Zeitschrift: Bulletin de la SHAG : revue annuelle de la Société d'histoire et d'archéologie de Genève

Herausgeber: Société d'histoire et d'archéologie de Genève

Band: 23-24 (1993-1994)

Artikel: L'introduction de la représentation proportionnelle à Genève (1865-1892)

Autor: Dubosson Nalo, Françoise

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1002512

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 22.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'introduction de la représentation proportionnelle à Genève (1865-1892)[1]

par Françoise Dubosson Nalo

«Parce qu'il récapitule les autres niveaux de la réalité, le politique est une des expressions les plus hautes de l'identité collective : un peuple s'exprime par sa façon de concevoir, de pratiquer, de vivre la politique aussi bien que par sa littérature, son cinéma ou sa cuisine...»[2]

L'histoire politique s'est vue longtemps négligée tant par les historiens que par le public. On l'a souvent, il est vrai, réduite à ses expressions les plus visibles, l'histoire militaire ou celle des élites dirigeantes. Pourtant, le politique va bien au-delà de ces seules formes. Il permet, d'une manière plus profonde et plus générale, de jeter un regard privilégié sur ce qui fait l'essence d'une communauté. Par le politique, on atteint la manière même dont cette dernière se structure, les bases et les valeurs qu'elle se choisit, les moyens dont elle se dote pour résoudre les conflits internes ou ceux qui l'opposent aux autres groupes. On peut dégager à travers ce prisme la place qu'elle accorde à ses membres ainsi que les différentes voies choisies pour les intégrer et les rendre solidaires du tout.

Les stratégies développées pour parvenir à cette intégration varient suivant le lieu et l'époque, pour le plus grand intérêt du chercheur qui se penche sur leur évolution. Les moments de tensions et de changements sont dans cette optique particulièrement intéressants. Se dévoilent alors de manière plus directe et claire, au travers des combats qui les opposent, les arguments et positions des uns et des autres. L'Europe du 19ème siècle, avec son souci de redé-

[1] Texte revu et complété d'une conférence donnée le 11 février 1993 à la Société d'histoire et d'archéologie de Genève.

[2] Jean-Pierre Rioux, in *Pour une histoire politique*, Paris, 1988, pp. 385-386.

finir, après les troubles de la Révolution, les liens qui unissent l'individu au corps social, offre un bel exemple de ces temps propices à l'analyse. Les nouvelles conceptions de *liberté* et d'*égalité* amènent à rediscuter les conditions de légitimité du pouvoir. Il faut désormais compter avec la conception moderne de l'homme, individu porteur de droits et détenteur ultime de la souveraineté. Partout, les débats se multiplient autour des concepts de démocratie, de légitimité, de représentation.

Dès le milieu du 19ème siècle, les discussions vont tourner plus particulièrement autour d'un problème que la pratique du suffrage universel rend crucial : comment, dans une démocratie, assurer la représentation du plus grand nombre possible d'individus ? Comment, en d'autres termes, prendre en compte, lors de l'élection du Parlement, l'importance quantitative de chaque groupe d'opinion ? Quoique fort complexe, une réponse va peu à peu s'imposer : la représentation proportionnelle.

Si aujourd'hui la notion n'est certes pas inconnue, elle demeure toutefois l'affaire de quelques spécialistes ou de mathématiciens, et en aucun cas un objet jugé passionnant. C'est donc avec une certaine surprise que l'on découvre à quel point le débat sur ce qui n'apparaît souvent que comme un point de détail du système électoral était brûlant à la fin du siècle passé, sur le continent comme en Angleterre ou aux États-Unis. Bien entendu, ces discussions ont laissé des traces. Un nombre incalculable d'écrits, d'une variété déroutante, ont paru sur le sujet. Les articles aux argumentations purement mathématiques, dans lesquels les auteurs élaborent de savantes formules côtoient les brochures destinées au grand public, plus ou moins subtilement démagogiques. Mais au-delà de sa variété, toute cette littérature cherche en définitive à établir un système électoral aussi respectueux que possible des diverses opinions en présence lors des élections.

Genève, avec une vie politique plutôt mouvementée, n'échappe évidemment pas à ce courant, bien au contraire. Cette ville va même jouer un rôle de pionnier dans le domaine de la représentation proportionnelle, mot un peu barbare que l'on a vite remplacé par l'appellation plus familière, et surtout plus courte, de «RP». Les pages qui suivent s'efforceront de dégager les étapes qui ont fait de Genève le centre du mouvement proportionnaliste, les

hommes qui luttèrent pour ou contre le triomphe de cette cause, leurs raisons et les moyens à leur disposition, souvent fort originaux.

Prémices

Sa position centrale dans le mouvement proportionnaliste, Genève la doit à Victor Considérant. Ce Français, héritier spirituel de Charles Fourier, s'intéressait depuis plusieurs années au délicat problème du mode électoral. Dans les années 1830, il avait déjà critiqué avec force les systèmes électoraux en vigueur dans les démocraties représentatives, où seule la tendance majoritaire obtient des sièges au législatif. Plusieurs fois de passage à Genève entre 1840 et 1846, il eut tout loisir d'assister aux luttes entre progressistes et conservateurs, et proposa aux Genevois ce qu'il considérait comme un moyen de pacifier leur vie politique. La brochure qu'il édite alors[3], si elle tombe dans l'oubli, n'en pose pas moins les bases de l'argumentation que reprendront les proportionnalistes 20 ans plus tard.

Considérant, tout d'abord, y démontre l'importance du mode d'élection choisi par une communauté, et dénonce le fait que trop souvent, «au lieu d'être un choix, l'élection est un combat»[4]. Et seuls les hommes ayant voté pour le camp vainqueur se voient réellement représentés au Parlement. Les autres sont exclus du jeu démocratique jusqu'aux prochaines élections, où ils retenteront leur chance. En attendant, il ne leur reste qu'à accepter, bon gré mal gré, les décisions prises par l'assemblée. Considérant veut combattre ce qu'il considère comme une injustice. Il faut selon lui trouver «un mode rationnel, loyal et vrai, qui produirait une représentation mathématiquement fidèle de l'Opinion publique»[5]. Une Chambre qui reflète le plus exactement possible les divers courants d'opinion peut alors prendre des décisions vraiment populaires. Pacifié et moral, le choix des représentants ne suscitera plus d'aigreur, les minorités ayant au parlement «le contingent numérique exact auquel elles ont droit proportionnellement chacune»[6].

