---

<sup>1054</sup> Session du Conseil national du 15 mars 1877, *Bund*, 16. 3. 1877. Les citations qui suivent sont extraites de cet article.

<sup>1055</sup> *GdL*, 18. 10. 1877.

résistance à un processus de centralisation législative, qui fut l'une des pierres d'achoppement lors de la révision de 1872-1874, constitue l'un des motifs avancés dans la presse libérale romande pour soutenir différents referendums<sup>1056</sup>.

Au-delà des deux exemples retenus, il faudrait revenir de manière systématique sur les relations croisées entre dynamique référendaire et luttes proprement électorales. Les referendums sont, par définition, irréguliers, et les débats qu'ils suscitent influent plus ou moins directement sur les positionnements politiques lors des campagnes électorales pour les élections au Conseil national<sup>1057</sup>. Par exemple, les élections de 1872 sont entièrement dominées par la question de la relance du processus de révision. Celles de 1878 tombent au plus fort de la campagne de récoltes de signatures lancée pour refuser les subventions fédérales à la compagnie ferroviaire chargée du percement du tunnel du Gothard. Ou encore, les élections de 1884 se déroulent dans le prolongement du scrutin dit «du chameau à quatre bosses» qui consacrent le renouveau des catholiques et des conservateurs après leur victoire de 1882 relative au «bailli scolaire». Il faudrait sans doute aussi prolonger l'analyse et voir comment des enjeux soulevés par des oppositions référendaires au niveau cantonal influent sur les campagnes électorales au Conseil national. En bref, sans doute que l'offre politique, de manière variable dans le temps et l'espace, se structure selon deux axes : l'un concerne les relations entre campagnes cantonales (électorales ou référendaires) et fédérales (électorales ou référendaires) ; l'autre les relations entre élections (cantonales et fédérales) et votations (cantonales et fédérales). D'où la complexité de l'analyse de la vie politique qui se structure au gré des conjonctures et de manière fluctuante autour de ces deux dimensions.

### La Constitution comme problème politique et juridique

Si les prises de position des groupes et les commentaires de presse montrent que les confrontations référendaires s'appuient sur les arguments échangés au

---

<sup>1056</sup> On pense ici en particulier à l'opposition des libéraux et des radicaux dans le canton de Vaud à la loi sur la taxe d'exemption du service militaire qui prévoyait un partage des recettes entre les cantons et la Confédération. Ou au compromis du Gothard voté en 1879 qui prévoyait un subventionnement fédéral pour les futures lignes ferroviaires touchant la Suisse romande.

<sup>1057</sup> On dispose pour ce faire du remarquable travail de Gruner (E.), *Les élections au Conseil national, op. cit.*, vol. 1, chapitre 8 «Wahlthematik und Wahlkämpfe», pp. 648-918 qui couvre toute la période 1848-1919.

niveau parlementaire, une rhétorique émerge qui thématise un enjeu nouveau : la Constitution. A l'instar du commentaire du *Vaterland* revenant sur la dernière session parlementaire fédérale<sup>1058</sup>, les prises de positions et les mots d'ordre lors des scrutins référendaires ont souvent en commun de poser la Constitution fédérale et les lois d'application qui en découlent comme un problème. C'est particulièrement vrai lors de ces fameux scrutins multiples. Au-delà des enjeux propres au domaine que touchent les lois contestées, les prises de position tendent à les inclure dans une critique d'abord politique, puis juridique de la Constitution.

Les catholiques conservateurs sont particulièrement attentifs à la manière dont le législateur entend appliquer les différents articles constitutionnels. Les projets sont par trop anti-cléricaux ou centralisateurs ? On les rejette en bloc, quel qu'en soit le contenu. Ainsi par exemple, il faudrait revenir de manière plus détaillée sur le scrutin dit du «chameau à quatre bosses» et sur les coalitions de veto qui se sont mobilisées à ce moment-là. Le corps électoral a dû se prononcer simultanément sur quatre objets qui n'ont matériellement rien à voir entre eux. Les promoteurs du referendum ont sans doute construit leur argumentation en faisant de ces quatre lois autant de nouvelles tentatives d'élargissement des compétences fédérales auxquelles il s'agissait de s'opposer. D'autant plus que la votation intervient deux ans après le scrutin dit du «bailli scolaire», qui a relancé l'opposition catholique-conservatrice et fédéraliste dans une lutte renouant avec la rhétorique de 1872-1874<sup>1059</sup>.

A ces différents scrutins, lors desquels ce sont des lois d'application qui font débat, s'ajoute progressivement une discussion sur la Constitution de 1874. C'est particulièrement le cas pendant la campagne de Joos et Curti où la question de fond (le monopole) cède la place à la question de la révision suscitée par la démarche inédite des promoteurs de l'initiative. Vus au travers du *Bund*, les débats sont riches et les prises de position nombreuses, qui se concentrent sur deux temps forts : au moment de la discussion parlementaire relative à la pétition dite de Langenthal (octobre-décembre 1879) et dans son prolongement immédiat lorsqu'il apparaît que la récolte des signatures va se poursuivre ; puis lors du traitement de

---

<sup>1058</sup> *Vaterland*, 1 et 3 janvier 1875, art. cit.

<sup>1059</sup> Il ne faut pas non plus exagérer le poids de la rhétorique dans la mobilisation : on a vu qu'à l'occasion de ce scrutin, une seule signature suffisait à s'opposer aux quatre lois contestées.

l'initiative par les Chambres fédérales et la campagne qui précède le scrutin populaire proprement dit (entre août et octobre 1880).

Sans entrer ici dans les détails d'une polémique qu'il faudrait saisir au plus près en prenant en compte d'autres sources, des lignes argumentatives récurrentes sont repérables. D'un côté, le Conseil fédéral et la majorité des Chambres s'appuient sur une argumentation qui ne bouge pas entre octobre 1879 et octobre 1880. Le refus d'entrer en matière sur la pétition de Langenthal s'appuie sur le fait que l'article 120 de 1874 ne prévoit pas de modification partielle de la Constitution par la voie d'une initiative populaire. Celle-ci n'est prévue que pour la révision totale. De plus, une révision partielle est en fait possible, que ce soit par le biais d'une motion ou d'une initiative parlementaire ou que ce soit par le biais d'une pétition demandant aux Chambres de légiférer sur l'un ou l'autre problème. Cette position est contestée par les partisans de l'initiative qui prétendent que, sous le régime alors en vigueur, la distinction entre une révision totale ou partielle n'est pas si évidente, simplement parce que de fait, une révision totale n'est jamais totale au sens strict : seuls quelques articles sont en règle générale modifiés<sup>1060</sup>.

Au-delà de la discussion des articles 119 et 120 relatifs à la révision, des considérations plus larges sur la nature de la Constitution apparaissent. Ainsi, le *Bund*, opposé à l'initiative, soutient que l'œuvre de 1874 est un compromis qu'il s'agit de préserver. La Constitution n'est pas qu'un texte juridique soumis simplement à interprétation, elle a une dimension politique qu'il convient de garder à l'esprit<sup>1061</sup>. Mais ces compromis sont souvent «paresseux», selon les partisans de l'initiative partielle, et ne donnent que des «demi-résultats»<sup>1062</sup>. A cette conception de la Constitution conçue comme la garantie de stabilité et qui est en régime constitutionnel, l'équivalent de l'hérédité sous la monarchie<sup>1063</sup>, les autres opposent au contraire l'idée que les révisions successives sont une garantie de progrès<sup>1064</sup>.

Plus largement enfin, c'est bien les formes et la nature de l'Etat qui sont en jeu : cette stabilité constitutionnelle acquise en 1874 rend justice à l'Etat fédéral qui

---

<sup>1060</sup> *Bund*, 23. 10. 1879 notamment.

<sup>1061</sup> *Ibid.*

<sup>1062</sup> Intervention de Rodolphe Brunner lors des débats du Conseil national, *Bund*, 17.12.1879

<sup>1063</sup> *Bund*, 23.10.1879.

<sup>1064</sup> Brunner au Conseil national, *Bund*, 17. 12. 1879.

s'appuie sur une structure de souveraineté duale, la population et les cantons. Avec une initiative partielle en mains du seul corps électoral, cet équilibre est menacé : non seulement elle conduirait à une agitation permanente permettant à n'importe quel groupe de faire valoir des intérêts particuliers, mais elle mettrait aussi en cause l'Etat fédéral qui risquerait ainsi de se transformer en Etat unitaire<sup>1065</sup>.

Ce jeu croisé lors de cette campagne produit un effet important : les uns et les autres font de la Constitution la garante de la stabilité des institutions et l'inscrivent dans la continuité de l'Etat fédéral de 1848<sup>1066</sup>. Les ressources qui y sont engagées par les uns et les autres sont identiques : on s'appuie sur le texte juridique et on en conteste les interprétations concurrentes. Les deux camps recourent notamment à une interprétation des textes antérieurs à 1874 : la Constitution de 1848, mais parfois aussi les projets de Pacte fédéral au début des années 1830, ou encore les débats de la commission chargée de la révision ou de la Diète en 1848. Si le Conseil fédéral s'appuie sur l'expertise demandée à Johann Conrad Kern, alors ambassadeur à Paris, mais témoin vivant de la création de l'Etat fédéral en 1848 alors qu'il officiait comme secrétaire de la commission de révision, d'autres invoquent l'avis de Johann Jakob Blumer qui soutient l'idée que l'article 120 n'exclut pas une révision partielle<sup>1067</sup>. Cette mobilisation de ressources proprement juridiques dans le débat politique n'est certes pas chose nouvelle, mais elle signale en filigrane la place croissante que le droit constitutionnel naissant va occuper dans les débats futurs sur les institutions politiques et, plus largement, sur la définition et la légitimation des formes institutionnelles de la démocratie en Suisse<sup>1068</sup>.

---

<sup>1065</sup> Notamment le *Bund*, 29. 12. 1879 et 14. 1. 1880.

<sup>1066</sup> Cet effet d'intégration portée par la reconnaissance de la Constitution de 1874 comme fondement de l'Etat se manifeste en particulier dans le camp catholique. En 1884, la question de la révision partielle, amorcée par Joos, est relancée par la motion Keel, Zemp, Pedrazzini, trois leaders catholiques conservateurs aux Chambres fédérales. Elle conduira, in fine, à la modification de l'article 120 en 1891 et à l'introduction de l'initiative populaire pour la révision partielle de la Constitution.

<sup>1067</sup> Cette interprétation de celui qui fit partie du Tribunal fédéral dès 1848 et le premier président du Tribunal fédéral permanent de 1875 se trouve dans son *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, vol. 2, p. 107. Cité par Kölz (A.), *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, op. cit., vol. 2, p. 638.

<sup>1068</sup> Cette question mériterait bien sûr de plus amples développements pour rendre compte de la contribution spécifique des juristes de droit public à la construction de l'Etat en Suisse à la fin du dix-neuvième siècle. L'histoire du droit public saisie sous cet angle est inexistante en Suisse, à l'exception notoire d'un passage d'un article de Gruner. Gruner (E.), «Die Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874-1974 mit besonderer Berücksichtigung von Parteien und

### Le droit, les juristes et la construction de l'Etat

Cette entrée en scène remarquée des juristes sur la scène politique doit nous amener à des considérations plus générales sur la place du droit et des juristes dans le processus de construction de l'Etat. Que ce soit lors des débats relatifs à la composition du corps électoral, à son fonctionnement ou à ses attributions (en particulier l'introduction des instruments de législation directe) ; que ce soit lors des débats relatifs à la répartition des compétences en matière de recours au niveau fédéral ; que ce soit enfin lors des luttes entre partisans et adversaires de la centralisation du droit privé, le droit, sous différents aspects, devient une figure centrale. A la fois ressource et contrainte pour les acteurs soucieux de préserver ou de modifier les règles du jeu politique, il s'impose progressivement comme le seul moyen légitime de régulation des rapports sociaux et politiques. Cette croyance dans la force du droit a sans doute de multiples origines. Parmi celles-ci, le développement des professions juridiques et leur investissement dans le jeu politique a sans doute pu jouer un rôle important. Dès les années 1830, les détenteurs d'une formation juridique (avocats, juges ou notaires) obtiennent des mandats politiques au niveau cantonal et sont sans doute pour beaucoup dans l'avancée du processus de parlementarisation. De même, au niveau fédéral, la maîtrise du droit devient une ressource essentielle pour exercer l'activité de parlementaire. Mais les juristes investissent également le jeu politique à partir de positions externes au Parlement, comme lors du lancement de la pétition de la *SSJ* en 1868 qui fut l'un des déclencheurs du processus de révision constitutionnelle. Enfin, surtout à partir de 1874, un autre espace s'ouvre au sein des professions juridiques : le bouleversement institutionnel provoqué par la nouvelle Constitution (répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, introduction du referendum facultatif puis de l'initiative pour la révision de la Constitution) accompagne l'émergence de spécialistes de droit public. Que ce soit au travers de la création de chaires de droit public dans des Facultés de droit jusqu'alors essentiellement consacrées au droit privé ; que ce soit, corollaire, dans la publication de thèses ; ou plus largement dans l'apparition de supports nouveaux à

---

Volksinitiative», *Revue de droit suisse*, 93, 1974, pp. 433-469 et d'un article isolé de Schindler jr. (D.), «Die Staatslehre in der Schweiz», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 25, N. F., 1976, pp. 255-279.

même de diffuser un discours proprement juridique sur les questions politiques du moment : la création d'une revue spécialisée<sup>1069</sup>, la rédaction de manuels et/ou de traités de droit public sont les exemples les plus manifestes de ce qui apparaît comme un processus de clôture progressive du champ juridique sur des enjeux proprement juridiques. Toutefois, en produisant un discours sur les institutions, en jugeant de l'efficacité respective du referendum et de l'initiative à l'aune d'un modèle de production du droit et des relations souhaitables entre le Parlement et le corps électoral, en débattant sur la nature de la Constitution et sa révisibilité<sup>1070</sup>, en intervenant pour dire qui des autorités politiques ou des autorités judiciaires ont compétence pour trancher les recours relatifs au droits politiques ou en précisant les relations entre les cantons et le pouvoir fédéral, les juristes traduisent aussi des débats politiques en débats juridiques et contribuent de manière décisive à la construction d'un Etat dont la légitimité s'appuie de plus en plus sur une domination légale-rationnelle.

Dans cette section, j'ai surtout évoqué des mobilisations de papier. La presse en est l'un des principaux vecteurs. Elle constitue une ressource essentielle pour le chercheur, d'autant plus qu'elle est à la fois un lieu, un reflet et un relais des luttes politiques et de l'expression d'une offre politique spécifique. Mais ces mobilisations se déploient également d'une autre manière, visible dans les réorganisation et la restructuration qui affectent les groupes politiques à partir de 1874.

### 5.3. La transformation des entreprises politiques

Les luttes référendaires à partir de 1874 modifient les règles du jeu politique instituées jusqu'alors et poussent les différents acteurs à s'adapter, à entreprendre,

---

<sup>1069</sup> Entre 1875 et 1882, une nouvelle revue, la *Schweizerische Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege*, édité notamment par des juges du Tribunal Fédéral, concurrence un temps la seule revue juridique à envergure nationale publiée jusqu'alors et essentiellement consacrée au droit privé, la *Revue de droit suisse*, créée au lendemain de la création de l'Etat fédéral de 1848. L'histoire de la *SZGR* reste à écrire, d'autant plus qu'elle disparaît l'année où la *Revue de droit suisse* est reprise en mains par un nouveau comité dirigé par Andreas Heusler.

<sup>1070</sup> En particulier lors de la décennie qui précède l'introduction de l'initiative pour la révision de la constitution introduire en 1891.

à modifier leur mode de fonctionnement. C'est d'abord le Conseil fédéral, on l'a vu, entièrement radical, qui se voit confronté aux échecs successifs des lois d'application censées matérialiser le succès de 1874. Il décide alors de se donner les moyens d'intervenir de manière directe dans les campagnes référendaires et il entre notamment en concurrence avec la presse politique et les différents groupes politiques en opposition. Ceux-ci sont également amenés à se structurer dans un espace qui de fait, s'étend au-delà des frontières cantonales dans le prolongement des luttes de 1872-1874.

Il s'agit ici d'interroger deux hypothèses concurrentes relatives aux partis politiques en Suisse. La première, soutenue par Gruner, affirme que les «partis politiques suisses sont les enfants des droits populaires». L'autre, défendue par Jost, insiste par contre sur le poids des associations qui constituent le socle des futures organisations partisanses et que la forme «parti» n'est qu'une façade qui cache des intérêts particuliers, notamment économiques<sup>1071</sup>. Or, l'une et l'autre ne sont pas contradictoires : avec Gruner, on doit s'intéresser aux usages et aux effets, particuliers à la Suisse, des instruments de législation directe sur l'émergence de groupes organisés engagés dans la conquête des soutiens politiques<sup>1072</sup> ; avec Jost, on n'oubliera par contre pas les formes d'association et de regroupements qui précèdent un engagement dans la lutte proprement politique. Plutôt que de s'interroger sur la naissance d'un parti ou de subsumer de manière trop générale la forme partisane à l'existence d'intérêts préconstitués, on interrogera ici les transformations des groupes engagés dans la conquête des soutiens politiques à partir des campagnes évoquées.

---

<sup>1071</sup> Jost (H. U.), «Critique historique du parti politique», *Annuaire suisse de science politique*, 26, 1986, pp. 317-332 et Gruner (E.), *Die Parteien in der Schweiz*, *op. cit.*

<sup>1072</sup> Gruner est d'ailleurs loin de réduire l'émergence des partis dans la seule relation avec les droits populaires. Cette hypothèse est centrale dans son livre sur les partis politiques en Suisse. Par contre, il consacre de nombreux développements à l'origine des partis dans son enquête sur les élections au Conseil national que ni l'histoire ni la science politique suisse ne semblent retenir. En particulier, «Die Vorbereitung der Wahlen und ihre organisatorische Träger», in Gruner (E.), *Les élections au Conseil national*, *op. cit.*, vol. 2, chapitre 9, pp. 919-1001.

### *Des luttes référendaires aux élections : la création de l'Eidgenössischer Verein*

Au printemps 1875, en pleine campagne de récolte de signatures, le groupe autour de Heusler et de l'ASZ décide lors d'une réunion tenue à Olten le 19 mars de créer une nouvelle société dont l'objectif est «de réunir de manière durable les camarades d'opinion dispersés dans toute la Suisse»<sup>1073</sup>. Le 6 mai, une assemblée constitutive consacre la naissance du *Eidgenössischer Verein*. Des sections se constituent alors à Berne, Bâle et Zurich, tandis qu'à Neuchâtel, c'est l'*Association libérale démocratique*, déjà existante, qui fait office de section cantonale.

Cette entrée en politique est doublement nouvelle pour les principaux promoteurs : la plupart n'exercent aucun mandat politique, seuls quelques-uns occupent au mieux un siège ou un poste au niveau cantonal et elle s'effectue d'emblée sur un terrain politique relativement inconnu, le terrain fédéral. Parmi les premiers membres en vue du comité central ou des sections locales, on ne trouve en effet aucun parlementaire fédéral<sup>1074</sup>. De manière certaine s'y retrouvent par contre un Conseiller d'Etat schaffhousois (Gysel), un député au Grand Conseil bernois (Rudolf von Sinner) et un ancien maire de Bâle-Ville (Carl Friedrich Burckhardt). Trois sont professeurs à l'Université (Andreas Heusler, Georg von Wyss sont professeurs de droit et Eduard Vischer de philologie). Enfin, un avocat neuchâtelois (Jeanneret) et un certain Dr. Spöndlin complètent cette liste<sup>1075</sup>.

Dans les années qui suivent sa création, le *Verein* va se mobiliser essentiellement lors des différentes votations populaires, soit en récoltant des signatures, soit en prenant position sur les objets soumis, soit en adressant des pétitions aux autorités fédérales.

Adoptés lors de la réunion d'Olten, les statuts précisent la nature de l'opinion de ceux que le *Verein* souhaite rassembler. Ce sont «les Suisses de tous les cantons qui souhaitent, sur la base de la Constitution de 1874, promouvoir

---

<sup>1073</sup> Vischer (W.), *Der Eidgenössische Verein 1875-1885. Vortrag gehalten in der Generalversammlung zu Olten am 7. Juni 1885 durch den Vorsteher des Vereins*, Basel, Druckerei der "Allg. Schweizer Zeitung", 1885, p. 5. Notre traduction.

<sup>1074</sup> Malgré la richesse des informations contenue dans Rinderknecht, il n'y a que très peu de choses sur les biographies des différents membres.

<sup>1075</sup> Ces membres sont les plus actifs au niveau du comité central et des sections bâloise, bernoise et zurichoise. A noter, parmi les membres du comité zurichois, la présence de Bernhard Spyri, fonctionnaire communal et mari de Johanna, poétesse et autrice du célèbre roman pour enfants *Heidi* (1827-1901).

ensemble le bien-être de la patrie et qui se fixent comme objectif le maintien et le renforcement d'une amitié confédérale»<sup>1076</sup>. Derrière l'apparente simplicité d'un but qui ressemble à ce que de simples sociétés savantes auraient pu défendre, un problème se pose rapidement. Toujours selon Vischer, il s'agissait avant tout de réunir les «éléments conservateurs de la Suisse réformée», donc à l'exclusion des catholiques. Car ceux-ci étaient à l'époque les seuls conservateurs «à posséder une organisation»<sup>1077</sup>. Mais ce n'est pas la seule raison :

*«ce n'est pas que [le Verein] souhaitait d'emblée exclure les catholiques [...], mais nous considérons que, là où ils sont représentés en masse, il était préférable qu'ils s'organisent comme bon leur semble, pour discuter entre eux de la défense d'intérêts qui ne sont pas toujours les nôtres. Là où réside un intérêt commun, alors une collaboration n'est pas exclue».*

Cette première prise de position au sein du camp des opposants au régime radical en place, consistant surtout en la revendication d'un label, va s'affiner en 1879 avec l'édition d'un programme. C'est encore à l'occasion d'un referendum, celui sur le rétablissement de la peine de mort, que le *Verein* se mobilise. Après avoir soutenu le referendum et salué son succès, il se réunit pour discuter de la proposition de la section zurichoise visant à «développer dans un programme les principes généraux figurant dans les statuts». Ceci dans l'optique de se préparer au mieux pour les prochaines échéances et afin «d'un côté de préciser à nos membres plus clairement ce qu'il faut soutenir, mais aussi pour rendre des comptes plus précis envers ceux qui sont à l'extérieur, et notamment nos adversaires»<sup>1078</sup>. Le programme, un feuillet de quatre pages sobrement intitulé «Programm des Eidgenössischen Vereins» est divisé en quatre thèmes et quatorze points<sup>1079</sup>.

Il affiche clairement la Constitution de 1874 comme socle de l'Etat fédéral, mais affirme son opposition à toute tendance qui «par une application brutale» en dépasserait les fondements. Sous le deuxième chapeau intitulé «législation», il distingue celle à venir, celle à modifier et défend un certain nombre de principes sur l'interprétation à faire de quelques articles constitutionnels. Distinguant, dans

---

<sup>1076</sup> *Ibid.*, p. 5. Notre traduction de la citation suivante : «*Der Verein bezweckt die Vereinigung von Schweizern aller Kantone, welche auf Grundlage der Bundesverfassung von 1874 gemeinsam die Wohlfahrt des Vaterlandes anzustreben wünschen und sich die Erhaltung und Kräftigung eines freundeidgenössischen Sinnes zur Aufgabe stellen*».

<sup>1077</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1078</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>1079</sup> *Programm des Eidgenössischen Vereins*, BNS V Schweiz 861. Les quatre chapitres s'intitulent : 1. La Constitution fédérale ; 2. La législation fédérale ; 3. L'administration fédérale ; 4. La politique.

la législation à venir, le nécessaire du souhaitable, il demande aux autorités fédérales de se consacrer au premier et, en particulier, à la loi sur la distinction entre l'établissement et le séjour et les droits civils de ces deux catégories ainsi que la législation relative à l'article 64 qui touche notamment à la capacité civile et à la poursuite pour dettes<sup>1080</sup>. Il revient également sur la révision qu'il estime nécessaire de la loi sur les élections et les votations fédérales de 1872, proposant notamment de discuter l'introduction d'un «livret de vote fédéral» ou de réaffirmer que c'est bien aux nouveaux citoyens et non aux autorités communales d'apporter la preuve de la capacité civique. Si ces dispositions programmatiques constituent le miroir des premiers engagements politiques du *Verein*, d'autres en préfigurent les prochains : ils rejettent le projet d'une loi scolaire fédérale en application de l'article 27, comme il conteste «la tendance socialiste» qui défend l'intervention de l'Etat, «concurrentielle ou monopolistique» dans les activités des citoyens<sup>1081</sup>. Ensuite, sous le titre «Politique», il réitère d'abord son souhait de travailler au maintien et au renforcement des fondements de l'Etat et à la réunion de «tous les partis et les parties de la patrie de saine tradition»<sup>1082</sup>. Enfin, préfigurant un discours sur la neutralité, il déclare que «le point fort de la politique extérieure de la Suisse se situe dans une vraie politique intérieure confédérale, qui resserre toutes les parties de la patrie et qui soit à même de n'inciter envers l'extérieur, ni regards envieux ni recherche de soutien».

