

Zeitschrift: Bulletin généalogique vaudois
Herausgeber: Cercle vaudois de généalogie
Band: - (2003)

Artikel: Le Grand Conseil vaudois de 1803 : notices biographiques des députés élus en 1803, 1808 et 1813
Autor: Favez, Pierre-Yves / Marion, Gilbert
Kapitel: Vaud dans l'Acte de Médiation
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1086774>

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: 04.02.2026

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

Vaud dans l'Acte de Médiation

Même si l'Acte de Médiation de 1803 a déjà été commenté ou publié¹, il vaut la peine de reprendre les articles de la constitution vaudoise, constitution qui forme le chapitre XVII du dit Acte.

Préoccupé par ses visées expansionnistes, Napoléon Bonaparte ne pouvait pas se permettre de laisser des territoires instables derrière lui alors que ses armées progressaient vers l'est de l'Europe. Or le système d'Etat unitaire que présentait la République helvétique était peu conforme aux usages et traditions suisses. Divers coups d'Etat en 1800 et 1801, ainsi que la guerre civile en 1802 précipitèrent la fin de cette république satellite de la France. Au mois de décembre 1802, Bonaparte convoqua une Consulta à Paris pour fixer le sort de notre pays. Une cinquantaine de représentants des cantons travaillèrent avec quatre sénateurs français à la rédaction des futures constitutions cantonales. Celles-ci forment les divers chapitres de l'Acte de Médiation, Acte signé par Napoléon le 19 février 1803.

« Vaud était officiellement représenté par Auguste Pidou (délégué par le Sénat Helvétique), Henri Monod, Louis Secretan et Jules Muret, tous trois députés par les autorités vaudoises. Louis Bégoz (qui ne sera pas député), Jean-Jaques Cart et Marc Antoine Pellis y participèrent également, mais à leurs frais. A Lausanne, un comité spécial était chargé de rester en relation avec eux. On y trouvait Pierre-Maurice Glayre, Jean Pierre Elie Bergier, Urbain de La Fléchère et Claude Mandrot. Le rôle de ce comité fut minime ; seul Glayre se mit en évidence en envoyant à Paris les constitutions vaudoises de 1801 et 1802 dont il était l'auteur. »²

La plupart de ces messieurs se retrouveront députés au mois d'avril 1803. La population vaudoise était majoritairement favorable à la création d'un canton de Vaud intégré dans la Confédération suisse en qualité d'Etat souverain. Elle faisait confiance à ces notables, même si elle ne disposait que de peu d'informations sur ce qui se tramait à Paris.

¹ Notre référence : fac-similé de l'Acte de Médiation publié en 1978 par les Archives fédérales, avec la collaboration des éditions Ringier.

² Citation de Amiguet.

Les délégués vaudois durent se plier aux exigences des sénateurs français qui raccourcirent passablement le projet de Constitution amené dans leurs bagages. La constitution vaudoise de 1803 ne compte que vingt-cinq articles, répartis sous quatre titres. Signalons que les constitutions des nouveaux cantons d'Argovie, Saint-Gall, Tessin et Thurgovie, également pays-sujets sous l'Ancien Régime, suivent le même schéma. Il en va différemment pour les Grisons, autrefois indépendants, dont l'histoire et les institutions (trois ligues, divisées en diverses juridictions) en font un cas particulier.

* * *

Acte de Médiation

Chapitre XVII, Constitution du Canton de Vaud

Titre premier

Division du Territoire et Etat politique des Citoyens

Article I^{er}

Il n'est rien changé aux limites actuelles du canton de Vaud : les ci-devant bailliages de Payerne et d'Avenches y demeurent incorporés ; et Lausanne est le chef-lieu.

De 1798 à 1802, les anciennes divisions bernoises du Bailliage d'Avenches et du Gouvernement de Payerne (amputé de la commune de Sassel, attribuée au district d'Estavayer) furent intégrées au Canton de Fribourg. Précisons que ces cantons de la République helvétique n'étaient que des subdivisions administratives d'un Etat central ; ils ne disposaient plus d'aucune autonomie, ni même de Conseil d'Etat. Le préfet du Canton et ses proches n'étaient que les relais du gouvernement central. En 1802, le 16 octobre, un arrêté réintérait ces deux territoires de la Basse-Broye au Canton de Vaud, conformément aux vœux des populations concernées. Si l'on a régulièrement invoqué les liens historiques, institutionnels et surtout confessionnels pour légitimer ce rattachement, on aurait tort de négliger les liens économiques et familiaux qui ont toujours lié la vallée de la Broye à l'arc lémanique. Le texte de 1803 confirme l'état des lieux de 1802 avec les termes « rien changé » et « y demeurent incorporés ». Précisons également que les Bernois avaient essayé lors

des discussions à Paris, de récupérer le Pays-d'Enhaut dans leur canton⁵. Là aussi, le texte de ce premier article est clair.

Enfin, le statut donné à Lausanne représente une nouveauté : ayant perdu de son panache de siège épiscopal au XVI^e siècle, réduite au rang de siège d'un bailli comme tant d'autres bourgades, Lausanne ne pouvait s'appuyer que sur son Académie pour tenter de rayonner culturellement dans le pays. Avec l'Acte de Médiation, elle consacre sa place de centre politique acquise un certain 24 janvier 1798 sur la Place de la Palud.

Article II

Son territoire est divisé en soixante cercles, composés de plusieurs communes. Les villes de plus de deux mille habitants forment un cercle séparé. Les citoyens se réunissent, quand il y a lieu, en assemblées de commune et en assemblées de cercle.

Héritée de l'histoire, la division du pays en bailliages et en châtelainies posait problème. Il fallait bien sûr abandonner ces termes typiques de l'Ancien Régime et leur préférer les mots districts et cercles. Mais la taille des premiers posait problème. Les commissaires français trouvaient nos futurs districts trop grands si l'on parlait de circonscriptions électorales, et surtout trop petits si l'on traitait des tribunaux ou de l'administration cantonale en général. Or les délégués vaudois tenaient fermement à ce que les nouveaux districts correspondent plus ou moins aux anciens bailliages, et en particulier à ce que les chefs-lieux subsistent :

« Il n'est pas douteux qu'une réduction de nos districts n'excitât un mécontentement général et surtout dans les lieux sur lesquels une telle diminution viendrait à frapper. D'un côté cette espèce de déconsidération jetée sur la ville ou le Bourg qui aurait cessé d'être chef-lieu ; et de l'autre la perte réelle qui lui arriverait dans son commerce et son industrie. Et de telles causes suffiront pour rendre

⁵ Sous le régime bernois, le Pays d'Enhaut faisait partie du bailliage de Gessenay, avec siège du bailli à Rougemont. C'est en 1798 que ce bailliage fut séparé en deux, en suivant la frontière linguistique. Les revendications bernoises étaient légitimées par la volonté (majoritaire) des habitants du Pays d'Enhaut de réintégrer Berne et les anciennes frontières du bailliage.

infiniment odieuse cette suppression de districts et la constitution même qui l'aura voulue »⁶.

