

## Droits politiques et démocratie

---

### La politisation saisie par le droit

Bernard Voutat et Pierre-Antoine Schorderet

Selon une perspective classique de droit public, la démocratie est un régime politique qui repose sur un certain nombre de principes de fonctionnement et d'organisation de l'Etat: droits fondamentaux, séparation des pouvoirs, garantie du pluralisme politique. C'est, surtout, un régime qui institue le peuple – au sens juridique, le *corps électoral* – en organe de l'Etat intervenant, à côté des autres pouvoirs étatiques, dans le processus d'élaboration des décisions collectives.

Formellement, instituer le *peuple* en organe de l'Etat implique d'en définir la composition, les attributions et le fonctionnement, la théorie démocratique associant à ces dimensions des droits politiques trois principes généraux (universalité, égalité et liberté) dont la réalisation attesterait la qualité démocratique d'un régime politique. Alors que les spécialistes de droit public se sont progressivement attachés à analyser ces différentes conditions et principes selon les attendus propres à la discipline juridique, il faut relever, simultanément, que les travaux de sciences sociales ne les ont traités que de manière ciblée et lacunaire, l'attention des politologues, mais aussi (bien que dans une mesure moindre) des historiens, étant principalement focalisée sur le volet concernant les attributions du corps électoral.<sup>1</sup> En ce qui concerne plus spécifiquement l'histoire politique et constitutionnelle de la Suisse,<sup>2</sup> force est de constater que, s'agissant de l'*exercice* des droits politiques, les analyses portent principalement sur les mécanismes de démocratie directe (référendum, puis initiative populaire), ainsi que sur les systèmes électoraux (in-

roduction progressive dans les cantons, puis au niveau fédéral du mode de scrutin proportionnel). Fondamentalement, ces travaux restent souvent captifs d'une histoire des idées soucieuse de dégager les conceptions de la démocratie (directe semi-directe et/ou représentative) qui seraient intrinsèquement liées aux prérogatives du corps électoral.

Sans nier l'importance des règles portant sur les attributions du corps électoral, les deux autres dimensions (composition et fonctionnement) sont assez largement sous-évaluées, non seulement pour appréhender ces conceptions de la démocratie, mais plus largement – et sans doute de façon plus pertinente – pour saisir le processus de *politisation*, c'est-à-dire le mouvement par lequel s'institue un espace relativement autonome de pratiques spécifiquement politiques, désencastrées des relations sociales ordinaires.<sup>3</sup>

Le droit joue dans ce contexte un rôle de première importance. La codification, par définition, classe, délimite, identifie, prescrit, sanctionne et légitime. Elle constitue dès lors un analyseur pertinent des enjeux sociopolitiques attachés à l'institutionnalisation de la division du travail politique, liée à l'émergence de la politique au sens moderne de ce terme. Certes, la place du droit dans ce processus ne doit pas être surestimée. La juridicisation des pratiques politiques suit ces pratiques plus qu'elle ne les constitue en tant que telles. Mais, dès lors que ces pratiques sont codifiées, les règles juridiques, d'abord enjeux de luttes souvent âpres, contribuent à les homogénéiser, à les naturaliser, à les inscrire dans l'ordre de l'évidence.

Ainsi en va-t-il des règles sanctionnant la composition et le fonctionnement du corps électoral qui, en posant les conditions d'appartenance à ce dernier et les modalités d'exercice des droits politiques, dessinent les contours de la citoyenneté – par extension de la démocratie – tout en prescrivant les manières légitimes de faire de la politique.

L'examen de cette problématique dans le contexte helvétique s'avère particulièrement difficile. Dans la mesure où la codification des droits politiques s'effectue dans le cadre conflictuel de la construction de l'Etat fédéral, la mise en place d'une législation uniforme dans ce domaine s'est heurtée, en

dépit de plusieurs tentatives, à des résistances multiples et hétérogènes dans les cantons tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, et même au delà. D'une part, des législations propres à chaque canton ont subsisté – et subsistent encore – en ce qui concerne l'aménagement des droits politiques *cantonaux*. D'autre part, s'agissant de l'exercice des droits politiques *fédéraux*, la Constitution de 1848 se bornait à poser des règles non seulement minimales, mais ambiguës, permettant aux cantons de conserver une très grande latitude dans ce domaine. Ni la loi fédérale de 1872, ni la Constitution de 1874 ne réglaient la matière de façon cohérente. Par ailleurs, trois projets de loi fédérale (1875, 1877 et 1886) sont rejetés: le premier en votation populaire, le deuxième au niveau parlementaire, le troisième avant même l'entrée en matière devant les chambres fédérales. Ce n'est en définitive que dans la loi fédérale du 17 décembre 1976 (LDP)<sup>4</sup> que s'opère l'unification sur le plan *fédéral* des règles relatives aux droits politiques, règles qui en partie sanctionnent une certaine homogénéité dans ce domaine entre Confédération et cantons, mais qui laissent encore subsister une certaine marge de manœuvre pour ces derniers.

La présente contribution s'attachera principalement à évoquer la codification des droits politiques au cours de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Une première partie traitera de la composition du corps électoral, la seconde étant consacrée à son fonctionnement. Deux aspects retiendront particulièrement notre attention. Le premier tient aux spécificités induites dans ce processus par le fédéralisme, c'est-à-dire la construction d'un Etat marqué par une opposition constitutive entre l'autonomie accordée aux cantons et les tentatives de centralisation au niveau fédéral des normes relatives aux conditions essentielles d'exercice des droits politiques. Le second aspect concerne la construction d'une figure de la citoyenneté exprimant dans le secret des urnes une opinion politique personnelle, à l'abri des pressions dites illégitimes.<sup>5</sup> Deux aspects donc de la codification qui, dans le contexte helvétique, traduisent une tension au niveau des représentations comme des pratiques de la démocratie, entre la territorialisation de l'expression électorale et son individualisation.<sup>6</sup>

## 1 L'établissement des registres électoraux

---

Les dispositions de la Constitution fédérale de 1848 relatives aux droits politiques sont minimales. D'une part, l'article 42 prévoit que «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.» Précision est apportée que «nul ne peut exercer les droits politiques dans plus d'un canton». D'autre part, en matière fédérale, la Constitution fixe la majorité civique à 20 ans, l'article 63, qui reformule l'article 42, indiquant en outre que tout citoyen suisse peut voter «à condition de ne pas être exclu par la législation du canton dans lequel il a son *domicile*». Une loi fédérale du 21 décembre 1850 sur les élections au Conseil national<sup>7</sup> stipule en outre (article 4) que «les électeurs exercent leurs droits électoraux dans leur lieu de *domicile*. Est considéré comme tel le lieu où l'électeur *séjourne* ordinairement.» Enfin, la nouvelle Constitution fédérale consacre, à son article 41, le principe de la liberté d'*établissement* sur l'ensemble du territoire helvétique. Selon ce principe, les cantons doivent accorder les droits politiques à tout citoyen suisse *établi* dans le canton, moyennant un délai d'attente maximal de deux ans. De plus, l'octroi des droits politiques est lié à la réalisation d'un ensemble de conditions administratives (production de diverses pièces, notamment un certificat de bonnes mœurs et une attestation de jouissance des droits civiques dans le canton de provenance), ainsi qu'à l'établissement de la preuve d'indépendance financière (par la fortune, la profession ou le travail).<sup>8</sup>

Sur le plan juridique, ces différentes dispositions soulèvent d'emblée des difficultés d'interprétation et, de fait, les autorités cantonales appliqueront diversement ces conditions d'accès aux droits politiques. Les unes concernent la détermination du «domicile».<sup>9</sup> Les autres touchent principalement l'application des clauses d'exclusion des droits politiques. En réalité, l'établissement des registres électoraux excède largement la seule question de l'interprétation des règles juridiques. Cette opération relève en effet plus

largement de plusieurs logiques, en partie contradictoires:<sup>10</sup> d'abord une logique bureaucratique qui, à travers la définition juridique de la citoyenneté, engage un processus de juridicisation de l'univers politique, caractérisé par des contraintes de cohérence et de rationalité dans l'identification et la standardisation des critères d'accès aux droits politiques; une logique communautaire ensuite, de nature plus symbolique, qui entoure la citoyenneté de conditions et de vertus liées à l'appartenance au corps des citoyens;<sup>11</sup> une logique proprement politique enfin, qui traduit l'enjeu que représente la maîtrise des registres électoraux (inclure-exclure des personnes) dans la compétition électorale.