En quatre ans, de la proclamation de buts vagues, le *Verein* propose alors, avec ce programme de 1879, une offre politique clairement indexée sur les enjeux fédéraux en cours ou à venir et il définit par là une position précise sur un marché émergent où il entre en concurrence, bon gré mal gré, avec les autres entreprises politiques existantes ou en voie de structuration. La clarification de l'offre politique alimentée surtout par les enjeux liés à l'application controversée de la Constitution fédérale mise au jour par les referendums constitue un premier signe de la politisation du *Verein*. Pour mettre en œuvre ce programme, il ne va toutefois pas

---

<sup>1080</sup> Autant de domaines étroitement liés au droit de vote et dont le *Verein* a toujours refusé l'unification fédérale.

<sup>1081</sup> Le programme insiste en outre sur la défense d'une commune forte et la nécessité de lutter contre la population flottante (art. 41 et 43 qui attendent encore à ce moment-là une issue législative) de même que la protection des communautés religieuses.

<sup>1082</sup> Traduction un peu malheureuse de «Einigung aller sittlich gesunden Theile und Parteien des Vaterlandes».

se contenter des campagnes référendaires. Il discute d'un investissement dans la politique électorale et envisage à plusieurs reprises de présenter des candidats pour les élections au Conseil national.

Le *Verein* en débat dès 1875. Le comité y renonce, considérant qu'il était «trop tard pour s'ajuster à la campagne «ultradémocratique» du *Volksverein* et le risque était trop grand de se voir couvrir de honte». Par un appel diffusé dans l'*ASZ*, le *Verein* annonce alors son refus d'entrer directement dans la bataille<sup>1083</sup>. Trois ans et quelques referendums plus tard, le leader de la section bâloise et maire de la ville, Carl-Friedrich Burckhardt, est convaincu qu'on «ne peut plus et ne veut plus nous faire taire, on doit compter avec nous»<sup>1084</sup>. Mais, à l'image du canton de Zurich, la situation n'est pas rendue facile, selon von Wyss, par la faible participation aux élections, les circonscriptions électorales et l'insuffisante présence du *Verein* tant en ville qu'à la campagne. Le comité central se range à ses arguments et renonce encore à présenter des candidatures autonomes<sup>1085</sup>. En 1881, puis en 1884, même scénario : malgré une tentative de rapprochement avec les catholiques, aucun candidat du *Verein* ne sera porté à ce titre sur une liste électorale. Sur les dix premières années de son existence, ce sont bien les referendums qui ont fourni à ce groupe les principales satisfactions.

L'important ne réside toutefois pas tant dans la participation effective aux élections que dans le fait qu'elle devient un thème de discussion. Cette conviction se traduit progressivement par la critique du système majoritaire et des revendications visant à favoriser la représentation des minorités. Ces revendications sont facilitées par la présence dans le *Verein* de Georg von Wyss, membre de la section zurichoise de l'*Association pour la réforme électorale* créée en 1869<sup>1086</sup>. Ainsi, le programme de 1879 place également en bonne place les

---

<sup>1083</sup> *ASZ*, 9.10.1875, cité par Rinderknecht (P.), *Der Eidgenössische Verein, op. cit.*, p. 23-24. Notre traduction.

<sup>1084</sup> Lettre du 1er novembre 1878 de Burckhardt à Georg von Wyss, citée par Rinderknecht (P.), *Der Eidgenössische Verein, op. cit.*, p. 74

<sup>1085</sup> Procès-verbaux du comité central CC I, p. 63 sq., cité par Rinderknecht (P.), *Der Eidgenössische Verein, op. cit.*, p. 74. Notre traduction.

<sup>1086</sup> Cette association était un repère de conservateurs, mais plus largement des victimes du système majoritaire. Si bien qu'on y trouvait notamment l'un des leaders du mouvement ouvrier naissant, Hermann Greulich, aux côtés d'un aristocrate ultra-conservateur comme von Wyss. Dans une lettre qu'il reçoit d'un de ses amis, celui-ci se dit «presque tenté de venir à Zurich pour vous voir discuter [...] ensemble avec M. Greulich du bien du pays», lettre de Ringier-Suter à von Wyss du 9 août 1879, citée par Rinderknecht (P.), *Der Eidgenössische Verein, op. cit.*, p. 86. Notre traduction.

modifications du système électoral dans le chapitre consacré aux lois à réviser. De même, des pétitions sur le sujet seront adressées aux autorités fédérales en 1880.

Le scrutin de 1875 a donc conduit à l'affirmation et à la structuration d'un groupe de notables jusqu'alors absents du terrain politique en entreprise qui s'engage dans la lutte électorale suite aux succès des campagnes référendaires en choisissant d'emblée le terrain fédéral. Mais les usages de la législation directe ont également affecté des groupes plus institués, rompus à l'exercice du pouvoir, et en particulier les radicaux autour du *Volkssverein* qui vont se déchirer à l'occasion de la campagne sur le monopole de l'émission des billets de banque.

### *Les déchirements de la famille radicale*

Les lendemains de la révision de 1874 sont dures pour le *Volkssverein*. Fragilisés par les rejets, en votation populaire, de plusieurs lois d'application du nouveau texte dont les radicaux étaient les principaux inspirateurs, ils vont en outre subir une série de revers électoraux dans les cantons et au niveau national. Moment significatif, les élections au Conseil national de 1878 marquent un « tournant »<sup>1087</sup> : pour la première fois les radicaux se retrouvent potentiellement en minorité à la Chambre basse. Ils n'ont plus que 66 sièges contre 75 auparavant, la droite conservatrice, catholique et réformée en récupèrent 6 pour un total de 39 et les libéraux, dont le vote peut s'avérer dès lors déterminant pour atteindre une majorité, 3 pour un total de 30<sup>1088</sup>.

C'est dans ce contexte que Joos dépose sa motion puis entame sa campagne. Elle va affecter l'unité formelle d'un groupe aux abois et mettre au jour les divisions que les nouveaux rapports de force au sein des Chambres ont contribué à exacerber. La question soulevée par la campagne est triple : elle porte d'abord sur le

---

<sup>1087</sup> Leimgruber-Didierjean (E.), *Die Wende von 1878 in der schweizerischen Politik*, Zürich, ADAG, 1980. Dans plusieurs cantons, les radicaux perdent également, à des degrés divers, la position qu'ils avaient. Sur ce point, voir les pages 9-33.

<sup>1088</sup> Ces trois catégories (radicaux, conservateurs et libéraux) recoupent celles utilisées pour rendre compte des positions lors des débats sur le vote (Cf. Chapitre 3). Elles sont évidemment un peu grossières. Toutefois, c'est précisément à cette période qu'elles tendent à se préciser contribuant à donner plus de « réalité » à ces différents groupes politiques.

monopole de l'émission des billets de banque, puis sur l'opportunité de procéder à une révision partielle dans ce but et, enfin, sur l'article 120 de la Constitution et donc le principe même de l'introduction de l'initiative pour la révision partielle. La campagne va révéler des divergences dans la famille radicale qui, déjà mise à mal par les succès référendaires et la défaite électorale, va se quereller, laissant voir des divisions qui vont durablement structurer l'évolution des radicaux jusqu'à la création formelle du Parti radical-démocratique en 1894.

Le moment-clé de la campagne de 1879-1880 est sans conteste l'assemblée de Langenthal du 28 septembre 1879. Jusqu'alors, la mobilisation était portée à bout de bras par deux hommes essentiellement, un parlementaire atypique et expérimenté, Wilhelm Joos, et un jeune rédacteur sans mandat politique, Theodor Curti, tous les deux proches du *Grütli*.

La réunion est convoquée par circulaire aux différentes sections cantonales ou locales du *Volksverein*. Présentée comme une assemblée annuelle ordinaire, elle doit également servir à discuter de la «question des billets de banque» mais aussi de savoir «s'il est pertinent de remettre à nouveau en question la Constitution fédérale»<sup>1089</sup>. La circulaire mentionne également la démission du président Wilhelm Klein<sup>1090</sup> intervenue au printemps et donc la nécessité de réélire un comité. Elle se termine par rappeler aux membres de payer les cotisations — dix centimes par année<sup>1091</sup> — d'autant plus importantes à un «moment où il devient approprié de compléter une liste de membres devenue quelque peu lacunaire depuis un certain temps déjà»<sup>1092</sup>. Cette allusion un peu désabusée nous rappelle que le *Volksverein* avait été créé dans le but unique de relancer la révision en 1873 et qu'il s'est par la suite quelque peu étiolé une fois le succès remporté. Situation qui contraste avec les mobilisations et les victoires référendaires de leurs adversaires, catholiques-conservateurs en tête.

A l'ouverture de l'assemblée fréquentée par 91 délégués issus de dix cantons, le ton est donné par le président du jour :

---

<sup>1089</sup> Circulaire reproduite dans le *Bund*, 7. 9. 1879.

<sup>1090</sup> Cf. chapitre 3 : il était le rapporteur de la commission du Conseil national sur le premier projet de loi fédérale sur le vote.

<sup>1091</sup> On apprendra que les comptes sont déficitaires : les recettes se montent à 412.15 francs, les dépenses à 544.05 francs. *Bund*, 30. 9. 1879. Cette situation comptable n'a sans doute pas facilité la décision de participer à la campagne et témoigne également d'une démobilisation.

<sup>1092</sup> *Bund*, 7. 9. 1879.

«Il s'agit de savoir si le *Volkverein*, qui a considérablement contribué à la mise sur pied de la Constitution de 1874 et en a assuré le patronage, doit favoriser la mise en pièce de cette même constitution et en retirer, les uns après les autres, les éléments fondamentaux»<sup>1093</sup>.

C'est cette même ligne qui sera défendue par le premier motionnaire, le Conseiller aux Etats et d'Etat soleurois Vigier qui entre en matière sur les deux aspect centraux soulevés par l'initiative de Joos et de Curti. Il refuse toute idée de monopole, contestant les bienfaits sur la situation économique que lui attribuent ses promoteurs, notamment l'amélioration des finances de l'Etat fédéral, mais soutient l'idée de relancer les travaux législatifs touchant l'article 39 et notamment l'érection d'une banque nationale. Sur la question de la révision constitutionnelle, il prend une position claire : il n'est pas question de modifier un texte encore jeune et il faut se concentrer sur les lois en attente qui permettront seulement de juger de la qualité du texte de 1874. Il n'est pas bon, dit-il en rappelant l'exemple de l'Helvétique, que le pays s'enfonce dans des luttes constitutionnelles incessantes. Face à cette motion, Theodor Curti développe point par point les arguments inverses : avec une tonalité qui fleure l'anticapitalisme, il dénonce le système bancaire actuel dont une modification permettrait de «protéger le bien-être du peuple du pillage des privés» et fait du monopole une question urgente qui nécessite une révision constitutionnelle. L'argument, porté par plusieurs radicaux, visant à dire qu'il faut attendre avant de réviser est peu crédible dans la mesure où, et l'exemple revient souvent, une année auparavant, l'article 65 relatif à la peine de mort avait été précisément modifié par voie parlementaire et adopté par referendum.

Après quelques autres interventions, l'assemblée adopte la position de Curti qui ne consiste pas à soutenir la campagne de récoltes, mais à adresser une pétition aux autorités fédérales pour qu'elle entame la discussion sur la révision de l'article 39 auquel il rajoute la modification de l'article 120 dans le sens de l'introduction de la révision partielle de la Constitution par le biais d'une initiative populaire. Cette décision est approuvée par 49 voix contre 28. Le *Bund*, bien qu'opposé sur l'ensemble de ces questions, salue la décision du *Volkverein* de s'adresser aux Chambres et de rendre sans effet la démarche de Joos. Mais, on l'a vu, la campagne

---

<sup>1093</sup> *Bund*, 30. 9. 1879. Les citations qui suivent sont toutes extraites de ce compte rendu.

reprend au contraire sur l'impulsion du *Grütli* suite à un événement curieux qui aura de lourdes conséquences.

Quelques jours après la réunion de Langenthal, on apprend que le nouveau comité élu, avec à sa tête Emil Frey<sup>1094</sup>, a démissionné aussitôt sans que l'on en sache les raisons. Sans doute pour marquer un désaccord avec la résolution adoptée. En tous les cas, un comité élargi de membres éminents du *Volksverein* convoque une nouvelle assemblée à Olten le 9 octobre avec comme objectif d'élire un nouveau comité. Seuls 9 membres sont présents et pour la plupart opposés à la décision de Langenthal<sup>1095</sup>. Il élit un nouveau comité (Brunner, Jolissaint et Feiss) et proclame son opposition à toute révision constitutionnelle et sa préférence pour l'adoption d'une simple loi sous le régime actuel de l'article 39, s'appuyant sur une résolution prise lors d'une assemblée du *Volksverein* antérieure, le 14 avril 1878. Ce qui s'apparente à un putsch, ou ce qui en tous les cas conduit à une situation étrange où un comité désavoue une assemblée tenue la semaine précédente, constitue le début de la fin du *Volksverein* et l'amorce d'une scission bientôt définitive avec le *Grütli* et plus largement avec le mouvement ouvrier naissant<sup>1096</sup>.

En effet, toujours à Olten, une semaine plus tard, c'est précisément le comité central du *Grütli* qui convoque l'assemblée où sera décidée, contre les avis et des délégués du *Volksverein* et de son comité, de poursuivre la récolte de signatures<sup>1097</sup>. Dans le prolongement, Philippin, Frey et Vigier, tous trois élus fédéraux et présents lors de la réunion putschiste d'Olten convoquent la fraction «radicale-démocratique» de l'Assemblée fédérale pour discuter de l'ordre du jour de la session à venir des Chambres fédérales qui sera amené à traiter de la pétition de Langenthal envoyée début octobre. 130 personnes issus de onze cantons, les «camarades d'opinion» non membres du Parlement étant venus en nombre, se retrouvent, toujours à Olten, le 16 novembre. De manière analogue aux réunions du *Volksverein*, la discussion porte autant sur le monopole que sur la révision et l'assemblée décide par 116 voix contre 4 de refuser toute révision et de demander

---

<sup>1094</sup> Nous en reparlons plus bas : il sera le père du programme de la fraction parlementaire radicale de 1882.

<sup>1095</sup> On retrouve Emil Frey accompagné de Vigier, Philippin, Pfändler (SG), Deucher (TG), Keller (AG), Falkner (BS), Winkler (LU) et Gerster (NE). *Bund*, 11. 10. 1879.

<sup>1096</sup> Selon Gruner, il faut toutefois attendre 1882 et l'échec de la loi scolaire pour que le *Volksverein* disparaisse. Gruner (E.), *Die Parteien in der Schweiz*, op. cit., p. 81.

<sup>1097</sup> *Bund*, 21. 10. 1879.

au Conseil fédéral de relancer les travaux sur la loi demandée par l'article 39<sup>1098</sup>. La décision de Langenthal est oubliée, mais le prix à payer, c'est la dissolution de fait du *Volksverein* et une scission qui ira croissante entre les «radicaux-démocrates» issus essentiellement de la fraction des Chambres fédérales et le *Grütli* qui continuera seul la campagne de récoltes. Le Conseil fédéral, dans sa réponse à la pétition du *Volksverein*, reprend dans ses grandes lignes l'argumentaire de la motion Vigier défendue à Langenthal. La très large majorité de la «famille» radicale aux Chambres aussi. En rajoutant les voix des catholiques-conservateurs et des libéraux, la pétition n'avait aucune chance de passer. La modification de l'article 39 est rejetée par 105 voix contre 16, celle de l'article 120 par 95 contre 26<sup>1099</sup>. Jusqu'en juin, la campagne se poursuit, le *Grütli* d'un côté multiplie les assemblées pour défendre le projet et faire signer les listes, le second semble s'en remettre à la décision des Chambres de décembre. Le 17 janvier, le *Grütli* se réunit à Berne. Deux cents personnes sont présentes à cette réunion dont le *Bund* estime qu'elle avait «un caractère partisan très affirmé» qui s'est traduit notamment par le fait que personne n'a pris la parole pour défendre les récentes décisions des Chambres fédérales<sup>1100</sup>. Au mois de mai, le *Volksverein* réunit ses délégués à Langenthal sans que la question du monopole et de la révision ne soit à l'ordre du jour. Celui-ci est entièrement et uniquement consacré au procès dit de Stabio dont le verdict venait d'être annoncé<sup>1101</sup>.

Ce récit détaillé des atermoiements du *Volksverein* confronté à une démarche insolite dans un contexte de reflux politique était nécessaire pour comprendre la manière dont, peu à peu, les groupes politiques internes au radicalisme vont se dissocier. Lors des élections de 1881, le *Grütli* décide pour la première fois de présenter une liste de candidats aux élections au Conseil national. Jusqu'alors, et en 1878 encore, il s'était contenté de soutenir des individus portés par les différentes branches ou sections des radicaux dans les différents

---

<sup>1098</sup> *Bund*, 9 et 18. 11. 1879.

<sup>1099</sup> Pour un compte rendu des débats au Conseil national que nous ne détaillerons pas ici, voir le *Bund*, 17. 12. 1879 qui contient notamment le vote nominal.

<sup>1100</sup> *Bund*, 18. 1. 1880.

<sup>1101</sup> *Bund*, 18. 5. 1880. Ce procès fit grand bruit à l'époque : en 1876, lors d'une fête de tir, libéraux et catholiques ont échangé des coups de feu qui firent plusieurs morts. Tous les accusés, en majorité des libéraux, furent acquittés. Pour un résumé de cette affaire, voir Curti (T.), *Die Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, op. cit.*, pp. 628-633. Sur l'histoire du vote et des luttes politiques au Tessin, voir Di Biasio (G.), *Il censo e il voto*, Berne, 1992, 332 p.

arrondissements. Le désaccord intervenu lors de la campagne de 1879-1880<sup>1102</sup> a conduit le *Grütli* à considérer «que la question d'une représentation politique efficace avait désormais une importance cardinale»<sup>1103</sup>. Seront désormais considérés comme grütléens aux Chambres fédérales : Curti, Deucher, Joos, Vonmatt, Tschudi, Brunner, Scheuchzer, Forrer, Vögelin, Stössel, Klein et Künzli. A part Curti qui entame ici une carrière politique bientôt fructueuse, les autres sont tous des parlementaires confirmés et pour la plupart déjà acteurs de la révision de 1872-1874. Ce groupe autour de Curti, constituera la base du *Sozialpolitische Gruppe*, fraction parlementaire créée en 1896 et qui défend des positions socialistes réformistes.

Cette campagne de 1879-1880, vue à travers la seule lorgnette du radicalisme, s'inscrit dans une période que les contemporains de tout bord perçoivent comme un moment de crise des positionnements politiques habituels. En 1878 déjà, la conservatrice *Urner Zeitung* constate un «déplacement des points de vue partisans. [...] Si l'on considère en gros la situation politique actuelle, on est forcé de constater qu'elle est particulière : partout les regroupements politiques habituels se modifient et de nouvelles propositions cherchent à supplanter les anciens discours»<sup>1104</sup>. Et la question de la révision de la Constitution en est une : elle a agi «comme de la dynamite au sein des partis historiques»<sup>1105</sup>. Et les radicaux, ébranlés par la défaite de 1878, fragilisés par les luttes intestines dans le cadre de la campagne sur les billets de banque, vont dès lors resserrer les rangs autour de la fraction parlementaire des Chambres fédérales. Au lendemain des élections fédérales de 1881 que les radicaux craignaient d'abord de perdre à nouveau et qui ont débouché sur un total de 85 sièges sur 145 en leur faveur<sup>1106</sup>, Emil Frey, le président démissionnaire du comité du *Volksverein* suite à

---

<sup>1102</sup> Les conflits entre des tendances émergentes étaient déjà évoqués lors de la campagne de 1877 contre la loi sur les fabriques, soutenue par le mouvement ouvrier naissant qui avait alors déjà, par le biais du *Grütli* notamment, critiqué le manque de franc soutien de la part du *Volksverein*. Gruner (E.), *Die Arbeiter in der Schweiz, op. cit.*, p. 801.

<sup>1103</sup> Gruner (E.), *Die Arbeiter in der Schweiz, op. cit.*, p. 809.

<sup>1104</sup> *Urner Zeitung*, octobre 1878, cité par Widmer (T.), *Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre*, Zürich, Chronos, 1992, p. 248. Avec d'autres citations analogues tirées de la presse contemporaine.

<sup>1105</sup> Selon Winiger (J.), *Bundesrat Dr. Zemp. Lebens- und zeitgeschichtliche Erinnerungen*, Lucerne, 1910, p. 153, cité par Widmer (T.), *Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre, op. cit.*, p. 252

<sup>1106</sup> Gruner (E.), *Die Parteien in der Schweiz, op. cit.*, p. 85.

l'assemblée de Langenthal, élabore un programme dont la *NZZ* dit que «plus que son contenu, c'est le fait qu'il existe qui est important»<sup>1107</sup>. Fruit d'un repositionnement rendu nécessaire suite aux divisions internes révélées lors de la campagne de 1879-1880, ce programme constitue un moment évident où le «radicalisme» se dissocie en tendances qui prennent des formes organisationnelles de plus en plus visibles : à la présentation de listes électorales estampillées *Grütli*, les radicaux se resserrent autour d'un programme et de la fraction parlementaire. Cette opposition se renforcera progressivement en relation avec l'histoire du mouvement ouvrier organisé que nous ne pouvons relater ici en détail. La création du *Sozialpolitische Gruppe* en 1896 marque l'apogée, au niveau fédéral, de l'apparition au niveau cantonal de plusieurs partis dits «démocrates»<sup>1108</sup> qui consacrent la rupture avec les «radicaux» qui, de leur côté, fondent le Parti radical-démocratique en 1894.

Mais la restructuration, tant idéologique qu'organisationnelle, suscitée ou amorcée en 1879-1880 ne touche pas que la «famille radicale». Dans cette période troublée de la fin des années 1870, où «les partis et les modèles de partis perdent toute vérité et signification»<sup>1109</sup>, les catholiques-conservateurs sont également touchés, eux qui avaient déjà, l'issue du *Kulturkampf* tenté de se réorganiser au niveau fédéral.

### *Les résurrections à répétition du mouvement catholique*

Les premières années de démocratie référendaire constituent une période ambivalente pour le mouvement catholique : certes ils contribuent à plusieurs reprises au rejet des lois fédérales proposées par Chambres fédérales, mais ils ne parviennent que difficilement à concrétiser les essais d'unification fédérale amorcés

---

<sup>1107</sup> *NZZ*, 6.5.1882, cité par Widmer (T.), *Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre*, op. cit., p. 278. Notre traduction.

<sup>1108</sup> A l'exemple du «Arbeiter und Demokratische Partei» à Saint-Gall, créé en 1888 et porté par Joseph Scherrer-Fühlemann, proche de Curti, Conseiller national à partir de 1890 et grand artisan de la révision constitutionnelle saint-galloise de 1890, en rupture précisément avec les «libéraux» (cf. Chapitre 4).

<sup>1109</sup> *Urner Zeitung*, octobre 1878, cité par Widmer (U.), *Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre*, op. cit., p. 248.

pendant la période de révision. A l'instar du camp radical, la question soulevée par l'initiative de Joos va également mettre au jour des divisions internes et susciter une réorganisation.

Sur la question de la création du monopole fédéral des billets de banque, les catholiques-conservateurs affichent une position claire : ils s'opposent à toute mesure à même d'augmenter le poids des autorités fédérales. Mais, comme chez les radicaux, c'est moins ce problème là que celui de la révision de la Constitution qui divise le mouvement. Alors que les radicaux, fragilisés, hésitaient à lancer une procédure dont ils craignaient qu'elle fût mise à profit par des catholiques-conservateurs pour modifier de fond en comble le fragile compromis de 1874, ceux-ci craignent à l'inverse qu'une révision renforce les radicaux dans leur volonté de relancer le processus de centralisation.