La députation vaudoise, craignant de perdre sur ce chapitre, indiqua quatre districts qu'en désespoir de cause on accepterait de sacrifier : Rolle, Lavaux, Avenches et Oron ⁷.

Les exigences des Vaudois ne furent pas suivies, puisque la Constitution parle des soixante cercles mais pas des districts ; ceux-ci ne sont cités qu'incidemment à propos des tribunaux de districts dans l'art. XXI. Cette question fut assurément moins épineuse dans les autres nouveaux états de l'Argovie, la Thurgovie, Saint-Gall et le Tessin, puisque les districts y figurent à l'art. I comme division première du canton.

La loi du 14 juin 1803 sur la division du Canton en dix-neuf districts règlera le cas.

Pour les circonscriptions électorales, le nombre de soixante cercles proposé par les Français fut accepté. Ceux-ci sont établis en fonction de la population, et éventuellement de la topographie, plutôt que sur la base de l'histoire et la coutume, comme c'était le cas pour les bailliages. Pour mieux comprendre dans quel dilemme se trouvaient les membres de la Consulta, on peut se reporter aux débats qui se déroulèrent aux lendemains de la Révolution à Paris, en novembre 1789. Le député français Thouret, de Rouen, proposait alors à l'Assemblée constituante française une division mathématique du royaume :

Un plan de division d'un grand empire est presque à lui seul une constitution. Pour avoir des représentants, il faut les élire ; pour fixer l'ordre des élections, il faut des divisions.

⁶ Amiguet, p.15, reprenant une citation donnée par Couvreur, p. 109-111, pièce No 18.

⁷ ACV, K I 1, pièce No 29. Lors des débats de l'Assemblée constituante 1999-2001, ce sont à nouveau ces districts qui se sont sentis les plus menacés, plus que la Vallée de Joux et le Pays d'Enhaut, dont la population est moins nombreuse, mais dont la topographie confère une légitimité supplémentaire à leur existence. Comme les sénateurs français de 1803, les actuels partisans de la réduction du nombre des districts n'ont pas apporté des éléments concrets qui prouvent que leur proposition est globalement bénéfique. L'idée qu'il faut aller vers ce genre de diminution parce que c'est « logique » se passe de démonstration et séduit la majorité des élus, au grand dam des défenseurs des petites entités.

(...) Si nous mettons des intérêts provinciaux à la place de l'intérêt national, oserions-nous nous dire les représentants de la nation ? Serions-nous dignes de faire une constitution ? (...) Des divisions territoriales à peu près égales sont nécessaires pour la facilité de l'action des différents pouvoirs ...

(Proposition de Thouret :) La France sera partagée en divisions de 324 lieues carrées chacune, c'est-à-dire de 18 lieues de longueur sur 18 de largeur, autant qu'il sera possible, à partir de Paris comme centre, et en s'éloignant en tous sens jusqu'aux frontières du royaume. Ces divisions seront appelées départements ⁸.

Et le comte de Mirabeau de lui répondre :

Je voudrais une division matérielle et de fait, propre aux localités, aux circonstances, et non point une division mathématique presque idéale et dont l'exécution me paraît impraticable.

Je voudrais une division dont l'objet ne fût pas seulement d'établir une représentation proportionnelle, mais de rapprocher l'administration des hommes et des choses, et d'y admettre un plus grand concours des citoyens, ce qui augmenterait sur-le-champ les lumières et les soins, c'est-à-dire la véritable puissance.

Enfin, je demande une division qui ne paraisse pas en quelque sorte une trop grande nouveauté ; qui, si j'ose dire, permette de composer avec les préjugés, et même avec les erreurs ; qui soit également désirée par toutes les provinces, et fondée sur des rapports déjà connus ; qui surtout laisse au peuple le soin d'appeler aux affaires publiques tous les citoyens éclairés qu'il jugera dignes de sa confiance...

Le but de la société n'est pas que l'administration soit facile, mais qu'elle soit juste et éclairée.

Mais en supposant que le sol du royaume fût à peu près également peuplé, quelle difficulté ne trouverait-on pas, soit pour choisir des chefs-lieux entre des villages égaux et rivaux l'un de l'autre, soit pour forcer des villages à se réunir à telle commune plutôt qu'à telle autre, soit pour obliger les communautés à renoncer à leur administration, soit pour former cette division géométrique de (neuf communes de 3'600 habitants par département) ? ⁹

⁸ La lieue faisait environ 4 km. Une lieue carrée correspond ainsi à env. 16 km². Plus loin, il prévoit que les départements soient formés d'environ 32'000 habitants.

⁹ Extraits tirés de M. Chaulanges, A.-G. Manry, R. Sève, *Textes historiques, 1789-1799, l'époque de la Révolution*, Paris, Delagrave, 1980, p.31-33. Ces textes restent d'une étonnante actualité pour qui se préoccupe de la division d'un Etat.

Les constituants vaudois qui siégeaient à Paris en 1802, s'ils n'avaient probablement pas la même éloquence, auraient pu se reconnaître sans aucune difficulté dans les réflexions de Mirabeau : composer avec les « localités » et les « circonstances », éviter les rivalités entre chefs-lieux, tenir compte des coutumes, voilà qui convient bien à la prudence vaudoise. Et cette sagesse politique de composer avec les particularités locales porta des fruits, puisque les soixante cercles vaudois de 1803 restèrent en vigueur jusqu'à la loi du 27 mars 1960 ¹⁰.

