

Contribution à l'histoire moderne de la démocratie directe : la République de Genève au siècle des Lumières

Mathieu Chaptal

Professeur d'histoire du droit à l'université Jean Monnet Saint-Étienne, CERCRID UMR 5137

L'histoire politique et constitutionnelle de la Genève du siècle des Lumières représente un objet d'étude privilégié encore trop méconnu pour quiconque s'intéresserait à la conception républicaine de la liberté politique. Elle fournit en effet une riche illustration – à la fois doctrinale et institutionnelle – de la place et du rôle de la participation active du citoyen à la confection de la loi comme garantie de sa liberté. Au cours de ce siècle, l'ordre politique genevois connaît de nombreuses mutations s'articulant toutes essentiellement autour de cet enjeu constitutionnel relatif à l'exercice de la souveraineté par les citoyens. Dans un premier temps limitée à un ordre privilégié au sein d'une structure sociale hiérarchisée, la participation du citoyen à la confection de la loi finira par s'ouvrir progressivement à d'autres classes sociales, pour devenir une démocratie directe « intégrale », non plus seulement limitée par l'appartenance à une élite socio-politique.

La première révolution genevoise au siècle des Lumières est celle qui, en 1782, voit le gouvernement destitué à l'occasion d'une insurrection armée. Bien que spontanée et désorganisée, cette prise d'armes s'inscrit directement dans le prolongement d'un long cycle de contestations politiques portant sur les conditions d'exercice de la souveraineté par l'assemblée des Bourgeois et Citoyens, autrement dénommée la bourgeoise. Réunies au sein du Conseil général, ces deux classes sociales regroupaient les seuls membres de Genève jouissant de droits politiques. Les autres catégories sociales, essentiellement les Natifs et les Habitants, étaient ainsi dépourvues de toute participation politique et représentaient la plus large partie de la population genevoise¹. Bien que constituant l'ordre privilégié de Genève, la condition politique de la bourgeoisie n'a pourtant cessé d'alimenter les débats et contestations depuis le début du XVIIIème siècle. En effet à cette époque, l'enjeu ne portait pas sur une reconnaissance de droits politiques, déjà reconnus de très longue date à la bourgeoisie, mais sur les implications concrètes de ces droits en termes de participation active aux affaires publiques de la cité. Dès lors, cette lutte menée par la bourgeoisie en vue d'affirmer sa place politique face à la

¹ Sur ce point, voir l'étude d'A. Perrenoud, *La population de Genève du XVIe au début du XIXe siècle. Étude démographique*, Genève, SHAG, 1979.

magistrature (I) représentera le point de départ d'une lente évolution vers une authentique expérience constitutionnelle de démocratie directe au cœur de l'Europe des Lumières (II).

I. Démocratie directe et exercice restreint de la souveraineté (1707-1789)

Après une longue période de captation du pouvoir politique par le gouvernement aristocratique de Genève, la bourgeoisie entame une intense lutte politique visant à rendre à l'assemblée de tous les citoyens une part effective dans l'exercice du pouvoir politique (A). Pour autant, cette dialectique politique traditionnelle à Genève, qui oppose l'ordre doté de droits politiques aux magistrats, est peu à peu remise en cause par des velléités populaires (B).

A. Vers le renforcement d'une participation démocratique élitiste de type antique

Dès l'ouverture du XVIIIème siècle, l'essentiel de la confrontation politique portait à Genève sur la distinction entre le droit et l'exercice de la souveraineté et opposait une large partie de la bourgeoisie aux magistrats du pouvoir exécutif. Membres des conseils restreints et dépositaires à ce titre du pouvoir exécutif, ces derniers justifient leur exercice du pouvoir politique à partir de deux doctrines constitutionnelles successives.

La première d'entre elles, forgée dès le début du siècle par quelques magistrats en réaction à de premières grandes revendications démocratiques soutenues en 1707², reconnaissait bien l'attribution du droit de souveraineté au Conseil général mais en distinguait l'exercice effectif par le truchement des conseils restreints³. Cette doctrine constitutionnelle permettait aux magistrats de respecter la nature démocratique de Genève, mais soulignait dans le même temps la nécessité de la représentation politique pour gouverner la cité-état. Cette thèse constitutionnelle reposait ainsi sur la distinction bodinienne entre la nature de l'État – en l'occurrence démocratique – et la forme de son gouvernement – aristocratique dans le cas de Genève. L'élection par le Conseil général des syndics, les principaux magistrats de Genève,

² Sur ce point, on peut consulter G. Silvestrini, *Alle radici del pensiero di Rousseau. Istituzioni e dibattito politico a Ginevra nella prima metà del settecento*, Milan, Angeli, 1993.

³ Cette doctrine est principalement l'œuvre du magistrat Jean-Robert Chouet. Cf. W.-A. Liebeskind, *Institutioni politiche et tradizioni nazionali*, Genève, 1973, p. 187-196 et A. Gür, « Comment museler un peuple souverain ? Le syndic Jean-Robert Chouet et la répression du mouvement démocratique en 1707 » dans *Pierre Fatjo et son temps*, SHAG, Bulletin 2006-2007, Droz, p. 27-48.

légitimait ce transfert de compétences entre les mains du pouvoir exécutif et s'expliquait principalement par l'impossibilité pour une assemblée populaire d'exercer directement par elle-même le pouvoir. Pour autant, cette reconnaissance de la souveraineté du Conseil général affaiblissait grandement la position gouvernementale et les partisans de la bourgeoisie ne manquaient donc pas de relever la contradiction de reconnaître cette assemblée comme l'unique dépositaire d'une puissance sans jamais pouvoir l'exercer concrètement⁴. Face à cette carence du discours constitutionnel du patriciat, la nécessité de le faire évoluer se faisait rapidement sentir dans les rangs gouvernementaux.