---

[3] Victor Considérant, *De la sincérité du gouvernement représentatif ou Exposition de l'élection véridique : lettre adressée à Messieurs les membres du Grand Conseil constituant de l'État de Genève*, Genève, 1846.

[4] Victor Considérant, *op. cit.*, p. 3.

[5] *Ibid.*, p. 1.

[6] *Ibid.*, p. 13.

Comme la plupart des idées en avance sur leur temps, celle de Considérant, promise pourtant à un bel avenir[7], ne paraît guère crédible, et on lui préfère, à Genève, des principes plus familiers. Aussi la Constitution de 1847 reprend-elle les grandes orientations de la précédente : le suffrage universel masculin y est confirmé et le Conseil général, assemblée de tous les citoyens, rétabli pour l'élection des 7 Conseillers d'État formant l'exécutif. Pour le choix des 100 membres du Grand Conseil[8], le canton est divisé en trois arrondissements, la Ville, Rive droite et Rive gauche. Chacun a droit à un nombre de députés fixé d'après sa population. Les candidats qui obtiennent la majorité des suffrages sont élus. Le mandat de tous les conseillers dure deux ans[9], et l'on alterne les élections. Ces règles, des plus classiques, vont déterminer un état de tension qui durera près d'un demi-siècle.

En effet, le corps électoral genevois se divise à peu près également entre les tendances radicales et conservatrices[10], ce que va encore renforcer le mode de scrutin. Le système majoritaire combiné avec seulement trois arrondissements permet, pour des différences de voix très faibles, une élimination pure et simple de tout représentant de l'opposition sur les bancs du Grand Conseil. Ce fut le cas en 1860, où un seul indépendant fait face à 99 radicaux. Alors que les forces en présence varient peu, que l'opposition compte toujours plus du tiers des votants, on risque d'assister périodiquement à l'écrasement des uns ou des autres avec toutes les frustrations, les excès et les incidents que cela suppose. Face à un tel enjeu, en effet, les plus acharnés à vaincre sont prêts à tout. Violences, fraudes, pressions diverses entachent souvent les élections, et le Bâtiment électoral, inauguré en 1855, ne tardera pas à être surnommé la «boîte à gifles». Mais il fallut toutefois une vraie bataille pour que la mesure soit dépassée et qu'un véritable mouvement organisé milite en faveur du système proportionnel.

---

[7] La majeure partie des pays d'Europe de l'Ouest ont adopté, partiellement ou totalement, la représentation proportionnelle pour leurs élections parlementaires. Deux exceptions de taille : la Grande-Bretagne et la France, avec toutefois pour cette dernière une proportionnelle appliquée depuis 1985 aux élections régionales.

[8] Soit 1 député pour 666 habitants. Le chiffre montera ensuite à 110, avant d'être fixé constitutionnellement à 100 en 1882.

[9] Jusqu'en 1891, où il passera à trois ans.

[10] Les seconds forment dans les années 1860 le groupe des indépendants, puis prennent le nom de démocrates.

Le 22 août 1864 éclatent à Genève de sérieux troubles, à l'occasion d'une élection au Conseil d'État où une place s'est libérée à la suite de la nomination au Conseil fédéral du radical Challet-Venel. Deux candidats sont en lice, l'indépendant Arthur Chenevière et le radical James Fazy. La très vive campagne électorale a fait monter la tension; c'est un peu la Tradition et le Progrès qui s'affrontent. Bien que vainqueur[11], Arthur Chenevière voit son élection refusée sans raison valable par le bureau électoral, à majorité radicale, chargé de contrôler le bon fonctionnement des opérations. Une véritable émeute éclate alors, qui se solde par quatre morts. Les troupes de la Confédération interviennent pour séparer les deux camps. Une enquête menée par deux commissaires fédéraux finit par valider l'élection de Chenevière. Des Assises fédérales ont lieu en novembre et décembre 1864 et se terminent par un acquittement général, propre à pacifier les esprits.

Au-delà de son aspect tragique, l'événement a suscité une sérieuse prise de conscience du problème genevois, et bon nombre de brochures ont alors proposé le changement d'une organisation politique qui, si elle ne provoquait pas directement de tels excès, se révélait du moins incapable de les prévenir. Un homme surtout, profondément choqué par ce qui venait de se produire, va chercher puis découvrir alors cette idée de représentation proportionnelle qu'il défendra ensuite par tous les moyens.

Ernest Naville

Sans retracer en détail toute sa vie, quelques mots sur ce personnage clef du processus de la réforme électorale permettent d'expliciter les raisons de son combat. Né à Chancy en 1816 d'une famille bourgeoise, conservatrice de tradition, Ernest Naville manifeste très tôt un goût particulier pour la philosophie et l'enseignement. Théologien puis pasteur, il enseigne l'histoire de la philosophie et la théologie à l'Académie dès 1844. Destitué de son poste en 1848 par le pouvoir radical du fait de ses positions par trop conservatrices[12], il consacre alors la majeure partie de son temps à la philosophie[13].

[11] Par 5677 voix contre 5348 à James Fazy.

[12] Il a toujours condamné la révolution de 1846, d'autant plus qu'il admirait beaucoup la politique de «progrès graduel» du syndic Rigaud.

[13] Sa principale contribution reste sans conteste son édition des manuscrits de Maine de Biran.

Bien que ne faisant nul mystère de ses positions politiques bien «à droite», Naville ne peut pourtant être qualifié de réactionnaire. Proche des idées de Stuart Mill ou de Tocqueville, l'extension du suffrage est pour lui le résultat naturel du progrès de la civilisation et de l'élévation du niveau de culture de la population. Encore faut-il, une fois l'étape du suffrage universel masculin[14] franchie, s'assurer de la participation effective de tous les citoyens à la chose publique. Pour Naville, la solution de ce problème complexe réside dans le mode de représentation, fondement selon lui de l'organisation politique.