Les Vaudois réussirent ainsi à convaincre les sénateurs français qu'il fallait une population de 2400 à 2500 âmes pour former un cercle. Mais le découpage, on l'imagine, ne fut pas chose facile. On discutait à Paris, entre notables, sans carte de géographie. Comme l'écrivait Monod, on travailla à l'aveugle : « Ces derniers jours, nous avons été fort occupés à faire la division provisoire de notre canton en soixante cercles. N'ayant rien sur la population de chaque lieu, nous n'avons pu agir qu'en aveugles. N'imaginant pas que nous eussions de tels ouvrages à faire, je n'avais pas pris ces tabelles, et il n'y avait pas moyen de les faire venir.»¹¹ Plusieurs communes furent oubliées. Ainsi Mur dans le Vully, Cerniaz dans la Broye, etc. La commission d'organisation du Canton, qui travailla en mars à Lausanne, retoucha passablement le projet concocté à Paris. Et en 1808, les contours des cercles subiront encore quelques modifications.

Enfin, précisons à propos de la convocation des assemblées de cercle que la tournure « quand il y a lieu » (art. II) signifie que l'on ne saurait tolérer des assemblées politiques spontanées ou suscitées par la base des électeurs. Cette remarque montre combien la démocratie n'en est alors qu'à ses balbutiements, et que les maîtres, fussent-ils républicains, redoutent des sursauts populaires semblables à l'insurrection des Bourla-Papey en 1802.

¹⁰ Cette loi réduisit de soixante à trente le nombre d'arrondissements électoraux ; depuis lors, le cercle va peu à peu perdre de son importance dans le paysage institutionnel vaudois. La suppression des justices de paix au début de ce XXI^e siècle va précipiter la fin des cercles. Le mot n'apparaît d'ailleurs pas dans la constitution 2003.

¹¹ Lettre de Monod à Jaïn du 18 janv 1803, citée par Amiguet, p.16.

Article III

Pour exercer les droits de citoyen dans une assemblée de commune ou de cercle, il faut :

1. Etre domicilié depuis un an dans le cercle, ou dans la commune.
2. Etre âgé de vingt ans, et marié ou l'avoir été, ou avoir trente ans si l'on a pas été marié.
3. Etre propriétaire ou usufruitier d'un immeuble de la valeur de 200 francs de Suisse, ou d'une créance de 300 francs hypothéquée sur un immeuble
4. Si l'on n'était pas ci-devant bourgeois de l'une des communes du canton, payer à la caisse des pauvres de son domicile une somme annuelle, qui sera réglée par la loi, selon la valeur des propriétés de la commune, et dont le minimum sera de 6 francs et le maximum de 180 francs. Néanmoins, pour la première élection, il suffira de payer trois pour cent du prix du dernier contrat d'acquisition de la bourgeoisie.

Sont exceptés de cette quatrième condition les ministres du culte et les chefs de famille nés en Suisse, pères de quatre enfants âgés de plus de seize ans, inscrits dans les milices et ayant un métier ou un établissement.

Le suffrage universel, fraîchement introduit en 1798, disparaissait. On ne sait pas vraiment pourquoi l'âge d'électeur fut élevé à 30 ans pour les célibataires. Amiguet suppose qu'aux yeux de Napoléon, seuls les chefs de famille devaient pouvoir voter. Le célibat peut aussi être considéré comme un manque de maturité, ou plutôt le mariage comme le signe que l'on est prêt à assumer des responsabilités nouvelles. Or on se mariait en général vers 25-27 ans. Les députés vaudois, Monod en tête, s'opposèrent à cette barrière des 30 ans, mais en vain.

Quant aux exigences financières (immeuble de 200 francs¹²), elles étaient minimales. « Notre peuple est composé de propriétaires, cela exclut peu d'individus »¹³. On trouve dans une liste des citoyens du cercle de Lucens¹⁴ le nombre de propriétaires en immeubles d'une valeur de 2'500 francs et plus : ils sont 36 sur les 90 citoyens de la commune de Lucens, 20 sur 61 à Curtilles, 15 sur 47 à Dompierre, 18

¹² Cf. Thierry Monition, *Le cadastre vaudois au XIX^e siècle*, BHV, Lausanne 1989. Dans les sources cadastrales de 1806, la valeur d'une ferme vaudoise oscille entre 1'000 et 3'000 francs.

¹³ Déclaration de Monod, cité par Amiguet.

¹⁴ ACV, K II 4, listes du 10 nov. 1814. La valeur du franc avait très peu varié depuis 1803.

sur 41 à Brenles, 5 sur 23 à Sarzens, 13 sur 19 à Chesalles, etc. On peut en déduire qu'il y avait dans les campagnes environ un tiers ¹⁵ des citoyens qui détiennent une fortune imposable d'au moins 2'500 francs en immeubles. La somme relativement modeste de 200 francs stipulée à l'art. III /3 a permis à certains domestiques d'avoir le droit de vote. Les conditions d'accès au suffrage sont donc très larges pour l'époque.

Article IV

Moyennant la somme payée annuellement à la caisse des pauvres, ou le capital de cette somme, on devient copropriétaire des biens appartenant à la bourgeoisie, et on a droit aux secours assurés aux bourgeois de la commune.

Les étrangers ou les citoyens suisses d'un autre canton, qui, après avoir rempli le temps de domicile et les diverses conditions fixées par la loi, veulent devenir citoyens du canton de Vaud, peuvent être assujettis à payer le capital, au denier vingt, de la somme annuelle à laquelle a été évaluée la copropriété des biens de la bourgeoisie de leur domicile ; ce qui est fixé par un acte particulier de la commune.

Maurice Meylan estime que cette quatrième condition n'en était pas une, tant elle était aisément remplie par n'importe quel Suisse établi dans le canton. Une telle ouverture s'attaquait en fait à l'institution de la bourgeoisie. « Adversaire décidé de ces dernières, dont l'existence, à son sens, violait le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, Monod aurait même voulu faire abaisser le maximum de 180 francs que devait poser la future loi. Il échoua ». Monod déplorait le maintien au niveau local des privilèges que l'on s'était ingénié à détruire dans la ville et république de Berne, où tout le pouvoir se concentrait précisément dans les mains de la bourgeoisie de la capitale. Cet idéal égalitaire ne plut pas à la majorité des Vaudois, profondément attachés à cette institution typiquement suisse que sont les bourgeoisies. Ainsi même les institutions communales de la très progressiste République helvétique avaient-elles concédé un gros morceau aux bourgeoisies : à côté de la municipalité, une régie devait s'occuper de l'administration des biens de chaque commune suisse. Les bourgeoisies et leurs privilèges s'effacèrent progressivement au cours du XIX^e siècle. Et si les privilèges bourgeoisiaux ont

¹⁵ En admettant que Chesalles soit une exception, avec une forte proportion de « gros » paysans ?

aujourd'hui disparu dans le Canton, la Constitution de 1885, loi fondamentale du XX^e siècle, stipulera toujours à l'art. 81 que les biens des communes vaudoises appartiennent à la bourgeoisie. C'est en 2002-2003 que les bourgeoisies ont été éradiquées de la Constitution, dans l'indifférence générale.