L'histoire de la codification des droits politiques – sous l'angle de la composition du corps électoral – dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle est, en définitive, au croisement de ces différentes logiques: il s'agit d'assurer une certaine cohérence entre les dispositifs cantonaux et fédéraux, attendu que ces dispositifs actualisent des représentations parfois contradictoires de la citoyenneté tout en sanctionnant les rapports de force politiques s'exprimant lors des mobilisations électorales.

### 1.1 Le domicile politique ou la territorialisation du vote

En faisant référence aux notions de *séjour* et d'*établissement*, et en reliant ces dernières à celle de *domicile*, les dispositions fédérales sont fondamentalement ambiguës. Elles jouent en quelque sorte sur des termes qui renvoient à des définitions juridiques et à des pratiques administratives variant considérablement dans les cantons. S'agissant principalement de régler au plan fédéral, et en partie cantonal, la question du vote des «Confédérés»,<sup>12</sup> le droit électoral touche ici une question centrale, celle de la *domiciliation* de l'électeur, opération qui, à nouveau, revêt plusieurs dimensions. Elle implique tout d'abord l'inscription de l'ayant droit, donc son identification par l'administration selon des critères qui déclinent l'appartenance au corps des citoyens, ces critères étant liés à l'intégration de l'individu dans une communauté, plus précisément dans une collectivité territoriale, nationale ou cantonale et, surtout, communale. Il s'agit donc de fixer le citoyen au

sol, d'une part pour maîtriser un électorat «flottant» de Confédérés détachés de leurs liens d'origine et nourrissant de ce fait une certaine suspicion, d'autre part pour contrôler les déplacements de l'électorat (le nomadisme électoral) susceptibles de modifier les majorités politiques conquises à un endroit déterminé.

D'emblée, les règles fédérales en cette matière se heurtent à des pratiques cantonales très hétérogènes conduisant à l'exclusion durable des registres électoraux d'une fraction importante de Confédérés. Selon des modalités variables, en effet, les autorités cantonales – politiques et administratives – ont joué sur l'ambiguïté des termes (domicile, établissement et séjour) pour restreindre l'acquisition d'un domicile politique, et donc l'exercice par les Confédérés des droits politiques communaux, cantonaux et parfois même fédéraux. Tantôt les règles cantonales n'accordent les droits politiques qu'aux ressortissants du canton.<sup>13</sup> Tantôt ces droits politiques ne sont accordés qu'aux Confédérés provenant d'un canton avec lequel un accord de réciprocité a été conclu. Tantôt les Confédérés ne peuvent obtenir un permis d'établissement, mais seulement une «simple» autorisation de séjour ne permettant pas l'inscription aux rôles électoraux. Tantôt encore la délivrance d'un permis d'établissement est soumise à des règles drastiques, de fond, de forme et de délais.<sup>14</sup>

Ces restrictions diverses – et importantes – donnent lieu à d'abondants débats dans les cantons et au niveau fédéral, qui attestent une certaine méfiance envers une population dite «de passage», considérée comme instable et manipulable, celle de Confédérés «en séjour» ouvriers ou domestiques pour la plupart, dont on craignait qu'ils ne tombent à la charge de l'assistance communale.

En 1872, considérant les obstacles posés par plusieurs cantons, y compris dans la définition du corps électoral fédéral, le Conseil fédéral élabore une législation destinée, notamment, à promouvoir une lecture plus libérale de la notion de domicile. La loi reste minimale: fondée sur la reconnaissance de l'autonomie cantonale dans le domaine des droits politiques, elle se limite à préciser que l'électeur exerce ces droits en matière fédérale, moyennant une

inscription d'office, dans le lieu où il réside, soit comme citoyen du canton, soit comme citoyen établi ou en séjour.<sup>15</sup>

La Constitution fédérale de 1874 franchit un pas supplémentaire, mais réintroduit une certaine ambiguïté. En effet, d'une part, l'article 43 pose le principe de l'appartenance du citoyen suisse non seulement au corps électoral fédéral, mais aussi à celui des communes et du canton, moyennant un délai d'attente de trois mois. D'autre part, cette disposition reprend seule la notion d'établissement et réserve les cas d'une législation cantonale contraire. Certes, l'article 45 annonce une législation fédérale sur la différence entre l'établissement et le séjour des Confédérés, mais celle-ci ne verra pas le jour.<sup>16</sup> De plus, trois projets de loi poursuivant le but d'unifier les conditions d'exercice des droits politiques échoueront dans les années 1874–1886.<sup>17</sup> Pour les uns, il s'agit d'assurer l'égalité entre les citoyens suisses, objectif «national» ne se prêtant guère aux compromis réalisés sur le terrain du fédéralisme (on parle alors de «cantonalisme»). Pour d'autres, au contraire, l'enjeu réside, à travers le maintien de législations spécifiques, dans la conservation de l'autonomie et du «génie propre» à chaque canton.

Cette problématique se réglera progressivement à travers la jurisprudence du Conseil fédéral d'abord, du Tribunal fédéral ensuite, avec le concours de plusieurs ouvrages de doctrine juridique paraissant à ce sujet.<sup>18</sup> La question reste sensible et une loi est adoptée en 1952,<sup>19</sup> qui précise les conceptions en la matière: le domicile politique est une notion de droit fédéral, qui est en principe assimilable au domicile civil, lequel suppose une résidence (condition objective) assortie de l'intention de s'établir en un lieu déterminé (condition subjective).

Désormais, cette question reste assez marginale. La loi fédérale de 1976 sur les droits politiques confirme les dispositions relatives au domicile politique dont l'application relève plutôt de la routine administrative, d'autant plus d'ailleurs que les cantons ont progressivement abandonné cette distinction autrefois politiquement (et juridiquement) sensible entre l'établissement et le séjour.

## 1.2 Les clauses d'exclusion ou les frontières morales de la démocratie

Alors que le Constituant de 1848 avait posé des bases minimales, bien qu'ambiguës, à propos du domicile, de l'établissement et du séjour, il laissait une marge de manœuvre intégrale aux cantons pour régler les conditions subjectives d'appartenance au corps électoral: le droit de vote était en effet accordé à tout citoyen suisse, à la condition de ne pas en être exclu par la législation cantonale. Cette attitude va perdurer. On la retrouve dans le «Message» du Conseil fédéral de 1872, dans lequel il reconnaît la difficulté, voire l'impossibilité d'ajouter une loi fédérale complète aux dispositions très différentes des cantons.<sup>20</sup> Passant en revue les clauses d'exclusion en vigueur dans les cantons, il constate que la plupart d'entre eux privent de la capacité électorale les personnes ayant été condamnées sur le plan pénal et celles qui sont interdites pour cause d'affection mentale, de faiblesse d'esprit ou de dissipation. Pour le reste, la diversité des motifs d'exclusion est la règle: la faillite, l'assistance et la tutelle apparaissent fréquemment à côté de motifs plus spécifiques comme la condition servile, le non-paiement des impôts, l'interdiction d'auberge, le service à une puissance étrangère, le vagabondage ou la mendicité, le refus d'acquitter les dettes des parents dans le cadre d'une succession, etc.