Mais la révision annoncée ne cadre pas entièrement avec la rhétorique des années 1872-1874. Lors des scrutins de cette époque, quand les lois proposées n'étaient pas immédiatement reliées aux relations Eglise-Etat permettant une unité du mouvement face aux menées radicales, les catholiques-conservateurs se déchirent. Un contemporain décrit la situation comme suit :

*«Après que les cris de guerre dévastateurs contre "Rome" et les "Ultramontains" se sont un peu apaisés et que le Kulturkampf a pris un caractère plus feutré, le parti catholique-conservateur de Suisse — si tant il est possible de l'identifier comme tel— commence alors à se disloquer et à se recentrer sur ses unités cantonales»<sup>1110</sup>.*

En effet, les positions se distinguent de plus en plus clairement au sein du mouvement catholique-conservateur. Trois tendances se dégagent<sup>1111</sup> : les élites catholiques des cantons de Suisse centrale, d'extraction aristocratique, constitue un bastion de la défense de l'autonomie cantonale et du refus de toute extension des compétences fédérales, qui plus est aux mains des radicaux. La seconde, surtout présente en Valais et à Fribourg défend une position analogue, mais se distingue d'une part par la présence plus massive du clergé aux avant-postes de la lutte

---

<sup>1110</sup> Burtscher (J.), «Der katholische Männerverein Zürich und der schweizerische Katholikentag» in *Jahrbuch VMAV*, 1889, p. 5, cité par Altermatt (U.), *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto*, op. cit., p. 80. Notre traduction.

<sup>1111</sup> Guner (E.), *Die Parteien in der Schweiz*, op. cit., pp. 103-122. Ces distinctions ne recourent pas entièrement celles de Altermatt qui voit associer les catholiques des cantons primitifs avec les catholiques fribourgeois et valaisans ; Altermatt (U.), *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto*, op. cit., pp. 80-83.

politique<sup>1112</sup> et d'autre part par un moindre rapprochement avec les conservateurs-réformés. Enfin, une plus jeune génération, issue notamment des cantons mixtes et qui s'appuie sur le *Studentenverein*<sup>1113</sup>, est plus ouverte aux débats sur la centralisation.

C'est cette troisième tendance réunie autour du lucernois Josef Zemp en particulier qui lance une nouvelle tentative de réunion au niveau fédéral de l'ensemble des catholiques. Comme lors de la précédente tentative amorcée en 1874, l'identité du regroupement pose problème : est-il d'abord conservateur ou d'abord catholique ? Zemp et ses amis proposent de fonder une *Union conservatrice*. Deux semaines après la votation populaire sur l'initiative Joos, lors d'une réunion tenue à Olten ville qui décidément de par sa situation géographique est non seulement un nœud ferroviaire, mais un lieu de mémoire de l'histoire des partis en Suisse, une douzaine d'individus se réunissent en provenance de Lucerne, Bâle-ville, Argovie et Soleure. De manière symptomatique des luttes autour de l'étiquette à attribuer à ce regroupement, ce petit comité décide de fonder un parti en laissant de côté les fractions ou cantons qui n'avaient pas manifesté un très grand intérêt à la démarche. Le 18 juillet 1881, en présence de 68 délégués de 18 cantons, *L'Union conservatrice* est officiellement créée et présentée comme «l'organisation politique des catholiques conservateurs de tous les cantons suisses»<sup>1114</sup>. Elle définit un mode d'organisation interne, élit les membres du premier comité et adopte un programme<sup>1115</sup> comme le *Eidgenössischer Verein* deux ans plus tôt et comme la fraction radicale-démocratique un an plus tard. Divisé en trois chapitres, politique, social, religieux, il réitère la défense du fédéralisme et de la souveraineté cantonale notamment en matière d'instruction publique ; ils refusent autant le «faux libéralisme» que le «socialisme moderne» et proposent de résoudre la question sociale selon une tradition et une direction chrétienne en valorisant la famille, protégeant la «classe moyenne» (Mittelstand) ; enfin sur les questions religieuses, il développe l'idée d'une «Eglise libre dans un Etat libre».

---

<sup>1112</sup> L'exemple emblématique étant le chanoine Schorderet à Fribourg.

<sup>1113</sup> Le *Studentenverein*, créé en 1841, se voulait alors le pendant catholique-conservateur du radical *Zofinger Verein*. Il évolua ensuite au gré des usages et des appropriations qu'en firent les générations successives et les différentes élites catholiques.

<sup>1114</sup> Altermatt (U.), *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto*, op. cit., p. 84.

<sup>1115</sup> Reproduit dans Altermatt (U.), *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto*, op. cit., p. 85.

Ici aussi, c'est moins le contenu du programme qui nous intéresse que le fait qu'il manifeste une volonté portée par Zemp et consorts de s'afficher comme les représentants des catholiques de Suisse, ce qui ne va pas sans susciter des réactions de ceux qui, comme les catholiques fribourgeois notamment, ne se retrouvent pas dans le projet. Ceux-ci vont provoquer la fin de cette éphémère *Union Conservatrice* : refusant de siéger au sein du comité avec un représentant fribourgeois issu d'une scission récente intervenue chez les catholiques à Fribourg<sup>1116</sup>, ceux qu'on appelle alors les «Libertards», du nom de leur organe de presse, critiquent à la fois le programme adopté que le mode de constitution lors duquel ils estiment ne pas avoir été suffisamment informés. Ils insistent alors sur la nécessité de renforcer la fraction parlementaire fédérale et d'en faire «le point de départ et de ralliement de toute notre organisation»<sup>1117</sup>. Les représentants des cantons primitifs en profitent pour rallier l'opposition et valoriser également le rôle de la fraction, comme ils l'avaient fait en 1874 lors de la première tentative d'unification portée par Schorderet. De fait, la fraction catholique-conservatrice adopte l'année suivante, pour la première fois, un règlement de fonctionnement, manifestant là un durcissement de la forme partisane analogue à celle des radicaux en 1882. Elle élabore un «projet de programme de la fraction catholique-conservatrice».

Ce n'est pas le lieu ici de poursuivre le récit de ces tentatives de regroupement du mouvement catholique. On a insisté ici sur le contexte immédiat des luttes internes au mouvement catholique révélées lors de la campagne de 1879-1880. Celles-ci vont se poursuivre, seront rythmées par des temps forts<sup>1118</sup>, en particulier la création, en 1912, du *Parti conservateur*. En 1894, un éphémère *Parti populaire catholique* avait occupé la scène fédérale à l'occasion, là encore, du lancement de l'initiative dite du «Beutezug» qui demandait à la Confédération de reverser une partie des recettes douanières aux cantons. Or, depuis, 1891, le Conseil

---

<sup>1116</sup> les «Bien-publicards», coalition libérale-conservatrice en rupture avec l'ultramontanisme d'un Schorderet, du nom de leur organe, le *Bien public*.

<sup>1117</sup> *La Liberté*, 2. 9. 1881, cité par Altermatt (U.), *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto*, *op. cit.*, p. 86.

<sup>1118</sup> Notamment en 1894 où une nouvelle tentative portée par la tendance plus cléricale, alliée aux ultra-fédéralistes de Suisse centrale, aboutit à la création d'un Parti catholique populaire. A l'occasion du lancement d'une initiative visant à reverser aux cantons une partie des recettes douanières, pour se rallier à un mouvement qui s'oppose clairement à la centralisation voulue par un Conseil fédéral désormais composé de six radicaux et d'un catholique-conservateur, Joseph Zemp, représentant de la tendance qui a toujours été la plus favorable à une forme de centralisation.

fédéral n'était plus monocolore : Joseph Zemp, représentant de la tendance, parmi les catholiques, les plus ouverts à une forme de centralisation en faisait partie.

Les partis politiques sont-ils alors les «enfants des droits populaires» ? Plutôt que de proposer une réponse générale bien improbable, j'ai tenté, dans cette dernière partie, de relater de manière détaillée comment, à l'occasion de deux campagnes spécifiques, les groupes politiques ont été affectés par les mobilisations.

Il paraît indiscutable que la période 1874-1882 constitue un moment-clé de la structuration des organisations partisans en Suisse. L'*Eidgenössischer Verein* est un exemple de création d'un parti qui s'engage dans la lutte électorale en capitalisant les efforts consentis lors d'une campagne référendaire. Les catholiques et les radicaux de leur côté sont traversés par des divisions internes qui s'actualisent de manière plus franche dans des modes d'organisation différenciés et l'élaboration de programme distincts.

Les partis politiques peuvent bien être considérés comme les enfants des droits populaires, mais à condition de saisir les naissances, tous les moments de regroupements plus ou moins objectivés qui affectent leur mode d'organisation : créer des statuts, renforcer la fraction parlementaire, élaborer un programme, se présenter aux élections de manière indépendante ou tenter d'unifier un groupe aux contours incertains sous une identité fédérale... Autant de signes que l'enjeu de ces restructurations consistent bien à s'approprier un label, à instaurer une relation de délégation entre le groupe et ses représentants dans une dynamique croisée qui contribue autant à rendre le groupe visibles que ceux dont ils se revendiquent le monopole de la représentation.

Cette dynamique affecte la plupart des groupes politiques dans la période considérée. Si les monographies partisans utilisées ici comme ressources principales constituent des outils indispensables, on a pu montrer, en croisant les histoires spécifiques à chaque groupe, combien ces structurations sont interdépendantes. Les catholiques réagissent en 1874 à la création du *Volksverein*. Le *Eidgenössischer Verein* revendique une position dans l'espace «conservateur» à l'exclusion des catholiques. A l'autonomisation du *Grütli* qui présente pour la première fois une liste de candidature aux élections du Conseil national en 1881, les

radicaux du *Volksverein* répondent par le resserrement autour de la fraction parlementaire et l'élaboration d'un programme spécifique. La même année, après l'échec de l'Union conservatrice, née du souci de renforcer un mouvement divisé lors de la campagne de 1879-1880, la fraction catholique-conservatrice se renforce au Parlement. En 1896, la création du *Sozialpolitische Gruppe* achève de marquer la séparation d'avec les radicaux constitués en parti radical-démocratique en 1894...

Autant d'exemples qui montrent l'intérêt de saisir de manière simultanée comment les luttes internes aux différents groupes politiques sont aussi des luttes externes de positionnement sur un champ politique qui tend à se structurer au niveau fédéral en fonction d'enjeux mis à l'agenda essentiellement par les mobilisations de type référendaires. L'initiative Joos-Curti de 1879-1880 est à cet égard exemplaire : elle ouvre un débat sur la révision de la Constitution qui va occuper toute la décennie obligeant les uns et les autres à se positionner. En 1884, une motion déposée par le trio conservateur Zemp, Keel, Pedrazzini, relance l'idée d'une modification de l'article 120 en proposant la révision partielle de la Constitution fédérale. Cette initiative introduite finalement en 1891, en même temps que les radicaux renoncent à l'unanimité au Conseil fédéral en acceptant l'élection de Zemp, constitue donc l'un des effets des luttes que les groupes politiques ont engagées dans le travail de représentation et de conquêtes des soutiens politiques.

## Synthèse : L'individu, le vote, la politique (II)

Signer, faire signer : l'intitulé de ce chapitre est similaire au précédent. Il avait comme objectif de prendre en compte l'une des compétences associées au droit de vote pour tout citoyen suisse. Prolongeant le canevas d'analyse qui pose le vote comme une relation avant d'être l'expression d'une opinion, j'ai tenté ici de repérer les enjeux autour de l'instrumentation de ce geste particulier consistant à faire usage d'un droit en apposant son nom sur une liste prévue à cet effet. Ce n'est pas le bulletin, l'urne, l'enveloppe ou l'isoloir qui font ici débat, mais bien la liste de

signatures. La question est pourtant la même : dans quelle mesure l'économie matérielle de la signature est-elle liée à l'économie des relations politiques ?

De manière analogue à l'acte de vote proprement dit, signer est une pratique qui ne s'acquiert pas forcément en même temps que le droit de participer aux affaires publiques. Elle fait l'objet d'un apprentissage et l'on a pu montrer qu'elle n'est pas immédiatement perçue et pensée par tous comme un geste individuel dénotant une compétence politique. Certes, l'apprentissage est sans doute moindre, dans la mesure où la signature est une pratique déjà ancienne, aussi ancienne que la pétition, et elle a pu ici ou là paraître moins incongrue que de glisser un bulletin dans une urne là où jusqu'alors le vote à mains levées était d'usage. Mais, contrairement au régime de pétition, la signature acquiert, en régime référendaire, une toute autre signification : elle devient l'expression de la manifestation légitime d'un corps électoral, ou d'une fraction de celui-ci tout au moins, et le support d'une procédure pouvant amener à la formation de la volonté générale.

On comprend dès lors qu'elle monopolise l'attention des autorités fédérales. De manière identique aux divers projets sur l'unification du droit de vote, le Conseil fédéral va tenter de codifier, d'unifier et de réglementer. Il défend, dans les différents projets relatifs à la signature, une conception du vote comme l'expression dégagée de toute contrainte d'une opinion produite par un citoyen dont on peut s'assurer qu'il est bien inscrit sur les registres. L'échec qu'il connaît avec le retrait du projet de 1897 est le produit de difficultés nées de la combinaison de deux logiques principales : une logique juridique et une logique politique.

Peut-être qu'en décidant de faire de la signature le seul moyen de marquer son soutien à une opposition référendaire, le Conseil fédéral pensait avoir fait le plus dur en interdisant des pratiques en vigueur dans certains cantons où, comme à Saint-Gall par exemple, on pouvait s'opposer par oral ou à mains levées au sein d'une assemblée. Mais les difficultés liées aux contraintes proprement juridiques d'un travail de codification vont resurgir, de manière analogue aux débats sur les catégories d'établissement ou de séjour évoquées précédemment. En effet, la presque totalité des cantons connaissaient déjà, en 1874, des procédures analogues ou identiques au referendum introduit au niveau fédéral. En particulier, à une époque où la capacité de signer son nom n'est pas, et de loin, une compétence partagée par l'ensemble de la population, les cantons ont apparemment accepté différentes variantes : pattes d'oie, croix manuscrite ou apposition par un tiers... De

même, le Conseil fédéral découvrira la variété des modalités de contrôle des listes de signatures. Il découvre en fait que les difficultés liées au projet de règlement dépendent étroitement de la variété des régimes juridiques cantonaux et en particulier de la diversité des institutions communales. La signature, ce geste dont le Conseil fédéral voudrait tant, à l'image du droit de vote, qu'il fût l'expression d'une opinion individuelle exprimée à l'abri des pressions par un citoyen aux propriétés identiques sur l'ensemble du territoire, dépend étroitement des routines des bureaucraties communales et cantonales, si bien que la volonté du corps électoral qu'il est sensé matérialiser apparaît plus que jamais comme une fiction<sup>1119</sup>.

Suite aux diverses enquêtes qu'il diligente, le Conseil fédéral se dit convaincu de la bonne foi de la plupart des signataires ou de ceux qui prétendent avoir signé pour d'autres ; il est également confiant quant à la modification des habitudes administratives communales ou cantonales qui disparaîtront à mesure que le règlement se diffusera. Mais, suite aux réactions suscitées par les différents projets de règlement de la question de la signature, l'entêtement un peu (faussement ?) naïf des autorités fédérales fait progressivement place à une prise de conscience que la vérité des résistances est de nature essentiellement politique.

Avec l'introduction du referendum facultatif fédéral en 1874, les règles du jeu politique ont en effet été bouleversées. L'espace de la compétition politique s'est élargi de fait, sinon de droit, à l'ensemble du territoire fédéral. Le total de signatures à récolter nécessaires pour faire aboutir un referendum oblige les groupes politiques désireux d'en découdre soit de sortir des frontières cantonales et de travailler au ralliement des oppositions, soit de tout mettre en oeuvre pour récolter un maximum de paraphes à l'intérieur des Etats fédérés. La signature, sa récolte, les modalités de son contrôle et de sa légalisation constituent à n'en pas douter un enjeu majeur pour les entreprises politiques comme pour le Conseil fédéral. Pour lui, ces questions sont essentielles, car elles définissent les modalités de la formation de la volonté du souverain. Pour les entreprises politiques, ces nouvelles règles représentent une occasion de conserver ou subvertir les modes de domination institués.

---

<sup>1119</sup> Les seules pratiques de mobilisation engagées par les groupes ne suffisent pas à rendre compte du succès des pétitionnements. Il faut élargir le questionnement aux conditions sociales de réception et d'adhésion des signataires. La contrainte ou la menace n'ont sans doute pas suffi : on retrouve ici un angle mort, les relations clientélares, sans doute fondatrices de l'échange institué entre les promoteurs et les récepteurs des pétitions.

Lors des récoltes de signatures, les groupes mobilisent des savoir-faire plus ou moins routinisés : le *Grütli* et le mouvement catholique (en particulier le *Piusverein*) tiennent des assemblées et s'appuient sur le travail de coordination d'un organe de presse. Les deux s'appuient sur un réseau associatif important présent dans plusieurs cantons suisses. Les catholiques-conservateurs lucernois, aux affaires depuis belle lurette, ont trouvé une voie plus aisée, moins coûteuse en temps et en argent : les ressources administratives. Il suffit de suivre la procédure cantonale relative au référendum, d'en épouser la souplesse et de compter sur le dévouement des employés de l'Etat pour récolter un nombre importants de paraphes. D'autres, comme le *Eidgenössischer Verein*, moins dotés en ressources collectives, sont rétifs à l'idée d'organiser des rassemblements ou à sillonner hameaux, villes et villages. Ils tentent simplement de s'organiser en appelant tous les «camarades d'opinion» à renvoyer des listes de signatures au siège d'un organe de presse faisant office d'état-major de campagne.

A la seule lumière de ces exemples, il apparaît que l'introduction du referendum a causé des modifications importantes dans la manière de faire de la politique et produit des effets sur les groupes politiques. Ces transformations, évoquées dans la dernière section de ce chapitre, sont le résultat d'une phase de politisation. A l'instar du *Piusverein* qui, affichant à l'origine une posture «apolitique», déclare s'engager clairement maintenant dans une lutte politique ; à l'exemple aussi de ce groupe de notables réunis au sein du *Eidgenössischer Verein*, société créée initialement dans le but explicite de s'opposer aux deux lois sur le mariage et le droit de vote et qui, par la suite, décide de continuer la lutte référendaire sur le terrain proprement électoral ; à l'image du *Grütli* enfin qui, en désaccord avec les positions du radicalisme tendance *Volksverein* s'en dissocie pour présenter, à l'issue de la campagne de 1880, des listes autonomes aux élections au Conseil national.

Les deux campagnes évoquées dans ce chapitre, mais d'autres sans doute aussi, ont donc produit des effets importants sur la structuration des groupes politiques engagés dans les luttes référendaires. Ceux-ci tendent à devenir, à gauche comme à droite, des entreprises politiques davantage durables, collectives

et à activité continue<sup>1120</sup>. Le délitement du *Volksverein*, les tentatives répétées de regroupement et de réorganisation du mouvement catholique, la création de fractions parlementaires organisées, l'élaboration de programmes politiques, la présentation de listes sous un label autonome et finalement l'adoption de statuts par des assemblées acceptant de fonder un «parti», sont autant de signes de la mise en place progressive d'un espace de concurrence structuré. Il apparaît ainsi que l'introduction du referendum, en forçant les groupes politiques à inventer des nouvelles formes de conquête des soutiens fut l'un des facteurs favorisant l'émergence d'un champ politique.

---

<sup>1120</sup> Pour reprendre la définition de Offerlé (M.), «Mobilisations électorales et invention du citoyen», *art. cit.*



## CONCLUSION

Le referendum du 23 mai 1875 évoqué dans le préambule représentait, pour les contemporains, un événement doublement inédit. Pour la première fois, le corps électoral fédéral était appelé à se prononcer sur deux lois, en vertu des nouvelles compétences inscrites dans la Constitution fédérale de 1874 ; pour la première fois de manière systématique, les groupes politiques ont dû battre la campagne en sortant des frontières cantonales afin de récolter le nombre requis de signatures.

Cette mobilisation du printemps 1875 inaugure une période où la vie politique tendra à se nationaliser au gré des nombreux referendums qui émailleront le dernier quart du dix-neuvième siècle. Ironie de l'histoire, le verdict sorti des urnes au lendemain du 23 mai sanctionne le rejet, à une courte majorité, d'une loi sur le vote dont l'objectif consistait précisément à unifier, sur l'ensemble du territoire fédéral, les conditions requises pour exercer son droit de vote. Chaque électeur a donné son avis sur un bulletin écrit, déposé dans une caisse en bois, n'en déplace à Eugène Rambert, ou remis auprès d'un membre du bureau de vote. Tous ont pu émettre leur opinion sans devoir se déplacer plus loin que dans l'Eglise, le temple ou la salle communale de leur village ou de leur quartier. Pourtant, ces quelques dispositions minimales relatives à l'acte de vote instaurées dans une loi fédérale de 1872 n'ont de valeur que pour les scrutins fédéraux. Lors des scrutins communaux ou cantonaux, de loin plus nombreux, les procédures techniques encadrant l'expression d'une opinion individuelle varient encore largement d'un canton à l'autre. Elles tendront progressivement à s'uniformiser, en dehors de toute intervention législative d'un Parlement et d'un Conseil fédéral qui tenteront par contre, plusieurs fois en vain, d'inventer une citoyenneté véritablement « nationale ».

### *Une histoire du droit de vote*

Les corps électoraux, dont la composition reste largement définie par les textes cantonaux, peuvent désormais élire, voter et signer. Reste que ces trois compétences réunies à partir de 1874 au niveau fédéral, ont été auparavant octroyées, à des rythmes variables, aux citoyens cantonaux. L'histoire du droit de vote que je propose dans le chapitre trois démarre dans les années 1830, période où le cens est aboli dans les différents cantons, en particulier ceux où les libéraux parviennent à imposer une nouvelle Constitution. Cette suppression des conditions économiques à l'exercice du droit de citoyen actif n'équivaut pas à l'instauration d'un suffrage «universel». En effet, parallèlement à la suppression du cens, précoce en comparaison internationale, une série de dispositions sont adoptées de manière similaire dans la plupart des Etats de la Confédération et restreignent de manière significative la portée de l'innovation. S'il y a une universalité du droit de citoyen actif, il s'agit bien d'une universalité qui se déploie sous conditions.

En usant d'un vocabulaire pratique mais inventé bien plus tard, on peut distinguer entre les conditions *objectives* (caractéristiques indépendantes de l'individu) et les conditions *subjectives* (liées au comportement de l'individu) à l'octroi du droit de vote. Parmi les premières, l'âge ne fait pas vraiment débat : les cantons fixent tous une majorité civique en général entre 18 et 21 ans. Le domicile est une notion beaucoup plus polysémique : si l'idée est toujours la même, à savoir qu'il faut, pour exercer ses droits, un lieu reconnu de résidence, le sens varie d'un canton à l'autre. Principalement à cause des vocabulaires juridiques différents qui associent à ce terme générique de domicile des notions comme le séjour ou l'établissement. Le problème va essentiellement se poser lors des tentatives d'unification portées par le Conseil fédéral à partir de 1874, mais j'ai montré que la question était déjà parfois débattue dans les différents cantons. Enfin, dernière condition, le genre : touchant la moitié de la population, il ne fera jamais débat avant la toute fin du dix-neuvième siècle et les femmes resteront exclues des droits politiques, au niveau fédéral, jusqu'en 1971.

Si les femmes sont exclues, c'est parce qu'elles sont soumises, en tant que femmes, à un régime de tutelle. Or la tutelle est l'une des clauses d'exclusion majeures établies en vertu des conditions *subjectives* nécessaires à l'exercice du droit de vote. Introduites en 1831, parfois reprises des régimes antérieurs, ces

clauses ne seront modifiées que de manière incrémentale tout au long du dix-neuvième siècle, et même au-delà. A quelques nuances près selon les cantons et les époques, la tutelle, l'assistance publique et la faillite constituent les trois piliers d'un modèle de citoyenneté particulièrement exclusif.

