

CONCLUSIONS

Comment et pourquoi la république de Genève devint-elle une démocratie moderne dans la brève période qui sépare 1814 de 1847 ? C'est à cette double question que j'ai cherché à répondre dans les pages qui précèdent.

La route qui mène de l'aristocratie du syndic Des Arts à la démocratie radicale de James Fazy est toute droite, avons-nous vu. Après une lente et graduelle évolution libérale, débutant avant même que fût promulguée la constitution de 1814 et s'achevant à la veille du 22 novembre 1841, le mouvement avait été précipité par deux révolutions démocratiques. Au point de départ, tout avait été mis en œuvre par une volonté délibérément aristocratique pour écarter le peuple de la direction des affaires publiques. Au point d'arrivée, ce même peuple fut doté de toutes les compétences, de toutes les institutions et de toutes les procédures que put imaginer l'esprit d'un homme qui prétendait le rendre pleinement maître de ses destinées. Quant à la route qui relie ce point de départ à ce point d'arrivée, elle est semée, sur tout son parcours, de dépouilles de l'idéal aristocratique et marquée à chaque étape de monuments en l'honneur de quelque conquête libérale ou démocratique.

A suivre cette route à la lumière de toutes les informations contemporaines qui l'éclairent, le lecteur attentif a d'autant

moins pu s'égarer qu'elle est absolument rectiligne. Sauf aveuglement volontaire, il n'aura pas manqué de reconnaître avec nous et sans qu'il puisse subsister aucun doute dans son esprit à ce sujet, comment Genève est devenue démocratie.

Mais pourquoi l'est-elle devenue ? Pourquoi, au cours du tiers de siècle de 1814 à 1847, le peuple de Genève a-t-il tendu sans cesse à toujours plus de liberté et d'égalité politiques ? Pourquoi cette répudiation graduelle et persistante de toutes les contraintes politiques que lui avait imposées le régime de la Restauration ? Comment expliquer cette volonté continue d'émancipation, ce désir toujours plus vif et plus prononcé d'être son propre maître ?

A ce second ordre de questions, la réponse sera assurément plus difficile et moins certaine. S'il est toujours malaisé, en histoire humaine, de décrire avec fidélité le courant d'une évolution collective, il n'est jamais possible d'en déterminer le pourquoi avec certitude. Le fait est à la fois trop évident et trop compréhensible pour qu'il convienne d'y insister. Il me sera permis cependant, au terme de ce long récit, d'avancer à ce sujet quelques hypothèses explicatives. Et ces hypothèses devront, me semble-t-il, paraître au moins plausibles à tous les esprits libres et de bonne foi.

Tout d'abord, il est une conjecture qu'on sera unanime à écarter. Le régime aristocratique de la Restauration genevoise n'a pas péri par la révolte des victimes de ses abus. En cela, on ne saurait comparer sa chute à celle du pouvoir britannique dans l'Amérique du Nord, ni à celle de la monarchie française au XVIII^e siècle, ni même à celle du régime de la Restauration en France. Si bornés, si impérieux, si irritants par leur morgue qu'aient pu paraître certains de ses chefs, ce régime fut toujours intègre et humain. Et il fut longtemps remarquable par le désintéressement de tous ceux qui le servaient et par les lumières et les talents de plusieurs d'entre eux. Une égale justice était rendue à tous. Les finances publiques étaient gérées avec une économie d'autant plus remarquable, que ce régime ne se montrait insensible à aucune misère, ni indifférent

à aucune initiative d'utilité publique. En fait, bien au contraire, Genève n'a peut-être jamais connu ni moins de souffrances matérielles, ni plus d'éclat intellectuel qu'au lendemain de sa restauration aristocratique.

Je ne m'attarderai donc pas à réfuter des allégations que personne, ni parmi les contemporains, ni parmi les historiens postérieurs, n'a jamais avancées.

Mais si les hommes de 1814 méritaient pleinement, par leurs vertus privées et par leur dévouement civique, l'estime dont ils étaient entourés et au bénéfice de laquelle ils firent, du reste, accepter leur constitution aristocratique, cette constitution même fut l'objet d'une désapprobation presque générale. Cette désapprobation semble avoir découlé de trois sources distinctes.

Dans toutes les couches de la population, et jusque dans le sein du gouvernement provisoire lui-même, on blâmait les conditions de hâte, de mystère et de contrainte dans lesquelles cette charte avait été élaborée et avec lesquelles son acceptation fut arrachée à l'ensemble des citoyens genevois. De plus, l'élite intellectuelle de la cité, les Sismondi, les Etienne Dumont, les Bellot, les Pictet-Diodati et leurs amis étaient unanimes à lui reprocher son défaut de clarté, de simplicité et de libéralisme. Les classes populaires, d'autre part, pardonnaient difficilement à ses auteurs l'abolition de l'antique Conseil général. N'était-ce pas cette vénérable institution qui avait, pendant des générations, donné à leurs ancêtres la possibilité, ou tout au moins l'illusion, de participer à la direction des affaires publiques ?