Lettre de la Municipalité à la Régie, 1799. Histoire de Lausanne, p.255.

Contrairement au régime politique en vigueur sous l'Helvétique, le suffrage universel n'existe plus dans le nouveau Canton de Vaud. On lui préfère un suffrage restreint, où des exigences de fortune s'ajoutent à l'âge et à la citoyenneté. On suivait ainsi le modèle français de la Constitution de l'an III¹⁶.

¹⁶ Maurice Meylan, p.15. A la p.17, il précise que c'est le projet du futur canton d'Argovie qui servit de base aux discussions.

L'exercice du pouvoir sur le plan local

L'art. V traite du pouvoir communal. A cette époque, il n'existait pas de conseil communal, mais seulement un exécutif, la municipalité. L'assemblée communale était uniquement convoquée pour élire la municipalité. Cette dernière se composait d'un syndic, de deux adjoints, et d'au moins huit municipaux, seize au maximum. Tous étaient rééligibles, renouvelés par tiers.

Art. V

(...) La loi détermine les attributions de chaque municipalité concernant : 1. la police locale, 2. la répartition et la perception de l'impôt, 3. l'administration particulière des biens de la commune et de la caisse des pauvres, et les détails de l'administration générale dont elle peut être chargée.

Elle détermine de plus les fonctions particulières aux syndics, aux adjoints et aux conseils municipaux.

L'art. VI précise les tâches et compétences du juge de paix :

Il y a dans chaque cercle un juge de paix. Il surveille et dirige les administrations des communes de son arrondissement.

Il préside les assemblées du cercle et en a la police .

Il est le conciliateur des différends entre les citoyens, officier de police judiciaire chargé de l'enquête préliminaire en cas de délit ; et il juge avec des assesseurs les affaires civiles de peu de valeur. La loi détermine chacune de ses attributions .

Pour prétendre à un poste de juge de paix, il faut être propriétaire d'un immeuble ou d'une créance de 1'000 francs (art. XIII). C'est le Petit Conseil qui nomme ce magistrat.

Le juge de paix avait des compétences et une autorité beaucoup plus importantes qu'au XX^e siècle, compétences qui rappellent à certains égards celles de nos préfets actuels¹⁷. Bien plus que le lieutenant du Petit Conseil, le voyer ou le receveur, le juge de paix était celui qui incarnait le mieux au sein de la population ce que nous appellerions aujourd'hui le pouvoir cantonal de proximité.

¹⁷ Pour ce sujet, cf. Guy van Ruymbeke, *Les juridictions de paix vaudoises, des origines à 1889*, BHV No 85, Lausanne 1987.

L'assemblée de cercle n'avait aucune autre compétence que celle d'élire les députés. Tout comme l'assemblée de commune, elle n'est qu'une assemblée élective. Présider ce genre d'assemblée dans une démocratie naissante n'était pas une mince affaire. On est impressionné par le temps nécessité par l'élection de nos premiers députés. Les électeurs des diverses communes se déplaçaient au chef-lieu du cercle et s'assemblaient à l'église. Malgré la solennité des lieux et la présence du pasteur¹⁸, il est arrivé que l'on déplore certains débordements. Comme le signale le pasteur de Saint-Maurice (Champagne), dans le district de Grandson, la proximité d'un débit de boissons du lieu de l'assemblée électorale ne facilitait pas le bon déroulement du scrutin...¹⁹

Les procès-verbaux montrent qu'il faut parfois quatre ou cinq tours de scrutins avant qu'un candidat n'obtienne la majorité. Parfois, l'élection est interrompue à 17h.00, et l'assemblée reprend ses travaux le lendemain matin. L'effectif des électeurs se réduit alors considérablement, les citoyens des communes éloignées ayant renoncé à revenir voter au chef-lieu du cercle et « perdre » une seconde journée de travail.

Dans l'article XXIV, une disposition précise que « les assemblées de cercle ne peuvent en aucun cas correspondre, soit entre elles, soit avec un individu ou une corporation hors du canton ». Cette méfiance des autorités à l'égard des assemblées populaires fait écho à leur muselage déjà signalé à la fin de l'art.II.

L'exercice du pouvoir cantonal : le Grand Conseil

L'article VII décrit le Grand Conseil, composé de 180 députés, nommés pour cinq ans ou à vie, dans les cas déterminés par l'art. XV ; il exerce le pouvoir souverain, et s'assemble le premier lundi de mai dans la ville de Lausanne ; sa session ordinaire dure un mois, à moins que le Petit Conseil ne la prolonge. Ses attributions sont les suivantes :

¹⁸ Ou du curé, voire du pasteur et du curé ensemble, dans trois des cercles du Gros-de-Vaud.

¹⁹ ACV, K II 2.

Le Grand Conseil

1. accepte ou rejette les projets de loi qui lui sont présentés par le Petit Conseil.
2. Il se fait rendre compte de l'exécution des lois, ordonnances et règlements
3. Il reçoit et arrête les comptes de finances du Petit Conseil
4. Il fixe les indemnités des fonctionnaires publics
5. Il approuve l'aliénation des domaines du canton
6. Il délibère les demandes de diètes extraordinaires ; il nomme les députés à la diète, et il leur donne des instructions
7. Il vote au nom du canton.

A part de réelles compétences en matière de salaire des fonctionnaires et de politique étrangère, le Grand Conseil ressemble surtout à une commission de gestion doublée d'une chambre d'enregistrement ; il n'a alors aucun pouvoir législatif, hormis celui d'accepter ou de refuser les lois. L'art. XX précise encore que le Grand Conseil nomme dans ses rangs les neuf membres du Petit Conseil. Ces derniers sont curieusement élus pour une durée de six ans (et pas cinq comme les députés) et ils demeurent membres du Grand Conseil. La séparation des pouvoirs, pilier de la démocratie avec le suffrage universel, recommandée par Montesquieu dans le premier tiers du XVIII^e siècle, n'est pas encore de rigueur dans le jeune Canton de Vaud. Ce principe apparaît cependant à l'art. XIV, qui précise que « le juge de paix, président de l'assemblée électorale, ne peut pas être nommé (député) dans son cercle ». Mais les juges de paix du nouveau régime n'étaient pas encore connus au moment des élections de mars 1803, et nous verrons qu'ils pouvaient être nommés par un cercle voisin. Ainsi plusieurs juges de paix se retrouvèrent sur les bancs du Grand Conseil durant la première législature.