La seconde doctrine est principalement le fruit de la pénétration des idées jusnaturalistes dans le discours gouvernemental. Cette nouvelle lecture constitutionnelle du régime devait se construire à partir de deux étapes successives. Dans un premier temps, une consultation manuscrite de 1731 du célèbre publiciste Jean Barbeyrac sur la nature du régime de Genève ouvre pour la première fois la voie à l'idée de république mixte contre celle du Conseil général comme unique dépositaire de la puissance souveraine⁵. Par la suite, certains publicistes genevois proches du gouvernement évacuent la dérangeante thèse de l'attribution unique de la souveraineté au Conseil général en partant de l'idée héritée de Samuel Pufendorf du double contrat à l'origine de la société politique⁶. Suivant cette théorie, un premier pacte d'association, à l'origine de toute communauté politique, permettrait à chacun de s'engager mutuellement à régler d'un commun accord ce qui regarde leur conservation et leur sûreté mutuelle. Ce premier pacte serait ensuite suivi d'un pacte de soumission au profit de l'autorité politique instituée. Ces publicistes de Genève puisaient ainsi dans cette conception du double contrat pour justifier l'existence d'une « constitution fondamentale de l'État »⁷ – en l'occurrence, l'édit de 1568 – organisant un partage irrévocable des droits de souveraineté entre les Bourgeois et Citoyens et leurs magistrats.

⁴ « En remettant son droit, on dira qu'il [*le Conseil général*] est toujours le souverain, mais il ne le sera que *in abstracto*, et jamais *in concreto*, toujours souverain sans exercice de sa souveraineté ». P. Fatio, *Discours de Sr P. Fatio sur la souveraineté de cet État*, Archives d'État de Genève [désormais A.E.G.], Registres du Conseil [désormais R.C.] 207, fol. 361.

⁵ Sur ce point, qu'il nous soit permis pour plus de précisions de renvoyer vers notre contribution « Genève et l'idée de république mixte : sur la portée constitutionnelle insoupçonnée d'une lettre de Barbeyrac à Micheli du Crest », *Revue de la recherche juridique*, Aix-en-Provence, PUAM, 2020-2, p. 771-793.

⁶ Voir A. Dufour, « Pacte, Convention, Contrat. Les aléas et l'ambivalence politique de la théorie du contrat social dans les débats constitutionnels genevois de la première moitié du XVIIIe siècle », dans *Pacte, Convention, Contrat. Mélanges en l'honneur du Professeur Bruno Schmidlin*, Bâle, Hebling & Lichtenhahn, 1998, p. 81-97.

⁷ P. Mussard, *Mémoire sur la question du droit des impôts*, Bibliothèque de Genève [désormais B.G.E.], ms. Cramer 59, fol. 36.

D'un côté, les brillantes plumes de l'époque, au premier rang desquelles figurent celles de Jean Barbeyrac et Jean-Jacques Burlamaqui, se joignaient ainsi pour parfaire la vision constitutionnelle du patriciat de Genève dans les années 1730 ; de l'autre, les puissances voisines se chargeaient quant à elles de protéger l'ordre aristocratique par une médiation après de violentes prises d'armes en 1737⁸. Face à cette coalition intellectuelle et diplomatique, la mouvance démocratique dirigée par Micheli du Crest, qui revendiquait depuis de longues années une participation politique plus active du Conseil général, devait finalement s'incliner. Sitôt entérinée, cette victoire du patriciat allait se retrouver inscrite dans le marbre constitutionnel de l'édit de 1738, désormais reconnu comme « loi fondamentale et perpétuelle » et qui trace une distribution par ordres des droits de souveraineté. Le patriciat avait pris soin de conserver le titre nominal de souverain au Conseil général pour emporter l'adhésion de la bourgeoisie, sans donner toutefois de réelle substance juridique à ce principe.

Avec cet édit de 1738, le Conseil général disposait toujours d'un droit électif des principaux magistrats de la république, les syndics, malgré la limite du recours à une liste préétablie de candidats soumise par le Petit Conseil. En définitive, quelque puisse être la doctrine constitutionnelle à l'œuvre dans le camp du patriciat – distinction entre le droit et l'exercice de la souveraineté ou distribution des droits de souveraineté – la finalité politique demeure identique : les membres de l'assemblée de tous les Citoyens et Bourgeois ne peuvent exercer directement par eux-mêmes le pouvoir politique, justifiant ainsi cet exercice par les conseils restreints. La conception de la liberté de la bourgeoisie elle-même évolue pour rejoindre partiellement celle du patriciat. En s'éloignant de l'idéal reliant la participation active du citoyen au travail législatif comme garantie de sa liberté, l'influent dirigeant de la bourgeoisie de l'époque Jacques-François Deluc défend une vision plus négative de la liberté entendue comme la soumission vertueuse à la loi votée par l'ensemble des ordres de l'État⁹.

Un tel édifice constitutionnel, en tout point favorable aux conseils restreints, parvenait à se maintenir sous les traits d'un judicieux compromis politique, jusqu'à ce que la plume de Jean-Jacques Rousseau ne ravive dans le camp des partisans du Conseil général cette volonté de participation politique active, étouffée depuis plus de vingt-quatre ans sous les cendres du mouvement micheliste. Plusieurs fois repoussée et proscrite de Genève, l'idée de démocratie directe allait ainsi ressurgir dans le débat politique après la parution condamnée par le patriciat en 1762 du *Contrat Social* de Rousseau. Dès lors, une petite élite éclairée et plus rompue aux

⁸ Sur ces événements, voir les développements de J. Sautier, *La Médiation de 1737-1738, contribution à l'histoire des institutions politiques de Genève*, thèse dactyl., Paris II, 1979, p. 253-369.

⁹ J.-F. Deluc, *Reflexions sur le Reglement de l'Illustre Mediation*, 1745, B.G.E., ms. Cramer 98, p. 18.

subtilités juridiques que la génération précédente engage une vaste restructuration de la doctrine constitutionnelle du courant démocratique fondée sur l'indivisibilité et l'inaliénabilité de la souveraineté du Conseil général. Revigoré par la conception rousseauiste de la puissance souveraine, ce courant politique porte un idéal constitutionnel visant à affaiblir l'indépendance du pouvoir exécutif dans l'exercice de ses prérogatives vis-à-vis du Conseil général, unique souverain de la république. Bien qu'injustement décriés par le patriciat comme de chauds partisans d'une démocratie absolue à Genève, ces publicistes donnent un second souffle aux anciennes revendications politiques en faveur de l'exercice actif du Conseil général grâce à la cohérence globale de leur architecture constitutionnelle. Cette dernière repose sur deux grands principes complémentaires destinés à soutenir le rôle politique actif du Conseil général en tant qu'assemblée souveraine, tout en garantissant un équilibre des pouvoirs favorable au maintien harmonieux de la république. Cette ingénierie constitutionnelle repose ainsi sur la souveraineté absolue du Conseil général, tempérée par une distribution équilibrée des fonctions législatives entre cet unique corps législatif et le corps exécutif¹⁰.