C'est donc fort logiquement qu'au soir du 22 août, il tourne son attention vers ce qu'il voit comme la racine de tout le mal. Dans le mémoire qu'il adresse au Conseil fédéral et au peuple suisse peu de temps après, il dénonce le système issu de 1847 et demande la transformation de cette «machine politique qui viole au lieu de les manifester les sentiments vrais de la population»[15]. A force de discussions et de lectures, il en arrive à la conclusion que la seule manière de rendre aux élections leur dignité, c'est de trouver un système électoral assurant à chaque opinion du corps électoral un nombre de représentants au parlement en proportion exacte avec l'importance numérique de cette opinion. Ce principe, il semble l'avoir découvert un peu par hasard. En octobre 1864, il tombe en effet, dans un journal radical fribourgeois, le *Confédéré*, sur «quelques lignes disant que les élections se font d'après un principe faux et qu'il n'y a de représentation vraie que la représentation proportionnelle des divers groupes de citoyens»[16].

Cette idée de RP paraît simple. Le parlement deviendrait ainsi une sorte de carte réduite du corps électoral, sa copie conforme. On ne pourrait plus voir une moitié des électeurs privés de tout représentant, et les décisions prises par le pouvoir législatif seraient dès lors, pense Naville, plus en accord avec la volonté populaire. Principe à première vue lumineux, donc, et pourtant source de nombreuses difficultés.

---

[14] Naville restera toujours fermement opposé au vote des femmes.

[15] Ernest Naville, *Les élections de Genève : mémoire présenté au Conseil Fédéral et au peuple Suisse*, Lausanne, Genève, 1846, p. 28.

[16] Récit de Naville dans *La Représentation proportionnelle : organe de l'Association réformiste de Bruxelles*, Bruxelles, 1885, pp. 247-248.

La RP, du principe à l'application

Le problème ne réside pas dans le concept même de proportionnalité. On peut sans grande difficulté répartir «exactement» du sucre ou de l'argent; il suffit pour cela de déterminer avec quel degré d'exactitude se fera l'opération. Une telle formule purement mathématique, au résultat clair et incontestable, ne pouvait que tenter un homme comme Naville. A une époque où le recours à la science est perçu comme une voie possible pour résoudre les difficultés de la collectivité, on ne peut s'étonner de son désir de passer de la justesse des chiffres à la justice politique. Les mathématiques, au service de la société, deviendraient ainsi source ultime de vérité et de paix.

Malheureusement, un député, par définition, est indivisible, et l'on ne peut attribuer à chaque opinion qu'un nombre entier de sièges. Si dès lors, une fois les calculs de répartition terminés, un parti obtient 45,23 ou 22,98 sièges, il faut décider une fois pour toutes que faire des fractions. Comment, donc, arrondir et déterminer, en fonction des voix restantes, ce que chacun recevra en définitive ? Certains groupes obtiendront fatalement davantage que la part à laquelle ils ont mathématiquement droit, au détriment du ou des autres. La science ne peut alors que suggérer des répartitions moins «faussées» que d'autres, favorisant tantôt les grandes formations, tantôt les petites. A ce niveau, la décision ultime doit donc avant tout être politiquement acceptable. La lutte s'engage dès lors sur deux plans, celui du principe même, mais aussi de ses conséquences pratiques.

L'Association réformiste

Comme son père[17], Ernest Naville est un excellent pédagogue, et cela se perçoit dans son activité réformiste. C'est en enseignant, et non en juriste ou en théoricien qu'il explique le nouveau système qui lui tient à cœur. Que les mathématiciens trouvent les moyens pratiques de réaliser cet idéal qu'il sait difficile. Lui, il se charge, en vulgarisateur éclairé et averti, de faire passer le message

[17] François-Marc-Louis Naville (1784-1846), pasteur et pédagogue, fonde un institut d'éducation à Vernier où il applique des méthodes nouvelles d'enseignement.

auprès du grand public. Il va le faire avec une ténacité et une énergie remarquables. Bien dans l'esprit de son siècle, il décide d'abord de fonder une association afin de réunir toutes les bonnes volontés et de coordonner les actions entreprises. Le 15 janvier 1865 donc, Naville et six de ses amis créent l'Association réformiste, première du genre et modèle pour la quinzaine d'autres qui verront peu à peu le jour en Europe. Désormais, les réformistes genevois vont mener leur campagne en deux temps. D'abord, il leur faut déterminer précisément pour quel système ils vont se battre, et ensuite, diffuser le plus largement possible le principe proportionnaliste.

Après six ans d'essais et de recherches approfondies, la Réformiste[18] publie enfin le résultat de ses réflexions et propose un nouveau mode de scrutin qualifié bientôt de *système suisse*. Sans entrer dans trop de détails techniques, ce projet adopte le principe du double vote simultané que l'on pratique encore aujourd'hui en Suisse. Chaque parti politique ou opinion qui désire participer aux élections présente une liste de ses candidats. Parmi ces listes, l'électeur en choisit une, puis indique sur le même bulletin les candidats qu'il préfère pour représenter le parti ainsi désigné. Chaque liste obtient un nombre de sièges proportionnel à la quantité des suffrages recueillis, donc au nombre de personnes qui l'ont trouvée apte à représenter leurs opinions. Reçoivent ces sièges les noms les plus souvent sélectionnés par les électeurs[19]. En 1871, donc, la partie théorique des travaux de l'Association est achevée, et le système à peu de choses près au point. Quant à son impact politique, autrement dit son application, les membres de la Réformiste vont mobiliser beaucoup d'énergie pour le faire accepter. Afin de mieux comprendre leurs raisons et leurs moyens d'action, il convient maintenant d'essayer de discerner, dans les grandes lignes, qui ils sont.

Les défenseurs de la RP vont faire preuve de persévérance, voire d'obstination. Leurs velléités de changements se heurtent d'abord à l'hostilité plus ou moins ouverte de la majorité de la classe

---

[18] Comme Ernest Naville nomme familièrement ce qu'il est juste d'appeler «son» association.