Avec ses cent huitante députés, Vaud possédait le troisième Grand Conseil de Suisse. Les députés vaudois à Paris estimaient ce nombre beaucoup trop élevé. Favorables à un législatif d'une cinquantaine de membres, ils redoutaient que cette situation ne permette l'élection de nostalgiques de l'Ancien Régime ou de révolutionnaires encore échauffés par l'épisode des Bourla-Papey ²⁰. Les commissaires français voulaient pour leur part éviter qu'une oligarchie ne renaisse en Pays de Vaud et imposèrent ce nombre de cent huitante députés.

²⁰ Monod : « Il y aura dans ce Grand Conseil des hommes ennemis de la nouvelle organisation », cité par Amiguet, p.21.

Nous verrons que le verdict des urnes infirmera les craintes des délégués vaudois.

Le système électoral

Le système choisi mettait en place un parlement avec deux types de députés : un tiers de députés directs et deux tiers de députés indirects.

Art. XIV

Les places au Grand Conseil sont données par l'élection immédiate, ou par l'élection et le sort, de la manière suivante :

Les citoyens qui habitent dans l'étendue d'un cercle forment une assemblée qui ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une convocation ordonnée quinze jours d'avance par le juge de paix, et publiée sept jours d'avance par chaque municipalité.

L'assemblée de chaque cercle fait trois nominations :

1. elle nomme dans son arrondissement un député qui entre au Grand Conseil sans l'intervention du sort (la ville de Lausanne, à raison de sa population, en nomme trois). L'âge de trente ans est la seule condition d'éligibilité pour cette première nomination. Le juge de paix, président de l'assemblée, ne peut être nommé dans son cercle.

Il s'agit de l'élection du député direct du cercle. Comme on craignait l'élection de personnes jugées trop dangereuses pour le bon fonctionnement du nouvel Etat, on tempéra cette élection « trop » démocratique par celle de cent dix-huit députés indirects :

2. L'assemblée nomme trois candidats hors de son territoire, parmi les citoyens propriétaires ou usufruitiers d'un immeuble de plus de 20'000 francs de Suisse, ou d'une créance de la même valeur, hypothéquée sur des immeubles. Et pour cette seconde nomination, il suffit d'être âgé de vingt-cinq ans.

Ce seront là les députés que l'appellera députés de la fortune.

3. Elle nomme deux candidats hors de son territoire, parmi les citoyens âgés de plus de cinquante ans ; et pour cette dernière nomination, il suffit d'avoir une propriété, un usufruit ou une créance hypothécaire de 4'000 francs en immeubles.

On tirait ensuite au sort cent dix-huit députés parmi ces trois cents candidats (3 + 2, fois 60 cercles), puis, réunis aux soixante-deux

députés directs, ils « forment les cent quatre-vingts membres du Grand Conseil ».

Si une place était à repourvoir parmi ces cent dix-huit députés, on tirait au sort parmi les candidats restés sur la liste initiale des trois cents candidats. Ils avaient alors droit à autant de billets qu'ils avaient obtenu de nominations dans les cercles.

Les art. XIV à XIX précisent ensuite que les députés indirects n'appartiennent à aucun cercle, et qu'ils peuvent être nommés à vie

- s'ils ont été nommés comme députés de la fortune dans la même année par quinze cercles,
- s'ils ont été nommés députés de l'âge dans la même année par trente cercles.

Seuls Monod et Muret étaient assez populaires pour avoir rempli l'une de ces conditions ; il furent ainsi députés à vie.

La question de la rétribution des élus est rapidement réglée à l'art. XVI : les députés directs « peuvent être indemnisés par leurs cercles. Les fonctions des autres sont gratuites ». On admet alors que servir la république est d'abord un honneur, et ensuite un dévouement, surtout de la part de gens aisés comme les députés indirects. Mais comme des personnes de condition modeste peuvent être élues députés directs, il est légitime qu'il puissent prétendre à une indemnisation. Il est toutefois exclu que la bourse cantonale ne fasse un geste. On laissa les cercles, et partant les communes, décider de l'indemnisation de leur élu.

Art. XIX

Le président du Grand Conseil est choisi à chaque session parmi les membres du Petit Conseil. Il ne vote point lorsqu'il s'agit des comptes et de la gestion de ce conseil. Il n'assiste pas aux délibérations du Petit Conseil durant sa présidence.

Cette entorse au principe de la séparation des pouvoirs subsistera jusqu'en 1831.

La Commission d'organisation du Canton de Vaud²¹

Cette commission, qui travailla de mars à avril 1803, fut nommée à Paris. Au soir du 16 février 1803, les dix délégués suisses réunis chez Philippe Albert Stapfer, ministre plénipotentiaire de la République helvétique à Paris, nommèrent les commissions chargées d'organiser les élections dans chaque canton. Bonaparte s'était réservé la désignation des présidents. Il nomma Monod pour présider celle du Canton de Vaud, formée de Jules Muret, Auguste Pidou, Pierre-Maurice Glayre, Jean Pierre Elie Bergier, François Louis Salomon Carrard et Louis Philippe de Mellet. Selon Henri Monod, les deux derniers n'étaient pas des chauds partisans de la Révolution. Toutefois, il estime que « la mise en activité de la nouvelle constitution eut lieu sans le moindre obstacle et avec la plus grande célérité. La plus parfaite harmonie régna dans la commission. L'on y vit des personnes qui jusqu'alors avaient paru d'opinion divergentes, toujours d'accord tant dans les délibérations que dans les démarches à faire. (...) Tous tendaient vers un même but : le bien public. Tous suivirent la même route pour y arriver et ne purent en voir deux. C'est ainsi que des hommes de bonne foi qui travaillent ensemble finissent toujours par s'entendre. »²²

La première séance de la commission d'organisation se réunit à Lausanne le 10 mars 1803, à la préfecture. Samson Roqueïrol, qui sera député dès 1806, fut choisi comme secrétaire. Son président s'adressa aux citoyens et proclama la souveraineté du Canton de Vaud²³. Au même moment la République helvétique était dissoute. La commission se réunit quotidiennement à Lausanne pour les tâches courantes, aidée par les organes administratifs cantonaux de l'Helvétique. Le Lieutenant du préfet, Roguin, fut promu au rang de préfet et continua son travail comme les sous-préfets. On décida en outre le maintien des tribunaux de première instance et du Tribunal Cantonal. Les sous-préfets furent mis à contribution (ils seront remplacés par les juges de paix) dans les districts. L'arrêté du 20 juillet 1803 nomma les Lieutenants du Petit Conseil ; dès leur

²¹ Les lignes de ce chapitre sont largement empruntées à Amiguet, p.29-39.