Sous la pression du courant démocratique, le patriciat est pour la première fois contraint de céder une partie de son pouvoir au Conseil général à travers l'adoption de l'édit du 11 mars 1768. Ce nouveau texte constitutionnel confie l'élection de la moitié du Grand Conseil aux membres du Conseil général et ces derniers peuvent désormais destituer de leur office des magistrats du Petit Conseil après un examen de leur moralité publique nommé « grabeau ». Ce rééquilibrage institutionnel en faveur du Conseil général avait surtout l'ambition, outre l'affaiblissement de l'indépendance des conseils restreints dans l'exercice de leur pouvoir, de consolider par ricochet la pratique de la démocratie directe. En effet, en revalorisant ainsi le rôle institutionnel du Conseil général, les Citoyens et Bourgeois sont naturellement davantage consultés par les conseils restreints et l'exercice du pouvoir par cette assemblée souveraine pouvait ainsi passer à une pratique active et quotidienne des affaires publiques. Cette remarquable avancée démocratique ne s'était pas réalisée sans heurts, si bien que les manœuvres de la bourgeoisie pour empêcher les puissances voisines d'apporter une nouvelle fois leur soutien au parti sénatorial avaient entraîné la cité genevoise dans une situation périlleuse avec l'application d'un blocus commercial de la France et l'exode d'une partie de l'aristocratie. Bien que les patriciens qualifient le nouveau texte constitutionnel d'« édit des pistolets », des figures du parti démocratique comme Étienne Clavière et Jean-André Deluc –

¹⁰ Cette doctrine constitutionnelle et ses conséquences politiques est étudiée dans la première partie de l'ouvrage issu de notre travail doctoral, *D'une Révolution à l'autre : Étienne Clavière (1735-1793)*, à paraître aux Éditions Mare & Martin.

fils de Jacques-François – sont élus au Grand Conseil en vertu de ses dispositions avec pour ambition de consolider la pratique balbutiante de cette démocratie directe à Genève.

B. La remise en cause de cette participation démocratique restreinte au prisme du principe égalitaire

Ce premier cycle politique, amorcé au début du siècle et dont la portée juridique se trouve cristallisée dans l'édit démocratique de 1768, était donc essentiellement alimenté par une opposition doctrinale relative à un mécanisme de démocratie directe de nature corporatiste à travers la participation du Conseil général. Après cette œuvre de démocratisation, ce cycle essentiellement de nature juridique allait bientôt céder la place à un second cycle à la dynamique nettement plus politique avec la lente pénétration de l'idée égalitaire dans le débat public genevois. Une première grande fissure idéologique déchire le camp de la bourgeoisie. Un courant conservateur, incarné par Jean-André Deluc, entend maintenir la lutte politique contre le parti sénatorial dans le cadre purement institutionnel. Quelques mois après l'édit de 1768, Jean-André Deluc se trouve bien vite dépassé par une frange plus radicale du camp de la bourgeoisie, emmenée par celui qu'il avait lui-même introduit dans les cercles politiques, Étienne Clavière. Ce dernier amplifie sensiblement sa critique de l'aristocratie en revendiquant un mouvement de réduction des richesses excessives afin de tendre vers l'égalisation des conditions civiles entre le patriciat et le reste de la bourgeoisie.

D'un autre côté, les natifs, qui ont vu certains de leurs droits économiques s'élargir à l'occasion de l'édit de médiation de 1768, demeurent toujours entièrement dépourvus de tout droit politique. Le régime corporatif de Genève représentait une sévère limite à la liberté d'industrie et de commerce des catégories inférieures de la population genevoise. Alors que la bourgeoisie parvenait à renforcer l'exercice de sa participation politique dans la Cité et commençait à remettre en question la concentration des richesses dans les mains de l'aristocratie, certains Natifs revendiquaient un assouplissement de leur condition civile et un accès facilité à la bourgeoisie. Ces revendications sociales et politiques donnent même lieu à une prise d'armes préventive contre les natifs le 15 février 1770, orchestrée de pair entre la bourgeoisie et le parti sénatorial¹¹.

¹¹ Dans un journal manuscrit, Jean-André Deluc relate l'épisode de ce 15 février 1770 et justifie cette répression par la nature séditeuse des revendications des natifs : « On trouva d'ailleurs grand nombre de pistolets, dans les poches de ceux qu'on arrêta ; divers en avoient deux, même trois et plusieurs étoient à deux coups. On

Les revendications politiques de ces natifs contestataires remettaient lourdement en cause l'architecture constitutionnelle de la cité genevoise qui reposait sur un régime corporatif au plan civil et une démocratie directe restreinte au plan politique. Jean-André Deluc estime ainsi sans ambages que ces natifs avaient pour ambition de « soulever contre la République des gens qui avoient lieu d'être content d'elle »¹². Ainsi, les membres de la bourgeoisie désapprouvent durement à cette époque les mouvements contestataires issus des natifs car leur conception politique est encadrée par un fort légalisme. Tout au long de leur opposition aux conseils restreints et aux puissances étrangères garantes, les bourgeois développaient en effet leur projet réformateur dans le cadre de l'architecture globale du régime. Ce puissant légalisme, cher aux dirigeants de la bourgeoisie, entremêlait considérations stratégiques et convictions profondes et leur ambition affichée n'était en définitive qu'un retour à l'esprit démocratique initial de la constitution genevoise dévoyé depuis plus d'un siècle par la pratique toujours plus solitaire du pouvoir des conseils restreints. La démocratie directe intégrale, conséquence à Genève de l'introduction de l'égalité politique, conduirait à la ruine de la République¹³. Finalement, ce que le patriciat reprochait au début du siècle à la démocratie restreinte avec la participation active du Conseil général, la bourgeoisie le reformulait contre l'idée de démocratie directe intégrale.