Il convient de préciser ici que les difficultés qu'invoque le Conseil fédéral sont en partie imputables au fait que ces différents motifs d'exclusion ont leur source dans des législations cantonales qui ne concernent pas directement l'exercice des droits politiques (ainsi en matière de faillite, d'interdiction ou encore d'assistance). De sorte que l'unification des clauses d'exclusion aurait impliqué une unification préalable de pans entiers du droit privé, voire pénal, alors cantonal.<sup>21</sup>

La constitution de 1874 prévoyait cependant la possibilité pour la Confédération d'introduire une législation uniforme lui permettant de fixer les limites dans lesquelles un citoyen suisse peut être privé des droits politiques (article 66). Las, comme déjà mentionné, les trois projets de loi sont refusés, nonobstant les vellétés centralisatrices exprimées à ces différentes occasions.

Tableau 1: **L'évolution du corps électoral en Suisse, 1848–2000**

Année	Population suisse (n)	EP (n)	EI (n)	EI/EP (%)	EI/P (%)
1848	2'192'666	618'409	512'691	82,9	23,3
1866	2'321'020	651'414	561'669	86,2	24,1
1875	2'562'054	714'791	635'745	88,9	24,8
1887	2'679'603	743'489	649'229	87,3	24,2
1902	2'971'663	837'909	760'252	90,7	25,5
2000	≈6'500'000		4'600'000		70,0

**Légende**

En 2000, le 70% correspond à la population suisse résidente. Il faut rappeler qu'en 1971, les femmes obtiennent le droit de vote au niveau fédéral.

EP: électorat potentiel, soit les individus âgés de 20 ans révolus et de sexe masculin.

EI: nombre d'électeurs effectivement inscrits sur les registres.

EI/EP: rapport entre le nombre d'électeurs potentiels et le nombre effectif de citoyens actifs.

EI/P exprime le pourcentage de la population suisse qui constitue le corps électoral actif.

Le dernier d'entre eux fut du reste l'objet de tractations qui se sont étalées sur près de dix ans. Au bout du compte, même un partisan farouche de l'unification devait reconnaître l'ampleur des résistances: «La conciliation des vues contradictoires paraissant impossible, on en vint forcément à se départir de la voie indiquée par le Conseil fédéral [i. e. celle de l'unification]. Renonçant à combiner, par des sacrifices mutuels, les vues diamétralement opposées, on s'en tira par des concessions faites au cantonalisme. De cette tendance naquit un texte qui ne fut pas même du goût de son propre auteur. Tout en déterminant en principe le droit de vote des faillis et des assistés, la loi ajoutait que tous les cantons n'étaient pas tenus d'appliquer le principe ainsi posé. Et de même, tout en assignant un mode uniforme aux élections et votations fédérales, la loi n'avait garde de déclarer que les cantons n'étaient pas tenus de s'y conformer. Enfin, n'osant déclarer le vote ni facultatif ni obligatoire, la loi laissait aussi sur ce point le champ libre à la souveraineté cantonale.»<sup>22</sup>

Les pratiques cantonales dans le domaine de l'exclusion des droits politiques sont diversifiées. Dans certains cantons, elles sont plutôt libérales; dans d'autres, il n'est pas rare que plus du quart des électeurs potentiels soient exclus des urnes. En 1886, le Conseil fédéral estimait à 100'000 le nombre de citoyens exclus du droit de vote, sur un électorat potentiel de 730'000 citoyens suisses, âgés de 20 ans et domiciliés dans le pays. Le tableau 1 confirme globalement cette appréciation: l'exclusion des droits politiques (soit à raison des conditions de domicile, soit en fonction des conditions dites subjectives) est un phénomène qui affecte un nombre considérable de citoyens potentiels.<sup>23</sup>

De fait, différentes clauses d'exclusion ont encore persisté durant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle. Les cantons, selon des rythmes variables, les ont progressivement abolies et, à l'heure actuelle, selon Hangartner et Kley,<sup>24</sup> seule subsiste encore la mise sous tutelle pour faiblesse d'esprit ou maladie mentale, conformément à la loi fédérale de 1976 (LDP).

Les frontières physiques et morales du droit de vote se rejoignent donc pour dessiner les contours d'une citoyenneté associant, d'une part, les qualités liées à l'appartenance à une collectivité et, d'autre part, les vertus de l'autonomie individuelle, définies a *contrario* par les situations de dépendance indiquées dans les divers motifs d'exclusion (assistance, faillite, condition servile, tutelle).

L'enjeu principal des controverses autour de la définition du domicile, du séjour et de l'établissement, peut être simplement exprimé. Il s'agit de contrôler l'accès au corps électoral d'individus considérés comme suspects. Si le problème initial est défini comme celui du traitement à réserver aux «Confédérés», il apparaît rapidement que ce sont avant tout les catégories d'individus réunis sous l'appellation «en séjour» qui polarisent les partisans et les adversaires d'un droit de vote élargi à tous les niveaux: travailleurs, ouvriers, domestiques, journaliers, étudiants, manœuvres, c'est-à-dire un électorat peut-être «flottant», mais surtout potentiellement hostile, vu ses caractéristiques sociales, aux notables ou aux formations politiques conservatrices.<sup>25</sup>

Sans doute y a-t-il autour de la clause de domicile des anticipations électoralistes contradictoires, variant selon les contextes cantonaux. Il serait cependant réducteur de limiter cet enjeu à de purs intérêts électoraux. Les représentations dominantes des personnes en séjour, telles qu'elles peuvent apparaître dans les débats parlementaires notamment, sont tout entières traversées par une conception de la citoyenneté et de l'acte électoral qui lie de manière centrale la capacité civile et la capacité politique.

A cet égard, ce n'est pas un hasard si le débat sur le droit de vote des personnes en séjour bute simultanément, à l'exemple des différents projets de loi fédérale, sur la définition et la portée des clauses d'exclusion. En négatif, ces débats illustrent la conception dominante que cette «bourgeoisie intègre»<sup>26</sup> associe à l'exercice électoral: l'assistance, la faillite, la tutelle constituent par excellence des situations réservées à des individus qui n'ont pas su gérer leurs propres affaires et qui ne sauraient dès lors s'occuper des affaires publiques. La capacité civile, figure de l'autonomie et de la volonté, typique du libéralisme, est là encore au cœur des représentations du «bon citoyen». Les stigmates associés à la figure de l'exclu sont les mêmes, en puissance, que ceux attribués aux personnes étrangères à la communauté locale, en particulier les «en séjour». Comme ils le sont en ce qui concerne les femmes, dont la dépendance à l'égard du «chef de famille», permet de les assimiler tout naturellement – sans grands débats il est vrai – aux différentes catégories écartées du suffrage improprement dit «universel».<sup>27</sup>

Cette étroite relation entre capacité civile et capacité politique alimente également une conception dominante du droit de vote (qui en retour justifie la distinction). Le droit de vote n'est pas qu'individuel. Il est aussi (et peut-être surtout pour certains) l'expression d'un organe de l'Etat, donc d'une «fonction publique». Il faut dès lors que chaque citoyen s'en montre digne.<sup>28</sup>

C'est donc au travers de cette triple polarisation qu'on peut comprendre les enjeux autour de la codification juridique de l'appartenance au corps électoral: un calcul d'anticipation électoraliste qui envisage l'élargissement du droit de suffrage sous l'angle de effets (positifs selon les radicaux et négatifs selon les conservateurs ou libéraux) sur les rapports de force politiques; des

représentations concurrentes des relations souhaitables entre capacité civile et politique; des représentations concurrentes enfin sur la nature du droit de vote. Le fédéralisme joue dans ce contexte comme une ressource et une contrainte selon des configurations variées, suivant des parcours parfois tortueux. Il est une ressource pour ceux qui, au nom des particularismes locaux, souhaitent limiter la centralisation des règles relatives aux droits politiques. Il est au contraire une contrainte pour les autres, porteurs d'un projet national adossé à un Etat fédéral qu'ils dominent largement.