Sous l'angle de l'octroi des droits politiques, la Constitution fédérale de 1848 n'intervient quasiment pas dans les compétences des états nouvellement fédérés. Elle déclare toutefois que «tout citoyen d'un canton est citoyen suisse» et qu'il peut à ce titre participer aux élections et éventuelles votations fédérales. Cette intrusion minime va toutefois bouleverser les conditions de félicité des régimes politiques cantonaux. J'ai détaillé comment à l'occasion de divers scrutins, les autorités fédérales découvrent les particularités cantonales relatives au séjour et à l'établissement notamment et comment, peu à peu, elles réalisent que tous les citoyens «suisse» ne sont pas égaux dans l'exercice des droits politiques. A cette première prise de conscience va succéder, sitôt la nouvelle Constitution de 1874 sous toit, une prise en main législative de l'unification du droit de vote sur l'ensemble du territoire fédéral et pour tous les scrutins.

Les différents projets de loi proposés par le Conseil fédéral et la majorité radicale entre 1874 et 1883 échouent. Ils se sont heurtés aux résistances d'une forte minorité parlementaire qui a su prolonger son opposition en usant du referendum. A trois reprises, revoyant à chaque fois ses ambitions à la baisse, le Conseil fédéral tente de limiter au maximum les clauses d'exclusion tout en clarifiant les questions de séjour, d'établissement et de domicile. Mais rien n'y fait : à une citoyenneté nationale s'appuyant sur la conception d'un individu plutôt abstrait et dont la capacité civique est présumée et dissociée des conditions d'existence, le Conseil fédéral s'est vu opposer une citoyenneté indexée sur les vertus morales et les capacités économiques d'un individu réel qui est d'abord et avant tout le membre d'une communauté locale.

On peut sans doute en partie expliquer l'échec de l'unification du droit de vote en Suisse par une opposition idéologique sur le sens et la nature de la citoyenneté. Sans doute que l'une des raisons réside aussi dans une difficulté proprement juridique relative à la mise en oeuvre d'une réforme qui, en intervenant sur la législation civile des Etats fédérés, obligeait ceux-ci à modifier ou à adapter une part importante de leurs droits cantonaux.

En retraçant cette histoire tortueuse et en m'arrêtant notamment sur les projets d'unification fédérale, ce travail a contribué à combler une lacune dans la connaissance de l'histoire du droit de vote. Toutefois, ce n'était pas son objectif principal. Il s'agissait surtout d'interroger l'équation fondatrice des mythologies démocratiques contemporaines faisant du vote le support de l'expression d'une opinion politique *et* individuelle que l'on peut ensuite agréger à d'autres pour en faire la manifestation la souveraineté du corps électoral.

### *Le vote comme relation*

Ce sont en particulier les deux dimensions *politique* et *individuelle* associées à l'exercice du droit de vote que j'ai souhaité interroger en adoptant un regard différent sur le vote. En même temps qu'un droit, le vote est ici saisi comme une relation entre d'un côté des individus qui tentent d'obtenir des soutiens et de l'autre des individus prêts, de manière différenciée dans le temps et dans l'espace, à les leur accorder.

Si l'unification du droit de vote au niveau fédéral a causé tant de débats et de difficultés, c'est parce que les dispositions relatives à la composition du corps électoral sont déterminantes. Elles définissent qui a le droit de participer à cet échange. Mais elles ne sont pas les seules à être débattues et de loin : pendant la période étudiée, il apparaît que ce sont autant voire davantage les règles techniques encadrant la réalisation même du geste électoral qui ont retenu l'attention des législateurs. En considérant le vote comme une relation, il devient essentiel de repérer les médiations qui la rendent possibles et les formes de l'espace dans lequel elle se déploie.

J'ai ainsi décrit les lentes transformations des modalités de réunions du corps électoral. C'est réunis en assemblées tenues dans un seul endroit à la même heure que les électeurs d'une commune, d'un cercle ou d'un district ont longtemps émis leurs opinions. Peu à peu, des objets techniques ont peuplé le lieu du vote en favorisant la remise d'un bulletin rempli à l'abri des regards et des pressions. A mesure que l'instrumentation du geste électoral se sophistique, l'émission d'un vote s'individualise. Au tournant du siècle, les assemblées en conservent plus qu'un sens métaphorique lors de la plupart des scrutins et chaque citoyen de s'en aller presque quand bon lui semble glisser un bulletin

dans une urne et dans l'intimité de sa conscience. Le scrutin dit «successif» qui se généralise au tournant du vingtième siècle pourrait être interprété de manière rétrospective comme l'aboutissement d'un processus d'adéquation progressive d'un principe (l'exercice d'un droit individuel) à une technique (un bulletin, une urne) sensée l'incarner. Or en m'attachant en particulier aux usages et aux conceptions du «secret» du vote, j'ai montré la diversité des modes de fonctionnement des corps électoraux en régime d'assemblée. Il n'y a pas de *petite* histoire des techniques de vote qui se nicherait derrière la *grande* histoire du suffrage universel. En prenant au sérieux les modalités de l'acte de vote, on voit que voter apparaît dès lors moins comme l'expression d'une opinion individuelle associée à l'exercice d'un droit, que l'expression d'une opinion *individualisée* par des médiations techniques.

Si l'histoire de l'acte de vote permet de déconstruire le présupposé qui fait du vote l'expression *individuelle* d'une opinion, il faut encore s'interroger de manière analogue sur sa dimension *politique*. Car il apparaît bien qu'hier comme aujourd'hui, un individu devenu citoyen ne s'intéresse pas *ipso facto* à la politique. L'histoire du droit de vote et l'histoire de son instrumentation encadrent et alimentent un processus de politisation, c'est-à-dire d'intéressement des citoyens à la politique.

### *Retour sur la politisation...*

Le processus de politisation constitue depuis de nombreuses années un terrain d'enquête bien arpenté, voire labouré. Pourtant, les sciences sociales en Suisse ne peuvent revendiquer de tradition de recherche en la matière. En m'engageant sur ce terrain quasi vierge, j'ai importé les connaissances produites sur d'autres espaces nationaux et les modèles qui les sous-tendaient, ce qui n'a pas manqué de provoquer des problèmes importants et généré des limites à ce travail qui, vu sous cet angle, reste encore largement exploratoire.

Au vu des travaux portant sur la France, j'avais remarqué l'intérêt qu'il y aurait à décrire le processus dans un espace politique *a priori* différent sous deux aspects centraux : un Etat fédéral et la coexistence des scrutins de personnes et des scrutins de choses permettaient d'interroger différemment la problématique de la «descente de la politique vers les masses» et de la nationalisation de la

compétition politique. J'ai tenté également de repérer, à l'image de la France de 1848, un moment nodal à partir duquel il devenait possible de dresser une cartographie et une chronologie des lieux et des rythmes de la politisation. Raison pour laquelle je me suis intéressé à l'histoire du droit de vote, sans soupçonner que de rupture majeure dans la composition du corps électoral il n'y aurait point et que, du coup, l'histoire du droit de vote allait devenir un objet d'enquête à part entière.

A première vue, tout semblait différent entre la France et la Suisse : l'histoire du droit de vote, les espaces de pertinence et les vecteurs du processus à considérer. Il est vrai toutefois que les recherches sur la politisation menées sur la France en particulier, mais sur d'autres pays aussi, ont largement enrichi les perspectives en variant les focales de l'analyse. La rupture de 1848 a été relativisée : on a pu montrer l'importance de l'apprentissage politique lors des élections municipales instaurées sous Louis-Philippe, voire lors des expériences révolutionnaires de la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>1121</sup> ; on a surtout insisté sur la portée relative du décret Cormenin de 1848 : après tout, la Deuxième République ne dura pas longtemps et la chronologie s'est resserrée autour de la Troisième République. Les débats historiographiques nés des discussions critiques des thèses de Maurice Agulhon, alimentés par de nombreux travaux d'histoire et de science politique ont mis en évidence la variété des rythmes et des lieux de la politisation<sup>1122</sup>. Si bien, qu'en fin de compte, les différences faciales entre un système formellement centralisé et un système fédéral ne sont pas rédhibitoires. Un peu obnubilé par la spécificité de l'histoire du droit de vote en Suisse, j'ai été conduit sans doute à négliger par trop les apports de cette littérature, de même que la comparaison avec d'autres espaces nationaux. L'intention initiale était pourtant là : les recherches menées par exemple sur les états allemands du dix-neuvième sont nombreuses et je ne les ai sans doute pas assez intégrées dans mon questionnement<sup>1123</sup>.

---

<sup>1121</sup> On pense aux travaux de Christine Guionnet et de Patrice Guéniffey en particulier (cf. bibliographie).

<sup>1122</sup> Pour une synthèse efficace : Pécout (G.), «La politisation des paysans au XIX<sup>ème</sup> siècle. Réflexions sur l'histoire politique des campagnes françaises», *Histoire et sociétés rurales*, vol. 1, 1994, pp.91-125.

<sup>1123</sup> Voir notamment les travaux de Thome Kühne ou de Peter Steinbach (cf. bibliographie).

Dès lors, j'ai sans doute sous-estimé l'analyse des *résultats* du processus de politisation : car bien que le corps électoral reste numériquement relativement stable sur la période étudiée, il était néanmoins nécessaire de rendre compte des variations du processus dans le temps et dans l'espace. Je suis néanmoins parvenu à mettre en évidence quelques éléments .

D'abord, on pouvait s'en douter, mais je l'ai documenté à partir d'une enquête comparée sur quatre cantons, les rythmes du processus de politisation varient fortement dans le temps et dans l'espace. Si l'on décrit, sur le long terme, la structure formelle des marchés politiques des cantons considérés, les différences apparaissent clairement. Si les élections au Grand Conseil se déroulent à des intervalles analogues, ce sont bien les institutions de législation directe et leurs usages de même que l'organisation de la vie politique communale qui distinguent de manière claire les cantons romands des cantons alémaniques. Une panoplie importante d'institutions de législation directe associée à des révisions constitutionnelles fréquentes et la tenue annuelle d'assemblées communales sont des propriétés communes aux cantons de Saint-Gall et d'Argovie. Vaud et Fribourg quant à eux se distinguent des deux précédents par une moindre institutionnalisation des instruments de participation directe. Dans le canton de Vaud, l'initiative, pourtant introduite en 1845, ne sera jamais utilisée avant 1885. A Fribourg, ni referendum facultatif, ni initiative pour la révision partielle avant 1921 ; par contre, à l'image de Saint-Gall et d'Argovie, des assemblées communales annuelles.

On le voit, ces différences sont avant tout formelles et ne nous disent rien sur *l'intensité* du processus de politisation. Car celui-ci se mesure d'abord par la participation effective aux différents scrutins. Il conviendrait de mener une analyse plus fouillée et comparative pour saisir éventuellement des phases de politisation ou des tendances significatives sur une longue période. A cet égard, il semble bien qu'au travers de mes différentes enquêtes, les périodes de révision constitutionnelle, nombreuses au dix-neuvième siècle dans la plupart des cantons, ont constitué des moments particulièrement intenses. Non seulement en regard de la participation effective aux différents scrutins directement en lien avec la révision (élection de l'Assemblée constituante et sanction populaire du texte adopté), mais aussi par la multiplication des pétitionnements et des assemblées qui précèdent et encadrent les travaux constituants. Pour prolonger

ces premières pistes, il faudrait détailler l'évolution, en période de révision, de la participation lors d'éventuels scrutins cantonaux ou fédéraux se déroulant immédiatement avant, pendant ou juste après la révision constitutionnelle proprement dite.

De nombreuses révisions constitutionnelles sont lancées en vertu du droit d'initiative conféré au corps électoral. Les promoteurs doivent conquérir des soutiens pour faire triompher leur cause. La signature apposée individuellement au bas d'une liste devient peu à peu la seule modalité légitime de ralliement à la mobilisation. Elle constitue sans doute une particularité du processus d'apprentissage de l'expression individualisée d'une opinion politique. Son histoire est parallèle à celle de l'institutionnalisation de l'espace du vote proprement dit. Les projets du Conseil fédéral visant à codifier et réglementer les usages de la signature en s'assurant que chaque signataire est un citoyen et qu'il a bien signé personnellement s'inspirent de la même logique que les tentatives d'unifier le droit de vote sur l'ensemble du territoire helvétique.

### *...et le clientélisme*

Décrire le processus de *politisation* des populations pour en cerner les lieux et les rythmes ne dit toutefois encore rien sur le *moteur* de ces transformations. De manière analogue au processus d'*individualisation* de l'acte de vote, j'ai soutenu dans ce travail que ces transformations sont étroitement liées à l'économie des relations politiques et qu'elles doivent être considérées comme le *produit* de l'ensemble des luttes que se sont livrées les individus ou les groupes intéressés à obtenir les soutiens d'individus prêts à les leur accorder. Qui sont ces groupes engagés dans les luttes et sur quoi portent-elles ?

J'ai insisté, en particulier dans les chapitres 4 et 5, sur le fait que l'intérêt pour la politique, manifesté par le droit de voter, d'élire et de signer, était étroitement dépendant du travail de mobilisation effectué par les différents groupes engagés dans la lutte politique. Les oppositions dépendent moins de postures idéologiques ou doctrinales que des ressources détenues par les différents acteurs et de leur perception des effets possibles des transformations

discutées sur la valeur de ces ressources et sur la (dé-)valorisation des positions sociales et politiques qu'elles permettent d'occuper<sup>1124</sup>.

Je suis resté sans doute trop allusif sur le contenu et les modalités de l'échange qui est au cœur de ces luttes. Comment expliquer que ça marche ? Qu'une relation de domination soit acceptée ou remise en cause ? De manière analogue aux remarques sur les acquis de la recherche sur la politisation, j'ai été initialement un peu aveuglé par une typologie issue de la socio-histoire française : la distinction entre des notables et des entrepreneurs politiques ne s'applique que difficilement à mon terrain d'enquête. D'abord parce que les recherches sur le personnel politique cantonal du dix-neuvième siècle sont largement insuffisantes et que mon travail, de ce point de vue là, ne peut être qu'une invitation à multiplier les travaux futurs sur ce sujet. Ensuite parce que, là aussi, il faut se garder d'avoir une vision trop tranchée de cette opposition et qu'une typologie, dès qu'on l'applique, permet avant tout de repérer des types mixtes. Les travaux en histoire et en science politique ont depuis plusieurs années maintenant illustré des trajectoires de notables professionnalisés, comme de professionnels notabilisés. Lors des débats sur l'unification du droit de vote en 1874, on a vu par exemple que les partisans et les adversaires, s'il est relativement aisé de les situer sur une échelle «gauche-droite», ne se distinguent presque pas sous l'angle des types de ressources ou des trajectoires politiques. Pour prolonger cette analyse, il faudrait sans doute rouvrir le dossier du clientélisme pour y trouver des clés permettant une analyse plus fine de ce qui se joue dans les relations de domination entre «élites» politiques et «citoyens».

C'est sans doute surtout à ce niveau que le choix des cantons retenu pour ce travail peut se révéler important. Il a été effectué selon une logique exploratoire et dans une posture intuitive. J'ai développé dans le premier chapitre quelques raisons qui m'ont poussé à considérer la religion, la langue, la structure économique comme des variables *a priori* pertinentes, mais qui restaient un peu vagues : rapport à la citoyenneté, influence sur le processus de politisation, importance des enjeux religieux, etc. Adossé aux routines d'une discipline encline à mobiliser des variables analogues dans l'analyse électorale, ce choix était également alimenté par une intention critique implicite. Je souhaitais

---

<sup>1124</sup> Je me permets de renvoyer à la synthèse du chapitre 4 pour les résultats empiriques.

montrer que la religion, la langue, les relations ville-campagne ou le développement économique n'expliquent rien *per se*. Ce d'autant moins que mon objectif ne consistait ni à expliquer des résultats électoraux, ni à identifier des «cultures politiques». A l'issue de ce travail, il ressort qu'il faudrait resserrer l'analyse autour des types d'échange constitutifs de la relation de domination en mobilisant et en contextualisant ces différentes variables de manière plus fine.

Ainsi, il est fort probable que l'évolution de la structure économique d'un canton et les effets sur les migrations internes qu'elle suscite est un élément déterminant pour comprendre les enjeux autour de l'établissement et du séjour. Sans doute qu'ils sont plus saillants dans un canton comme Saint-Gall dans le dernier quart du dix-neuvième siècle que dans un canton encore presque entièrement agricole comme Fribourg. Etroitement liée à cette question, la distinction entre la ville et la campagne permet de s'interroger à la fois sur les migrations inter- ou intracantonales et sur les modes de sociabilité différentes qui se jouent dans ces différents espaces d'interdépendance. De même, les formes de sociabilités mériteraient d'être comparées selon le poids et le type des associations qui les portent : sans doute qu'il ne se déploie pas le même type d'échange au sein du *Piusverein* qu'au sein de l'*Association patriotique*. Toutes ces questions n'ont pu être ici qu'esquissées et mériteraient des enquêtes plus ciblées visant à cerner au plus près les transformations des biens échangés dans cette relation. La typologie identifiant un système clientélaire où l'échange de biens privés divisibles précédant l'établissement d'un système où dominant les échanges de biens publics indivisibles devrait être appliquée plus systématiquement. Si je n'ai que peu documenté le fonctionnement d'un éventuel système clientélaire, j'ai montré à l'inverse le lien étroit entre l'émergence de programmes politiques, donc d'une offre de biens publics indivisibles, et la structuration progressive d'entreprises politiques en cours de nationalisation à la fin des années 1870.

Nonobstant ces précisions quant à la nécessaire mobilisation plus circonstanciée des variables invoquées dans l'explication des relations clientélares et des modalités de l'échange politique, il est apparu de manière centrale que quel que soit le canton, sa taille, sa structure économique ou sa confession, c'est la commune qui, en tant que lieu d'intégration sociale et politique, constitue un espace d'interdépendance central dans les pratiques et les

représentations des principaux acteurs considérés. Que ce soit pour en défendre l'autonomie financière, pour en faire le socle des institutions politiques et du coup en limiter l'accès à ceux dont on doute de la bonne moralité, que ce soit encore pour en faire le lieu principal de réunion du corps électoral, la commune cristallise la plupart des enjeux relatifs au droit de vote et à l'acte de vote. Car la commune fournit à ses ressortissants des biens : l'assistance, mais aussi les bénéfices (notamment matériels) liés aux biens des bourgeoisies. A plusieurs reprises dans ce travail, j'ai suggéré que la détention de ressources liées à l'occupation d'un mandat communal permettait d'expliquer la structure des oppositions lors des débats sur le vote. On pourrait dès lors s'intéresser plus avant aux différentes lois de réorganisation communale qui se généralisent dans les années 1830 et qui sont révisées plusieurs fois dans le courant du dix-neuvième siècle. Les débats qu'elles suscitent sont souvent très conflictuels peut-être justement parce qu'ils mettent en danger des formes d'échange clientélaire s'appuyant d'abord sur la commune.

Il apparaît dès lors que la politisation, entendue comme le processus lors duquel les populations apprennent à s'intéresser à la politique tout en se conformant aux modalités légitimes de l'expression d'une opinion, est bien le *produit* des luttes entre des groupes qui s'affrontent pour conquérir des soutiens. Au travers des débats sur le droit de vote et sur son instrumentation, ces groupes luttent pour conserver ou subvertir des modes de domination légitimes. Plus généralement, c'est cette même hypothèse qui m'a permis de rendre compte du processus d'institutionnalisation d'autres règles du jeu politique, en particulier de celles relatives à la « démocratie directe ».

### *L'institutionnalisation de la « démocratie directe »*

L'un des objectifs de ce travail était de rendre compte des logiques présidant à l'émergence des institutions de « démocratie directe » de manière comparée dans plusieurs cantons. A l'hypothèse principale évoquée, j'en ai ajouté une seconde selon laquelle ces luttes avaient pour enjeu le monopole de la représentation. Dès lors, il m'est apparu particulièrement intéressant de s'arrêter sur les moments d'*émergence* du veto et de l'initiative entre 1830 et 1852, car

c'est également dans cette période que le Parlement est en voie d'institutionnalisation.

Cela me permet de revenir sur le choix général de la chronologie retenue dans l'ensemble de ce travail. Elle n'est sans doute pas entièrement satisfaisante. En effet, en particulier dans les développements relatifs à l'histoire du droit de vote, il apparaît que les deux bornes choisies initialement (1830-1900) ne se justifient pas totalement. C'est surtout vrai pour le *terminus ad quem*, dont on a vu combien il fut largement dépassé : l'histoire du droit de vote que j'esquisse aboutit à la loi fédérale de 1976, voire à la situation juridique contemporaine issue de la Constitution fédérale de 1999.

Pourtant, tant en regard du droit de vote que de l'émergence des institutions de législation directe, il y a bien un moment que j'ai appelé «matriciel» : ce sont précisément les années 1830, marquées à la fois par la suppression du cens électoral dans les cantons régénérés, par la standardisation des clauses d'exclusion et, justement par ce que c'est bien sous la Régénération que tant le parlement que les institutions dites «démocratiques» s'inventent et s'institutionnalisent dans une logique concurrentielle où s'affrontent partisans et adversaires de la «représentation». Cette combinaison justifie à mes yeux la pertinence du choix du *terminus ab quo* de la chronologie retenue.

Les enquêtes exposées dans le chapitre 2 montrent que les enjeux des luttes autour de l'introduction des instruments comme le veto ou l'initiative s'articulent d'abord entre partisans de la démocratie et défenseurs de la représentation ou, dit autrement, entre des groupes et des individus défendant des conceptions spécifiques de la représentation et des formes légitimes à donner au principe de la souveraineté du «peuple». Ce débat sur la souveraineté, avant de porter sur des institutions nouvelles sensées l'incarner, avait été auparavant mené en dehors des murs du Parlement. J'ai montré comment, à la fois dans le pétitionnement et les assemblées qui se généralisent à partir des années 1830, les différents groupes s'affrontent sur les modalités légitimes de représentation du peuple.

Il s'agit «d'organiser la souveraineté» disait Henri Druey en 1845. En effet, c'est moins la souveraineté du peuple en tant que telle qui est au centre des débats — son principe est partagé très tôt par la quasi majorité des élites

politiques et les pétitions et des assemblées en étaient devenues des manifestations légitimes — que la place du Parlement comme siège de la représentation qui suscite les conflits. Partisans et adversaires des institutions qu'on appelle alors «démocratiques» (le veto, l'initiative) se distinguent moins par leur étiquette politique, toujours instable, que par les différents types de capitaux accumulés. Les parlementaires en place ont tendance à défendre les prérogatives instituées du Grand Conseil contre ceux qui tentent de modifier les règles du jeu, en fonction des effets perçus ou escomptés de l'innovation proposée, pour influencer sur la valeur et le type de ressources nécessaires pour occuper des positions de pouvoir<sup>1125</sup>.

Ces luttes ne portent pas uniquement sur la représentation proprement parlementaire. Différents groupes, plus ou moins structurés, issus de milieux professionnels, de milieux associatifs, créés *ad hoc* ou se réunissant ponctuellement sur l'un ou l'autre enjeu, interviennent dans le cours du processus de révision pour faire valoir des revendications. Ces mobilisations sont nourries par un travail de représentation qui contribue ainsi autant à construire le groupe que l'intérêt défendu. Car il faut le rappeler, la législation directe en tant que telle n'est pas toujours au centre des débats. On ne peut donc réduire son émergence aux résultats d'une lutte idéologique entre partisans et adversaires de l'institution considérée ; on ne peut pas non plus faire de ces innovations le résultat d'une mobilisation d'un corps électoral exigeant, et obtenant, une participation élargie. L'institutionnalisation du veto et de l'initiative dans les cantons de Saint-Gall, Vaud et Argovie apparaît davantage comme le produit des luttes que des groupes ou des individus, aux ressources différentes et engagés dans un travail de représentation, se sont livrées pour faire valoir des intérêts.

Les enquêtes menées dans ce travail se sont limitées à trois cas d'invention d'instruments nouveaux de participation du corps électoral aux affaires. Il faudrait prolonger les recherches sur les usages des institutions une fois introduites et également sur les transformations qu'elles connaissent tout au long du dix-neuvième siècle et jusqu'à nos jours. Non seulement pour enrichir notre connaissance des configurations desquelles émergent les institutions, mais

---

<sup>1125</sup> Cf. la dernière partie de la synthèse du chapitre 2.

surtout pour avancer dans la description du processus d'autonomisation du champ politique.