Pour autant, cet équilibre des forces politiques, en tout point favorable au maintien du modèle de démocratie restreinte à Genève, termine de se fissurer pour mettre en place les conditions de la prochaine révolution de 1782. Deux facteurs politiques permettent de rendre compte de cette rupture. Le premier correspond au recul progressif du légalisme bourgeois sous l'effet conjugué de sa critique morale et civile de l'aristocratie et du rejet des magistrats de toute adoption d'un code constitutionnel en 1777. L'abandon du projet de code par le patriciat, soutenu dans cette manœuvre par la France, entérine dans l'esprit des bourgeois l'impossibilité de parvenir au renforcement de la pratique démocratique du pouvoir à Genève en maintenant leur pur légalisme. Le second facteur d'explication correspond à la suspension par le patriciat

trouva quantité de ces armes cachées dans un de leurs cercles sur une garde-robe [...] Tous ces faits ne constituent-ils pas la preuve d'un projet sanguinaire, dont leurs prétentions absurdes et illégales ne servoient que de voile ». A.E.G., Mss hist 243, fol. 62.

¹² J.-A. Deluc, A.E.G., Mss hist 243, fol. 57.

¹³ « En élevant les Natifs au rang de Citoyens, [car c'est sans doute ce que vous entendez pour qu'il n'y ait qu'un Peuple parmi nous], vous changez nos Loix, vous détruisez notre constitution, vous formez une nouvelle République. [...] Ce que je vois au moins de bien certain, c'est que pour remédier aux maux qui nous travaillent, vous en aggrandissez la source : ils nous viennent de ce que le Conseil Général est trop nombreux, de ce qu'il rassemble un grand nombre d'hommes inquiets, sans possessions, sans connaissances, appelés à décider sur ce qu'ils n'entendent pas & ne pourront jamais entendre, & pour nous redonner la paix vous faites de ce Conseil Général, une cohue, un marché aux herbes, où la populace insultera l'honnête homme qui le fait vivre ».

de l'édit du 10 février 1781, obtenu à la suite d'une insurrection des bourgeois la nuit du 5 février 1781. Des militants bourgeois, exaspérés par le rejet du code constitutionnel en 1779 et la suspension contre Du Roveray le 4 janvier 1781 de son office de Procureur général à la suite d'une ingérence de la France, retournent les armes contre les patriciens et deviennent maîtres de Genève. Les magistrats, qui sollicitent le soutien immédiat de Zurich et de Berne, redoutent que les bourgeois « ne veuillent par des actes réels de violence ou des démonstrations menaçantes amener une révolution ». Les dirigeants de la bourgeoisie de l'époque Flournois et Clavière déclinent auprès des magistrats toute possibilité d'intervention pour faire cesser l'insurrection. Finalement, le patriciat, assiégé par des canons aux mains de la bourgeoisie, se trouve contraint d'accéder à ses demandes¹⁴. Les bourgeois déposent dès lors une réquisition au Petit Conseil dans laquelle ils estiment que les natifs ont été « trompés sur la pureté de (leurs) dispositions à leur égard ». Tout en soutenant qu'ils « ne souhaitent encore que de conserver la constitution de l'Etat », les bourgeois revendiquent l'admission gratuite à la bourgeoisie pour les natifs de troisième génération ainsi « qu'à un certain nombre de natifs, habitants et sujets de la République, qui ont mérité cet honneur par leur attachement à la Patrie »¹⁵.

L'édit du 10 février 1781 qui en découle plaçait, au plan civil, les natifs sur le même pied que les citoyens en matière de liberté d'industrie et de commerce en même temps qu'il renforçait sensiblement, au plan politique, le nombre d'entre eux reçus à la bourgeoisie. Les natifs sont ainsi soutenus par les bourgeois, qui deviennent pour cela maîtres de la ville et qui imposent au patriciat cet élargissement du champ démocratique avec l'adoption du texte en Conseil général le 10 février 1781. Contre ces manœuvres politiques, les magistrats, incités dans leur démarche par la France, refusent de procéder à l'application des dispositions démocratiques de l'édit et déclarent même qu'ils avaient espéré que les bourgeois, redevenus raisonnables, s'abstiendraient finalement de réclamer l'exécution d'un texte « destructif de la constitution »¹⁶.

Le parti bourgeois assimile donc, au moins partiellement, la nécessité politique d'assouplir la rigidité du régime corporatiste de la cité. Cet impératif paraît plus décisif encore à leurs yeux devant l'intransigeance conservatrice du patriciat, qui outrepassa de manière arbitraire un acte de souveraineté du Conseil général qui avait voté l'édit. Désormais, le parti

¹⁴ A.E.G., R.C. 282, du 5 février 1781, fol. 91.

¹⁵ A.E.G., R.C. 282, 8 février 1781, la pièce est encartée entre les fol. 98 et 99.

¹⁶ A.E.G., R.C. 282, 18 mai 1781, fol. 332.

bourgeois défend la cause d'une démocratisation des classes inférieures de Genève et intègre à leurs réunions politiques des natifs à travers « la facilité de s'agréger aux autres Classes »¹⁷.

Face à l'inflexibilité des magistrats, qui refusent d'appliquer l'édit du 10 février 1781 malgré une ultime manœuvre de la bourgeoisie le 18 mars 1782, de nombreux natifs et habitants armés bousculent violemment les dirigeants bourgeois, qui tentent de contenir leur mécontentement, et envahissent les rues de Genève dans la nuit du 8 avril pour renverser le gouvernement. Malgré une certaine défiance à leur égard dans le camp des natifs, Clavière, Du Roveray et leurs alliés s'emparent de l'ensemble de l'appareil d'État genevois, désormais concentré entre les mains de la Commission de sûreté soutenue par une vaste recomposition révolutionnaire de l'ensemble des conseils. La première grande mesure prise par le gouvernement révolutionnaire est l'application de l'édit du 10 février 1781, mesure de justice exigée – selon la nouvelle sémantique politique bourgeoise – par la nation. Le 3 juillet 1782, les armées des puissances garantes entrent dans Genève pour écraser le gouvernement révolutionnaire. Le 4 juillet, une publication des généraux étrangers met fin à l'œuvre politique et institutionnelle de la Révolution genevoise en prononçant l'annulation de toutes les décisions prises après le 7 avril 1782.