## 2 Les pratiques électorales encadrées par le droit

---

En 1848, de manière analogue aux dispositions sur les conditions d'octroi des droits politiques, les procédures de vote relèvent quasi exclusivement du droit cantonal. Circonscriptions, mode de scrutin, matériel de vote, convocation, lieu du vote, déroulement de la procédure sont laissés aux cantons. La loi fédérale sur les élections au Conseil National de 1850 (et de manière régulière toutes les lois qui convoquent les élections fédérales entre 1850 et 1872) précisent uniquement les contours des arrondissements électoraux et le nombre de députés à élire par circonscriptions.<sup>29</sup> Alors que pour les toutes premières élections (1848), ces mêmes circonscriptions étaient dessinées selon le libre choix des états fédérés, à la seule condition qu'elles ne soient pas constituées de portions de territoires à cheval sur deux cantons, la législation ultérieure définit de manière positive le contour des circonscriptions. Entre 1851 et 1872, c'est la seule mesure fédérale contraignante. De même, pour la première votation fédérale (1866), les dispositions cantonales priment, celles-ci pouvant prévoir le scrutin secret ou public, à la commune ou au cercle.<sup>30</sup>

D'une manière générale, dans la période considérée, c'est l'*assemblée* de citoyens qui constitue la forme dominante de fonctionnement du corps électoral, au niveau communal, mais également au niveau cantonal, quelles que soient ses attributions (élections et/ou votations), et pour les élections des conseillers nationaux. Aux compétences d'abord restreintes à la seule élection des députés, voire à la nomination des candidats à l'élection (sys-

tème à deux degrés en vigueur dans le canton de Fribourg par exemple), les assemblées se voient peu à peu octroyer des compétences élargies, en particulier suite à l'introduction des divers instruments de législation directe. Elles deviennent alors des *Veto-Gemeinden* dans le canton de Saint-Gall en 1831, ou encore des assemblées «électrices et votantes» dans le canton de Vaud dès 1845, suite à l'introduction de l'initiative populaire. D'abord manifestations «physiques» du corps électoral, elles sont également les témoins de l'évolution des conceptions de la souveraineté populaire.

## **2.1 La loi fédérale de 1872: le vote secret et le lieu du vote**

Au moment de l'avènement de l'Etat fédéral et au cours des décennies suivantes, les scrutins restent donc fortement marqués par une logique collective, communautaire. Du fait qu'ils se déroulent en assemblée, les notables y jouent un rôle considérable en raison de l'autorité et de l'estime sociales dont ils sont investis par le corps des citoyens.<sup>31</sup> S'ouvre dès lors un débat récurrent tout au long de cette seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle à propos de la «sincérité» des scrutins, que certains peuvent à juste titre mettre en doute, non seulement en évoquant certaines pratiques frauduleuses, mais aussi en critiquant des procédures qui favoriseraient les influences de toute sorte et par conséquent qui ne permettraient pas l'expression de cette *opinion personnelle* constitutive à leurs yeux de la figure du citoyen.

La codification des procédures électorales n'est donc pas anodine, loin s'en faut. Elle constitue même, durant la période considérée, l'une des questions les plus discutées. Au cœur des débats se trouve bien entendu la garantie du vote secret, donc individualisé, et par extension l'ensemble des dispositifs techniques et procéduraux propres à favoriser ce type particulier d'expression d'une opinion. Progressivement, on peut observer une relative uniformisation des procédures. Les systèmes dits d'assemblée sont remplacés par un système instituant le vote individuel, ce dernier procédant d'une tendance générale à l'individualisation de l'acte de vote.

Considérant la diversité des procédures électorales suivies dans les cantons, le Conseil fédéral et les Chambres édictent en 1872 (dans la loi évoquée plus haut) des dispositions minimales instaurant le secret du vote dans les scrutins fédéraux. Tenue pour être un élément central de la procédure électorale, cette mesure traduit une certaine évolution dans les cantons, ainsi que le précise l'exposé des motifs: «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 main levée, 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>32</sup>

Ce diagnostic doit cependant être nuancé, dans la mesure où l'opposition entre vote secret et vote à mains levées ne traduit pas complètement la diversité des pratiques et, surtout, le fait que le vote, même entouré de certaines garanties de secret, reste encore durablement inscrit dans une logique communautaire d'assemblée. A l'inverse de la conception contemporaine du vote secret impliquant un bulletin, un isolement et un individu, la conception avancée par le Conseil fédéral en 1872 réduit cette problématique à une opposition simple entre vote à mains levées et vote tenu pour secret par l'usage de bulletins écrits. Or, la notion de bulletin *écrit*, au cœur de la définition du secret, est floue: s'agit-il de bulletins écrits à la main uniquement ou également de bulletins *imprimés* par les soins des candidats ou des groupes politiques? En 1879, le Conseil fédéral édicte un message qui, entre autres choses, vise à clarifier cette question. Il précise alors que *écrit* signifie soit manuscrit, soit imprimé, mais que dans ce dernier cas, s'il s'agit de bulletins autres que les bulletins officiels, il est nécessaire de recourir à une enveloppe: «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 manœuvre 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>33</sup>

Avant cette clarification qui associe l'urne, le bulletin et l'enveloppe, la notion de secret du vote a renfermé des significations et des usages variables selon les cantons. S'il est explicitement mentionné pour la première fois en 1872 au niveau fédéral, dans le canton de Vaud, par exemple, on en parle dès 1815, sans autres indications quant aux modalités précises de sa mise en œuvre. En général, quand il est invoqué, le vote secret renvoie à l'utilisation de bulletins (écrits ou préimprimés), mais pas à l'usage de l'urne. La réunion de l'urne, du bulletin et de l'isoloir dans une même procédure que l'on peut qualifier de *scrutin individuel* apparaît tardivement, vers la fin du XIX<sup>e</sup>. C'est dire que le secret est d'abord introduit, selon des procédures variables, au sein du régime d'assemblée. Il s'agit d'un vote secret effectué en public. Il signifie en fait utilisation d'un bulletin (ou de plusieurs) que les électeurs déposent sur le bureau, soit dans un «chapeau», une «boîte», voire une urne, soit simplement plié devant les scrutateurs. De nombreux cantons connaissent simultanément les deux procédures: en général, pour les élections, le vote secret est privilégié, le vote à mains levées l'étant pour les votations.

Ainsi par exemple, dans le canton de Vaud, une loi prévoit en 1832 que l'électeur remplit personnellement son bulletin dans un lieu désigné à cet effet et séparé, mais à l'intérieur de la salle, puis le remet plié au président du bureau, qui le glisse dans l'urne. Cette loi sera complétée en 1881 par

l'introduction de l'enveloppe, destinée à renforcer le secret du vote. Ce système dit «neuchâtelois» – du nom du premier canton à l'avoir adopté – est repris ensuite dans plusieurs cantons où certaines garanties semblent ainsi entourer le secret du vote. Toutefois, Gruner précise aussi que dans la plupart des cantons, le vote n'est secret qu'en apparence.<sup>34</sup> En réalité, dès lors que le scrutin continue à s'effectuer en assemblée, la discrétion n'est pas toujours de mise et les pressions des notables s'y déploient avec une certaine prégnance.