On peut certes penser que l'initiative, le veto ou le referendum constituent des instruments qui freinent *a priori* le processus de spécialisation des activités politiques en limitant l'autonomie du Parlement et en donnant la possibilité à différents groupes organisés d'intervenir ponctuellement sur l'un ou l'autre marché politique pour y proposer une offre originale. Mais pour étayer ces hypothèses, il faudrait s'intéresser surtout aux usages qui sont fait des institutions de législation directe au dix-neuvième siècle. Les deux campagnes évoquées dans le chapitre 5 ont en tous les cas montré que certes le referendum peut être saisi par des *outsiders*, mais que ceux-ci décident ensuite de s'engager, avec des succès variés, dans la bataille proprement électorale. Globalement, les effets de ces deux campagnes ont été de renforcer la structuration et l'organisation des organisations partisans. Car en plus des deux exemples de 1875 et de 1880, les principaux promoteurs des premières luttes référendaires ont été sans conteste des groupes qui ont prolongé les luttes parlementaires par d'autres moyens et qui sont devenus progressivement des entreprises politiques à dimension nationale et intervenant de manière régulière dans un champ politique en voie de structuration. On peut dès lors conclure que les usages du referendum constituent l'un des facteurs qui ont contribué à l'autonomisation du champ politique.

En 1891, une nouvelle institution est introduite qui va (re-)structurer les luttes et les modalités de la conquête des soutiens politiques tout en conférant aux institutions politiques suisses leur visage d'aujourd'hui : un Parlement, un referendum et une initiative. La même année le Conseil fédéral organise une célébration inédite : le 600<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération, inventant du même coup une origine lointaine à la Confédération helvétique et fixant au premier août la date de la fête nationale. Cette identité inventée constitue une première forme d'unification symbolique de la nation et contraste avec l'éclatement de la situation juridique et politique d'un Etat où la «nation» n'est encore qu'une idée faiblement objectivée et dans lequel l'expression de la souveraineté populaire se cristallise dans des institutions hybrides et concurrentes : le Parlement, le referendum et l'initiative. De même, le droit de vote et les modalités de son exercice ne sont pas unifiés à la fin du dix-neuvième

siècle, loin s'en faut. Il n'y a pas un mais des corps électoraux qui votent, élisent et signent au rythme d'une compétition politique qui de fait s'étend de manière décisive au-delà des frontières cantonales. Peu à peu, comme pour renforcer ce processus, à l'affirmation volontariste d'une appartenance nationale commune va s'ajouter l'idée que le système politique suisse est unique. Juristes, observateurs, commentateurs de divers horizons, de Suisse et d'ailleurs, vont décrire et discourir sur les institutions politiques suisses, les formaliser, en circonscrire les avantages et les inconvénients et contribuer à faire de ce régime original un modèle de démocratie qu'on appellera bientôt la «démocratie directe».



## Sources et bibliographie

### Archives fédérales

#### E 22 (Justizwesen)

E 22 N° 315 : «Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815»

E 22 N° 320 à 329 [pièces diverses autour de la révision de 1866]

E 22 N° 842 à 865 : «Wahlen und Abstimmungen»

E 22 N° 866 à 872 : «Initiative und Referendum»

E 22 N° 873-904 : «Wahl des Nationalrates»

### Archives cantonales vaudoises (ACV)

Série KI 34 : Procès-verbaux de la commission constituante (1845)

Série KI 35 – 17 : Pétition contre les Jésuites et circulaire imprimée de l'Association patriotique (1845)

Série KI 37, 1-833 : Pétitions adressées au Grand Conseil (1845)

Série KII 33 : Procès-verbaux d'assemblées électorales (1845)

### Archives cantonales argoviennes (STAAG)

Série R02.I A03 Pétitions adressées à l'Assemblée constituante 1849-1852 (6 cartons numérotés de 217 à 222)

### Archives cantonales saint-galloises

Dossier R 1 B 8-3 Verhandlungen des Verfassungsrates 1889-1890 (1 volume dactylographié)

Dossier R 15 F 1-4 Pièces diverses autour des locaux de vote et de l'urne (1887-1900)

Procès-verbaux imprimés des commissions, des assemblées constituantes et des débats parlementaires

*Bulletin des séances de l'Assemblée constituante*, Lausanne, [s. n.], 1861.

Henne J. A., *Verhandlungen des Verfassungsrathes vom Schweizerkanton St.Gallen*, St.Gallen, [s. l.], 1831.

*Protokoll ueber die Verhandlungen des Schweiz[erischen] Nationalrathes betreffend Revision der Bundesverfassung 1871-1872*, Bern, Stämpflische Buchdruckerei, 1873.

*Protokoll über die Verhandlungen der eidgenössischen Räte betreffend Revision de Bundesverfassung 1873/1874*, Berne, Stämpfli'sche Buchdruckerei, 1877.

*Protocole des délibérations de la commission chargée en juillet 1870 par le Conseil des Etats suisse de préparer la révision de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848*, Berne, C. J. Wyss, 1871.

*Protokoll über die Verhandlungen der am 18. Juli 1873 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung vom 12 September 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Ständerats*, Berne, Stämpfli'sche Buchdruckerei, 1873.

*Verhandlungen des Aargauischen Verfassungsrates* [von 1851], Aarau, J. J. Christen, 1851 [mars-avril 1851].

*Verhandlungen des Aargauischen Verfassungsrates*, Aarau, J. J. Christen, 1852 [décembre 1851-janvier 1852].

*Délibérations du Conseil national suisse sur la pétition que le comité nommé par l'assemblée populaire de Posieux a adressée à l'Assemblée fédérale suisse concernant la situation dans le canton de Fribourg*, Berne, Chr. Fischer, 1852.

Publications officielles fédérales

*Feuille fédérale*, 1848 sq. (citée *FF*)

*Recueil officiel du droit fédéral*, 1848 sq. (cité *RO*)

Publications officielles cantonales (législation et débats parlementaires)

*Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, (cité BSGCVD)

*Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg* (cité BOF)

*Bulletin Officiel des Lois, Décrets, Arrêtés et Autres Actes Publics du Gouvernement du Canton de Fribourg*, (cité BOL)

*Gesetzes-Sammlung für den eidgenössischen Kanton Aargau* (cité GSAG)

*Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen* (cité GSSG)

*Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du gouvernement du canton de Vaud* (cité RLDA).

Autres publications officielles

*Verzeichnis der Mitglieder des aargauischen Verfassungsrathes im Jahr 1851*, Aarau, Obrigkeitliche Buchdruckerei, 1851.

*Staatskalender des eidg. Standes Aargau*, Aarau, Obrigkeitliche Buchdruckerei [de 1848 à 1854]

*Civil-, Kirchen- und Militär-Etat des eidg. Standes St.Gallen für das Jahr 1830*, Sankt Gallen, 1830

«Verzeichnis der Mitglieder des Verfassungsrathes des Kantons St. Gallen», *Amtliche Bekanntmachungen*, 8, 1831-1832.

Presse et périodiques

Rem. : dépouillement sur diverses périodes, sauf mention.

*Neue Zürcher Zeitung* (cité NZZ)

*Le Nouvelliste Vaudois* (cité NV)

*La Gazette de Lausanne* (cité GdL)

*La Liberté* (1872-1875)

*Vaterland* (1874-1875)

*Bund*

*Verfassungsblatt* (1849-1850)

*Aarauer Tagblatt (1849-1852)*

*Aargauer Zeitung (1849-1852)*

#### Revue consultées

*Revue de droit suisse* (citée RDS)

*Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* (citée ZBl)

*Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (citée PJSE)

#### Outils de travail et dictionnaires

Altermatt U. (Dir.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, 1993.

Blaser (F.), *Bibliographie der Schweizer Presse*, Basel, Birkhäuser, 1956-1958

Godet M., Türlér H., Attinger V., (Dir.), *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse*, Neuchâtel, Attinger, 1921-1934.

Gruner E., *Die Schweizerische Bundesversammlung 1848-1920*, Bern, Francke, 1966.

Gruner E., *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat = Les élections au Conseil National suisse: 1848-1918*, Bern, Francke, 3 Bde, 1978.

Knapp Ch., Borel M., Attinger V. (Dir.), *Dictionnaire géographique de la Suisse*, Neuchâtel, Attinger, 1902-1910.

Reichesberg N. (Dir.), *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, Bern, 1903-1911.

Siegenthaler H.-J. et H. Ritzmann-Blickenstorfer (Dir.), *Statistique historique de la Suisse*, Zürich, Chronos, 1996

Wirth M. (Dir.), *Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz*, Zürich, Orell Füssli, 1871.

#### Site internet

*Dictionnaire historique suisse* : <http://www.dhs.ch>

Travaux à caractère de sources sur le droit de vote et les institutions politiques (1850-1950)

*Les références portant sur les cantons exclusivement figurent dans la section suivante.*

Affolter A., *Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts*, Berne, 1923.

Battelli M., *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé*, Genève, Kündig, 1932.

Berney J., *L'initiative populaire et la législation fédérale*, Lausanne, 1896.

Bertheau T., *Die bundesrechtliche Praxis betreffend die Niederlassungsfreiheit, Gewerbefreiheit und politische Stimmberechtigung*, Zürich, 1895.

Biner P., *L'initiative populaire en Suisse*, Paris, 1904.

Blocher E., «Die Entwicklung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts in der neuen Eidgenossenschaft», *Revue de droit suisse*, 24, N. F., 1906, pp. 107-198 et 429-478.

Blumer J. J., *Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell*, St-Gall, Scheitlin und Zollikofer, 1858-1859.

Bluntschli J. C., *Geschichte des allgemeinen Staatsrechts und der Politik*, München, J. G. Cotta, 1864.

Bluntschli J. C., *Geschichte der neueren Staatswissenschaft*, München, 1881.

Boissier L., *Le principe de la séparation des pouvoirs dans l'établissement de la démocratie en Suisse*, Genève, Kündig, 1919.

Borgeaud C., *Etablissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, Thorin, 1893.

Born W., *Das Verfahren der Verfassungsrevision*, Bern, Fritz Pochon-Jent, 1947.

Burckhardt W., *Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*, Bern, Stämpfli, 1905.

Burckhardt W., «Une nouvelle forme de l'initiative constitutionnelle fédérale», *Zeitschrift des bernischen Juristenvereins*, 44, 1908.

Burckhardt W., «Zur Einführung der Gesetzgebungsinitiative im Bund», *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, vol. 26, 1912.

- Burckhardt W., *Schweizerisches Bundesrecht. Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903*, Frauenfeld, Huber, 1930-1932.
- Castella J., «L'exercice du droit de vote», *Revue de droit suisse*, 78, 1959, pp. 511-620.
- Cellier J., *Das Verhältnis des Parlaments zum Volke mit besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Staatsrechts*, Zürich, Gebr. Leemann & Co, 1936.
- Chatelanat A., «Die politische Gestaltung der Schweiz», *Journal de statistique suisse*, 1879, pp. 21-53.
- Coste-Floret A., *Les votations populaires fédérales en Suisse 1874-1935*, Montpellier, 1938.
- Curti T., *Zur Geschichte der Volksrechte. St-Gallische Erinnerungen an die Jahre 1830 und 1831*, Zürich, 1881.
- Curti T., *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung*, Zurich, 1882.
- Curti T., *Die schweizerischen Volksrechte 1848-1900*, 1900.
- Curti T., *La référendum: histoire de la législation populaire en Suisse*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1905.
- Curti T. et A. Giesen, *Das Wahlrecht*, Frankfurt, Rütten & Loenning, 1908.
- D. J. «Die Zahl der Stimmberechtigten in der Schweiz verglichen mit der Zahl der volljährigen Schweizerbürger», *Journal de statistique suisse*, 1883, pp. 176 sq.
- Deploige S., *Le referendum en Suisse*, Bruxelles, 1892.
- Dietschi U., *Das Volksveto in der Schweiz*, Juristischen Fakultät, Bern, 1926.
- Droz N., «La Démocratie en Suisse et l'initiative populaire», *Bibliothèque universelle*, vol. LXIV, 1894, pp. 225-250.
- Droz N., «Histoire politique de la Suisse au XIXème siècle», in Seippel P., *La Suisse au XIXème siècle*, Lausanne, Berne, Payot, Schmidt & Francke, 1899, pp. 51-378.
- Dubs J., *Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung*, Zürich, Orell Füssli, 1868.
- Dubs J., *Le droit public de la Confédération Suisse, Exposé pour le peuple*, Neuchâtel et Genève, J. Sandoz et Desrois, 1878.

- Dunant L., *Die direkte Volksgesetzgebung in der schweizerischen Eidgenossenschaft und ihren Kantonen*, Heidelberg, 1894.
- Dupraz L., «De l'initiative en révision de la Constitution dans les Etats suisses, en particulier de l'initiative populaire», *Revue de Droit suisse*, 75, n. s., 1956, pp. 263-590.
- Eggenschwiler E., *Die rechtliche Natur des staatsrechtlichen Rekurses*, Berne, 1936.
- Feddersen P., *Geschichte der schweizerischen Regeneration*, Zürich, Verlags-Magazin, 1867.
- Fleiner F., *Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz*, Zürich, 1916.
- Fleiner F., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1923.
- Fleiner F., «Le référendum et l'initiative populaire en Suisse», *Annuaire de l'institut de droit public*, 1930, pp. 282-301.
- Giacometti Z., *Das Staatsrecht der Kantone*, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1941.
- Giovanoli F., «Die eidgenössischen Volksabstimmungen 1874-1931», *Journal de statistique et revue économique suisse*, 68, 1932, pp. 404-429.
- Gisiger W., *Das Petitionsrecht in der Schweiz. Historische Entwicklung und rechtliche Bedeutung*, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät Zürich, 1935.
- Goetschel R., *Die Erleichterung der Stimmabgabe bei der eidgenössischen und kantonalen Volkswahlen*, Bern, Stämpfli, 1934.
- Gouttes P. des, *Les rapports de droit civil des Suisses établis ou en séjour: essai d'interprétation et de critique de la loi fédérale du 25 juin 1891*, Genève, Romet, 1892.
- Grellet P. et A. Schwengeler (Dir.), *La démocratie suisse 1848-1948*, Morat, Editions patriotiques SA, 1948.
- Gubl T., *Bundesgesetz, Bundesbeschuß und Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht*, Basel, 1908.
- Gubler E., *Interkantonaies Armenrecht. Eine Darstellung der bundesrechtlichen und überkantonalen Normen betreffend die Fürsorgepflichten der Kantone*

*und Gemeinde gegenüber Bürgern anderer Kantone*, Zürich, Orell Füssli, 1917.

Hilty C., *Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft. Für die studierende Jugend der Schweiz*, Bern, Max Fiala's Buch- und Kunsthandlung (Otto Kaeser), 1875.

Hilty C., «Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht», *Archiv für Öffentliches Recht*, 2, 1887.

Hilty C., «Das Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung», *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 7, 1892..

Hilty C., «Le referendum et l'initiative en Suisse», *Revue de droit international et de législation comparée*, 24, 1892.

Hilty C., *Les Constitutions fédérales de la Confédération Suisse*, Vevey, L'Aire, 1991 (1891).

Hilty C., «L'état actuel du droit public suisse», in Seippel P., *La Suisse au XIXème siècle*, Lausanne et Berne, Payot, Schmid & Francke, 1899, pp. 381-444.

His E., *Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts*, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 3 vols, 1920.

Kaiser S., *Schweizerisches Staatsrecht*, Saint-Gall, Scheitlin & Bollikofer, 1858.

Kaiser S., *Grundsätze schweizerischer Politik*, Solothurn, Scherer, 1867.

Kamberg E., *Referendum und Volksinitiative in Deutschland, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika. Ihre geschichtliche Entwicklung und heutige Gestaltung*, Frankfurt, 1922.

Keller A., *Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen*, Zürich, Fritsch-Zinggeler, 1889.

Klaus E., *Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung*, Affoltern a. A., J. Weiss, 1906.

Klöti E., *Die Proportionalwahl in der Schweiz: Geschichte, Darstellung und Kritik*, Berne, [s.n.], 1901.

Kunz H., *Das zürcherische und eidgenössische Aktivbürgerrecht*, Zurich, [s.n.], 1892.

Leimgruber O., *Referendum und Initiative in der Schweiz*, 1914.

- Linder P., *Die direkte Volksgesetzgebung im Schweizerischen Staatsrecht*, Halle a. S., Waisenhaus, 1905.
- Meyer J., *Geschichte des schweizerischen Bundesrechts, 1875-1881*
- Meyer L. F., *Der schweizerische Bundesstaat, Ein Rück- und Ausblick*, Bern, Gottfried Iseli, 1925.
- Meyer W. E., *Die staatsrechtliche Bedeutung der Volksvertretung im parlamentarischen Staat und in der reinen Demokratie*, Zürich, Gebr. Lehmann & Co, 1933.
- Morel J., *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts*, Schaffhouse, Baader, 1877-1887.
- Müller G., «Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralität zur Teilnahmepflicht», in *Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle, 1996, pp. 255-265.
- Nägeli E., *Die Entwicklung der Bundesrechtspflege seit 1815*, Winterthur, Geschwister Ziegler, 1920.
- Picenoni V., *Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden*, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Zürich, 1945.
- Poledna T., *Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1988.
- Rambert E., «Les Landsgemeindes de la Suisse», in *Les Alpes suisses*, Bâle, Genève, Lyon, H. Georg, 1875, pp. 149-318.
- Ramseyer J., *Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen*, Basel, 1992.
- Rappard W. E., *The Initiative, referendum and recall in Switzerland*, Philadelphie, 1912.
- Rappard W. E., *L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, Zurich, 1936.
- Reichel A., *Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, kommentiert*, 1896.
- Rieser W., «Das Schweizerbürgerrecht», *Journal de statistique suisse*, 1892, pp. 150-231.

- Rittinghausen M., *Die direkte Gesetzgebung durch das Volk*, Zürich, Kommissionsverlag der Buchhandlung des Schweiz. Grütlivereins, 1893.
- Rittinghausen M. o., *La législation directe par le peuple ou la véritable démocratie*, Paris, La librairie phalanstérienne, 1851.
- Rudolf A., «Zur Frage des Stimmdomizils bei eidgenössischen Abstimmungen», *Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 24, 1923, pp. 19 sq.
- Ruettimann, *Ueber die Geschichte des schweizerischen Gemeindebürgerrechts*, 1862.
- von Salis L. R., *Le Droit fédéral suisse, Jurisprudence du Conseil Fédéral et de l'Assemblée fédérale en matière de droit public et administratif depuis le 29 mai 1874*, Berne, K.- J. Wyss, 1905.
- Schefold D., *Volkssouveränität und Representative Demokratie in der schweizerischen Regeneration*, Basel, Helbling und Lichtenhahn, 1966.
- Schmid C. A., *Das gesetzliche und organisierte freiwillige Armenwesen in der Schweiz*, Zürich, Orell Füssli, 1914.
- Schollenberger J., *Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone*, Zürich, Kommissionsverlag von J. Leeman, 1900.
- Schollenberger J., *Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Geschichte und System*, Berlin, O. Haering, 1902.
- Schollenberger J., *Geschichte der schweizerischen Politik*, 1906-1908.
- Schollenberger J. J., *Das schweizerische öffentliche Recht. Ein politischer Führer durch die Schweiz*, Hannover, Jänecke, 1909.
- Schwander V., «Das Stimmdomizil», *Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, vol. 44, 1943, pp. 380 sq.
- Siegfried A., *La Suisse. Démocratie-témoin*, Neuchâtel et Paris, A la Baconnière et Ed. de la Colonne Vendôme, 1948.
- Spühler K., *Die Praxis der staatsrechtlichen Beschwerde*, Berne, 1994.
- Stüssi H., *Referendum und Initiative in den Schweizer Kantonen*, 1886.
- Ullmer R. E., *Die Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden (1848-1863)*, Zürich, David Bürkli, 1862.
- Ullmer R. E., *Die Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden (1848-1866)*, Zürich, David Bürkli, 1866.

- Vogt G., «Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen», *Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 29, 1873, pp. 350 sq.
- von Waldkirch E., *Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtsetzung*, 1917.
- Warnery M., *Du referendum législatif particulièrement en matière fédérale*, Lausanne, Aug. Pache, 1890.
- Wirth M., «Die gesetzlichen Bestimmungen über das Stimmrecht von Schweizerbürgern in Gemeindeangelegenheiten», *Journal de statistique suisse*, 1870, pp. 22-23.
- Zschoche G., *Das Volk als Souverän und als Gesetzgeber in der Schweiz*, Leipzig, 1931.

Littérature secondaire et ouvrages à caractère de source sur l'histoire des cantons

*Canton de Vaud*

- Arlettaz G., *Libéralisme et société dans le canton de Vaud 1814-1845*, Fribourg, Editions Universitaires, 1980.
- Biaudet J.-C., «La révolution vaudoise de 1845», *Etudes et Lettres*, 64, 1946, pp. 1-23.
- Biaudet J.-C., «Les événements politiques», in *Cent cinquante ans d'histoire vaudoise 1803-1953*, Lausanne, Payot, 1953, pp. 23-58.
- Bovard P.-A., *Le gouvernement vaudois de 1803 à 1962. Récits et portraits*, Morges, Peyrollaz, 1982.
- Bovey M., «L'Association patriotique du canton de Vaud et son intervention dans la politique vaudoise en 1845», *Revue Historique Vaudoise*, 1979, pp. 157-218.
- Buxcel E., *Aspects de la structure économique vaudoise 1803-1850*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 1981.
- Caroni P., «Glanz und Untergang des bourgeois riche vaudois», in Bucher E., *Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristenverein*, Bern, Paul Haupt,

Elire, voter, signer. L'institutionnalisation de la démocratie en Suisse au dix-neuvième siècle

1986, pp. 51-97.

*Cercle démocratique Lausanne 1843-1983*, Lausanne, [s. n. ], 1983.

Clavel de Brenles (S.), *Essai sur les communes*, Lausanne, Fischer, 2 vols., 1828

Comte J.-F., *De l'établissement des Confédérés, Etude théorique et pratique de la jurisprudence fédérale. Art. 45 Const. féd. et Loi vaudoise du 12 mai 1900*, Lausanne, Editions de la Concorde, 1921.

Dériaz E., *Histoire du parti radical-démocratique vaudois, 1845-1945*, Lausanne, 1946.

Lasserre A., «1845 ou la révolution du paradoxe», *Revue Historique Vaudoise*, 1957, pp. 192-196.

Lasserre A., *Henri Druey, Fondateur du radicalisme vaudois et homme d'Etat suisse 1799-1855*, Lausanne, Imprimerie Centrale Lausanne S.A, 1960.

Lasserre A., *La classe ouvrière dans la société vaudoise 1845 à 1914*, Lausanne, Bibliothèque Historique Vaudoise, 1973.

Leresche J. L. B., *Biographie politique de Henri Druey*, Lausanne, A. Larpin, 1857.

Mayer A., *Le problème de l'assistance publique dans le canton de Vaud*, Lausanne, La Concorde, 1931.

Meuwly O., *Histoire des droits politiques dans le canton de Vaud de 1803 à 1885*, s.l., Editions du Sabre, 1991.

Riccard S., *Construction et formalisation de la lutte politique*, Université de Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques, 2001.

Roulier A. I., *Le Cercle démocratique de Lausanne 1843-1943*, Lausanne, Imprimerie Vaudoise, 1943.

Vulliemin L., *Le 14 février ou simple récit de la révolution du canton de Vaud*, Lausanne, 1845.

### *Canton d'Argovie*

*150 Jahre Kanton Aargau im Lichte der Zahlen 1803-1953*, Aarau, Verlag zur Neuen Aargauer Zeitung, 1954

Boner G., *Gesammelte Beiträge zur aargauischen Geschichte*, Aarau, 1979.

*Erbe und Auftrag*, Baden, Buchdruckerei AG, 1953.