Ce second cycle politique après l'édit de 1768 et qui ouvre un temps l'élargissement de la participation démocratique du régime s'achève donc par l'écrasement de la Révolution, l'exil des principaux dirigeants démocrates et le départ de près de deux mille Genevois, ainsi que l'adoption d'un nouvel édit contre-révolutionnaire le 21 novembre 1782. La bourgeoisie perd l'essentiel des acquis démocratiques arrachés en 1768 avec un net recul de la participation du Conseil général au profit d'un retour au pouvoir solitaire des conseils restreints. Pour autant, les natifs ne perdent pas leurs avancées au plan civil avec cet édit contre-révolutionnaire. En effet, alors que ce nouveau texte constitutionnel marque une victoire de l'aristocratie sur la démocratie, ses dispositions sur l'état des personnes ne modifiait rien aux concessions importantes consenties aux natifs au plan civil avec l'édit du 10 février 1781¹⁸. Grâce à cette concession, le patriciat pouvait rallier à son camp une majorité de natifs, tout en isolant les bourgeois de cette nouvelle entente politique. Une concession au plan de l'égalité civile permettait ainsi d'évacuer stratégiquement le spectre si menaçant de l'égalisation des conditions

¹⁷ Très humble et très respectueuse réquisition des citoyens et bourgeois représentants, remis aux seigneurs syndics et à monsieur le procureur général, le 2 may 1781, à laquelle on a joint l'EDIT du 10 février de la même Année, A.E.G., R.C. 282, la pièce est encartée entre les fol. 306 et 307.

¹⁸ L'édit précisait ainsi que « les natifs participeront à l'avenir à tous les droits, privilèges et immunités des citoyens et bourgeois relativement aux arts, aux métiers et professions, au commerce, au paiement des droits y relatifs [...] en sorte que pour tous les droits utiles il n'existe aucune différence entr'eux et les citoyens et bourgeois ».

politiques. Les avancées vers la démocratie directe élargie pouvaient céder la place à une restauration aristocratique.

II. Démocratie directe et exercice égalitaire de la souveraineté (1789-1794)

Après cette mise en sommeil de la démocratie directe à Genève, l'année 1789 marque le retour de l'idéal bourgeois de la démocratie directe restreinte dans la cité (A). Sous la pression des événements et des idées nouvelles, cette conception élitiste de la démocratie cède la place à un régime de démocratie directe intégrale avec la promulgation en 1792 de l'égalité politique à Genève (B).

A. Égalité devant la loi ou égalité dans sa confection : le cas de la démocratie directe genevoise

Ce retour à un ordre aristocratique après la Révolution de 1782 résiste difficilement à la rigueur de l'hiver 1788-1789 et ses conséquences sociales à Genève. Une émeute de natifs éclate à la fin de janvier 1789 à la suite d'une décision augmentant le prix du pain¹⁹. Bien que spontanée au départ, cette violente émeute est rapidement instrumentalisée par les bourgeois en vue d'exercer une pression politique sur le patriciat. À cette occasion, la bourgeoisie obtient du gouvernement la révision du « Code Noir » de novembre 1782 par l'adoption de l'édit de pacification du 10 février 1789. Par ailleurs, le patriciat genevois se trouve déjà fragilisé par le cours des événements politiques en France. Outre le fait que la monarchie se trouverait potentiellement moins disposée à intervenir pour les soutenir, les aristocrates genevois redoutent surtout l'influence considérable de certains exilés en France. Le Petit Conseil craint particulièrement le poids politique grandissant de Clavière et Du Roveray à Paris. Une note secrète de novembre 1788 dévoile un plan élaboré par Clavière pour attirer l'attention des prochains États généraux sur la situation politique de Genève.

La conjonction de ces événements remet ainsi sérieusement en cause la restauration aristocratique à Genève. Dans ce contexte difficile, l'insurrection de janvier 1789 avait ébranlé

¹⁹ Cf. A. Gür, « L'émeute genevoise de janvier 1789 avait-elle un caractère insurrectionnel ? », dans *Regards sur la révolution genevoise 1792-1798*, Genève, SHAG, 1992, p. 38-67.

l'autorité du gouvernement de Genève. L'émeute spontanée causée par la hausse du prix du pain avait permis aux bourgeois de faire sentir au parti gouvernemental que sans accorder d'importants assouplissements au régime de la restauration aristocratique, son autorité pourrait vaciller à nouveau comme en 1782, sans qu'il soit certain cette fois d'une intervention de la monarchie française, déjà en proie à bien d'autres difficultés chez elle. Dans un climat de réconciliation générale, le parti gouvernemental, bien conscient de cette fragilité, concède d'importantes révisions au « Code Noir » en autorisant le retour des démocrates exilés, l'admission à la bourgeoisie des natifs de la quatrième génération et l'élection programmée des membres du Petit Conseil par le Conseil général.

Malgré ces évolutions, les exilés se montrent beaucoup plus critiques que les bourgeois de Genève. Pour Clavière et Du Roveray, l'édit du 10 février 1789 n'est qu'une stratégie employée par un patriciat vacillant pour conserver sa domination sur Genève grâce au soutien des puissances garantes. Dans leur esprit désormais, la conservation d'une garantie étrangère est par nature incompatible avec un régime démocratique. Cet édit de pacification n'est d'ailleurs pas ratifié sans quelques difficultés par la France. Le ministre français des Affaires étrangères se montre en effet, au départ, opposé à sa ratification. Soutenu par le patriciat dans sa démarche, Necker parvient malgré tout à obtenir l'indispensable sanction royale à la ratification du nouvel édit. Alors que le parti gouvernemental genevois se réjouit de l'entrée en vigueur de cet édit nécessaire à la pacification de la cité, le ministre Montmorin avertit le Petit Conseil le 21 octobre 1789 que Louis XVI autorise la réintégration des exilés dans leurs anciennes charges politiques à Genève. La monarchie ne verrait sans doute pas d'un si mauvais œil le départ de ces influents personnages ayant fait la révolution chez elle après l'avoir déjà faite chez eux, quand le patriciat de Genève redoute pour sa part que la réintégration politique de ces révolutionnaires ne signe à nouveau la fin de leur propre règne. Devant l'enjeu pour le gouvernement de Genève, Necker parvient finalement à faire revenir la France sur cette décision. Ce dernier ne manquera pas, quelques jours plus tard, de réclamer aux aristocrates de Genève un don volontaire aux finances royales en signe de leur reconnaissance.