²² H. Monod, *Mémoires...*, p.60 et 61. Cité par Amiguet.

²³ Cf. Proclamation de la souveraineté du Canton de Vaud, in *Recueil des lois, décrets, ...* 1803, p.5 et 6.

installation (25 juillet), les sous-préfets furent remerciés. La majorité des huit Lieutenants nommés étaient auparavant des sous-préfets.

Le 12 mars, la commission ordonnait l'ouverture de deux registres civiques dans chaque municipalité. Le premier contiendrait tous les électeurs, et le second tous les éligibles. Les citoyens ne pouvaient s'inscrire que durant les trois jours d'ouverture des registres civiques, soit du 21 au 23 mars. Il fallait faire vite car l'Acte de Médiation prévoit à l'art. X que la constitution devait entrer en vigueur le 15 avril 1803.

La commune remettait une carte civique donnant accès aux assemblées de cercles. La municipalité est enjointe de vérifier si les futurs électeurs disposent bien de la fortune requise, « sans mettre à vos recherches ce regard d'inquisition qui peut blesser et écarter les citoyens (...) Il est inutile, citoyens municipaux, de vous recommander de ménager soigneusement l'amour-propre de ceux que vous serez obligés de repousser. Il peut y avoir parmi eux des hommes plus à plaindre qu'à blâmer. Or vous agirez avec tous comme s'il étaient tous à plaindre. »²⁴

Pierre Louis Roguin n'apprécie pas cette façon de faire : il publie en 1808 ses *Observations sur les principes qui doivent diriger les élections de la nouvelle et prochaine législature du Canton de Vaud de cette année 1808*, s.l.n.d. Genève, 1808 : « La commission d'organisation (...) a usé (...) d'une facilité étrange dans l'admission des hommes qu'on lui présentait. (...) Plusieurs étaient grevés de dettes et on recommanda à ces municipalités d'autres personnes qui avaient des obligations qu'ils avaient momentanément empruntées et qui ne leur appartenaient point. D'autres y étaient marqués comme fort en dessous de leurs affaires ; tous néanmoins furent admis... »

Les conditions d'éligibilité seront en effet vérifiées de manière plus stricte en 1808.

Les communes auraient eu besoin d'un tableau des hommes éligibles (fortune et âge) hors de leur circonscription pour pouvoir choisir. Cette proposition émanait du sous-préfet d'Yverdon, Lambert, futur conseiller d'Etat. Elle fut rejetée par la commission qui estimait ce

²⁴ Circulaire aux municipalités du 12 mars 1803, in *Recueil et décrets...* 1803, p.14 et 15.

travail fastidieux, vu le trop grand nombre de personnes potentiellement éligibles.

Beaucoup de questions se présentaient chez les municipaux responsables de ces registres civiques. Les autorités locales et les citoyens étaient peu familiarisés à la lecture des textes légaux. Même les recommandations très claires suscitaient des questions ou des désapprobations : on comprenait mal l'interdiction faite aux célibataires de moins de trente ans. David Salomon Hurtaut, pasteur de Corsier de 1798 à 1808, fut ainsi exclu, ce qui causa la grogne de ses paroissiens. Un municipal de Morges demanda si un fils marié mais demeurant chez ses parents pouvait voter : la réponse de la commission fut négative.²⁵

Le 19 mars, soit moins de dix jours avant les élections fixées au 28 mars, la commission rendit un arrêté sur la division provisoire du Canton, afin de corriger la division faite à Paris.

L'art. II de cet arrêté du 19 mars précise que « si une commune a été oubliée, elle se réunira à l'assemblée de cercle la plus voisine ». Dix petites communes étaient concernées. Cela se répercuta sur le taux de participation aux élections : ainsi à Mur, où l'on recensait 17 électeurs ; seuls trois se rendirent à Avenches pour voter.

L'art. III stipule fort heureusement que « les autorités futures pourront s'occuper du perfectionnement ultérieur de cette division. » Une consultation est lancée dès le printemps 1803. Elle permit par exemple le rétablissement du Cercle de Cudrefin, prévu dans le projet de Paris, mais supprimé dans l'arrêté du 19 mars. Les citoyens de cette commune du nord du Canton étaient mécontents, car ils devaient se rendre à Avenches ou à Grandcour pour pouvoir voter. L'adjonction de Gryon au cercle d'Ollon ne fut pas judicieuse, selon Amiguet, car Bex était plus proche.