- Gautschi W., *Geschichte des Kantons Aargau 1803-1953. Band 3 : 1885-1953*, Baden, Baden Verlag AG, 1978.
- Halder N., *Geschichte des Kantons Aargau 1803-1953. Band 1: Gründung, Aufbau, Festigung 1803-1830*, Aarau, Verlag zur neuen Aargauer Zeitung, 1953.
- Keller A., *Augustin Keller, Ein Lebensbild und Beitrag zur vaterländischen Geschichte des XIX. Jahrhunderts*, Aarau, 1922.
- Keller V., *Der Bürgernutzen im Aargau und seine Beziehungen zum Armenwesen*, Aarau, Buchdruckerei Eugen Keller, 1937.
- Keusch E., *Das Unterstützungssubjekt im aargauischen Armenwesen*, Wohlen, Buchdruckerei Kasimir Meyer's Söhne, 1943.
- Kurz H., *Gespräche über die Verfassungsrevision*, Aarau, 1849.
- Meyer J., *Entstehung und Bedeutung des aargauischen Finanzreferendums*, Berlin, [s.n.], 1921.
- Mueller A., *Geschichte der politischen Presse im Aargau: das 19. Jahrhundert*, Aarau, Sauerländer, 1998.
- Rohrer K., *Das gesetzliche Armenwesen im Kanton Aargau seit 1804 und die Reformbestrebungen für ein neues Armengesetz*, Zürich/Leipzig, Rascher Verlag, 1918.
- Schmid H., *Bundesrat Frey-Herosé 1801-1873: drei Jahrzehnt Aargauer- und Schweizergeschichte*, Aarau, Sauerländer, 1917.
- Seiler C. et A. Steigmeier, *Geschichte des Aargaus: illustrierter Überblick von der Urzeit bis zur Gegenwart*, Aarau, 1991.
- Spiess E., *Ignaz Paul Vital Troxler, Der Philosoph und Vorkämpfer des Schweizerischen Bundesstaates, dargestellt nach seinen Schriften und den Zeugnissen der Zeitgenossen*, Bern und München, 1967.
- Stähelin H., *Geschichte des Kantons Aargau. Band 2 : 1830-1885*, Baden, Baden Verlag AG, 1978.
- Vischer E., «Aargauische Frühzeit 1803-1852», *Argovia*, 88, 1976, pp. 17-372.
- Weber H., *Emil Welti. Ein Lebensbild*, Aarau, [s. n.], 1903.
- Wiederkehr G., *Politische Bewegungen im Aargau zu Beginn der Regenerationsperiode*, Wohlen, 1909.

Wind A., *Geschichte des Kantons Aargau. Ein Beitrag zur Centenarfeier*, Baden, 1903.

Wüthrich W., *Die kantonalen Volksrechte im Aargau*, St. Gall, Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, 1990.

Ziswiler H. U., *Die Demokratisierung des Kantons Aargaus zwischen 1830 und 1885*, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Zurich, 1992.

Ziswiler H. U., «Der Ausbau der Volksrechte in der Verfassung des Kantons Aargau vom 22. Februar 1852», in Häner I., *Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte*, Zürich, Schultheß, 2003, pp. 185-214.

### *Canton de Fribourg*

Aeby P., «La Constitution du Canton de Fribourg de janvier 1831», *Annales Fribourgeoises*, 18, 1930, pp. 187-227.

Allemann O., «Zur Geschichte der Freiburger Zeitungspressen», *Freiburger Geschichtsblätter*, 40, 1947, pp. 57-65.

Baeriswyl H., *Das öffentliche Armenwesen des Kantons Freiburg*, Fribourg, Editions Saint Paul, 1958.

Breitenbach A., *Geschichte der Volksrechte (politische Rechte) im Kanton Freiburg*, Neuenkirch, [s.n.], 1944.

Brünisholz J., «Le mouvement politique fribourgeois de 1830 à 1840», *Annales Fribourgeoises*, 40, 1952, pp. 75-97.

Bugnard P.-P., *Le machiavélisme de village, La Gruyère face à la République chrétienne de Fribourg (1881-1913)*, Lausanne, P.-Ph. Bugnard et le Front Littéraire, 1983.

Castella G., «Le sens de la réforme de 1830», *Annales Fribourgeoises*, 1930, pp. 177-186.

Charles H., *Appel au peuple fribourgeois à la nation suisse*, Neuchâtel, J. J. Kissling, 1852.

Clerc V., *L'Assemblée de Posieux, De la contestation politique à la commémoration politique*, Fribourg, Université de Fribourg et La Liberté, 2002.

D'Uffleger F., «Histoire du bouleversement opéré en décembre 1830», *Nouvelles Etrennes Fribourgeoises*, 24, 1890, pp. 37-45.

- Droux M., «Le *Bien public*. Un journal politique fribourgeois de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle», *Annales Fribourgeoises*, 48, 1967, pp. 163-190.
- Gaudard G., C. Pfaff et R. Ruffieux (Dir.), *Fribourg : ville et territoire. Aspects politiques, sociaux et culturels de la relation ville-campagne depuis le Bas Moyen-Âge*, Fribourg, Ed. Universitaires, 1981.
- Gremaud A., «Le *Cercle de l'Union*», *Annales Fribourgeoises*, 46, 1964, pp. 97-115.
- Jenny, J., *Le Piusverein à Fribourg : une association politico-religieuse 1857-1899*, Fribourg, Ed. Universitaires, 1974.
- Julan S., *Contestation populaire et insurrections en série: les «Carrarderies» à Fribourg. Un instrument d'opposition politique au régime radical (1847-1856)*, Faculté des Lettres, Fribourg, 1996.
- Niquille J., «Les élections fribourgeoises de 1830», *Nouvelles Etrences Fribourgeoises*, 64, 1931, pp. 2-14.
- Philipona (P.), *Le chanoine Schorderet. Un chapitre de l'histoire religieuse et politique de la Suisse (1840-1893)*, Fribourg, Imprimerie de l'œuvre de Saint-Paul, 2 vols, 1928.
- Python F., «Le rôle du clergé dans l'évolution de la coalition libérale-conservatrice au pouvoir à Fribourg de 1856 à 1881», *Annales Fribourgeoises*, 52, 1973-1974, pp. 5-72.
- Python F., *Le clergé et le pouvoir politique à Fribourg sous le régime libéral-conservateur 1856-1881*, Fribourg, Ed. universitaires, 1974.
- Python F., «La doctrine sociale de l'Eglise dans l'enseignement de l'Université de Fribourg : approche thématique et essai de périodisation», *Revue d'histoire ecclésiastique suisse*, 83, 1989, pp. 83-120.
- Python F., «Les histoires du canton de Fribourg aux XIX<sup>è</sup> et XX<sup>è</sup> siècles», *Annales Fribourgeoises*, 70, 1993, pp. 87-105.
- Ruffieux R., «Un aspect de l'histoire du régime radical fribourgeois. Les vues nouvelles sur l'éducation», *Annales Fribourgeoises*, 41, 1953, pp. 121-134.
- Ruffieux R., *Idéologie et nécessité. Essai sur le régime radical fribourgeois*, Fribourg, Ed. Universitaires, 1957.
- Ruffieux R., (Dir.), *Histoire du Canton de Fribourg*, Fribourg, Commission de publication de l'Histoire du Canton de Fribourg, 2 vols., 1981

Société d'histoire du canton de Fribourg (Dir.), *Fribourg et l'Etat fédéral: intégration politique et sociale/Freiburgs Integration in Staat und Gesellschaft der Schweiz 1848-1998*, Fribourg, Editions Universitaires, 1998.

Walter F., «Solidarités traditionnelles et organisation de la vie collective dans une société rurale. Le cas du canton de Fribourg durant la première moitié du XIXème siècle», in Jost H. U., *Sociétés et sociabilités aux XIXème siècle*, Lausanne, Section d'histoire de l'Université de Lausanne, 1986, pp. 53-69.

### *Canton de Saint-Gall*

Baumgartner A., *Gallus Jakob Baumgartner, Landammann von St. Gallen und die neuere Staatsentwicklung der Schweiz*, Freiburg i. Breisgau, Herder, 1892.

Baumgartner G. J., *Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830 bis 1850*, Zürich et Stuttgart, F. Schulthess et L. Woerl, 1866-1868.

Dierauer J., «Der Kanton St. Gallen in der Restaurationszeit», *Neujahrsblatt des Historischen Vereins des Kantons St. Gallen*, 18, 1878, pp.1-19.

Dierauer J., *Der Kanton St.Gallen in der Regenerationszeit (1831-1840)*, St.Gallen, 1902.

Duft J., *Die politischen Volksrechte in der st-gallischen Demokratie. Ihre Entwicklung seit der Entstehung des Kantons*, Winterthur, 1911.

Ehinger P. H., *Die Anfänge des liberalen Parteiwesens im Kanton St. Gallen, Ein Beitrag zur Geschichte und Soziologie des organisierten Liberalismus in seinem Frühstadium bis 1870*, [s. l.], [s. n.], 1970.

Ehrenzeller E., *Der konservative-liberale Gegensatz im Kanton Sankt-Gallen bis zur Verfassungsrevision von 1861*, Saint-Gall, 1947.

Ehrenzeller W., «Gallus Jakob Baumgartner und die sanktgallische Verfassungsrevision von 1830-1831», *Neujahrsblatt des Historischen Vereins des Kantons St. Gallen*, 72, 1932, pp. 3-27.

Ehrenzeller W., «Gallus Jakob Baumgartner in den ersten Jahren der Regenerationszeit 1831-1833», *Neujahrsblatt des Historischen Vereins des Kantons St. Gallen*, 73, 1933, pp. 3-34.

- Fäßler O., *Die st. gallische Presse, Zeitungen, Zeitschriften und andere Periodica*, St. Gallen, 1928.
- FDP/SG, *Hundert Jahre im Dienste der Gemeinschaft.*, St. Gallen, 1958.
- FDP/SG, *Vom liberalen Verein zur modernen FDP*, St. Gallen, 1982.
- Gmuer H., *Der St-Galler Bürger an den Urnen: Referendum und Initiative im Kanton St-Gallen*, St.-Gall, E. Kalberer, 1953.
- Holenstein T., *Geschichte der Konservativen Volkspartei des Kantons St. Gallen 1834-1934*, St. Gallen, 1934.
- Jossi C., «Die Revolutionsverfassung von 1831», in *Sankt-Galler Geschichte*, Sankt-Gallen, Amt für Kultur des Kantons St. Gallen, 2003, vol. 5, pp. 185-202.
- Lemmenmeier M., «Die Anfänge einer bürgerlich-industriellen Gesellschaft», in *Sankt-Galler Geschichte*, Sankt-Gallen, Amt für Kultur des Kantons St. Gallen, 2003, vol. 5, pp. 11-98.
- Lemmenmeier M., «Politik zwischen Kulturkampf, Nationagefühl und Klassenkampf», in WKSG, *Sankt-Galler Geschichte*, Sankt-Gallen, Amt für Kultur des Kantons St. Gallen, 2003, vol. 6, pp. 57-75.
- Näf W., *Landammann Basil Ferdinand Curti (1804-1888), Lebensbild eines sankt gallischen Staatsmannes*, St Gallen, 1923.
- Oehler E., *Die Volksrechte im Kanton Sankt-Gallen*, Saint-Gall, 1975.
- Röhl M., *Die politischen Rechte im Kanton St. Gallen. Ihre Entwicklung von der Regeneration bis zur Jahrhundertwende*, St. Gallen, Staatsarchiv und Stiftsarchiv, 1995.
- Teucher A., *Der Grütliverein St. Gallen 1849-1899, Jubiläumsblätter*, St. Gallen, 1899.
- Thürer G., *St-Galler Geschichte, Kultur, Staatsleben und Wirtschaft in Kanton und Stadt St. Gallen*, St. Gallen, Tschudy Verlag, 1972.
- Voegtli O., *Der Kanton St.Gallen auf dem Weg zur Verfassung von 1890*, Zürich, [s. n.], 1969.
- Wirth T., *Die Entwicklung der st.gallischen Demokratie, Ein Stück aus den letzten vier Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts*, St.Gallen, 1930.
- Ziegler J., *Leonhard Gmür, Ein st.-gallischer Politiker 1808-1877*, Olten, Walter-Verlag, 1959.

Littérature générale (histoire, sociologie, science politique et droit)

Agulhon M., *La République au village, Les populations du Var de la Révolution à la IIème République*, Paris, Seuil, 1979.

Altermatt U., *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto, Die Entstehungsgeschichte der nationalen Volksorganisationen im Schweizer Katholizismus 1848-1919*, Zürich, Benziger, 1991.

Altermatt U., C. Bosshart-Pfluger et A. Tanner (Dir.), *Die Konstruktion einer Nation*, Zürich, Chronos, 1998.

Altermatt U. et H. P. Fagagnini (Dir.), *Die CVP zwischen Programm und Wirklichkeit*, Zürich, Benziger, 1979.

Ammann J., *Theodor Curti der Politiker und Publizist 1848-1914, Ein Beitrag zur neueren Schweizergeschichte*, Rapperswil, H. Gasser, 1930.

Arlettaz G., «La démocratie au temps des Républiques. Idéologies et mentalités politiques dans la société suisse, 1815-1848», *Etudes et sources*, 9, 1983, pp. 5-33.

Arlettaz S., *Citoyens et étrangers sous la République Helvétique 1798-1803*, Genève, Georg, 2005.

Association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier, *Les origines du socialisme en Suisse romande*, Lausanne, AEHMO, 1988.

Aubert J.-F., «Le referendum populaire dans la révision de 1872-1874», *Revue de Droit suisse*, 93, 1974, pp. 409-431.

Aubert J.-F., *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Berne, Francke, 1974.

Aubert J.-F., *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 2 vols, 1967.

Auer A., *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genève, Librairie de l'Université, 1978.

Auer A. (Dir.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse/Die Ursprünge des schweizerischen direkten Demokratie*, Bâle, Faculté de Droit de Genève/Helbing et Lichtenhahn, 1996.

Auer A. (Dir.), *Sans délais et sans limites ?*, Genève, Faculté de droit/ Helbing et Lichtenhahn, 2001.

- Auer A. et Kaelin W. (Dir.), *Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone*, Chur/Zürich, 1991.
- Ayberk U. (Dir.), *Les partis politiques à coeur ouvert. Enquête auprès des cadres partisans helvétiques*, Lausanne, LEP, 1991.
- Bensel R., *The American Ballot Box in the Mid-Nineteenth Century*, Cambridge, University Press, 2004.
- Bergier J.-F., *Histoire économique de la Suisse*, Lausanne, Payot, 1984.
- Blum R., *Die politische Beteiligung des Volkes im jungen Kanton Baselland (1832-1875)*, Liestal, 1977.
- Bon F., «Qu'est-ce qu'un vote ?», *H. Histoire*, 2, 1979, pp. 105-121.
- Borchert J., *Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*, Frankfurt, Campus, 2003.
- Borchert J. et J. Zeiss (Dir.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Borner S. (Dir.), *Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall*, Zürich, NZZ Verlag, 1990.
- Bourdieu P., «La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique», *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64, 1986, pp. 3-19.
- Bourdieu P., «La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37, 1981, pp. 3-24.
- Bourdieu P. et R. Chartier, «Gens à histoire, gens sans histoire», *Politix*, 6, 1989, pp. 53-60.
- Bowler S., T. Donovan et C. Tolbert (Dir.), *Citizens as legislators: direct democracy in the United States*, Columbus, Ohio State University Press, 1998.
- Bridel M. (Dir.), *La démocratie directe dans les communes suisses/Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz*, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1952.
- Briquet J.-L., «Les paradoxes de l'étatisation en Italie. Remarques sur l'historiographie et la formation de l'Etat unitaire», in Kaluszynski M. et Wahnich S., *L'Etat contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 123-134.

- Briquet J.-L. et F. Sawicki, «L'analyse localisée du politique», *Politix*, 6, 1989, pp. 6-14.
- Briquet J.-L., *La tradition en mouvement, Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.
- Briquet J.-L. et F. Sawicki (Dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1998.
- Brunetti A. et T. Straubhaar, «Internationalisierung und direkte Demokratie», *Annuaire suisse de science politique*, 31, 1991, pp. 237-256.
- Brunner O., W. Conze et R. Koselleck (Dir.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1978.
- Brunner-Hauser S., *Pionier für eine menschlichere Zukunft, Dr. med. Wilhelm Joos, Nationalrat, 1821-1900*, Schaffhausen, Verlag Peter Meili, 1983.
- Büchi H., «Die politischen Parteien im ersten schweizerischen Parlament (12. April 1798. 7. August 1800). Die Begründung des Gegensatzes zwischen deutscher und welscher Schweiz», *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 31, 1917, pp.153-428.
- Buchstein H., «Geheime oder offene Wahl ?», *Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 22, 1994, pp.1-6.
- Buchstein H., *Öffentliche und geheime Stimmabgabe, Eine wahlrechtshistorische und ideengeschichtliche Studie*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2000.
- Büsch O. et P. Steinbach (Dir.), *Vergleichende Europäische Wahlgeschichte. Eine Anthologie*, Berlin, Colloquium Verlag, 1983.
- Busset T., «La mise en place du Bureau fédéral de statistique», *Revue suisse d'histoire*, 45, 1995, pp. 7-28.
- Carlen L., *Rechtsgeschichte der Schweiz, Eine Einführung*, Bern, Francke, 1988.
- Caramani D., *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Caroni P., «Kathedersozialismus an der juristischen Fakultät (1870-1910)», in *Hochschulgeschichte Berns 1528-1984*, Bern, Universität Bern, 1984, pp. 203-237.

- Caroni P., «Die Anziehungskraft der Demokratie in der schweizerischen Privatrechtsgeschichte des 19. Jahrhunderts», in Schott C. et Soliva C., *Nit anders denn liebs und guets. Petershauser Kolloquium aus Anlaß des achtzigsten Geburtstages von Karl S. Bader*, Sigmaringen, Jan Thorbecke Verlag, 1986, pp. 39-46.
- Caroni P. (Dir.), *L'unification du droit privé en Suisse au XIXème siècle*, Fribourg, Editions universitaires, 1986.
- Caroni P., *Rechtseinheit, Drei Studien zum Art. 64 BV*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1986.
- Caroni P., *"Privatrecht": eine sozialhistorische Einführung*, Basel und Frankfurt, Helbing und Lichtenhahn, 1988.
- Chevallier J., *Institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1996.
- Christ T. et S. Riard, *Du réduit communal à l'espace national, Le statut des étrangers dans le canton de Neuchâtel 1750-1914*, Hauterive, Attinger et la SHAN, 2000.
- Collovald A., «Identités stratégiques», *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1988, pp. 29-40.
- Collovald A., «Histoire d'un mot de passe : le "poujadisme". Contribution à une analyse des "ismes".», *Genèses*, 3, 1991, pp. 97-119.
- Contamin J. G., *Contribution à une sociologie des usages pluriels des formes de mobilisation : l'exemple de la pétition en France*, Thèse de science politique, Paris-I, 2002.
- Cronin T. E., *Direct Democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Cambridge (Mass.), London, Harvard University Press, 1989.
- Delley J.-D., *L'initiative populaire en Suisse, Mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne, L'Age d'homme, 1978.
- Delley J.-D., «La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes», *Pouvoirs*, vol. 43, 1987, pp. 101-114.
- Delley J.-D. et C. Mascotto, *Parler des droits populaires., Le discours des élites, des sciences sociales et des juristes sur la démocratie directe*, Genève, C2D/Université de Genève, 1997.

- Déloye Y., «L'élection au village. Le geste électoral à l'occasion des scrutins cantonaux et régionaux de mars 1992», *Revue Française de science politique*, 43, 1993, pp.83-106.
- Déloye Y. et O. Ihl, «Des voix pas comme les autres. Votes blancs et votes nuls aux élections législatives de 1881», *Revue française de science politique*, 41, 1991, pp.141-170.
- Déloye Y., *La sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1997.
- Déloye Y. et O. Ihl (Dir.), «L'acte du vote», *Revue française de science politique*, 1993.
- Déloye Y. et O. Ihl, «La civilité électorale, vote et forclusion de la violence en France», in Braud P., *La violence dans les démocraties européennes occidentales*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Dériaz E., *Histoire du parti radical-démocratique vaudois, 1845-1945*, Lausanne, 1946.
- Doerfert C., *Das Archiv für Oeffentliches Recht 1885-1918. Zur Geschichte einer Wissenschaft und ihrer Zeitschrift*, Berlin, Duncker und Humblot, 1993.
- Droux M., «Le *Bien public*. Un journal politique fribourgeois de la fin du XIXème siècle», *Annales Fribourgeoises*, 48, 1967, pp. 163-190.
- Düblin J., *Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung*, Berne, Francke, 1978.
- Dumoulin J.-F. et G. Frossard, *Les sources du droit, la documentation juridique et l'informatique documentaire, Introduction aux sources documentaires du droit suisse*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, Helbing und Lichtenhahn, 1992.
- Ehinger P. H., *Die Anfänge des liberalen Parteiwesens im Kanton St. Gallen, Ein Beitrag zur Geschichte und Soziologie des organisierten Liberalismus in seinem Frühstadium bis 1870*, [s.l.], [s.n.], 1970.
- Ehrenzeller E., *Der konservative-liberale Gegensatz im Kanton Sankt-Gallen bis zur Verfassungsrevision von 1861*, Saint-Gall, 1947.
- Ehrenzeller W., «Gallus Jakob Baumgartner und die sanktgallische Verfassungsrevision von 1830-1831», *Neujahrsblatt des Historischen Vereins des Kantons St. Gallen*, 72, 1932, pp. 3-27.

- Elsener F., *Die Schweizerischen Rechtsschulen vom 16. bis zum 19. Jahrhundert*, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1979.
- Elster J., «Argumenter et négociier dans deux Assemblées constituantes», *RFSP*, vol. 44, 1994, pp.187-256.
- Ermatinger G., *Jakob Dubs als schweizerischer Bundesrat von 1861-1872, dargestellt auf Grund seine Tagebücher*, Horgen-Zürich, 1933.
- Ernst A., A. Tanner et M. Weishaupt (Dir.), *Revolution und Innovation*, Zürich, Chronos, 1998.
- Femmes, pouvoir, histoire. Evénements de l'histoire des femmes et de l'égalité des sexes en Suisse de 1848 à 1998*, Berne, Commission fédérale pour les questions féminines, 1998.
- Feller R., «Die Entstehung der politischen Parteien in der Schweiz», *Revue Suisse d'Histoire*, 1958, pp. 443-449.
- Fraenkel B., *La signature. Genèse d'un signe*, Paris, Gallimard, 1992.
- Fritzsche H., *Der Schweizerische Juristenverein 1861-1960, Sein Beitrag zur Kenntnis, zur Vereinheitlichung und zur Fortbildung des schweizerischen Rechts*, Basel, Helbing und Lichtenhahn, 1961.
- Fueter E., *Die Schweiz seit 1848, Geschichte, Wirtschaft, Politik*, Zürich, Orell Füssli, 1928.
- Gagliardi E., *Histoire de la Suisse*, Lausanne, Payot, 1925.
- Garrigou A., «Le secret de l'isoloir», *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 71-72, 1988, pp.22-45.
- Garrigou A., *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.
- Garrigou A., «La construction sociale du vote. Fétichisme et raison instrumentale», *Politix*, 22, 1993, pp. 5-42.
- Garrone P., *L'élection populaire en Suisse, Etude des systèmes électoraux et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, Genève, Faculté de Droit de Genève/Helbing et Lichtenhahn, 1991.
- Garrone P., «Le suffrage universel et égal en Suisse», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 10, 1992, pp. 252-269.
- Gaxie D., *Les professionnels de la politique*, Paris, PUF, 1973.

- Gaxie D. (Dir.), *Explication du vote*, Paris, Presses de la FNSP, 1985.
- Gaxie D., *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1993.
- Gaxie D., *Le cens caché*, Paris, Seuil, 1993.
- Gilg P., *Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage*, Affoltern a. Albis, 1951.
- Gilg P. et E. Frischknecht, «Regionales Verhalten im Eidgenössischen Volksabstimmungen», *Annuaire suisse de science politique*, 16, 1976, pp. 181-201.
- Goebel T., *Direct Democracy in America, 1890-1940. A Government by the People*, Chapel Hill, North Carolina Press, 2002.
- Götz A., *Dr. Ignaz Paul Vital Troxler. Ein Lebensbild aus der Werdezeit der neuen schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich, 1915.
- Gould A. C., *Origins of Liberal Dominance. State, Church and Party in Nineteenth-Century Europe*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999.
- Gremaud A., «Le Cercle de l'Union», *Annales Fribourgeoises*, 46, 1964, pp. 97-115.
- Grisel E., *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Berne, Stämpfli, 1997.
- Gruner E., *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, Vom Wachstum der wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat*, Zürich-Erlenbach, Rentsch, 1956.
- Gruner E., «Parteisoziologie als Zweig der politischen Wissenschaft», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 93, 1957, pp. 107-112.
- Gruner E., «Zur Sozial- und Parteigeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts», *Revue Suisse d'Histoire*, vol. 7, 1957, pp. 362-378.
- Gruner E., «Der Einbau der organisierten Interessen in den Staat», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 95, 1959, pp. 59-79.
- Gruner E., «Die Parteitheorie von Maurice Duverger und die Erforschung des Parteiwesens in der Schweiz», *Revue Suisse d'Histoire*, vol. 12, 1962, pp. 328-361.
- Gruner E., *Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert. Soziale Lage, Organisation, Verhältnis zu Arbeitgeber und Staat*, Berne, Francke, 1968.