Au prix de diverses manœuvres politiques, le parti gouvernemental parvient ainsi à se maintenir, mais le régime de restauration aristocratique instauré en 1782 devait céder la place à une première grande concession démocratique. À n'en pas douter, cette issue négociée de l'insurrection de janvier 1789 s'explique en grande partie par la modification des rapports de force politique causée à Genève par les événements politiques français. D'ailleurs, la scission entre une aile modérée de la bourgeoisie à Genève, qui se montre pleinement satisfaite de ce compromis, et une aile plus déterminée exilée à Paris, s'explique par la différence de perception

entre ces deux courants du cours des événements politiques en France. Les exilés genevois, qui travaillent très activement au renversement du despotisme monarchique depuis Paris, sont déjà convaincus, lors de cet hiver 1788-1789 politiquement mouvementé à Genève, que l'essentiel du pouvoir politique en France se trouvera désormais bientôt entre les mains des États généraux. Ils sont ainsi convaincus que la majorité de cette assemblée prononcera le retrait de la garantie despotique de la France sur Genève. Dès lors dans leur esprit, la démocratie pourra se rétablir dans la cité genevoise selon le vœu de l'écrasante majorité de sa population. En définitive, si l'on retient généralement la portée de la Révolution de 1789 sur la vie politique genevoise, les événements pré-révolutionnaires en France exercent déjà une influence déterminante sur ces premières avancées démocratiques à Genève.

Paradoxalement, les suites de l'éclatement révolutionnaire en France à l'été 1789 ne causent pas de bouleversement politique significatif à Genève. L'édit du 10 février 1789 était parvenu à maintenir une entente politique entre l'aile modérée de la bourgeoisie et le patriciat, et l'exemple de la prise de la Bastille – qui pourrait d'ailleurs rappeler l'insurrection déjà réalisée à Genève quelques mois plus tôt – n'attise pas de nouvelle prise d'armes de l'autre côté de la frontière. Si la bourgeoisie modérée se contente de la révision démocratique du 10 février 1789, l'aile radicale de la bourgeoisie, qui conduit la Révolution en France, ne souhaite toujours pas voir s'installer à Genève un régime de démocratie directe intégrale, bien au contraire. Les exilés distinguent en effet nettement le cas de la monarchie française et celui de la République genevoise.

Par-delà la question de l'étendue du territoire, l'élément cardinal de cette distinction porte au plan constitutionnel sur le type de représentation politique. Dans leur esprit, si l'égalité politique doit être proclamée en France, cette dernière ne peut impliquer dans le cadre de la monarchie constitutionnelle l'égale participation de tous à la confection de la loi. Ces républicains, en particulier Étienne Clavière, travaillent dès lors, quelques années avant la Révolution, à l'introduction d'une représentation politique de nature républicaine pour la France en vue de renverser le despotisme monarchique. En revanche, la proclamation de l'égalité politique à Genève impliquerait l'égale participation de tous à la confection de la loi, ce qui ferait basculer selon eux la cité genevoise dans un régime de démocratie absolue et qui risquerait par ses déséquilibres d'entraîner la ruine de la République. Par ailleurs, fortement attachés à leur modèle restreint de démocratie directe, les bourgeois, nourris des principes du *Contrat Social*, rejettent toute représentation politique du corps souverain de la République

comme un abandon pur et simple de leur liberté primitive²⁰. Alors même que ces exilés participent directement à la rédaction de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, leur patrie natale doit malgré tout selon eux se préserver de toute transposition du principe fondamental de ce texte : l'égalité des droits. Ces quelques éléments contextuels pourraient sans doute contribuer à apporter de la nuance, au moins s'agissant de l'état d'esprit de certains de ses rédacteurs, à l'idée de la pure universalité de la Déclaration des droits de 1789 et surtout son caractère « présocial » qui la distinguerait radicalement des déclarations américaines.

Ce rejet d'une démocratie directe intégrale du parti bourgeois s'inscrit dans le prolongement de la doctrine rousseauiste, source idéologique fondamentale de ce courant. En effet, si Rousseau avait affirmé que « toute exclusion formelle rompt la généralité »²¹, le philosophe n'envisageait pas de suffrage pleinement universel et ne comprenait que les voix des citoyens de l'État. Ainsi, bien qu'il condamne dans son principe l'attribution exclusive des droits politiques à la noblesse polonaise, le philosophe conserve cette discrimination politique dans ses *Considérations sur le gouvernement de la Pologne*, car il faudrait selon lui « rendre dignes de la liberté et capables de la supporter les serfs qu'on veut affranchir »²². D'ailleurs, la vision politique de Rousseau pour Genève, plus conservatrice encore que celle du parti bourgeois duquel il s'éloignera très nettement avant l'adoption de l'édit de 1768, n'envisageait aucunement l'introduction de l'égalité politique et l'établissement d'une démocratie directe intégrale.

Devant la montée des revendications démocratiques à Genève en 1790, le patriciat accepte la réintégration des exilés dans leurs charges politiques avant la Révolution de 1782. Si Clavière est tout entier embarqué dans les événements révolutionnaires en France, Du Roveray décide de rentrer à Genève pour demander sa réintégration. Ce dernier est élu en décembre 1790 au sein d'une nouvelle Commission chargée de rédiger un projet de constitution pour Genève. Le nouvel ordre constitutionnel esquissé par Du Roveray dans ce texte adopté en Conseil général reconnaît l'égalité civile aux natifs, sans leur accorder pour autant l'égalité politique. L'inégalité dans la confection de la loi est donc bien maintenue malgré la proclamation de

²⁰ Dans le célèbre Chapitre 15 du Livre III du *Contrat Social*, Rousseau soutient en effet : « La Souveraineté ne peut être représentée pour la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point : elle est la même ou elle est autre ; il n'y a point de milieu ».

²¹ J.-J. Rousseau, *Du Contrat Social*, Liv. II, chap. 2.