## **2.2 L'individualisation progressive du citoyen**

La loi minimale, pour ne pas dire minimaliste, de 1872 ne clôt pas le débat au plan fédéral à propos de la procédure électorale et le Conseil fédéral reviendra sur cette problématique dans ses projets ultérieurs, notamment dans celui de 1877 dans lequel il évoque assez longuement – suite à un postulat l'invitant à examiner les mesures à prendre en vue d'assurer la «sincérité des scrutins» – les résultats d'une enquête menée à ce sujet dans les cantons.<sup>35</sup> Qu'en est-il? Globalement, sur la foi des éléments fournis par les cantons, il est estimé que le secret du vote est en règle générale suffisamment garanti, selon des procédures qui varient toutefois sensiblement d'un canton à l'autre. Ainsi, notamment, la vérification du droit de vote s'opère tantôt par appel nominal, tantôt par la présentation d'une carte de légitimation. Les bulletins, parfois officiels, parfois non, vierges ou imprimés, peuvent être remis à l'électeur dans l'Assemblée elle-même ou à son domicile, et ils peuvent être remplis (ou estampillés dans le canton de Genève) soit par l'électeur personnellement soit par un tiers, dans la salle même du vote ou dans un endroit séparé, voire un isoloir. Ensuite de quoi ces bulletins sont tantôt remis à un scrutateur, tantôt déposés personnellement dans une urne. On le voit, les combinaisons multiples de ces procédures permettent leur diversification dans les cantons. Nonobstant cette diversité, le Conseil fédéral admet que ces différentes législations cantonales offrent suffisamment de garanties pour éviter l'élaboration de dispositions fédérales en la matière.

Certes, l'écart entre les normes et les pratiques n'est pas aussi réduit que ne le laisse entendre le gouvernement fédéral. Du reste, le problème surgit à nouveau les années suivantes, à la suite de plusieurs enquêtes concernant des fraudes massives à l'occasion de plusieurs élections, notamment fédérales, au Tessin, canton où les mœurs électorales sont loin d'être pacifiées.<sup>36</sup> Ce qu'il importe de relever, cependant, c'est l'ensemble de la symbolique attachée aux questions de procédure. Peu à peu, en effet, à travers les appels à la moralisation des scrutins, s'impose la représentation selon laquelle les technologies électorales (bulletin, enveloppe, urne, isoloir) actualisent des conceptions spécifiques de la démocratie comme régime politique et du citoyen comme vecteur d'une opinion qui, une fois additionnée à celle des autres citoyens, formera la volonté collective, c'est-à-dire celle de l'Etat, produit de l'agrégation statistique des opinions individuelles.

C'est dans cet esprit qu'il faut lire certains textes ultérieurs du Conseil fédéral, dans lesquels il insiste sur l'importance des dispositifs formels d'organisation des scrutins: «Le droit de vote resterait lettre morte sans le secours de dispositions assurant son exercice [...] et c'est sur le terrain de l'accord parfait du droit de vote avec les conditions et les formes de sa manifestation que nous cherchons à consacrer l'uniformité dans la procédure électorale [...], sans laquelle une opération électorale ne saurait prétendre être l'expression de la vérité.»<sup>37</sup> Cette vérité, désormais, se mesure à la «liberté d'action» du citoyen qui, étant à l'abri des influences, est à même d'exprimer sa «volonté personnelle».<sup>38</sup>

Tels sont, en définitive, les grands principes censés présider au fonctionnement du corps électoral. Le principal est bien entendu celui de la liberté de l'électeur, garant de la sincérité des scrutins, donc de la vérité collective qui en est issue, elle-même tributaire de l'expression fidèle de la volonté individuelle – c'est-à-dire de l'opinion – de chaque citoyen.

La résolution des questions liées au secret du vote passe, on le voit, par l'isolement progressif du citoyen. Cet isolement se réalise tout d'abord et de façon très relative au sein de l'assemblée électorale: c'est le vote (réputé)

secret en public. Il se concrétise ensuite par la mise en place d'un dispositif matériel au sein même de l'assemblée permettant effectivement de séparer l'individu des autres membres du corps électoral au moment de la délivrance du vote. Or, cette évolution se déroule parallèlement à une tendance, forte également, à la diversification des lieux de vote et à la réduction du temps requis par les opérations électorales. Alors que la logique d'assemblée pouvait supposer un lieu unique de vote (comme pour les Landsgemeinde ou les assemblées de cercle) ou tout au moins un nombre restreint d'endroits dévolus à l'exercice des droits politiques (assemblée de commune, voire dans des sections de commune pour les plus grandes), l'individualisation de l'acte de vote tend à favoriser la multiplication – souvent souhaitée par les électeurs – des bureaux électoraux. Il ne s'agit plus de s'assembler au même moment dans un endroit précis, mais de se déplacer, au moment de son choix (mais à l'intérieur des horaires d'ouverture) dans l'un des bureaux prévu pour recueillir à l'urne les bulletins de vote des citoyens. Au XIX<sup>e</sup> siècle, et parfois tardivement, l'exercice des droits politiques représentait un coût pouvant être important: outre le déplacement au chef lieu du cercle, voire du canton (comme à Genève jusque vers la fin des années 1870), il fallait en outre compter avec une durée des opérations électorales qui pouvait être assez longue. A l'amorce du XX<sup>e</sup> siècle, certes avec des différences selon les cantons,<sup>39</sup> l'exercice des droits politiques devient plus routinier et se simplifie. En fait, il s'individualise.<sup>40</sup>

### **3 Pour conclure: la démocratie comme invention**

---

On ne comprendrait pas l'ampleur et parfois la virulence des débats cantonaux et fédéraux à propos des procédures électorales si on se bornait à les saisir sous un angle purement juridique ou fonctionnel, voire dans l'intention limitée d'identifier les principes et conceptions de la démocratie qui s'y révèlent. Certes, la juridicisation des pratiques électorales est patente durant cette période particulièrement proluxe dans le domaine de la codification des droits politiques. Et l'on aurait tort de sous-estimer les effets d'un tel processus sur la consolidation et la légitimation des procédés démocratiques. De même, on l'a vu, le droit électoral traduit également des représentations du

citoyen et de la démocratie, de sorte qu'il manifeste deux dimensions, cognitive et normative, qui ont elles aussi contribué à rendre évidente et naturelle la vision selon laquelle la démocratie exprimerait le «pouvoir du peuple». Mais plus fondamentalement, les normes juridiques dont nous avons parlé plus haut doivent être appréhendées en regard de la division du travail politique qui s'institue progressivement au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Comme le suggère Alain Garrigou, avant de considérer la façon dont l'électeur fait l'élection, il convient d'examiner comment l'élection a fait l'électeur,<sup>41</sup> comment, autrement dit, le suffrage universel et les dispositifs techniques et procéduraux mis en œuvre s'inscrivent dans une dynamique historique d'*invention de la politique*.