- Gruner E., *Die Parteien in der Schweiz*, Berne, Francke, 1969.
- Gruner E., «Literatur zur Sozial- und Parteigeschichte», *Revue Suisse d'Histoire*, 20, 1970, pp. 96-126.
- Gruner E., *Politische Führungsgruppen im Bundesstaat*, Berne, Francke, 1973.
- Gruner E., «Die Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874-1974 mit besonderer Berücksichtigung von Parteien und Volksinitiative», *Revue de droit suisse*, 93, N. F., 1974, pp. 433-469.
- Gruner E., *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat=Les élections au Conseil National suisse: 1848-1918: droit et système électoral, participation au scrutin...* Berne, Francke, 1978.
- Gruner E., «Wahlen», in Klöti U., *Manuel Système politique de la Suisse*, Bern et Stuttgart, Paul Haupt Verlag, 1984, pp. 223-245.
- Gruner E. et W. Häberli (Dir.), *Werden und Wachsen des Bundesstaates 1815-1945*, Aarau, Sauerländer, 1962.
- Guionnet C., *L'apprentissage de la politique moderne, Les élections municipales sous la monarchie de Juillet*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Haeberli R., *Die Revision der Bundesverfassung 1872/1874 im Lichte der öffentlichen Meinung*, Bern, 1949.
- Hammer U., *Von Alpenidyll zum modernen Musterstaat : der Mythos der Schweiz als "Alpine Sister Republic" in den USA des 19. Jahrhunderts*, Basel, Helbing und Lichtenhahn, 1995.
- Hangartner Y., «1798-2000 und ? : Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht», in *Festschrift für Claudio Soliva zum 65. Geburtstag*, Zürich, 1994, pp. 127-145.
- Hangartner Y. et B. Ehrenzeller, *Reform der Bundesverfassung. Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995*, Saint-Gall, Dike Verlag, 1995.
- Hangartner Y. et R. Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich, Schultheß, 2000.
- Hard F. X., *Der eidgenössische Erziehungsekretär, Bestrebungen zu einer gesamtschweizerischen Schulkoordination im Jahre 1882*, Zürich, aku-fotodruck, 1974.

- Hardegger J., Bolliger M. (Dir.), *Das Werden der modernen Schweiz*, Basel, Lehrmittelverlag des Kantons Basel-Stadt, 1986-1989,.
- Hardmeier S., «Die schweizerische Partizipationsforschung im Lichte aktueller theoretischer Zugänge und Debatten im Ausland. Ein Literaturbericht», *Revue suisse de sociologie*, vol. 21, 1995, pp. 131–154.
- Hardmeier S., *Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz (1890-1930): Argumente, Strategien, Netzwerk und Gegenbewegung*, Zürich, Chronos, 1997.
- Haskell J., *Direct Democracy or Representative Government ? Dispelling the Populist Myth*, San Francisco, Boulder, Westview, 2001.
- Head-König (A.-L.), Mottu (L.), *Femmes et discriminations en Suisse : le poids de l'histoire. Droit, éducation, économie, justice*, Genève, Publications du Département d'histoire économique de l'Université, n°2, 1999.
- Hertig H. P., «Volksabstimmungen», in Klöti U., *Manuel Système politique de la Suisse*, Bern et Stuttgart, Paul Haupt Verlag, 1984, pp. 247-277.
- Hettling M., *Politische Bürgerlichkeit, Der Bürger zwischen Individualität und Vergesellschaftung in Deutschland und in der Schweiz 1860-1918*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1999.
- Hiller C., *Die Stimmrechtsbeschwerde*, Zürich, Schulthess, 1990.
- Hosang C. B., *Parteien und Presse: Beziehungen zwischen den politischen Parteien und der politischen Presse. Ein Beitrag zum Problem der Meinungsbildung durch die politische Presse im Kanton Zürich*, Bern et Stuttgart, Paul Haupt, 1974.
- Hofstetter R., Magnin C., Criblez L., (Dir.), *Une école pour la démocratie*, Bern, Peter Lang, 1999.
- Huard R., *Le suffrage universel en France 1848-1946*, Paris, Aubier, 1990.
- Humair C., *Développement économique et Etat central (1815-1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Bern, Peter Lang, 2004.
- Hutson J. H., *The Sister Republics, Die Schweiz und die Vereinigten Staaten von 1776 bis heute*, Bern, Stämpfli, 1992.
- Ihl O., «L'urne électorale. Formes et usages d'une technologie électorale», *Revue française de science politique*, vol. 43, 1993, pp.30-60.

- Ihl O., *Le vote*, Paris, Montchrestien, 1996.
- Jost H.-U., «Politisches System und Wahlsystem der Schweiz unter dem Aspekt von Intergration und Legitimität», *Annuaire suisse de science politique*, 16, 1976, pp. 203-219.
- Jost H.-U.. «Culture politique et mouvement ouvrier en Romandie au XIXème siècle», in P. du Bois (Dir.), *Union et division des Suisses. Les relations entre Alémaniques, Romands et Tessinois aux XIXème et XXème siècles*, Lausanne, Ed. de l'Aire, 1983, pp. 43-63.
- Jost H.-U., «Critique historique du parti politique», *Annuaire suisse de science politique*, 26, 1986, pp. 317-332.
- Jost H.-U., «Switzerland», in M. van der Linden and J. Rojahn, *The Formation of Labour Movements 1870-1914. An International Perspective*, Leiden, New-York, E. J. Brill, 1990, pp. 271-291.
- Jost H.-U. et A. Tanner (Dir.), *Geselligkeit, Sozietäten und Vereine = Sociabilité et faits associatifs*, Zurich, Chronos, 1991,.
- Julan S., *Contestation populaire et insurrections en série: les «Carrarderies» à Fribourg. Un instrument d'opposition politique au régime radical (1847-1856)*, mémoire de licence de l'Université de Fribourg, 1996.
- Junker B., *Eidgenössische Volksabstimmungen über Militärfragen um 1900, Die Vorlagen über die Militärartikel der Bundesverfassung von 1895 und über die Militärorganisation von 1907*, Bern, F. Graf-Lehmann, 1955.
- Keyssar A., *The Right to Vote, The Contested History of Democracy in the United States*, New York, Basic Books, 2000.
- Kleinewefers H., *“Verwesentlichung” der Politik durch Einschränkung der direkten Volksrechte ?*, Fribourg, Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität Freiburg, 1995.
- Knuesel R., *Les secrets de l'isoloir*, Lausanne, Réalités sociales, 1990.
- Knuesel R., *Les minorités ethnolinguistiques autochtones à territoire: l'exemple du cas helvétique*, Lausanne, Payot, 1994.
- Kobach K. W., *The Referendum. Direct democracy in Switzerland*, Dartmouth, Aldershot, 1993.

- Kölz A., «Vom Veto zum fakultativen Gesetzesreferendum», in Häfelin U. u. a., *Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1981, pp. 191-209.
- Kölz A., *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*,. Bd. I : *Ihre Grundlinien vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848*; Bd. II : *Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Bern, Stämpfli, 1992-2004.
- Kölz A., «Die Bedeutung der Französischen Revolution», in Auer A. (Dir.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Genève, Helbing und Lichtenhahn et Faculté de Droit de l'Université de Genève, 1996, pp. 105-117.
- Koselleck R., «Histoire des concepts et histoire sociale», *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, EHESS, 1990, pp.99-118.
- Krattiger U., *Die politische Mündigkeit im XIX. Jahrhundert, Ein Fragenkomplex in der schweizerischen Diskussion im 19. Jahrhundert, vor allem zur Zeit der Armennot von 1840 bis 1860*, Bern und Frankfurt, Herbert und Peter Lang, 1972.
- Kriesi H.-P. (Dir.), *Citoyenneté et démocratie directe*, Zürich, Seismo, 1993.
- Kriesi H.-P., *Le système politique suisse*, Paris, Economica, 1995.
- Kriesi H. and Trachsel A., «Switzerland : the Referendum and the Initiative as a Centerpiece of the Political System», in Gallagher M. and Uleri P.-V., *The Referendum Experience in Europe*, London, Mac Millan, 1995.
- Kühne T., «Wahlrecht — Wahlverhalten — Wahlkultur. Tradition und Innovation in der historischen Wahlforschung», *Archiv für Sozialgeschichte*, 33, 1993, pp. 481-547.
- Kühne T., «Historische Wahlforschung in der Erweiterung», in Lässig S., Pohl K. H. et Retallack J., *Modernisierung und Region im wilhelminischen Deutschland*, Bielefeld, Verlag für Regionalgeschichte, 1995, pp. 39-67.
- Kühne T., *Dreiklassenwahlrecht und Wahlkultur in Preussen 1867-1914. Landtagswahlen zwischen korporativer Tradition und politischen Massenmarkt*, Düsseldorf, Droste Verlag, 1994.

- Lacroix B., «Les fonctions symboliques des constitutions : bilan et perspectives», in Seurin J.-L. et Martres J.-L., *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Paris, Economica, 1984, pp. 186-199.
- Lacroix B., «Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse du politique», in Grawitz M. et Leca J., *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, pp. 469-565.
- Lacroix B. et J. Lagroye (Dir.), *Le Président de la République*, Paris, PFNSP, 1992, 402 p.
- Lafitte P., *Les institutions de démocratie directe en Suisse et au niveau local*, Lausanne, IDHEAP, 1987.
- Lagroye J., B. François et F. Sawicki, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz, 2002.
- Langewiesche D., *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt, Suhrkamp, 1988.
- Lässig S., K. H. Pohl et J. Retallack (Dir.), *Modernisierung und Region im wilhelminischen Deutschland*, Bielefeld, Verlag für Regionalgeschichte, 1995.
- Leimgruber-Didierjean E., *Die Wende von 1878 in der schweizerischen Politik*, Phil. I, Universität Zürich, Zürich, 1980.
- Lepetit B. (Dir.), *Les formes de l'expérience*, Paris, Albin Michel, 1995.
- Liebeskind W. A., «La commune dans l'histoire politique de la Suisse», *Zeitschrift des bernischen Juristenvereins*, vol. 1941, pp. 111 sq.
- Lijphart A., «Consociational Democracy», *World Politics*, vol. 21, 1969, pp.207-225.
- Linder W., *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Berne, Haupt, 1999.
- Lutz G. et Strohmman D., *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen/Droits politiques dans les cantons*, Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt, 1998.
- Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.
- Manuel Système politique de la Suisse*, Bern, Haupt, 4 vols, 1983-1993.
- Masnata F., *Le parti socialiste et la tradition démocratique en Suisse*, Neuchâtel, La Baconnière, 1963.
- Mattmüller H., *Carl Hilty (1833-1909)*, Bâle et Stuttgart, Helbing und Lichtenhahn, 1966.

- Mattmüller M., «Die Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts als gesamteuropäischer Vorgang», in *Geschichte und politische Wissenschaft. Festschrift Gruner*, Bern, Francke, 1975, pp. 213-236.
- Mayer N. (Dir.), *Les modèles explicatifs du vote*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Mesmer (B.), *Ausgeklammert, eingeklammert. Frauen und Frauenorganisationen in der Schweiz des 19. Jahrhunderts*, Basel und Frankfurt, Helbing und Lichtenhahn.
- Meylan J., M. Gottraux et P. Dahinden (Dir.), *Communes suisses et autonomie communale*, Lausanne, Union des villes suisses/Association des communes suisses, 1972.
- Meynaud J., *Etudes politiques vaudoises, La démocratie semi-directe dans le canton de Vaud, 1938-1963/Le mode d'élection au Conseil d'Etat vaudois: principe et pratique, 1919-1963*, Lausanne, chez l'auteur, 1963.
- Meynaud J., *La démocratie semi-directe en Suisse (1945-1968)*, Montréal, chez l'auteur, 1969.
- Möckli S., *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich*, Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt, 1994.
- Mösch J., *Der Schulvogt, Der Kampf für und gegen ein eidgenössisches, zentralistisches Primarschulgesetz 1882*, Soleure et Olten, Vereinigung Solothurnischer Geschichtsfreunde/Walter AG, 1962.
- Mueller A., *Geschichte der politischen Presse im Aargau: das 19. Jahrhundert*, Aarau, Sauerländer, 1998.
- Müller von Friedberg C., *Schweizerische Annalen oder die Geschichte unserer Tage seit dem Julius 1830*, 4 Bde, Zürich, Orell-Füssli, 1832-1842.
- Mueller F., *Wer ist das Volk ?, Die Grundfrage der Demokratie. Elemente der Verfassungstheorie VI*, Berlin, Duncker & Humblot, 1997.
- Neidhart L., *Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzreferendums*, Berne, Francke Verlag, 1970.
- Neidhart L., «Determinanten des politischen Verhaltens bei Sachentscheidungen», *Annuaire suisse de science politique*, 11, 1971, pp. 61-79.
- Neidhart L., «Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie», *Annuaire suisse de science politique*, vol. 23, 1983, pp.13-43.

- Noiriel G., «Une histoire sociale du politique est-elle possible ?», *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, octobre 1988, pp.81-86.
- Noiriel G., *Etat, nation, immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001.
- Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 1983.
- Offerlé M., «Mobilisations électorales et invention du citoyen. L'exemple du milieu urbain français à la fin du XIXème», in Gaxie D., *Explication du vote*, Paris, PFNSP, 1985, pp. 149-174.
- Offerlé M., «Le nombre de voix. Electeurs, partis et électorats socialistes à la fin du 19ème siècle en France», *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 71-72, 1988, pp.5-21.
- Offerlé M., *Les partis politiques*, Paris, PUF, 1991.
- Offerlé M., «L'électeur et ses papiers», *Genèses*, vol. 13, 1993,
- Offerlé M., «Le vote comme évidence et comme énigme», *Genèses*, vol. 12, 1993, pp.131-151.
- Offerlé M., *Un homme, une voix ? Histoire du suffrage universel*, Paris, Gallimard, 1993.
- Offerlé M., «Eclats de voix. L'élection comme objet de science politique», *Regards sociologiques*, vol. 7, 1994, pp.63-74.
- Offerlé M. (Dir.), *La profession politique XIXème-XXème siècle*, Paris, Belin, 1999, 364 p.
- Papadopoulos Y. (Dir.), *Elites politiques et peuple en Suisse: analyse des votations fédérales 1970-1987*, Lausanne, Réalités sociales, 1994, 326 p.
- Papadopoulos Y. (Dir.), *Présent et avenir de la démocratie directe*, Genève, Georg, 1994, 143 p.
- Papadopoulos Y., *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998.
- Pécout G., «La politisation des paysans au XIXème siècle. Réflexions sur l'histoire politique des campagnes françaises», *Histoire et sociétés rurales*, 1, 1994, pp. 91-125.
- Pfister U., «Politischer Klientelismus in der frühzeitlichen Schweiz», *Revue Suisse d'Histoire*, vol. 42, 1992, pp.28-68.

- Phélippeau E., *L'invention de l'homme politique moderne, Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002.
- Piattoni S. (Dir.), *Clientelism, Interests and Democratic Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001..
- La politisation des campagnes au XIXème siècle. France, Italie, Espagne, Portugal*, Rome, Ecole française de Rome, 2000.
- Rappard W. E., *L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, Zürich, 1936.
- Rauber U., *Histoire du mouvement communiste suisse*, Genève, Slatkine, 1997-2000.
- Rinderknecht P., *Der "Eidgenössische Verein" 1875-1913, Die Geschichte der protestantisch-konservativen Parteibildung im Bundesstaat*, Affoltern a. A., J. Weiss, 1949.
- Rokkan S., *Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora*, Frankfurt, Suhrkamp, 2000.
- Romanelli R. (Dir.), *How Did They Become Voters ? The History of Franchise in Modern European Representational Systems*, Londres, Kluwer, 1996.
- Rosanvallon P., *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.
- Rosanvallon P., *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.
- Rosanvallon P., *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000.
- Ruffieux R., «Les partis politiques en Suisse. Approche historique du problème», *Annales Fribourgeoises*, vol. 44, 1960, pp.105-115.
- Ruffieux R. (Dir.), *Les élections au Grand Conseil vaudois de 1913 à 1966*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 1974.
- Ruffieux R., «Les données de l'histoire constitutionnelle», in Klöti U., *Manuel Système politique de la Suisse*, Bern, Stuttgart, Paul Haupt, 1983.
- Ruffieux R., et al. (Dir.), *La démocratie référendaire en Suisse au XXème siècle, T. 1: analyse de cas (bilingue)*, Fribourg, Ed. Universitaires, 1972.

- Ruffieux R. et B. Prongué, *Le mouvement chrétien-social en Suisse romande 1891-1949*, Fribourg, Ed. Universitaires, 1969.
- Sawicki F., «Les politistes et le microscope», in CURAPP, *Méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000, pp. 143-164.
- Schaffhauser R., *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, St. Gallen, Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der HSG, 1978.
- Schaffner M., *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre*, Basel und Frankfurt am Main, Helbing und Lichtenhahn, 1982.
- Schaffner M., «Vereinskultur und Volksbewegung», in Bernard N. et Reichen Q., *Gesellschaft und Gesellschaften. Festschrift zum 65. Geburtstag von Professor Dr. Ulrich im Hof*, Bern, Wyss Verlag, 1982, pp. 420-436.
- Schaffner M., «"Volk" gegen "Herren". Konfliktverhalten und kollektives Bewusstsein in der demokratischen Bewegung», in de Capitani F. et Germann G., *Auf dem Weg zu einer schweizerischen Identität*, Fribourg, Editions universitaires, 1987, pp. 39-53.
- Schaffner M., «Die demokratische Bewegung», in Auer A., *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle, Faculté de droit de Genève, 1996, pp. 155-162.
- Schaffner M., «Direkte Demokratie. «Alles für das Volk-Alles durch das Volk»», in Hettling M., König M. et Schaffner M., *Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen*, Frankfurt, Suhrkamp, 1998, pp. 189-226.
- Schefold D., *Volkssouveränität und Representative Demokratie in der schweizerischen Regeneration*, Bâle, Helbling und Lichtenhahn, 1966.
- Schiedt H.-U., *Die Welt neu erfinden. Karl Bürkli (1823-1901) und seine Schriften*, Zürich, Chronos, 2002.
- Schindler D., «Die Staatslehre in der Schweiz», *Jahrbuch des oeffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. 25 (N. F.), 1976, pp.255-279.
- Schindler D., «Das öffentliche Recht an der Universität Zürich seit 1833», in Häfelin U., et al., *Festschrift zum Geburtstag von Hans Nef*, Zürich, Schultheß Polygraphischer Verlag, 1981, pp. 275-297.
- Schmidt S. W., et al. (Dir.), *Friends, Followers, and Factions*, Berkeley, University

- of California Press, 1977.
- Schulthess H. (Dir.), *Schweizer Juristen der letzten hundert Jahre*, Zürich, Schulthess, 1945.
- Schumpeter J., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1942.
- Seitz W., *Die politische Kultur und ihre Beziehung zum Abstimmungsverhalten, Ein Begriffsgeschichte und Methodenkritik*, Zürich, Realotopia, 1997.
- Shefter M., *Political Parties and the State. The American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- Sidjanski D. (Dir.), *Les Suisses et la politique*, Berne et Francfort, H. et P. Lang, 1975.
- Siegrist H., *Advokat, Bürger und Staat, Sozialgeschichte der Rechtsanwälte in Deutschland, Italien und der Schweiz (18. -20. Jh.)*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1996.
- Sigg O., *Die Eidgenössischen Volksinitiativen*, Bern, Francke, 1978.
- Simiand F., «Méthode historique et science sociale», *Revue de Synthèse*, vol. 6, 1903, pp.1-22 et 129-157.
- Stadler P., *Der Kulturkampf in der Schweiz, Eidgenossenschaft und katholische Kirche im europäischen Umkreis 1848-1888*, Zürich, Chronos, 1996.
- Steinbach P. (Dir.), *Probleme politischer Partizipation im Modernisierungsprozess*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1982.
- Steinbach P., «Stand und Methode der historischen Wahlforschung», in Kaelble H., *Probleme der Modernisierung in Deutschland. Sozialhistorische Studien zum 19. und 20. Jahrhundert*, Opladen, 1978, pp. 171-234.
- Steinbach P., *Die Politisierung der Region, Reichs- und Landtagswahlen im Fürstentum Lippe 1866-1881*, Passau, Wiss.-Verlag Rohe, 1979.
- Steinbach P., *Die Zählung des politischen Massenmarktes, Wahlen und Wahlkämpfe im Bismarckreich im Spiegel der Hauptstadt- und Gesinnungspresse*, Passau, Wiss.-Verlag Rohe, 1979.
- Steinbach P., «Historische Wahlforschung und regionalspezifische Politikrezeption», in Büsch O., *Wählerbewegung in der europäischen Geschichte*, Berlin, 1980, pp. 23-39.
- Steinbach P., «Politisierung und Nationalisierung der Region im 19. Jahrhundert.

- Regionalspezifische Politikrezeption im Spiegel historischer Wahlforschung», in Steinbach P., *Probleme politischer Partizipation im Modernisierungsprozeß*, Stuttgart, Klett Cotta, 1982, pp. 321-349.
- Steiner J., *Amicable Agreement versus Majority Rule : Conflict Resolution in Switzerland*, Chapel Hill, North Carolina Press, 1974.
- Steppacher R., «L'unification comme renouvellement du droit. Les paysans et l'unification du droit privé suisse», in Caroni P., *L'unification du droit privé en Suisse au XIXème siècle*, Fribourg, Editions universitaires, 1986, pp. 77-104.
- Stolleis M., *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland, Vol. 1. Reichspublicistik und Policywissenschaft 1600-1800*, München, C. H. Beck, 1988.
- Stolleis M., *Geschichte des Oeffentlichen Rechts in Deutschland, Vol. 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaften 1800-1914*, München, C. H. Beck, 1992.
- Stolleis M. et I. Schmitt, «Zur Entstehung der Zeitschriften des öffentlichen Rechts seit 1848», *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero juridico*, vol. 13, 1984, pp.747-761.
- Studer B. (Dir.), *Etappen des Bundesstaates: Staats- und Nationsbildung der Schweiz 1848-1998*, Zürich, Chronos, 1998.
- Studer B., «Universal Suffrage and Direct Democracy: The Swiss Case, 1848-1990», in Faure (C.) (Ed.), *Political and Historical Encyclopedia of Women*, New York/London, 2003, pp. 447-457.
- Surdez M., «Quand les frontières se font statistiques. La constitution d'un espace national considérée à travers le prisme des recensements», *Revue suisse d'histoire*, 45, 1995, pp. 63-79.
- Tanchoux P., *Procédures et pratiques électorales en France de l'Ancien Régime à la veille de la Première guerre mondiale*, Thèse, Faculté de Droit, économie et gestion, Université d'Orléans, 2000.
- Tanner A., *Arbeitsame Patrioten – wohlanständige Damen, Bürgertum und Bürgerlichkeit in der Schweiz 1830-1914*, Zürich, Orell Füssli, 1995.

- Tanner A., «Direkte Demokratie und soziopolitische Integration des Mittelstandes, der Arbeiterschaft und Bauern in der Schweiz 1830-1914», in Schremmer E. (Dir.), *Wirtschaftliche und soziale Integration in historischer Sicht*, Stuttgart, F. Steiner, 1996, pp. 184 -212.
- Tanner A., «Ein Staat nur für die Hablichen ? Demokratie und politische Elite im frühen Bundesstaates», in Studer B., *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz 1848-1998*, Zürich, Chronos, 1998, pp. 63-88.
- Tanner A., «Vom "unmündigen Volk" zu den "überforderten BürgerInnen. Demokratiekonzeptionen und politische Erziehung 1798-1998», in Reichenbach R. et Oser F., *Zwischen Pathos und Ernüchterung*, Fribourg, Editions universitaires, 2000, pp. 43-57.
- Tilly C., *From Mobilization to Revolution*, Reading, Londres, Addison-Wesley, 1976.
- Tilly C., *Contention and Democracy in Europe 1650-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Trechsel A., *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Bâle et Genève, Helbing und Lichtenhahn et Faculté de droit de l'Université de Genève, 2000.
- Verjus A., *Le cens de la famille 1789-1848*, Paris, Belin, 2003.
- Voutat B., «La codification du vote en Suisse (1848-1918). Fédéralisme et construction du citoyen», *Genèses*, vol. 23, 1996, pp.76-99.
- Vuilleumier M., «Le courant socialiste au XIXème siècle et ses idées sur la démocratie directe», in Auer A., *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle, Faculté de Droit de Genève/Helbing et Lichtenhahn, 1996, pp. 163-189.
- Weber E., *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale (1870-1914)*, Paris, Fayard, 1983.
- Weichlein S., «Wahlkämpfe, Milieukultur und politische Mobilisierung im Deutschen Kaiserreich», in Lässig S., Pohl K.-H. et Retallack J., *Modernisierung und Region im wilhelminischen Deutschland. Wahlen, Wahlrecht und Politische Kultur*, Bielefeld, Verlag für Regionalgeschichte, 1995, pp. 69-89.