²² J.-J. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, chap. VI, p. 974.

l'égalité civile²³. Dans un manuscrit composé à l'époque de ces réformes politiques, le démocrate de la bourgeoisie D'Ivernois expliquait ainsi que l'unique mesure d'amélioration « des classes étrangères à celles de la Bourgeoisie » sera celle qui « les préparera et leur assurera de jouir très promptement dans leur patrie de tous les droits de l'homme et du citoyen »²⁴. Signe de cette impossibilité de consacrer pleinement l'égalité politique à Genève en raison de la dérive vers une démocratie directe absolue, il souligne pour autant, quelques lignes plus loin, que « Le nouveau système exige [...] pour se maintenir [...] le moins possible de Natifs et autant de Bourgeois qu'on en pourra faire *sans cependant avilir ce corps* »²⁵.

B. Consécration de l'égalité politique et expérience de démocratie directe intégrale

Si la journée sanglante du 10 août 1792 signe la chute de la monarchie constitutionnelle en France, la proclamation de la République emporte des conséquences fondamentales sur l'ordre politique genevois. La garantie de la France, si précieuse au maintien de l'influence de l'aristocratie genevoise, est retirée par la Convention nationale le 17 octobre 1792, qui considère « que toute garantie de constitution est un attentat à l'indépendance de la puissance garantie ». Mais la bourgeoisie modérée de Genève n'en demeure pas moins particulièrement inquiète des volontés expansionnistes de la nouvelle République française.

Genève est également traversée par un courant politique radical qui rejette pour la première fois toute idée de compromis, pourtant caractéristique de la tradition constitutionnelle genevoise. Si la génération des exilés demeurait attachée à la particularité constitutionnelle genevoise, cette tendance idéologique revendique au contraire l'assimilation pleine et entière des nouvelles conceptions françaises pour Genève. L'une des figures de ce mouvement radical, Jacques Grenus, diffuse ainsi de nombreuses brochures depuis le début de 1790, dans lesquelles il affirme, évoquant Genève, que « cet édifice gothique [...] ce bizarre assemblage de peuples divers & d'intérêts croisés [...] est prêt à s'écrouler par l'effet de l'anéantissement du despotisme François »²⁶. Contre les réticences de la bourgeoisie à proclamer l'égalité politique dans Genève, Grenus soutient qu'« elle sentira que cette égalité, fondée sur la Nature, doit seule

²³ Édité du 22 mars 1790, Titre XII, Article I, R.C., 297, p. 56. La pièce est encartée entre les fol. 328 et 329.

²⁴ *Un mémoire inédit de Francis D'Ivernois sur la situation politique à Genève au début de 1791 et sur les moyens d'y établir un gouvernement stable*, Genève, Imprimerie centrale, Boulevard James-Fazy, 1915, p. 19.

²⁵ *Ibid.*, p. 19-20. Nous soulignons.

²⁶ J. Grenus, *Premier coup d'œil sur le passé et le présent*, p. 8.

garantir les droits de l'homme & du citoyen »²⁷. Le plan politique proposé par Grenus est radicalement différent de celui tracé par la bourgeoisie et cherche à abolir toute inégalité de droits, qualifiée de « crime de lèse-Majesté Divine »²⁸. En effet, il propose de « reprendre le contrat social dès son origine » pour remplacer cette constitution « contraire aux droits de l'homme & du citoyen »²⁹. Grenus ne se contente pas de revendiquer la consécration de l'égalité politique et affronte le principal obstacle constitutionnel à l'œuvre dans l'esprit de la bourgeoisie avec l'instauration d'une démocratie directe intégrale : « On ne fait aucune objection raisonnable contre *cette restitution des droits de l'homme & du citoyen* ; les uns sont embarrassés sur la grandeur du vase destiné aux assemblées : cela est tout au moins risible. Quoi ! parce que votre Temple de Saint-Pierre ne serait pas assez grand, il faut priver vos semblables de leurs droits de naissance ? »³⁰. Ainsi, afin de pouvoir transposer l'égalité politique dans Genève, Grenus n'envisage rien de moins que l'abandon de l'historique modèle de démocratie directe pour transformer Genève en une démocratie représentative : « que l'Assemblée Nationale crée une Assemblée représentative, d'après des principes qui empêchent l'Aristocratie de s'introduire »³¹.

Par l'introduction du mandat représentatif, Grenus parvenait ainsi à évacuer l'obstacle politique incarné à Genève par la démocratie absolue dans laquelle l'égalité des droits politiques signifie l'égalité de participation de tous à la confection de la loi. L'égalité étant un principe de droit naturel selon Grenus, aucune considération de nature politique ou constitutionnelle ne saurait justifier son exclusion, pas même le privilège pour une élite citoyenne de pouvoir défendre sa liberté par la participation active aux affaires publiques. En d'autres termes, l'idéal républicain bourgeois de liberté comme participation politique active devait céder la place à l'idée moderne de démocratie représentative car le maintien d'une servitude politique des classes inférieures par l'inégalité des conditions serait contraire par nature aux droits de l'homme.

Après la proclamation de la République en France, l'ancien équilibre constitutionnel de Genève est emporté. Une partie de la Convention nationale souhaite renverser les antiques discriminations politiques à Genève comme un système contraire à l'égalité naturelle entre les

²⁷ *Ibid.*, p. 19-20. Dans une autre brochure, Grenus soutient que les concessions démocratiques accordées jusqu'à présent aux classes inférieures, à travers l'agrégation facilitée à la bourgeoisie, ne sont « pas même une tendance à l'égalité [...] c'est pour mieux trancher l'inégalité, pour la mieux établir, que l'on fait ce dépècement ». J. Grenus, *Troisième coup d'œil sur le passé et le présent*, p. 12.

²⁸ J. Grenus, *Troisième coup d'œil sur le passé et le présent*, p. 8.

²⁹ J. Grenus, *Premier coup d'œil sur le passé et le présent*, p. 25.

³⁰ J. Grenus, *Troisième coup d'œil sur le passé et le présent*, p. 7-8.