[19] Pour plus de détail sur ce système, cf. «Le système de la liste libre modifié conformément aux dernières décisions de l'Association réformiste de Genève», in *Travaux de l'Association réformiste*, recueillis par E. Naville, Genève, 1871.

politique. Elle ne veut en effet guère renoncer au système en vigueur, qui permet, selon elle, une sorte de sélection politique assurant au vainqueur un pouvoir fort et efficace. Un avantage que, de manière certes un peu provocante mais toutefois exemplaire, James Fazy résume ainsi : «Il y a des minorités qui n'ont pas le droit d'exister, parce qu'elles sont contraires aux intérêts et au développement du pays; qu'elles soient écrasées, je ne demande pas mieux; c'est comme dans la vie ordinaire, on écrase le méchant; celui qui s'oppose au bonheur de son pays ne mérite pas de représentants»[20]. Il est peu étonnant, au vu d'un tel état d'esprit, qu'il ait fallu 20 ans d'efforts pour faire accepter la réforme.

Tout a pourtant fort bien débuté. Le souvenir d'août 1864, encore dans tous les esprits, profite à la Réformiste, qui se taille un joli succès d'estime dans les premiers mois de son existence. En février 1865, un mois après sa création, elle compte déjà 373 membres. Et Naville rapporte qu'en été, le nombre est monté à 770. Ce succès initial est plutôt populaire, comme le prouve une étude de la composition des listes d'adhésion[21]. Si la Réformiste compte 25 % de représentants des professions libérales[22] et 20 % de négociants et de financiers, s'y retrouvent aussi 20 % d'artisans, surtout horlogers et graveurs. Une association bien équilibrée donc, qui semble capable de devenir un vrai mouvement de masse[23].

Par chance, une deuxième liste[24] de structure identique est éditée douze ans plus tard, offrant une image de la Réformiste en pleine «maturité». Outre une chute drastique du nombre des adhérents, 133 personnes, le changement de la composition sociale est frappant. Presque 60 % des membres exercent une profession libérale ou vivent de leur rente, alors que 20 % tirent leur revenu

---

[20] *Mémorial des séances du Grand Conseil*, 1867 (22 mai), p. 881.

[21] Le *Tableau des membres de l'Association réformiste au 28 février 1865* donne les noms, prénoms, adresses et quelquefois professions des adhérents. Les lacunes concernant la profession ont été comblées principalement grâce au *Bottin genevois*.

[22] Avocats, médecins, rentiers et magistrats pour la plupart.

[23] Naville déclare en mars 1865 : «Les adhésions à l'Association se multiplient spontanément; le mouvement réformiste se dessine et tend à prendre un caractère de généralité, sans distinction d'opinion politique, de culte, de position sociale, de ville ou de communes rurales».

[24] *Association réformiste, Section genevoise de l'Association Suisse pour la représentation proportionnelle, Tableau des membres, 1^er^ juin 1877.*

du négoce. Il ne reste aux artisans, aux petits commerçants ou aux employés qu'une bien faible part. Et si Saint-Gervais ou Carouge comptaient en 1865 un nombre non négligeable de réformistes, c'est plutôt, en 1877, dans la Vieille ville et dans le quartier résidentiel de Champel qu'ils se regroupent. L'affinement du programme réformiste et sa spécialisation ont dû décourager bon nombre des premiers signataires, sans doute dépassés. Effectivement, l'idée plutôt neuve de la RP fait appel à un bagage mathématique et suscite des objections qui la place d'emblée parmi les théories que seule une élite habituée à ce genre de dispute peut mettre au point et critiquer.

Mais cette diminution des effectifs ne signifie pas que l'Association est moins entendue. On y retrouve au contraire toute une série de grands noms genevois tels, dans les années 1870, le procureur général William Turrettini, Auguste de la Rive ou, fidèle jusqu'au bout, Gustave Ador. Les banquiers sont particulièrement bien représentés avec des hommes comme Charles Hentsch, les frères Lombard ou Louis Pictet. Le domaine des assurances et le barreau ne manquent pas non plus de représentants. Outre les relations professionnelles, des liens familiaux réunissent bon nombre de réformistes. Issus dans leur grande majorité du même milieu social, ils se côtoient dans diverses sociétés, Société d'histoire et d'archéologie, Société des arts, Société d'utilité publique et autres. Intégrés à la vie genevoise au plus haut niveau, ils peuvent effectuer une sorte de travail de sape, instillant une réforme qu'ils finiront par faire triompher. Non sans mal, pourtant, si l'on en juge par le gros travail de propagande entrepris par Naville et les plus convaicus de ses amis. Des dizaines de brochures[25], des articles, une multitude de conférences, de tous les moyens employés, retenons-en deux, les plus originaux : *Le Réformiste*, premier hebdomadaire sur le sujet de la RP, et les essais publics.

Du 24 décembre 1868 au 9 juin 1870 paraît chaque jeudi un petit journal de quatre pages entièrement consacré aux problèmes de la réforme électorale. Son principal rédacteur, Amédée Roget, met durant ces dix-huit mois d'activité sa plume acérée et son

[25] Les Genevois n'ont guère publié de livres sur le sujet; ils privilégiaient une forme plus concise, à la portée de tous. Ainsi Naville a écrit une bonne cinquantaine de brochures sur la RP.

expérience au service de la RP. Officiellement, il n'existe aucun lien entre l'Association réformiste et le journal[26]; nul, évidemment, n'est dupe, mais cette précaution permet à Roget une plus grande liberté dans ses propos ainsi qu'un engagement politique plus marqué. Il ne se fera pas faute d'exploiter cet avantage, par exemple dans sa «Chronique», sorte de revue de presse commentée des journaux genevois. A. Roget se permet d'y ajouter aussi quelques commentaires personnels, et souvent piquants, sur les délibérations du Grand Conseil et la vie politique du canton. Les multiples informations sur les activités réformistes qu'on y trouve font de ce journal une source incontournable, et d'ailleurs bien agréable à dépouiller, pour qui s'intéresse au problème de la RP à Genève. Mais les réformistes, jamais à court de ressources, vont imaginer un moyen encore plus original de frapper l'opinion publique.