- Weisz L., *Die Neue Zürcher Zeitung im Kampfe der Liberalen mit den Radikalen: 1849-1872*, Zürich, NZZ Verlag, 1962.
- Weisz L., *Die Neue Zürcher Zeitung auf dem Wege zum freisinnigen Standort 1872-1885*, Zürich, NZZ Verlag, 1965.
- Widmer T., *Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre*, Zürich, Chronos, 1992.
- Wiesli R., «Switzerland. The Militia Myth and Incomplete Professionalization», in Borchert J. and J. Zeiss., *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 374-392.
- Winiger (J.), *Bundesrat J. Zemp. Lebens- und zeitgeschichtliche Erinnerungen*, Luzern, 1910.
- Zimmer O., *A Contested Nation. History, Memory and Nationalism in Switzerland 1761-1891*, Cambridge, Cambridge UP, 2003.
- Zwischen Entsetzen und Frohlocken. Vom Ancien Régime zum Bundesstaat 1798-1848*, Bern, Berner Historisches Museum, 1998.



## Abréviations

### Cantons

ZH	Zurich
BE	Berne
LU	Lucerne
UR	Uri
SZ	Schwyz
OW	Obwald
NW	Nidwald
GL	Glaris
ZG	Zoug
FR	Fribourg
SO	Soleure
BS	Bâle-Ville
BL	Bâle-Campagne
SH	Schaffhouse
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
SG	Saint-Gall
GR	Grisons
AG	Argovie
TG	Thurgovie
TI	Tessin
VD	Vaud
VS	Valais
NE	Neuchâtel
GE	Genève

### Archives

AF	Archives fédérales
ACV	Archives cantonales vaudoises
STAAG	Archives cantonales du canton d'Argovie

## Institutions politiques

CN	Conseil National (Chambre basse du Parlement fédéral) ou Conseiller national
CdesE	Conseil des Etats (Chambre haute du Parlement fédéral) ou Conseiller aux Etats
AF	Assemblée fédérale (deux Chambres réunies)
CF	Conseil fédéral (Gouvernement fédéral) ou Conseiller fédéral
CE	Conseil d'Etat (Gouvernement cantonal) ou Conseiller d'Etat
GDC	Grand Conseil (Parlement cantonal) ou député
AC	Assemblée Constituante
TF	Tribunal Fédéral

## Publications officielles

ATF	<i>Arrêts du Tribunal fédéral</i>
BOF	<i>Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg</i>
BOL	<i>Bulletin Officiel des Lois, Décrets, Arrêtés et Autres Actes Publics du Gouvernement du Canton de Fribourg</i>
BSGCVD	<i>Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud</i>
FF	<i>Feuille fédérale</i>
GSAG	<i>Gesetzes-Sammlung für den eidgenössischen Kanton Aargau</i>
GSSG	<i>Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen</i>
RLDA	<i>Recueil des lois, décrets, arrêtés et autres actes du gouvernement du canton de Vaud</i>
RO	<i>Recueil officiel du droit fédéral</i>

## Presse

GdL	Gazette de Lausanne
NV	Nouvelliste vaudois
NZZ	Neue Zürcher Zeitung

## Abréviations

Divers

DHBS

Godet M., Türlér H., Attinger V., (Dir.), *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse*, Neuchâtel, Attinger, 1921-1934.

RDS

*Revue de droit suisse*



# Encadrés, Tableaux, Figures et Graphiques

## Encadrés

ENCADRE 1 . L'ECOLE «SOCIOLOGIQUE» ET L'ECOLE «HISTORICO-POLITOLOGIQUE» : LE PRIMAT DE LA CULTURE POLITIQUE .....	15
ENCADRE 2 : LES DEBATS PARLEMENTAIRES ET LA PRESSE : UNE SOURCE DE SURPRISES .....	43
ENCADRE 3 : LES CAMPAGNES, UN TERRAIN FERTILE EN JACHERE .....	54
ENCADRE 4 : DE LA CONNAISSANCE DES PARTIS POLITIQUES SOUS LA REGENERATION ET AU DEBUT DE L'ETAT FEDERAL .....	92
ENCADRE 5 : PETITE CHRONOLOGIE DES ASSEMBLEES TENUES DANS LE CANTON D'ARGOVIE ENTRE LES MOIS DE JUILLET ET NOVEMBRE 1851, A PARTIR DES RECITS DE PRESSE .....	94
ENCADRE 6 : QU'EST-CE QU'UN CANTON ? LE CANTON DE SAINT-GALL .....	104
ENCADRE 7 : QUELQUES NOTICES BIOGRAPHIQUES DES CONSTITUANTS SAINT- GALLOIS DE 1831 .....	113
ENCADRE 8 : LE VETO, C'EST QUOI ? .....	117
ENCADRE 9 : LA QUESTION DES JESUITES .....	124
ENCADRE 10 : QU'EST-CE QU'UN CANTON ? LE CANTON DE VAUD .....	131
ENCADRE 11 : CHRONOLOGIE DE LA REVISION ARGOVIENNE DE 1849-1852 .....	143
ENCADRE 12 : QU'EST-CE QU'UN CANTON ? LE CANTON D'ARGOVIE.....	144
ENCADRE 13 : LE NOUVEAU GRAND CONSEIL ARGOVIEN DE 1852 : UNE TENDANCE CONFIRMEE.....	157
ENCADRE 14 : LES AUBERGISTES ET LES SYNDICS : DEUX FIGURES DE LA VIE POLITIQUE LOCALE.....	160
ENCADRE 15 : LES COMMUNES : QU'EST-CE QUE C'EST?.....	188
ENCADRE 16 : EXTRAITS DES PRINCIPAUX TEXTES LEGISLATIFS ET CONSTITUTIONNELS FEDERAUX RELATIFS AU SEJOUR, A L'ETABLISSEMENT ET CLAUSES D'EXCLUSION DU DROIT DE VOTE ENTRE 1848 ET 1874.....	219
ENCADRE 17 : SYNOPSIS D'UNE ODYSSEE INACHEVEE : LES PROJETS DE LOI SUR LE VOTE ENTRE 1874 ET 1883.....	221
ENCADRE 18 : POINTS DE REPERE PRINCIPAUX DE L'EVOLUTION DES CLAUSES D'EXCLUSION AU NIVEAU CANTONAL ENTRE 1830 ET 1900.....	228
ENCADRE 19 : LES IDENTITES POLITIQUES AU NIVEAU FEDERAL .....	234

ENCADRE 20 : PROFILS POLITIQUES DES CONSEILLERS FEDERAUX EN 1874.....	240
ENCADRE 21 : UNE MOBILISATION DE «SANS» ? LA CREATION D'UNE «SOCIETE DE FAILLIS» EN 1879 .....	253
ENCADRE 22 : COMMENT COMPLIQUER L'INSCRIPTION AU REGISTRE ELECTORAL : FRIBOURG ET LE VOTE SUR LA REVISION DE 1872 .....	258
ENCADRE 23 : LE DROIT DE VOTE DES FEMMES AU DIX-NEUVIEME SIECLE.....	261
ENCADRE 24 : LE SEJOUR ET L'ETABLISSEMENT : QUELQUES EXEMPLES CONTRASTES .....	273
ENCADRE 25 . TABLEAUX DE LA FREQUENCE DES SCRUTINS : REMARQUES METHODOLOGIQUES.....	311
ENCADRE 26 : QU'EST-CE QU'UNE LOI ? .....	395
ENCADRE 27 : LES PRODROMES DE LA SCIENCE ELECTORALE ? .....	453

## Tableaux

TABLEAU 1 : LE PERSONNEL POLITIQUE A SAINT-GALL 1830-1831.....	109
TABLEAU 2 : EVOLUTION DU NOMBRE DE DEPUTES SORTANTS ELUS DANS LES ASSEMBLEES CONSTITUANTES ET AU SEIN DU NOUVEAU GRAND CONSEIL ARGOVIEN (1849-1852).....	153
TABLEAU 3 : LES VINGT ORATEURS LES PLUS PROLIXES A L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE ARGOVIENNE DE 1851-1852 (AC 3) .....	162
TABLEAU 4 : STATISTIQUES DE LA POPULATION RESIDENTE EN SUISSE 1850-1888 .....	204
TABLEAU 5 : STATISTIQUES DES CITOYENS SUISSES HABITANT LEUR LIEU D'ORIGINE, EN SEJOUR OU ETABLIS (EN POUR MILLE). .....	204
TABLEAU 6: STATISTIQUES DES CITOYENS SUISSES PRIVES DE LEUR DROIT DE VOTE EN MATIERE FEDERALE (1885).....	227
TABLEAU 7: LOI FEDERALE SUR LE DROIT DE VOTE. VOTE FINAL DU CONSEIL NATIONAL DU 24 DECEMBRE 1874.....	235
TABLEAU 8 : LOI FEDERALE SUR LE DROIT DE VOTE. VOTE FINAL DU CONSEIL DES ETATS DU 24 DECEMBRE 1874 .....	235
TABLEAU 9: VOTE SUR LES CLAUSES D'EXCLUSION ET VOTE FINAL DE LA LOI SUR LE DROIT DE VOTE AU CONSEIL NATIONAL (21-24 DECEMBRE 1874).....	236
TABLEAU 10: PROFILS POLITIQUES DES CONSEILLERS AUX ETATS (DECEMBRE 1874) .....	242
TABLEAU 11 : PROFESSIONS DES CONSEILLERS NATIONAUX PENDANT LA LEGISLATURE 1872-1875 .....	244
TABLEAU 12 : LOI FEDERALE SUR LE DROIT DE VOTE. VOTE AU CONSEIL NATIONAL DES PARLEMENTAIRES AYANT UN MANDAT ELECTIF AU NIVEAU COMMUNAL .....	257
TABLEAU 13: NOMBRE DE SCRUTINS PAR PERIODE .....	312
TABLEAU 14 : NOMBRE ET TYPE DE SCRUTINS PAR CANTON .....	313
TABLEAU 15: LES MODALITES DE L'ACTE DE VOTE EN 1907 EN SUISSE .....	379

## Figures

FIGURE 1: MODELE DE CARTE DE CAPACITE CIVIQUE DANS LE CANTON D'ARGOVIE EN 1868 .....	315
FIGURE 2 : MODELE D'URNE A SAINT-GALL 1893 .....	376
FIGURE 3 : LISTE DE SIGNATURES POUR LE REFERENDUM CONTRE LA CREATION D'UNE BANQUE NATIONALE (1896) EN PROVENANCE DE LA COMMUNE DE GENTHOD (GE).....	403
FIGURE 4 : LISTE DE REFERENDUM CONTRE LA LOI FEDERALE SUR LE DROIT DE TIMBRE (2005) .....	408
FIGURE 5 : LISTE DE SIGNATURES VISEE PAR LE BUREAU FEDERAL DE STATISTIQUE (1878).....	409
FIGURE 6 : CARTE DU NOMBRE DE SIGNATURES PAR DISTRICT LORS DU REFERENDUM CONTRE LE TARIF DOUANIER DE 1903 ETABLIE PAR LE BUREAU FEDERAL DE STATISTIQUE .....	422
FIGURE 7 : LES METHODES MODERNES DE RECOLTE DE SIGNATURES.....	449
FIGURE 8 : LIEUX EN VILLE DE LAUSANNE OU SONT DEPOSEES LES LISTES DE SIGNATURES POUR LE REFERENDUM CONTRE LA SECONDE LOI FEDERALE SUR LA TAXE D'EXEMPTION DU SERVICE MILITAIRE (1877).....	452

## Graphiques

GRAPHIQUE 1 : MANDATS ET PROFESSIONS DES DEPUTES ARGOVIENS (1849-1852).....	156
GRAPHIQUE 2 : SCRUTINS DANS LE CANTON DE VAUD (1830-1898).....	307
GRAPHIQUE 3 : SCRUTINS DANS LE CANTON DE FRIBOURG (1830-1900).....	308
GRAPHIQUE 4 : SCRUTINS DANS LE CANTON D'ARGOVIE (1830-1900).....	309
GRAPHIQUE 5 : SCRUTINS DANS LE CANTON DE SAINT-GALL (1830-1900).....	310



# Table des matières

## PREAMBULE

<b>LE DIMANCHE 23 MAI 1875</b>	<b>1</b>
--------------------------------	----------

## CHAPITRE INTRODUCTIF

<b>POUR UNE GENESE DE LA DEMOCRATIE DIRECTE EN SUISSE</b>	<b>7</b>
---	----------

1.1. COMMENT PARLER DE LA « DEMOCRATIE DIRECTE » ?	7
<i>Des origines à la genèse : le viatique de l'histoire conceptuelle</i>	7
<i>Le vote et les institutions politiques comme objets scientifiques</i>	12
Une herméneutique des résultats	13
Une lecture fonctionnaliste des institutions	17
1.2. ELIRE, VOTER, SIGNER : LE COEUR DU PROCESSUS DE POLITISATION	22
<i>Faire un corps électoral : retour sur l'histoire du droit de vote en Suisse</i>	24
<i>Les médiations du vote</i>	30
Les formes d'assemblées	32
Donner sa voix : de l'oral à l'écrit	34
1.3. DYNAMIQUES D'INSTITUTIONNALISATION D'UN ESPACE POLITIQUE : LUTTES CROISEES AUTOUR DU MONOPOLE DE LA REPRESENTATION POLITIQUE ET DE LA PRODUCTION DU DROIT	37
<i>Formes et acteurs de la compétition politique</i>	40
Les partis politiques : un objet négligé	41
Historiciser la forme partisane et la constitution des groupes politiques	46
Un échange de biens spécifique ?	50
<i>La nationalisation ambivalente des marchés politiques</i>	51
<i>Codifier les règles du jeu politique: la place du droit</i>	56
Codifier les instruments législatifs	57
Centraliser et unifier le droit	59
Le contrôle des normes	60
1.4. CHOIX DES TERRAINS ET MODE D'EXPOSITION DES RESULTATS	62
<i>Choix des terrains</i>	62
L'histoire des institutions de «démocratie directe»	63
La structure confessionnelle	64
Les rapports de force politique	65
La langue	66
La structure socio-économique	66
<i>Plan du travail</i>	67

## CHAPITRE 2

<b>REPRESENTER</b>	<b>71</b>
<i>Introduction</i> .....	73
2. 1. PETITIONS ET ASSEMBLEES OU LES USAGES SOCIAUX DE LA SOUVERAINETE .....	80
<i>L'irruption de la pétition dans l'ordre parlementaire naissant</i> .....	80
<i>Entre pétitions et représentation : la souveraineté en question</i> .....	83
<i>Une légitimation progressive</i> .....	87
<i>Les assemblées : la souveraineté en actes</i> .....	88
SYNTHESE .....	97
2. 2. MISE EN FORME D'INTERETS ET DYNAMIQUES D'INSTITUTIONNALISATION .....	100
2.2.1 UNITE CANTONALE, SOUVERAINETE POPULAIRE ET AUTONOMIE PARLEMENTAIRE : L'EMERGENCE DU VETO A SAINT-GALL (1831) .....	103
<i>L'Assemblée constituante de 1831 : esquisse de morphologie</i> .....	105
<i>Les débats : prises de positions et défense d'intérêts</i> .....	112
<i>Profits escomptés et usages perçus de l'institution en train de se faire</i> .....	118
2.2.2. LA PETITION CONTRE LES JESUITES ET L'INTRODUCTION DE L'INITIATIVE DANS LE CANTON DE VAUD : UN ENJEU FEDERAL ET SES USAGES LOCAUX AU SERVICE D'UNE CAUSE POLITIQUE (1845).....	123
<i>L'Association patriotique : une entreprise «radicale»</i> .....	125
<i>La dynamique de révision</i> .....	130
<i>La commune ou le cercle ? un enjeu de taille</i> .....	134
2.2.3. LA REPRESENTATION D'INTERETS PROFESSIONNELS ET LOCAUX COMME MATRICE DE L'INSTITUTIONNALISATION DE LA LEGISLATION DIRECTE : LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DANS LE CANTON D'ARGOVIE (1849-1852) .....	140
<i>La révision et ses enjeux</i> .....	145
<i>Premières mobilisations et premiers cadrages</i> .....	148
<i>Le personnel politique argovien 1849-1852</i> .....	152
<i>Le tournant de 1851</i> .....	157
<i>Débats, tours de parole et prises de position</i> .....	161
SYNTHESE : LES RESSORTS DE L'INSTITUTIONNALISATION .....	163
<i>Une souveraineté sous contrôle et une autonomie parlementaire préservée</i> .....	164
<i>Intérêts, représentation et démocratie : la place des groupes</i> .....	170
 <b>CHAPITRE 3</b>	
 <b>FAIRE CORPS. UNE HISTOIRE DU DROIT DE VOTE EN SUISSE</b>	<b>177</b>
<i>Introduction</i> .....	179
3.1. LA REGENERATION (1830-1848) : UN MOMENT MATRICIEL.....	184
<i>Le droit de cité : détours et parcours de la citoyenneté</i> .....	187
<i>Inclure, exclure</i> .....	190
3.2. UNE UNIVERSALITE SOUS CONDITIONS : LES FRONTIERES DE LA CITOYENNETE.....	194
<i>Le séjour, le domicile et l'établissement : jeux et enjeux</i> .....	198
«La discussion [...] n'est au fond qu'une dispute de mots» .....	198
Le séjour, l'établissement et le domicile à Saint-Gall (1831-1906).....	200

## Table des matières

<i>Contrôler la «population flottante»</i> .....	203
Une appréhension chiffrée problématique .....	203
Des catégories aux groupes, des groupes aux individus .....	205
La territorialisation des liens sociaux et politiques .....	208
<i>Faire voter : le scrutin de 1872</i> .....	213
Une mobilisation d'Etat .....	214
Une réponse incomplète .....	215
3.3. NATIONALITE ET CITOYENNETE : LE DROIT DE VOTE EN DEBATS (1874-1883) .....	221
<i>Un vain volontarisme : l'échec des projets de loi fédérale sur le vote</i> .....	221
Le séjour et l'établissement .....	222
Le temps long de l'exclusion .....	226
Vieux problèmes, nouveaux enjeux .....	229
<i>Des configurations politiques complexes</i> .....	232
Profil et carrières : une lutte entre notables ? .....	242
<i>Des débats aux enjeux multiples</i> .....	246
Gains électoraux .....	246
Figures de l'individu en politique .....	249
La commune .....	254
3.4. SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES : LE CITOYEN, LA NATION, L'ÉTAT .....	263
<i>La nationalisation inachevée de la citoyenneté civique</i> .....	263
<i>La jurisprudence plutôt que les lois</i> .....	265
Les recours en matière de droit de vote .....	265
Le lent règlement de la question du domicile, du séjour et de l'établissement au vingtième siècle .....	271
Les clauses d'exclusion : une législation <i>ad hoc</i> .....	278
<b>CHAPITRE 4</b>	
<b>VOTER, FAIRE VOTER</b> .....	<b>287</b>
<i>Introduction</i> .....	289
4.1. VARIÉTÉ ET VARIATIONS DU RÉGIME D'ASSEMBLÉE ENTRE 1830 ET 1900 .....	291
<i>Une scénographie de l'entre-deux : un lundi électoral dans le canton de Vaud</i> .....	292
4.2. STRUCTURE ET DYNAMIQUES DE L'APPRENTISSAGE POLITIQUE .....	299
<i>La structure formelle des marchés politiques au dix-neuvième siècle</i> .....	300
Les élections et les votations communales .....	301
Les élections et votations cantonales .....	302
Les élections et votations fédérales .....	304
<i>Le calendrier citoyen et ses usages</i> .....	305
4.3. LES TRANSFORMATIONS DES ASSEMBLÉES .....	314
4.3.1. UN VOTE SOLlicité ET ENCADRÉ .....	314
<i>Une pédagogie citoyenne : la participation obligatoire à Saint-Gall</i> .....	316
<i>Le vote obligatoire dans le canton de Vaud</i> .....	320
<i>Dissuader les électeurs : le serment sous le régime radical fribourgeois</i> .....	324
4.3.2. L'INSTRUMENTATION DU VOTE : FORMES ET USAGES DU SECRET .....	328

<i>Le secret du vote en régime d'assemblée : discours et pratiques</i> .....	330
Vote public, vote secret, vote secret en public.....	330
Garantir la liberté et la sincérité du vote : l'unification des procédures en débat au niveau fédéral (1872-1883) .....	333
<i>D'une domination à l'autre : le vote secret à la commune dans le canton de Fribourg (1856-1861) ...</i>	339
Mieux diviser pour mieux régner.....	340
Le syndic et le goupillon .....	343
<i>Le bulletin imprimé et l'enveloppe dans le canton de Vaud (1878-1881).....</i>	346
Le scrutin du 28 avril 1878 .....	347
Un principe partagé et un acteur contesté au cœur des débats : le secret du vote et les comités électoraux .....	350
Le procès d'Yverdon : la fin des notables ?.....	356
<i>Le secret à Saint-Gall : du choix laissé aux assemblées à l'introduction de l'urne, de l'enveloppe et du bulletin (1861-1893).....</i>	361
L'introduction du vote à la commune pour les élections au Grand Conseil en 1861.....	362
D'une révision à l'autre : la restructuration des alliances et des groupes politiques (1861-1890).....	367
Les débats sur le secret à la Constituante.....	371
L'urne : un objet matériel et symbolique .....	374
<i>L'individualisation progressive de l'acte de vote et la suppression des assemblées électORALES.....</i>	375
SYNTHESE : L'INDIVIDU, LE VOTE, LA POLITIQUE (I) .....	381
<i>Formes et frontières de la domination politique</i> .....	383
<i>Un vote individualisé</i> .....	385

## CHAPITRE 5

<b>SIGNER, FAIRE SIGNER</b>	<b>389</b>
<i>Introduction</i> .....	391
5.1. SIGNER.....	393
<i>De l'oral à l'écrit, de l'assemblée à l'individu</i> .....	394
<i>Jeux d'écritures : le contrôle des listes de signatures par les autorités fédérales (1874-1897)</i> .....	399
Contrôler les contrôleurs .....	401
La signature : un geste peu évident et parfois collectif .....	407
Traquer la bonne foi : l'enquête rétrospective de 1878.....	412
Les raisons d'un échec.....	415
5.2. FAIRE SIGNER : LES CAMPAGNES DE RECOLTE.....	424
Le contexte particulier : les luttes de 1872-1874.....	425
<i>Le premier referendum facultatif fédéral : la campagne du printemps 1875</i> .....	429
Une mobilisation plutôt tardive, multipolaire et rondement menée .....	429
L'activation et le renforcement d'un réseau préconstitué: le <i>Piusverein</i> à Fribourg.....	436
<i>La campagne pour le monopole fédéral de l'émission des billets de banque</i> .....	439
Une démarche isolée et insolite .....	442
De la "Joos'sche Agitation" à l'intervention du <i>Grütli</i> .....	445
<i>Des mobilisations de papier</i> .....	450
L'Etat en campagne : le rôle controversé du Conseil fédéral .....	451
<i>Arguments connus et rhétorique nouvelle</i> .....	456

## Table des matières

Un prolongement du débat parlementaire.....	456
La Constitution comme problème politique et juridique .....	459
Le droit, les juristes et la construction de l'Etat .....	463
5.3. LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES POLITIQUES.....	464
<i>Des luttes référendaires aux élections : la création de l'Eidgenössischer Verein.....</i>	<i>466</i>
<i>Les déchirements de la famille radicale .....</i>	<i>470</i>
<i>Les résurrections à répétition du mouvement catholique.....</i>	<i>476</i>
SYNTHESE : L'INDIVIDU, LE VOTE, LA POLITIQUE (II) .....	481
<b>CONCLUSION</b>	<b>487</b>
<i>Une histoire du droit de vote .....</i>	<i>488</i>
<i>Le vote comme relation.....</i>	<i>490</i>
<i>Retour sur la politisation... ..</i>	<i>491</i>
<i>...et le clientélisme .....</i>	<i>494</i>
<i>L'institutionnalisation de la «démocratie directe».....</i>	<i>497</i>
<b>SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>503</b>
<b>ABREVIATIONS</b>	<b>541</b>
<b>ENCADRES, TABLEAUX, FIGURES ET GRAPHIQUES</b>	<b>545</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>549</b>