³¹ *Ibid.*, p. 8.

hommes³². À la tête du conseil exécutif provisoire de la République en France, l'ancien exilé Étienne Clavière prend ses distances avec ses anciens alliés politiques à Genève, qui lui reprochent ses manœuvres dissimulées contre l'indépendance de leur cité. Alors qu'il ne croit pas en la possibilité d'une neutralité genevoise entre la République française et ses ennemis, le ministre contribue, non sans une certaine ambiguïté, à mettre en place les conditions de possibilité de la Révolution genevoise de décembre 1792. Les menaces pesant contre la République française et la nécessité d'en assurer le triomphe conditionnent ce profond renversement de perception dans l'esprit du ministre. Le retrait des troupes suisses de Genève exigé par la France, couplé au décret de la Convention du 19 novembre 1792 qui déclare « accorder fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté », permet aux « égaliseurs » genevois de faire leur révolution. Quelques jours après le renversement du gouvernement genevois, Clavière troque ainsi toutes ses anciennes convictions relatives à l'équilibre constitutionnel de Genève contre le discours universaliste de l'égalité absolue des droits politiques. Il se félicite « des auspices heureux sous lesquelles vont se préparer dans mon ancienne patrie, les douces loix de la liberté et de l'égalité [...] car il est impossible que ces loix qui doivent un jour régir l'univers, ne fassent pas le bonheur d'une société de frères »³³.

Le premier décret révolutionnaire du 12 décembre 1792 prononce l'abolition de l'Ancien Régime à Genève par la proclamation de l'égalité politique³⁴. Pour autant, et la distinction avec la citoyenneté française est radicale sur ce point puisque contraire à la Déclaration de 1789, cette égalité politique demeure conditionnée à l'appartenance à la confession protestante. Ce décret prévoit également l'élection d'une Assemblée Nationale par le peuple souverain en vue de lui proposer une nouvelle constitution, prononce l'annulation de tous les jugements politiques rendus au cours du siècle écoulé et rétablit l'honneur de Jean-Jacques Rousseau.

Ce n'est que le 5 février 1794 que la nouvelle constitution est adoptée. Précédée d'une *Déclaration des droits et des devoirs de l'homme social*, votée le 9 juin 1793, cette nouvelle constitution institutionnalise un régime de démocratie directe intégrale. Si la déclaration des droits se contentait de préciser que « La loi ne peut être que l'expression libre de la volonté

³² « Genève est libre, sans doute ; eh bien ! je ne crains pas de le dire, sa liberté sera un monstre à abattre, tant qu'il existera des distinctions odieuses entre les citoyens, quant à l'exercice des droits *honorifiques*, les plus précieux pour des hommes véritablement républicains ». J. Johannot, *Lettre à D'Yvernois, citoyen de Genève*, novembre 1792. Ce député, originaire de Genève, participe à la dénonciation du conservatisme politique du parti bourgeois à Genève.

³³ *Lettre de Clavière du 8 janvier 1793 au citoyen Dentand Président du Comité administratif provisoire de la république de Genève*, A.E.G., R.C. 301, fol. 136.

³⁴ « Tous ceux qui, jusqu'à ce jour, ont été désignés par les noms de Citoyens, Bourgeois & Natifs, sont Citoyens ».

générale, obligatoire pour l'universalité des Citoyens, et déclarée selon les formes adoptées par la Nation », les rédacteurs de la constitution consacrent donc le droit à l'égal participation directe et active de tous à la confection de la loi. La constitution affirme que la souveraineté « émane » – et non « réside », à la différence notable des déclarations françaises de 1789 et 1793 – essentiellement de la Nation, et pour cela, l'ensemble des citoyens réunis en Assemblée souveraine « fait seul les Lois et les Édits ». Un Conseil législatif de 42 membres soumet les projets de loi en référendum à l'Assemblée souveraine, au sein de laquelle les suffrages sont ouverts pour l'ensemble des citoyens entre neuf heures du matin et une heure après midi. Cette participation active de l'ensemble des citoyens à la confection des lois est même renforcée par un « droit de réquisition », qui consiste en un véritable droit d'initiative législative ou constitutionnelle. Dernier trait de conservatisme, cette constitution démocratique de 1794 conditionne toujours la citoyenneté à la confession protestante, malgré l'opposition des « égaliseurs » genevois à cette clause religieuse.

Il résulte de l'application du décret du 12 décembre 1792 puis de la constitution du 5 février 1794 une intense activité électorale à Genève, avec un vote par semaine en moyenne. Cette authentique expérience d'une démocratie directe ne sera toutefois que de courte durée après le renversement de ce régime constitutionnel à la suite d'une insurrection des clubs en juillet 1794 et l'instauration d'un régime d'exception avec la mise en place d'un Tribunal révolutionnaire³⁵. Au terme de cette expérience de démocratie directe, comment expliquer la chute précoce d'un ordre politique reposant sur le peuple de Genève, devenu tout à la fois dépositaire et acteur direct de sa souveraineté ? À partir de l'étude minutieuse de cette rare expérience constitutionnelle, l'historien des idées et des institutions politiques pourrait être tenté d'en tirer quelques enseignements sur la nature et le fonctionnement d'une démocratie directe. Cette vaste quête dépasserait le cadre de cette étude, mais qu'il nous soit malgré tout permis de suggérer une remarque préalable : l'étude strictement institutionnelle du fonctionnement de la démocratie directe genevoise ne permettrait pas d'en comprendre la chute. En effet, certains éléments ayant contribué à la mise en place de ce régime de démocratie directe à Genève – perméabilité aux événements révolutionnaires français, très forte politisation des diverses couches sociales dans l'enceinte d'une petite cité – ont également conduit à la fragilisation originelle de ce nouvel ordre constitutionnel. Par ailleurs, un contexte de grave

³⁵ Sur ces événements, cf. E. Golay, *Quand le peuple devint roi. Mouvement populaire, politique et révolution à Genève de 1789 à 1794*, Genève, Slatkine, 2001 et du même auteur, « 1792-1798. Révolution genevoise et Révolution française. Similitudes et contrastes » dans *Regards sur la révolution genevoise 1792-1798*, *op. cit.*, p. 18-35.

difficulté économique et sociale déstabilise si profondément le régime que l'insurrection des clubs de juillet 1794 répond au rejet électoral du nouveau système d'imposition, interprété comme une manœuvre du camp adverse pour provoquer la chute de la démocratie. Enfin, la culture insurrectionnelle genevoise, le souvenir de la contre-révolution de 1782, et la crainte populaire permanente de manœuvres de l'aristocratie au prix de l'indépendance de Genève, ont également grandement contribué à la chute de cette expérience de démocratie directe.