Dans cette optique, les règles relatives à la composition et au fonctionnement du corps électoral (domicile et exclusion d'une part, secret du vote et procédures électorales d'autre part) répondent aux transformations qui affectent les conditions de la mobilisation électorale. C'est bien parce que les règles juridiques dans le domaine électoral sont en fait des règles du jeu politique qui affectent les modalités de conquête des suffrages que la détermination de leur contenu est durablement un enjeu politique.<sup>42</sup>

Dans une première phase, la démocratie ratifie l'autorité sociale évidente, selon l'expression d'André Siegfried, celle des *notables*<sup>43</sup> attachés à des procédures à forte connotation collective et communautaire qu'ils dominent d'autant plus facilement qu'elles leur permettent de dominer l'électorat. C'est dire que «l'on ne peut séparer le vote de ses conditions sociales de production»,<sup>44</sup> qu'il s'agit au contraire de considérer l'invention de la démocratie sous l'angle des pratiques de mobilisation électorale et surtout, de l'insertion de ces pratiques dans les relations sociales à partir desquelles elles se déploient. L'évolution de la codification des droits politiques peut alors être rapportée à la transformation des rapports de force entre des «entrepreneurs politiques» pourvus d'aptitudes et de ressources différentes et inégalement réparties.

S'agissant de conquérir des voix, on comprend l'attachement des notables au vote communautaire, ainsi qu'à des procédures peu formalisées propres

à la logique collective qui prévaut dans le vote d'assemblée. On comprend également que des entrepreneurs politiques dépourvus des ressources propres aux notables s'efforcent de transformer le jeu politique, d'en modifier les conditions et le déroulement en s'appuyant sur d'autres ressources, elles-mêmes associées à des représentations différentes de la compétition électorale et de la démocratie. Pour ces derniers, il s'agit de soustraire les citoyens à l'influence immédiate des notables. Contre les pressions considérées comme illégitimes, les plus manifestes (hors les fraudes) étant celles liées au vote à mains levées ou, à tout le moins, au vote délivré publiquement, certains hommes politiques vont imposer, avec des succès variables, une certaine moralisation du suffrage universel. Ils soutiendront ainsi son élargissement au nom de l'égalité des citoyens. Mais surtout ils imposeront de situer la compétition électorale sur le terrain de l'*opinion*, plus précisément de l'*opinion individuelle*. Et cela contre la logique collective et communautaire encore à l'œuvre lors des premiers scrutins au suffrage universel.

On pourrait évoquer ici les «Souvenirs» de Tocqueville observant finement la façon dont les relations sociales se retraduisent dans la relation électorale. Ou encore les très belles pages de Cherbuliez vantant, non sans finesse également, les mérites de la démocratie d'assemblée qu'il dit être «pure» en comparaison de l'abstraction que réalise la démocratie représentative.<sup>45</sup> Qu'il suffise ici d'indiquer qu'en plaçant la compétition électorale sur le terrain de l'opinion individuelle, les nouveaux entrepreneurs politiques vont modifier les conditions de l'échange politique et donc de la concurrence entre les élites. Il vont pour cela devoir effectuer un travail proprement politique de mobilisation des citoyens: constitution d'organisations, d'abord ponctuelles, puis durables (comités électoraux, associations, et plus tard partis politiques), élaboration de programmes politiques, mise en place de moyens de diffusion des idées et mots d'ordre (journaux, feuilles de propagande). Ce faisant, ils contribueront à construire l'univers politique, celui de la politique démocratique. Comme le dit Bernard Lacroix, «le vote est la traduction en acte des relations sociales qui lui préexistent parce qu'il les sollicite; mais en même temps, le vote est aussi la méconnaissance de ces relations parce qu'il les transforme en autre chose, en forces partisans et en crédit politique dont les élites peuvent se réclamer».<sup>46</sup>

Dans cette perspective, l'évolution des règles de droit encadrant la compétition politique sanctionne les transformations graduelles de la concurrence entre les élites politiques. Le processus que l'on peut désigner sous la formule générale *d'invention* de la démocratie traduit en fait un processus historique qu'il conviendrait plutôt de désigner sous l'appellation générique de *politisation*. Par quoi il faut entendre l'autonomisation progressive d'un espace concurrentiel de pratiques relativement désencastrées des relations sociales à partir duquel s'opère une division du travail politique et un ensemble de transactions juridiquement encadrées par des règles du jeu politique entre des citoyens «politiquement actifs» et des citoyens «politiquement passifs». <sup>47</sup>

Certes, l'examen de la codification ne constitue qu'un point d'entrée limité dans ce processus dont l'analyse reste encore à mener pour ce qui est de la Suisse. Au moins nous apprend-il que la démocratie ne s'est pas mise en place comme s'il s'était agi d'appliquer un modèle prédéfini. L'invention, si invention il y a, est moins à chercher dans les idées ou doctrines politiques (des philosophes, des juristes, des hommes politiques eux-mêmes) que dans la société elle-même, c'est-à-dire dans les pratiques d'acteurs en concurrence pour le pouvoir. Les règles de droit, parce qu'elles contribuent à définir les modalités légitimes de la compétition politique, constituent tout à la fois une ressource et un enjeu.

Telle est peut-être la leçon que l'histoire peut apporter à la science politique: l'obligation de questionner l'évidence, celle du vote, de l'opinion et de la démocratie, en revenant à la genèse, donc à la contingence et à l'ambivalence des institutions.

---

1 L'émergence de la démocratie a donné lieu à plusieurs études historiques de grande qualité, souvent réalisées au niveau cantonal. Par exemple: Gérald Arlettaz, *Libéralisme et société dans le canton de Vaud 1814–1845*, Lausanne 1980; Pierre-Philippe Bugnard, *Le machiavélisme de village. La Gruyère face à la République chrétienne de Fribourg (1881–1913)*, Lausanne 1983, 527; Albert Tanner, *Arbeitsame Patrioten – Wohlstandige Damen. Bürgertum und Bürgerlichkeit in der Schweiz 1830–1914*, Zürich 1995, 848; *Idem*, «Ein Staat nur für die Hablichen? Demokratie und politische Elite im frühen Bundesstaat», in: Brigitte Studer (Hg.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nations-*

- bildung der Schweiz, 1848–1998*, Zürich 1998, 63–88. S'agissant du vote proprement dit et de l'exercice des droits politiques, on mentionnera tout particulièrement les travaux d'Erich Gruner, qui a mené des recherches d'une envergure exceptionnelle – hélas peu reprises ensuite par les historiens et politologues – sur la genèse des partis politiques, les élections et le Parlement fédéral. *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat (1848–1919)*, Berne 1978. Voir aussi une précédente étude à cet article in Bernard Voulat, «La codification du vote en Suisse (1848–1918). Fédéralisme et construction du citoyen», in: *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 23 (1996), 76–99.
- 2 Pour un aperçu d'ensemble, voir par exemple: Andreas Auer, *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle 1996; Roland Ruffieux, «Les données de l'histoire constitutionnelle», in: Ulrich Klöti (Dir.), *Manuel Système politique suisse*, Berne 1983, 119–211; Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Berne 1992.
  - 3 Ces deux ensembles de règles relatives à la composition et au fonctionnement du corps électoral sont d'autant plus importantes qu'elles sont au cœur de débats politiques et juridiques au XIX<sup>e</sup> siècle aujourd'hui largement ignorés.
  - 4 *Recueil systématique du droit fédéral*, 161.1. (ci-après *RS*).
  - 5 Bien entendu, la définition de ce qui constitue une pression d'une part, et de son caractère illégitime ou non de l'autre, est au cœur des débats politiques et juridiques autour de la codification de l'exercice des droits politiques.
  - 6 Parmi l'importante littérature consacrée à cette question par des historiens et politistes en France, on peut relever notamment: Alain Garrigou, *Le vote et la vertu*, Paris 1992; *Idem*, «La construction sociale du vote. Fétichisme et raison instrumentale», in: *Politix*, 22 (1993), 5–42; Michel Offerlé, «Mobilisations électorales et invention du citoyen», in: Daniel Gaxie, *Explication du vote. Bilan des études électorales en France*, Paris 1985, 149–174.
  - 7 *Recueil officiel des lois fédérales*, III, 1850, 205 (ci-après *RO*).
  - 8 La révision partielle de 1866 supprimera toutefois l'obligation de fournir aux autorités communales une preuve attestant la suffisance des moyens de subsistance pour un citoyen désireux de s'établir dans une autre commune que celle d'origine.
  - 9 Et par conséquent, selon une conceptualisation juridique contemporaine, du domicile *politique*.
  - 10 Michel Offerlé, «La nationalisation de la citoyenneté civique en France», in: Raffaele Romanelli (éd.), *How Did They Become Voters. The History of Franchise in Modern European Representation*, La Haye 1995, 37–51.
  - 11 Selon une terminologie propre au vocabulaire juridique, il convient de distinguer, s'agissant des conditions d'exercice et de jouissance des droits politiques, les conditions objectives, définies en fonction de critères posés par l'ordre juridique lui-même (l'âge, le sexe, la nationalité ou encore le domicile), et les conditions subjectives, liées à une caractéristique propre à un individu (être faible d'esprit, de condition servile ou assisté, par exemple).
  - 12 On relèvera en outre que les discriminations pouvaient également toucher les citoyens d'un même canton ne résidant plus dans leur commune d'origine.
  - 13 Parfois même, comme dans les cantons de Genève et du Tessin, indépendamment d'un domicile dans le canton.
  - 14 La place manque, évidemment, pour entrer dans le détail des législations cantonales et de leurs évolutions au cours de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Ce terrain reste par ailleurs largement en friche, mais est porteur de renseignements particulièrement riches