Avec l'aide du temps et de quelques résultats d'élections au Grand Conseil manifestement excessifs[27], l'idée de parvenir à une meilleure répartition des forces politiques a fait son chemin. Mais de là au principe proportionnel, il y a un pas que beaucoup ne veulent pas encore franchir. Un des principaux obstacles qui se posent alors réside dans son application pratique, jugée trop compliquée voire impossible. Tous les groupes réformistes, conscients de ce problème, expérimentaient depuis plusieurs années, lors de leurs réunions, les diverses méthodes de vote mises au point. Mais basés sur un trop petit nombre, ces tests ne s'avéraient guère concluants, et l'idée a peu à peu germé en Suisse de les réaliser à une plus large échelle. La grande vague d'essais publics eut lieu en 1889. Cette année-là, huit votations fictives se déroulèrent à Bâle (18 février), Lucerne (6 mars), Neuchâtel (23 mars), Lausanne (30 mars), Genève (31 mars), Soleure (12 mai), Berne (6 juin) et Zurich (15 juin). Et la population jouera le jeu : entre 900 et 1000

[26] Dans le premier numéro est publiée une lettre de Naville établissant la séparation d'une manière qui se veut très claire : «L'Association réformiste, au terme de ses statuts, ne peut publier aucun journal ou Bulletin politique; mais elle apprendra avec joie que quelques-uns de ses membres entreprennent, sous leur responsabilité, une oeuvre qu'elle ne peut accomplir elle-même».

[27] En 1876, aux élections du Grand Conseil, les radicaux obtiennent 109 sièges avec 7000 voix alors que les démocrates, avec leurs 5000 voix n'en décrochent qu'un seul. En 1878, la composition politique du Grand Conseil est exactement inverse. Deux ans plus tard, les radicaux règnent à nouveau avec 108 sièges, n'en laissant que deux à l'opposition.

personnes se déplacèrent, sauf à Neuchâtel, en queue de peloton avec 400 électeurs, et à Bâle, bonne première avec 1400 personnes.

A Genève, les radicaux, démocrates, ouvriers socialistes et catholiques présentèrent des candidats pour les dix sièges à pourvoir. Les 873 bulletins rentrés donnèrent les démocrates gagnants, suivis des radicaux, des socialistes et des catholiques. Si les résultats en eux-mêmes ne représentaient pas grand-chose, les essais eurent au moins le mérite de prouver que le principe était réellement applicable. En outre, ils ont permis de déceler les divers problèmes inhérents aux scutins de listes[28] et d'y trouver une solution politiquement acceptable. D'ailleurs, deux ans plus tard, c'est le Grand Conseil qui demandera officiellement un nouvel essai. Mais il est vrai qu'entre-temps, un événement violent va accélérer le processus d'acceptation de la RP.

En effet, l'esprit de conciliation qui règne à Genève après les excès des années 1870 semble condamner la RP à rester dans le domaine des utopies. Le parti radical, en général majoritaire, se satisfait pleinement du climat d'«entente cordiale» qui règne dans les années 1880. Acceptant le principe d'une représentation des minorités, il laisse de la place sur ses listes à des représentants des autres tendances politiques, démocrates et ouvrières principalement. La concession est en fait plus mince qu'il n'y paraît. Par ce moyen, les comités électoraux, instances dirigeantes du parti, peuvent contrôler les députations de leurs adversaires, et écarter les plus dangereux candidats. Si cette période permet aux esprits de se pacifier et d'accepter l'idée d'un partage du législatif, elle accroît les frustrations des minoritaires, désireux de présenter qui ils veulent, sous leur propre bannière. La crise particulièrement aiguë du Tessin va ramener à l'ordre du jour les principes défendus depuis 25 ans par Naville et son Association.

La révolution tessinoise et le tournant de 1890

Le 11 septembre 1890 éclate au Tessin une révolution du fait de résultats électoraux particulièrement injustes. De par le

[28] Comme par exemple les candidats communs à plusieurs listes, procédé alors courant de conciliation qui a posé d'épineux problèmes de répartition des voix. Ce système sera finalement supprimé.

système majoritaire et le découpage des circonscriptions, 12 166 libéraux élisent 35 députés alors que 12 783 conservateurs en obtiennent 77. Une violente émeute éclate alors, qui se termine par la mort d'un membre du gouvernement et l'intervention des troupes de la Confédération. Même le Conseil fédéral s'émeut de la situation et signale dans le Message publié à cette occasion : «Les bases de la représentation du peuple au Grand Conseil ne sont pas équitables [...] C'est à faire disparaître cette injustice évidente et à créer un droit électoral plus sûr que nos efforts doivent tendre fermement»[29]. Que les instances fédérales préconisent une représentation plus équitable comme remède aux troubles tessinois fournit aux réformistes un argument de poids. Le débat est donc relancé à Genève, et la campagne électorale d'octobre et novembre 1890 se joue en grande partie sur la question du système à employer pour les futures élections.

C'est donc conscients des implications de leur choix que les Genevois élisent en 1890 une assemblée législative en majorité favorable au principe proportionnel. Démocrates, catholiques et socialistes vont dès lors lutter de concert pour contrer les arguments des radicaux-libéraux et tenter de convaincre les citoyens. La coalition peut surprendre, et durant les années 1870, de fait, seul le parti démocrate soutenait plus ou moins ouvertement la RP. Et encore s'agissait-il d'un appui à géométrie variable, en raison inverse du nombre de ses députés au Grand Conseil[30]. Sans doute les démocrates gardaient-ils encore l'espoir de se retrouver de manière durable à la tête de la République. Quant aux revendications ouvrières, elles trouvaient une oreille attentive au sein du parti radical.

Dès le milieu des années 1880, tant la manière d'envisager la vie politique que le climat général se modifient sensiblement. L'apaisement du *Kulturkampf* permet aux catholiques d'espérer choisir seuls leurs représentants, donc d'accéder à une véritable reconnaissance politique. Cette reconnaissance, les ouvriers la veulent également, pour traiter par eux-mêmes des questions sociales

[29] Ernest Naville cite cet extrait du Message dans un article intitulé «La question électorale en Suisse à l'occasion des troubles du Tessin», *La Représentation proportionnelle : organe de l'Association réformiste de Bruxelles*, 1890, p. 225.