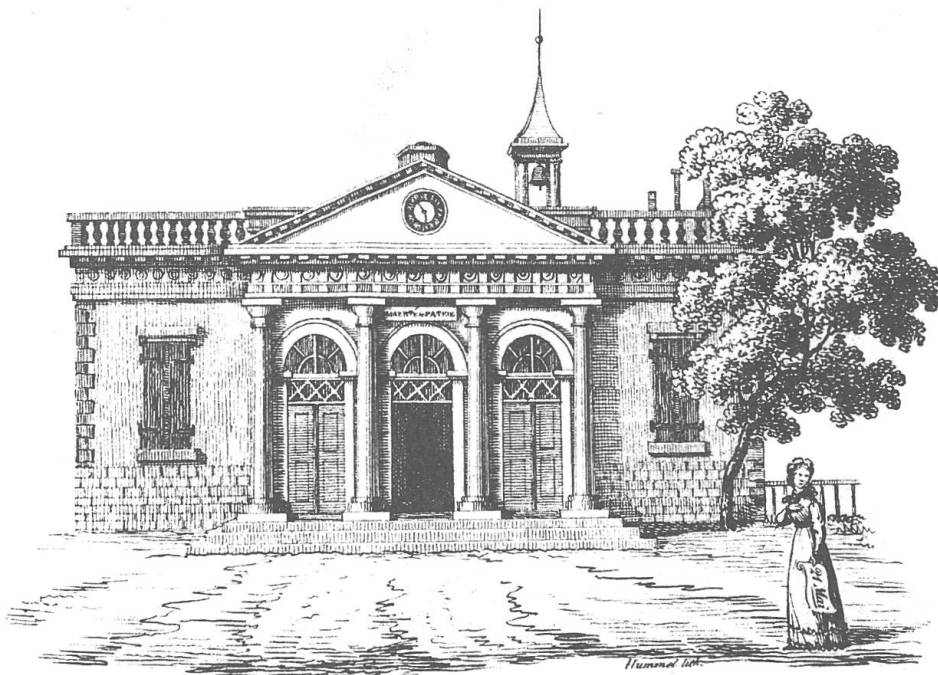
La matinée du lundi 28 mars se passa à former le bureau de l'assemblée électorale. Le président en est souvent le sous-préfet ou l'agent national de la commune, vu que les juges de paix ne sont pas encore désignés. Avant de passer aux élections, on mit « en délibération la question si l'assemblée veut indemniser ou non son député au Grand Conseil ; si elle le veut, elle fixera la quotité de l'indemnité. »²⁶

²⁵ Pour le détail de ces questions, cf. ACV : K I 2 bis, 10 mars-15 avril, et K I 3.

²⁶ Amiguet, p.35.

Avenches, Bottens, Echallens, Lausanne, Lutry, Romanel, Savigny, Saint-Saphorin et La Tour-de-Peilz renoncent à toute indemnité. Dans les autres cercles, ceux dont nous savons qu'on accorda une indemnité, elle fut très modeste (entre 3 et 6 £ de Suisse), couvrant à peine les frais de voyage et d'hébergement. Seul le cercle de Payerne se montra généreux en accordant 8 £ à son élu.

Les élections s'effectuaient à trois tours à la majorité absolue, le quatrième à la majorité relative. Les scrutins occupèrent ainsi toute la journée. Il fallut parfois une journée supplémentaire, comme à Pully, voire même trois jours à Lausanne. Au terme de ces élections, il n'y eut que cent quatorze députés élus. On n'avait en effet pas prévu que les élus des élections indirectes seraient très souvent les mêmes personnes honorablement connues dans le Canton ou dans la région. Le 3 avril, on convoqua de nouvelles assemblées de cercles pour le 7 avril. Cette élection complémentaire permit ainsi de compter cent huitante députés et cinquante-six candidats malheureux au tirage au sort. Ces derniers devinrent les suppléants.



Bâtiment du Grand Conseil (Encyclopédie illustrée, vol. 4, p. 173).

La participation aux élections

L'effectif du corps électoral (environ 10% d'une population de quelque 140'000 habitants) nous est inconnu. Nous connaissons en revanche le nombre de votants dans chaque cercle.

Monod porte un regard assez critique sur le choix des électeurs : « Les élections sont allées à peu près comme on m'en avait prévenu et comme je m'y attendais : esprit de localité, intérêt particulier, pas l'ombre d'esprit public. » ³ Amiguet estime toutefois que le cercle de Romainmôtier fit preuve de la plus grande maturité politique, en élisant non pas des notables locaux mais Monod, Muret et Pidou au premier tour.

Concernant l'élection des députés directs, la majorité absolue des voix s'est portée sur un candidat dès le premier tour déjà dans deux tiers des cercles. Monod lui-même est ainsi élu à Morges presque à l'unanimité (96% des voix). Peu d'échos nous sont parvenus, même si une campagne électorale a dû précéder les votations quelques jours auparavant. Nous ne disposons pas de témoignages de contemporains, seuls les papiers officiels en parlent, mais rarement. A Granges, le notaire Pierre César Tappis triomphe avec 139 voix sur 142 ! A Oron, Louis Jan fait un tabac, avec une belle carrière derrière lui malgré ses trente-deux ans. Daniel Isaac Convers à Apples, ex-juge, Jean Preud'homme sous-préfet de Rolle, Samuel Clerc, syndic d'Ecublens, David Louis Rochat ancien juge cantonal au Sentier font tous de très belles élections. Dans le cercle de Cuarnens, Abram Gleyre, membre actif des Bourla Papey, est élu sans difficulté.

Parmi les modérés, plutôt favorables au régime bernois, Amiguet signale Pierre Louis Mouron à Corsier, Victor Secretan à Lausanne, et Demellet (de Mellet) à Vevey. Ils sont élus sans difficulté particulière.

La lutte fut parfois plus serrée : il fallut un quatrième tour et le recours à la majorité relative dans le cercle de Penthaz pour élire Daniel Ramuz, de Sullens, juge de district ; de même pour Jean Pierre Besson de Chapelle, Jean Daniel Mayor à Grandcour, Antoine

³ Lettre de Monod à La Harpe du 6.4.1808, BCU, Lh 135/28, citée par Amiguet, p.255.

Albert Seippel, ancien orfèvre, bourgeois de Genève naturalisé vaudois en 1772, élu pour le cercle de Coppet.

Chaude fut la lutte à Romanel, entre Benjamin Doxat de Renens, commandant d'artillerie, et Jean Louis Troyon de Cheseaux, ancien curial : au quatrième tour, Doxat l'emporte avec une voix d'avance. A Villeneuve, François Louis Bontems, actif lors de la Consulta, auteur de plusieurs projets de constitution du canton de Vaud, par ailleurs ancien juge cantonal, est élu avec une toute petite majorité. A Lausanne, Louis Secretan, Victor Secretan et Auguste Pidou sont élus le 29 mars au matin à la majorité absolue au deuxième tour. Toutefois, Georges Rouge, juge de district à Lausanne, avait aussi obtenu la majorité absolue, mais il est battu de quelques voix par Pidou.

Aucun partisan déclaré de Berne ne fut élu dans les députés directs, sauf Pierre Descoullayes de Château-d'Oex. En observant les députés indirects, Amiguet considère que les cercles d'Avenches et de Château-d'Oex (les plus à l'est du Canton) ont voté de la manière la plus conservatrice. Les députés Marcuard et Fivaz dans le premier, Bridel et Secretan dans le second, sont issus de familles qui ont toujours su s'accommoder du régime bernois. Mais en 1803, ces députés ont mis de l'eau dans leur vin et se rangent dans le camp des modérés.