- sur le processus initial de construction de l'Etat fédéral, ainsi que sur l'imbrication des identités nationales et cantonales durant cette période.
- 15 Pour le reste, la loi impose aux cantons de fixer la majorité civique à 20 ans, tout en leur laissant la compétence de déterminer les conditions dites subjectives d'octroi des droits politiques. Le texte de la loi est publié dans le *RO*, 1872, 770. Pour le *Message* du Conseil fédéral du 24 juin 1872, cf. *Feuille Fédérale*, 1872, II, 823 (ci-après *FF*).
  - 16 Seule réalisation législative dans le domaine, une loi sur les rapports de droit civil des citoyens établis ou en séjour est promulguée en 1891. Cf. *RO*, 1891–1892, 337–346.
  - 17 En 1875 et 1877, les deux premiers projets visaient principalement à harmoniser la législation en matière d'exclusion des droits politiques frappant les Confédérés. Cf. le *Message* du Conseil fédéral du 2 octobre 1874, *FF*, 1874, III, 34–47, ainsi que le *Message* du Conseil fédéral du 25 octobre 1876, *FF*, 1876, IV, 75–92. En 1885, un projet plus ambitieux, subordonnant les législations cantonales à l'approbation du Conseil fédéral et prescrivant un ensemble de mesures tant sur la procédure électorale que sur l'octroi des droits politiques, s'enlise définitivement dans les débats parlementaires. Ce long processus donne lieu à plusieurs rapports ou messages du Conseil fédéral publiés dans *FF*, 1877, IV, 411–442; 1878, II, 1041–1052; 1879, II, 865–874; 1881, I, 386–396; 1882, III, 1–17; 1883, IV, 183–211; 1885, IV, 201–218; 1886, I, 129–154.
  - 18 Paul Des Gouttes, *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 1892; Theodor Bertheau, *Die bundesrechtliche Praxis betreffend die Niederlassungsfreiheit, Gewerbe-freiheit und politische Stimmberechtigung*, Zurich 1905; voir également les passages consacrés à cette question dans la thèse de Duttwiler consacrée plus généralement au droit de vote, Max Duttwiler, *Das Stimmrecht in der Schweiz. Systematische Darstellung des eidgenössischen und kantonalen Rechts*, Zurich 1907, 22–41.
  - 19 Message du Conseil fédéral du 13 mars 1951, *FF*, 1951, 780 sq.
  - 20 Message du Conseil fédéral du 24 juin 1872, *FF*, 1872, 2, 811–827.
  - 21 L'épopée de la législation fédérale sur l'assistance en est un bon exemple. La question de savoir qui, de la commune d'origine ou de résidence, est chargée de subvenir aux besoins des assistés constitue un conflit récurrent qui se poursuit durant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle, jusqu'à l'adoption d'une *Loi fédérale sur l'assistance* en 1977. Relevons ici que seule l'assistance *publique* est en général considérée comme clause d'exclusion. C'est dire, au passage, que l'analyse des législations fédérales et cantonales dans le domaine des droits politiques, de leur application par les administrations cantonales et du contrôle effectué par les autorités fédérales constitue un terrain particulièrement pertinent pour penser certaines des conditions et logiques ayant présidé à la construction de l'Etat fédéral. Voir sur cette problématique, mais à partir d'autres terrains d'enquête, les travaux de Muriel Surdez, notamment pour une archéologie politique de la nationalisation des diplômes, Thèse en science politique de l'Université Paris I Sorbonne, 2000.
  - 22 Rapport du Président de la Commission du Conseil des Etats (Altweg) chargée d'examiner la question de l'entrée en matière sur le projet de loi concernant les élections et votations fédérales, *FF*, 1886, I, 131.
  - 23 Les chiffres sont tirés de Gruner (voir note 1) et de Andreas Auer (éd.), *Droit constitutionnel suisse*, 1 (2000), 23, pour les chiffres de 2000. La conceptualisation des catégories est inspirée des travaux de Offerlé (voir note 6).
  - 24 Yvo Hangartner, Roland Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000. On notera même à cet égard que les

- Constitutions neuchâtoise et vaudoise ont prévu une procédure permettant la réintégration dans le corps électoral de personnes interdites pour ces deux raisons, l'idée étant que la maladie mentale n'exclut pas nécessairement le discernement en matière politique.
- 25 Tendances qui doit être précisée et nuancée selon les configurations cantonales et les périodes.
  - 26 Expression du radical de gauche Simon Kaiser tirée de son *Schweizerisches Staatsrecht*, 1 (1858), 125. Notre traduction de «unbescholten» qui veut dire «irréprochable» ou «sans antécédents judiciaires».
  - 27 Rares sont les enquêtes qui portent spécifiquement sur les débats juridiques relatifs à l'exclusion des femmes du corps électoral au XIX<sup>e</sup> siècle. Pour un premier aperçu qui en reste toutefois aux exposés des conceptions juridiques savantes, voir le premier chapitre de Sibylle Hardmeier, *Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz (1890–1930)*, Zurich 1997.
  - 28 Sur cette ambivalence entérinée aujourd'hui par la doctrine et la jurisprudence, on peut lire les développements de Andreas Auer, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Genève 1978, 10–28.
  - 29 Loi fédérale du 21 décembre 1850, *RO*, 3, 1850, 205. Cette loi prévoit 49 arrondissements électoraux. Elle précise en outre que «les cantons décident si les élections pour le Conseil national ont lieu par commune, ou au chef-lieu des cercles électoraux établis pour les élections des autorités cantonales, ou dans d'autres assemblées, et si ces élections se font au scrutin secret, ou publiquement, soit à main levée» (art. 12).
  - 30 Loi fédérale du 19 novembre 1865 sur la révision de la Constitution fédérale, *FF*, 1865, IV, 1.
  - 31 Sur cet aspect, on se reportera aux analyses de Max Weber, *Economie et société*, Paris 1995, 378–379.
  - 32 Message du Conseil fédéral du 24 juin 1872, *FF*, 1872, II, 825. Jamais la Confédération n'a édicté des dispositions plus précises relatives à l'application du principe du «secret». La législation actuelle sur les droits politiques prévoit uniquement que «le secret du vote doit être sauvegardé» (art. 9 LDP).
  - 33 «Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant le complément de la législation fédérale sur les élections et les votations fédérales (6 juin 1879)», *FF*, 1879, II, 873.
  - 34 Gruner, vol. 1, 112 (voir note 1).
  - 35 Ce rapport, qui a constitué le cœur du message du Conseil fédéral, a été établi dès 1874 par le juge fédéral Roguin se trouve aux Archives fédérales sous la cote E 22, n° 858/1.
  - 36 Voir notamment: Rapport du Conseil d'Etat du canton du Tessin au sujet des élections au Conseil national dans les 40<sup>e</sup> et 41<sup>e</sup> arrondissements électoraux fédéraux du 22 novembre 1881, *FF*, 1881, IV, 678–687; Rapport de la commission spéciale au sujet des élections au Conseil national dans le 40<sup>e</sup> arrondissement électoral fédéral (Tessin) du 2 juin 1882, *FF*, 1882, III, 137–211.
  - 37 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 30 octobre 1883 concernant le projet d'une loi fédérale sur les élections et votations fédérales, *FF*, 1883, IV, 192 sq.
  - 38 Message, 199 (voir note 37).
  - 39 Pour un aperçu des procédures au début du XX<sup>e</sup> siècle, cf. Duttweiler (voir note 18) et Jakob Schollenberger, *Das Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Berlin 1902.
  - 40 On pourrait du reste penser à la lumière de cette évolution l'introduction récente du vote par correspondance et celle, certes encore à un stade expérimental, du vote électronique.