[30] Ainsi, entre 1878 et 1880, alors qu'il est majoritaire, ses velléités réformistes se font nettement moins vives...

qui les touchent sans avoir à conclure d'alliances avec une autre force politique aux vues certes proches, mais tout de même distinctes. Les minorités, après avoir pris conscience de leur existence de fait, veulent exister de droit. Ceci explique pourquoi, à Genève mais aussi partout où un tel débat a eu lieu, le combat pour ou contre la RP a cassé l'habituelle scission «gauche-droite» pour y substituer un regroupement des minorités contre la majorité traditionnelle. On touche là au cœur du problème, celui de la justice. Notion éminemment complexe, on a tôt fait, dans le domaine politique peut-être encore plus qu'ailleurs, d'en accepter ou d'en refuser la définition suivant qu'elle s'avère favorable ou contraire à ses propres opinions. La seule application de normes légales ne suffit pas à désigner une structure étatique comme juste. Ces normes doivent encore faire l'objet d'un contrôle serré et, surtout, être jugées moralement acceptables par la majorité des acteurs sociaux. Les nombreuses discussions sur la RP des années 1890-1892 aident à faire la lumière sur ces oppositions de base et les effets pratiques qu'elles entraînent.

Les arguments du débat

Pour les radicaux, majoritaires, il suffit d'agir conformément à la loi, dont ils sont pour une bonne part les dispensateurs, pour être juste. Les démocrates, catholiques et socialistes, minoritaires, s'attachent davantage à la «moralité» des lois qui leur sont le plus souvent imposées par un pouvoir dont ils se sentent plus ou moins exclus. 1864 à Genève, 1890 au Tessin marquent des moments-clefs où cette exclusion toute juridique, cette violence légale dépasse un certain seuil de tolérance. Les minorités rejettent alors les règles qui leur ont été imposées, récusent l'arrangement qu'elles n'avaient pu refuser sous peine de s'exclure d'un jeu démocratique que pourtant elles acceptent dans son principe. De telles violences obligent à trouver des solutions de compromis, des voies de conciliation. C'est à cela que Naville et son Association se sont toujours employés avec la RP, perçue comme une sorte de principe d'arbitrage. Les violences tessinoises et l'analyse qu'en a faite la Confédération montrent que désormais la balance penche du côtés des minorités. Il est grand temps de changer les règles du combat. Cela ne se fera pas sans peine, car l'enjeu est de taille : les uns se battent pour garder leur place, les autres pour que le droit d'exister leur soit reconnu. Loi de justice et de liberté, loi d'affranchissement pour

ceux-ci, la RP n'a toujours pas convaincu les premiers. Ils lui reprochent principalement deux choses : l'émiettement des partis et le règne des minorités.

Les radicaux sont en effet persuadés qu'avec la RP, le corps électoral se morcellera en une multitude de petites formations incapables d'assurer la sauvegarde de la République. Leur grande peur est de ne plus voir ces grands courants d'opinion, cette majorité décidée grâce auxquels se sont par le passé réalisés les événements les plus importants, comme en 1847. Et il en va selon eux de la politique comme de la guerre : le choc frontal reste le plus formateur, le plus loyal, le plus viril. Ainsi s'exprime Georges Favon au Grand Conseil : «J'estime, Messieurs, que les partis sont les éducateurs de la nation, je le crois tellement que je suis persuadé que, lorsque vous les aurez supprimés, qu'en les émasculant vous les aurez empêchés de se manifester sous leur forme naturelle, de remplir le rôle auquel ils sont appelés [...]»[31]. Les radicaux se sentent atteints au cœur de leur doctrine, alors même qu'ils se voient déjà menacés par la perte certaine, en cas d'acceptation de la RP, des voix ouvrières. Convaincus de représenter la Nation genevoise, ils voient dans le principe proportionnel une sorte de suicide politique, un facteur de dissociation qui casserait un élément fondamental de cohésion : leur parti. A une époque où la ville connaît une expansion démographique et territoriale remarquables, la meilleure manière de lutter contre «l'accroissement constant de la pénétration étrangère»[32], c'est d'y opposer un front commun. Mais l'«ennemi» ne se situe pas seulement parmi les non-Genevois.

L'autre grand argument reste, encore, la crainte de la minorité «confessionnelle». Henri Fazy ne s'exclame-t-il pas : «Le peuple genevois a passé vingt ans à discuter la question confessionnelle, à combattre le catholicisme romain; il serait curieux que la conclusion finale de ces vingt années de luttes fût précisément de permettre à l'élément catholique romain de se constituer dans notre pays en parti indépendant»[33]. Malins, les conservateurs ne chercheraient somme toute qu'à diviser pour mieux régner. La RP

[31] *Mémorial des séances du Grand Conseil*, 1892 (25 juin), p. 1170.
[32] *Ibid.*, p. 1169.
[33] *Mémorial des séances du Grand Conseil*, 1892 (2 juillet), p. 1292.

serait donc la victoire des intérêts particuliers[34] et autoriserait l'arrivée au législatif de députés forcés, pour se maintenir en place, de contenter les souhaits égoïstes des petits groupes qui les auraient élus.

A côté de son aspect polémique, cet argument pose toutefois le problème du pouvoir gagné ou perdu par les partis avec la proportionnelle. Si les démocrates y voient la fin de leur omnipotence et la restitution aux électeurs de leur complète souveraineté, les opposants attaquent au contraire la puissance accrue des comités électoraux chargés de composer les listes de candidats. Le pouvoir reposerait donc entre les mains de quelques politiciens professionnels, habiles à manipuler les foules. La RP ne serait en définitive qu'une œuvre de réactionnaires prônée par les démocrates au nom du Progrès pour mieux cacher leurs buts véritables[35].