Les grands battus étaient ainsi les membres du parti aristocratique qui nourrissaient encore des ambitions pour ces premières élections. Cependant, tant à Orbe qu'à Yverdon, fiefs de la réaction dirigée par Pillichody²⁸ et Rusillon, ce fut l'échec. Ce sont des citoyens favorables à la révolution qui furent élus, Richard à Orbe et Correvon-Demartines à Yverdon.

Les élus ne sont la plupart du temps pas des hommes nouveaux ; ils ont presque tous assumé des fonctions politiques sous l'Helvétique, que ce soit à Berne, dans les autorités centrales, à Lausanne au niveau cantonal, ou plus modestement à l'échelon des districts et des communes. Il y a donc sans conteste une certaine continuité dans la politique de notre pays. Les révolutionnaires de 1798 restent en place.

²⁸ Sébastien Rial, « Le Vaudois qui ne voulait pas l'être : Louis Pillichody (1756-1824) », in *Vaud sous l'Acte de Médiation*, ..., p.67-72.

On est frappé de voir combien de députés faisaient partie de l'Assemblée Représentative du Pays de Vaud en 1798.²⁹

Lors de l'élection complémentaire du 7 avril, pour nommer deux candidats pris indistinctement dans les deux classes d'âge et de la fortune, Amiguet relève les élections confortables de :

- Louis Henri Dautun, avocat à Morges, qui fut à la tête des paysans insurgés, élu par cinq cercles de La Côte.
- Louis Dufour, dit le Grand Ministre, également à la tête des Bourla Papey, fut choisi par les cercles d'Echallens, Penthaz et Lucens.
- Le capitaine Henri Guignard, de Montcherand, élu par les cercles de Grandson, Lignerolle, La Sarraz et Yverdon.
- Benjamin Elie Victor Crud, aristocrate, élu par le cercle d'Avenches.
- Samuel Secretan, premier pasteur de Lausanne, élu par le cercle de Château-d'Oex.
- Samuel Jaques Hollard, président du Tribunal de Canton sous l'Helvétique.
- Le sous-préfet de Vevey Perdonnet.
- Samson Reymondin, de Pully, condamné par Berne en 1791 à la suite du banquet des Jordils, élu par le cercle d'Ecublens.

Statistiques

En 1803, la moyenne d'âge des députés directs est de 46,1 ans, celle des députés indirects de 48,3 ans. Le plus jeune député est Jean Arpeau, de Chésereux, âgé de 29 ans.

En 1808, ces moyennes passent à 46,8 et 49,6 ans. En 1813, elles s'élèvent à 50,6 ans pour les députés directs et 50,3 pour les indirects. Ces chiffres traduisent bien la stabilité des autorités et du régime politique. En effet, lors du renouvellement du Grand Conseil de 1808, 88 députés sont réélus. Et ils seront 64 députés de 1803 à être réélus en 1813.

²⁹ Constat d'Amiguet, t.II, p.256-257, également repérable dans les travaux de Marie-Noëlle Altermath (*Vaud sous l'Acte de Médiation, ...*, BHV No 122, p. 42).

L'âge moyen du député sous la Médiation est de 48,8 ans ; celui des neuf membres du Petit Conseil est de 52,5 ans. Selon Amiguet, la moyenne d'âge « très basse » des juges cantonaux (soit du Tribunal d'Appel), 44,15 ans en 1803 et 49,7 ans en 1808, s'expliquerait par le fait que la carrière judiciaire est une étape à franchir avant de se lancer dans une carrière politique.

Sur le plan religieux, tous les députés de la Médiation sont protestants, excepté les députés Gottofrey, Longchamp et Nicod qui sont catholiques. Ce dernier est d'ailleurs un ecclésiastique (abbé), ce qui, d'un point de vue vaudois, ne devait guère surprendre, puisque de nombreux pasteurs ont également été élus. Charles Exchaquet et Charles Pelichet sont les seuls à avoir fait un mariage mixte. Comme ces mariages sont célébrés en 1798 et 1800, ils confirmeraient une tendance déjà observée par plusieurs généalogistes : les mariages mixtes sont plus nombreux sous l'Helvétique (il sont autorisés dès la Révolution de 1798) qu'après 1803, où comme en politique, on assiste à un retour en arrière sur le plan des libertés individuelles, en fait parfois plus qu'en droit.

Mandats politiques antérieurs à 1803

Les notices biographiques de la suite de cet ouvrage démontrent que presque tous les députés semblent avoir exercé des responsabilités politiques locales sous le régime bernois. Plusieurs d'entre eux ont assumé des charges au niveau du bailliage.

88 députés étaient déjà membres de l'Assemblée provisoire de 1798 ; 47 d'entre eux ont été juges de district sous l'Helvétique. Quelques membres de la Chambre administrative et les trois préfets nationaux se retrouvent au Grand Conseil. Les politiciens vaudois qui ont exercé une charge dans l'autorité centrale de 1798-1802 se retrouvent tous au Grand Conseil, sauf deux : Frédéric César de La Harpe, qui a refusé toute fonction dans le nouveau régime, et Philippe Secretan, qui reste suppléant. Le premier entrera toutefois au Grand Conseil après la Médiation.

Le Grand Conseil : une affaire de familles ?

En établissant les notices biographiques, nous avons été frappés par l'importance des liens familiaux qui unissent les députés de 1803. On le savait déjà pour l'histoire des familles nobles et les oligarchies bourgeoises des villes suisses : le pouvoir est une affaire de famille. La confrontation des notices de la deuxième partie de cet ouvrage confirme l'impression que le troisième canton de Suisse était en 1803 une « petite » communauté d'un peu plus de 140'000 âmes. Le nombre de cousins, gendres et beaux-frères, lorsque l'on ne siège pas carrément entre père et fils au Grand Conseil, est remarquable.

* * *

Les notices biographiques qui suivent et l'index informatisé que le Cercle vaudois de généalogie prépare pour l'automne 2003 permettront aux chercheurs de réaliser une analyse statistique plus fouillée sur les professions, l'âge, et les liens familiaux des premiers députés de notre Canton.

G. Mr



Photo tirée de : « Le Grand Conseil dans tous ses états » (Cf. couverture).