Dans ce dernier cas, le vote se réduit à un click sur une souris d'ordinateur, non dans le secret de l'isoloir et l'officialité entourant le rituel de l'opération électorale, mais dans le cadre très privé de son appartement. Voir dans ce volume l'article de Daniel Brändli et Rafael Schläpfer, «Demokratie und Informationsgesellschaft».

- 41 Garrigou, *Vote*, 16 (voir note 6).
- 42 Nous nous en sommes tenus aux seules dispositions relatives à la composition et au fonctionnement du corps électoral. Cette enquête devrait se prolonger dans une analyse plus fouillée des règles relatives à ses attributions: contrairement à d'autres pays, le corps électoral suisse est appelé à *élire et à voter* à la fois au niveau fédéral et cantonal. Cette particularité dessine les contours inédits du processus de politisation, tant dans les modalités d'*intéressement* des populations à la politique que dans les pratiques de conquête des soutiens politiques par les groupes en lutte.
- 43 C'est-à-dire, comme l'évoque Max Weber, des personnes qui, considérant leur situation économique, peuvent vivre *pour* la politique sans devoir vivre *de* la politique. Cf. Weber, vol. I, 378 sq. (voir note 31).
- 44 Pierre Bourdieu, «Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la volonté générale», in: *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140 (2001), 8.
- 45 Antoine-Elisée Cherbuliez, *De la démocratie en Suisse*, Genève 1843, vol. 2, 131 et suivantes.
- 46 Bernard Lacroix, «Retour sur 1848. Le suffrage universel entre l'illusion du jamais vu et l'illusion du toujours ainsi», in: *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140 (2001), 47.
- 47 Selon la formule de Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris 1997, 165.

## Zusammenfassung

---

Ausgehend von den Verfassungs- (1848, 1874) und Gesetzesbestimmungen (des sehr knappen Bundesgesetzes von 1872) über die politischen Rechte sowie von den wiederholten Misserfolgen bei der Gesetzgebung in diesem Bereich (verschiedene Gesetzesprojekte zwischen 1874 und 1883) setzt sich dieser Beitrag zum Ziel, die sozialen und politischen Faktoren der Kodifizierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu analysieren, zwei wenig analysierte Dimensionen, welche die Zusammensetzung und das Funktionieren der Wählerschaft bestimmen. Bei der ersten Dimension werden die bedeutenden Einschränkungen beim Eintrag in die Wählerregister untersucht, die einerseits von politischen und juristischen Bestimmungen bezüglich des Wohnorts, des Aufenthalts und der Niederlassung und andererseits von verschiedenen Ausschlussklauseln der Kantone (Konkurs, Fürsorge et cetera) bedingt werden. Die zweite Dimension wird in Bezug auf die Einrichtung der

Abstimmungsverfahren untersucht, das Problem der Geheimhaltung und der konkreten Stimmzettelabgabe steht dabei im Zentrum der Debatte.

Diese beiden Untersuchungen regen an, die juristischen und politischen Regeln in Betracht zu ziehen. In diesem Sinn erlaubt ihre Überprüfung, die *Erfindung der Demokratie*, einen politischen Prozess, hier mit dem Oberbegriff der Politisierung bezeichnet, zu reflektieren. Darunter muss die progressive Verselbstständigung eines Konkurrenzraumes, losgelöst von gewöhnlichen sozialen Bürgerbeziehungen (das politische Feld), verstanden werden, aus dem eine Gesamtheit von juristisch betreuten Transaktionen zwischen «politisch aktiven» Bürgern und «politisch passiven» Bürgern erfolgt. Die Rechtsregeln sanktionieren politische Kräfteverhältnisse und tragen gleichzeitig dazu bei, die Vorstellungen und Praktiken der Demokratie zu festigen, es handelt sich, in anderen Worten, um eine historische Form der politischen Arbeitsteilung.

## Compendio

---

Il presente contributo ha lo scopo d'analizzare i fattori socio-politici connessi con la codificazione di due aspetti ancora poco studiati nella letteratura e riguardanti la composizione e il funzionamento del corpo elettorale nella seconda metà del XIX secolo. Tale analisi parte dalle regole costituzionali (1848, 1874) e legali (la succinta legge federale del 1872) relative ai diritti politici e comprende i ripetuti tentativi falliti di mettere in atto una legislazione federale in questo campo, tra cui differenti progetti di legge tra il 1874 e il 1883. Per quanto concerne il primo aspetto, vi si esaminano le notevoli restrizioni che hanno condizionato l'iscrizione nei registri elettorali. Da un lato tali restrizioni si basavano con un gioco tanto politico quanto giuridico sulla nozione di domicilio, dimora e soggiorno, d'altro lato, da diverse clausole d'esclusione previste dai cantoni (fallimento, assistenza, ecc.). Il secondo aspetto, è analizzato dal punto di vista della messa in atto delle procedure di voto, dove il problema del segreto e le modalità concrete di consegna delle schede sono al centro dei dibattiti. Dallo studio di entrambi gli aspetti si deduce la possibilità di considerare le regole giuridiche come regole del gioco

politico. In tale senso il loro esame stimola una riflessione *sull'invenzione della democrazia*, processo storico che qui è designato sotto la denominazione generica di *politicizzazione*. Occorre intendere, con questo, che uno spazio concorrenziale di pratiche relativamente disgiunte dalle relazioni sociali ordinarie (il campo politico) diventa vieppiù autonomo e dà luogo ad una serie di transizioni in ambito giuridico tra cittadini «politicamente attivi» e cittadini «politicamente passivi». Le regole della giurisprudenza sanzionano i rapporti di forza giuridici, ma, nel contempo, contribuiscono al consolidamento delle rappresentazioni e delle pratiche democratiche, vale a dire d'una forma storica di divisione del lavoro in campo politico.



## **Droits politiques et démocratie: La politisation saisie par le droit**

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	30
Volume	
Volume	
Autor	Voutat, Bernard; Schorderet, Pierre-Antoine
Auteur	
Autore	
Seite	17-44
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 338

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.