Mais l'exemple du Tessin, qui introduit la RP en 1891, comme le lui avait fortement suggéré le Conseil fédéral, et celui de Neuchâtel, qui suit la même voie en 1892, abattent les dernières oppositions à Genève. Sans savoir encore exactement quelle forme pouvaient bien prendre des élections à la proportionnelle, la population est invitée à se prononcer le 7 août 1892 sur le seul principe. Loin de déchaîner l'enthousiasme, cette question, qui avait fait couler tant d'encre, ne mobilisa qu'un petit tiers des électeurs, bien souvent dépassés par une argumentation on ne peut plus théorique. Finalement, et par 3793 voix contre 2493, la réforme est approuvée. «Victoire éclatante de l'esprit de justice et de progrès» selon le *Journal de Genève*, «défaite morale» d'après le *Genevois*[36], pour les réformistes, le plus dur est fait. Reste à rédiger la loi d'application.

---

[34] *Le Genevois*, organe radical, ne mâche pas ses mots lorsqu'il écrit le 13 septembre 1892 au sujet de son concurrent catholique : «*Le Courrier* compte sur la Proportionnelle pour asseoir sa domination et faire des catholiques genevois une troupe compacte, dominée par le mandat impératif, l'obéissance absolue au clergé cosmopolite, une espèce de succursale de la garde suisse du Vatican.»

[35] *Le Genevois* précise le 5 juillet 1892 : «Si [le régime actuel démocrate] étudie et propose une innovation, c'est qu'elle rend le progrès plus difficile. Voilà pourquoi nous sommes les adversaires absolus de la proportionnelle.»

[36] Éditions du 9 août 1892.

La Loi du 3 septembre 1892 et ses effets

Car aussi étonnant que cela puisse paraître, les Genevois avaient voté une sorte de chèque en blanc, approuvé un principe sans savoir exactement comment il allait être réalisé concrètement. Mais tout devait aller très vite, les démocrates voulant terminer les travaux pour les élections de novembre 1892. Moins d'un mois fut suffisant pour élaborer la loi définitive : le 15 août, le Conseil d'État soumit au législatif un projet[37] confié à une Commission d'étude. Elle présenta son rapport, favorable, le 31 août 1892, et le 3 septembre, un dernier vote mit un point final à des années de lutte et de discussions. Les premières élections à l'aide du nouveau système auront lieu le 13 novembre suivant. Avant d'en parler plus en détail, il convient de passer en revue les principales caractéristiques d'un mode électoral qui, dans son ensemble, régit encore aujourd'hui les élections genevoises.

Si le système de la concurrence des listes est affirmé dès le premier article, le suivant officialise l'existence des partis politiques[38]. Qui ne figure pas sur une liste officielle ne peut prendre part au scrutin. Bien des opposants voient cela comme une suppression pure et simple du principe d'éligibilité de tous les citoyens, un surcroît de pouvoir offert aux comités électoraux. La suppression de fait des candidatures communes leur paraît de même une mutilation suplémentaire de la liberté, en obligeant chaque candidat à opter pour une tendance, à devenir l'homme d'un parti. Mais après tout, la RP fut défendue justement pour permettre à chaque groupe important de citoyens de présenter des candidats bien à eux, avec un programme précis capable d'attirer un électorat clairement délimité. Et de toute manière, le nouveau système ne crée aucun parti *ex nihilo* : il officialise un état de fait préexistant. L'essentiel, donc, est sauf.

---

[37] Projet rédigé dès janvier 1891 par Alphonse Frey, secrétaire de l'Association réformiste. Son texte reprend les grandes lignes de celui mis au point en 1871 par cette même Association, cf. ci-dessus, p. 76.

[38] Art. 1 : «L'élection des députés au Grand Conseil a lieu au scrutin de liste avec répartition des députés aux différentes listes, proportionnellement au nombre des suffrages qu'elles ont recueillis dans l'élection.»

Art. 2 : «Les listes sont formées par les partis politiques ou groupes d'électeurs.»

Les Genevois tenant, avec raison, à conserver le maximum de leur liberté de vote, la nouvelle loi autorise les pratiques du panachage et de la radiation. Ce dernier procédé, qui consiste à biffer un ou plusieurs noms d'une liste, ne risque pas de changer l'équilibre des forces tout en fournissant une sorte de tableau de la popularité des divers candidats. Le panachage, par contre, est la bête noire des partis. Non contrôlé, il permet d'effectuer, théoriquement, toute sorte de manœuvres peu édifiantes. Par exemple, il serait possible aux tenants bien disciplinés d'une formation de sacrifier quelques-uns des leurs, de les remplacer par les candidats les moins marquants d'une autre liste pour les faire élire en lieu et place des chefs de cette liste. Afin d'éviter de telles pratiques, les rédacteurs de la loi ont tiré les conséquences du lien établi entre les candidats et leur parti : les suffrages panachés seront mis au compte de leurs listes respectives. Dès lors, le risque de perdre des voix dépasse des gains toujours aléatoires[39]. Une fois de plus, l'idéal réformiste de la liberté individuelle est limité au profit d'un certain pragmatisme politique. Cette attitude, étonnante de la part de gens qui ont si énergiquement défendu leurs idéaux, on la retrouve dans le dernier point abordé ici : le quorum.

Dans son projet, Alphonse Frey prévoyait effectivement une limite inférieure de voix à atteindre pour participer à la répartition des sièges, un quorum fixé à un quinzième. Cette idée va faire l'objet de discussions pour le moins étonnantes. Le radical Henri Fazy défend une proportionnelle «pure», sans mutilation d'aucune sorte, sans limitation du droit des électeurs, alors qu'un réformiste convaincu comme Ador prône cette barrière assurant l'homogénéité et l'harmonie du Grand Conseil. Voilà qui en dit long sur les souhaits intimes des membres de l'Association réformiste. Que les minorités accèdent au législatif, certes, mais encore faut-il contrôler étroitement le processus et n'y admettre que les groupes ayant «une certaine consistance», selon les termes du futur Conseiller fédéral. Finalement, et quelles qu'en soient les raisons, tous se rangeront par 28 voix contre 13 à l'avis du démocrate Bourdillon : «Il ne faut

---

[39] Le *Journal de Genève* adresse d'ailleurs le 4 novembre 1892 un appel aux électeurs : «En complétant sa liste ou en remplaçant des noms, l'électeur diminue la valeur du suffrage qu'il donne à son propre parti. Il lui enlève autant de voix qu'il en donne à des candidats d'autres groupes. Donc, des listes incomplètes, si l'on veut, mais surtout pas de panachage.»

pas trop parler latin au peuple»[40]. Pour le «peuple» en somme, le 13 novembre 1892 allait se dérouler à peu de choses près comme d'habitude.

Les élections du 13 novembre 1892

Cette fois, et contrairement à la votation du 7 août, les Genevois se déplacent en foule. Plus de 70 % du corps électoral, soit 13 400 personnes participent à ces premières joutes électorales «nouvelle formule». Si les partis traditionnels ne se faisaient aucune illusion et pressentaient les scissions qui allaient se faire jour, nul ne savait quelle proportion pouvait prendre la saignée. Les radicaux attendaient avec beaucoup d'inquiétude les résultats des «ultramontains» réunis dans le parti des indépendants. Quant aux démocrates, c'était la percée socialiste qui les inquiétait.

Au lendemain de l'élection, nul bouleversement du «paysage politique genevois» n'est à signaler. On ne compte que cinq partis[41], et les radicaux sont majoritaires dans deux des trois circonscriptions, et à égalité avec les démocrates à la Ville. Une fois les forces de gauche regroupées, elles obtiennent une courte majorité au Grand Conseil (52 sièges sur 100). Quant aux catholiques, leur échec relatif[42] ne contribue pas peu à tranquilliser les esprits les plus méfiants. La répartition, objet de mille craintes, s'est faite rapidement et sans problème, faisant jusqu'à l'admiration des adversaires[43]. Les plus pessimistes ont donc eu tort, et le grand vainqueur de ces élections, de l'avis général, c'est le système électoral lui-même.

[40] *Mémorial des séances du Grand Conseil*, 1892 (31 août), p. 1525. Rappelons que le Grand Conseil compte 100 députés ! Un quorum de 7 % sera toutefois introduit en 1912.

[41] Outre les traditionnels partis radical et démocrate, obtiennent des sièges les partis des indépendants (catholiques), ouvriers-socialiste et radical-national (scission du parti radical).

[42] Ils obtiennent 15 sièges, au lieu des 20 que d'aucuns prédisaient.

[43] Le 15 novembre, *Le Genevois* offrira même son premier compliment à la RP : «Le dépouillement s'est fait vite et correctement. Nous ne faisons aucune difficulté de reconnaître que sous ce rapport nous avons été trompés en bien, la loyauté nous impose cette constatation.»

Conclusion

«En définitive, le débat sur la représentation par le biais de la représentation proportionnelle est symptomatique de toutes les frustrations, des rêves et des manipulations de la vie politique : frustrations d'une représentation toujours imparfaite, rêve d'un système où les opinions seraient mécaniquement réfléchies et scientifiquement connues, comme dans un sondage techniquement parfait, manipulations du jeu politique qui ne risque de proposer au souverain captif qu'un autre modèle de cage»[44].

Un historique aussi bref n'est certes pas suffisant pour dresser un véritable bilan d'un problème complexe et controversé aujourd'hui encore. Cette mise en perspective autorise toutefois quelques remarques sur les espoirs et les motivations des tenants comme des adversaires de la Réforme électorale.

D'une manière générale, la RP peut être perçue comme le fruit des peurs et des envies de son époque. Les groupes politiques traditionnels craignent pour leur prépondérance, mise en péril, avec le suffrage universel, par des «nouveaux venus» de plus en plus conscients de leurs droits et de leur force. Derrière les grands principes de Vérité et de Justice, défendus d'ailleurs avec acharnement par les uns comme par les autres, c'est tout l'enjeu du pouvoir qui se profile. Comment casser un sentiment d'exclusion devenu dangereux tout en gardant le contrôle du processus décisionnel[45], comment partager le pouvoir sans risque de le perdre, tel est sans doute le principal enjeu de la RP.

L'introduction de la proportionnelle correspond également à un moment particulier de la vie politique, où la nécessité du consensus et de l'intégration des minorités se fait plus pressante. A Genève, aucun réformiste n'a nié qu'une majorité soit indispensable à la prise des décisions. Mais encore faut-il déterminer à quel niveau elle doit se constituer, du peuple ou du législatif. Les

---

[44] Yves Mény et Marc Sadoun, «Conception de la représentation» in *Pouvoirs*, no 32, p. 14.

[45] Le procédé de répartition des sièges choisi en Suisse avantage, d'une manière générale, les grandes formations politiques.

proportionnalistes suisses penchent pour la deuxième solution, et conçoivent le Parlement comme une *Landsgemeinde*[46] où les élus reformeraient tout le peuple en réduction. Ainsi, pensent-ils, la RP parviendrait à améliorer la représentativité du législatif et à réduire, voire effacer, le désaccord entre le «pays légal» et le «pays vrai» dont les multiples référendums attestent l'existence. La pratique leur a porté un cruel démenti, et s'est bien chargée de marquer la distinction entre «représentation» et «identité». Il n'empêche que, sous couvert de laisser aux citoyens plus de largeur d'action, on remet dans les mains des seuls élus le soin de déterminer la ligne politique à suivre, de s'allier selon les nécessités pratiques du moment. Bien plus que d'un système, il est donc bien là question de tout un mode de penser et d'agir.

Le mélange original entre idéologie et pragmatisme que forme la RP fut accepté, en définitive, lorsqu'il se mit à correspondre à une conception bien spécifique de la démocratie et de son application, d'abord dans le cadre restreint de la vie cantonale, puis dès 1918 au niveau fédéral. A Genève, une poignée de visionnaires eut suffisamment d'audace pour croire avant tout le monde à ce qui ne paraissait alors qu'utopie, et assez de ténacité pour défendre cette idée envers et contre tous. Preuve que lorsque l'on s'y engage vraiment, un combat, aussi difficile soit-il, n'est jamais perdu d'avance.

[46] Dans le *Bulletin suisse pour la représentation proportionnelle* de 1896, on lit : «C'est le peuple, et non une fraction du peuple qui décrète les lois. [...] Or, le système majoritaire n'appelle à la délibération des lois qu'une partie du peuple, tandis que la représentation proportionnelle en fait réellement une *Landsgemeinde* réduite.»