Aussi, bien que les critiques de l'élite et celles du peuple aient porté sur des points différents, il est permis de penser qu'elles avaient une origine psychologique assez semblable. Les uns et les autres ne souffraient-ils pas du même mal, du mal d'être tenus à l'écart du pouvoir ? Mal grave pour ceux qui en ressentent l'humiliation, mal dangereux pour ceux que l'on en accuse, mal persistant, dont le diagnostic éclairé, me semble-t-il, toute l'évolution subséquente.

De 1814 jusqu'à la veille de 1846, Genève n'eut jamais à se plaindre d'être mal gouvernée. Mais trop de Genevois eurent toujours à se plaindre de n'être pas admis à se gouverner eux-mêmes.

Les récriminations de l'élite furent les premières à se faire entendre, mais elles furent aussi les premières à s'apaiser. En prenant, dès 1814, une part fort active aux travaux du Conseil Représentatif, en s'y rendant bientôt indispensable à des magistrats dont l'orgueil n'allait pas jusqu'à les aveugler sur les qualités intellectuelles de leurs concitoyens moins bien nés qu'eux, et en y faisant peu à peu prévaloir ses propres vues, cette élite n'eut pas longtemps à souffrir de sa position morale dans la cité. A partir de 1824, il serait à peine exagéré de dire que si elle laissait régner le Conseil d'Etat, c'est elle qui gouvernait. Bien avant cette date, en effet, et pendant plus de dix ans, presque toutes les lois importantes étaient l'œuvre d'un petit groupe de publicistes dont Dumont, Ballot, Rossi et Pictet-Diodati étaient les plus influents.

Sous l'action de ces esprits et bientôt sous celle de leur disciple, Jean-Jacques Rigaud, la constitution de 1814 subit une série de révisions significatives. Toutes ces révisions avaient pour but et eurent pour effet de la rendre plus libérale. Abaissements successifs du cens électoral, extension de la publicité des débats parlementaires, suppression de l'inamovibilité gouvernementale : toutes ces réformes, voulues par l'élite libérale, nous expliquent à la fois son mécontentement de jadis et sa satisfaction croissante. Aussi cette élite se rallia-t-elle peu à peu au régime. De parti d'opposition qu'elle avait été jusqu'aux environs de 1824, elle devint, à partir de cette date, de plus en plus ministérielle. Et elle finit même, dans ses derniers survivants, par faire figure de réactionnaire.

Il ne paraît guère contestable que l'évolution libérale qui caractérise l'histoire politique de Genève de 1814 à 1841 fut essentiellement l'œuvre d'une minorité éclairée. Mais cette minorité, amie des lumières, favorable à toutes les libertés et hostile aux privilèges de la naissance et de la fortune, n'était

nullement éprise d'égalité. Aussi son ascension semble-t-elle avoir laissé le peuple assez indifférent.

Cette indifférence même, qui paraissait se manifester par une désaffection croissante à l'égard de la chose publique, finit par inquiéter les milieux gouvernementaux. Ce n'est pas, en effet, pour apaiser un mécontentement éclatant, ni pour répondre à des revendications nettement formulées, que furent proposées et opérées les réformes constitutionnelles après 1830. Ce fut bien plutôt pour réveiller et pour stimuler le zèle civique de cette partie de la population, que les institutions en vigueur avaient rendue trop étrangère à la vie de l'Etat. On voulut ranimer la vitalité du corps politique en lui infusant un sang nouveau. On voulut mieux assurer la stabilité de la cité en en élargissant la base populaire.

Après 1830 aussi, un facteur nouveau commença à agir sur le développement constitutionnel de Genève. Ce facteur, dont l'action ne cessa de s'intensifier, fut l'émulation démocratique de la France et surtout des cantons helvétiques, dits régénérés. Il suffit de relire les déclarations par lesquelles le syndic Rigaud et ses amis annoncèrent et motivèrent leurs réformes pour se rendre compte de l'importance qu'ils y attachaient. Il s'agissait, pour eux, de mettre Genève à l'abri de la contagion révolutionnaire qui, de la monarchie voisine, avait gagné la plus grande partie de la Suisse. Il s'agissait de prévenir et de satisfaire par avance, par des mesures légales, des aspirations politiques qui ailleurs avaient triomphé par la sédition.

Cette politique réussit à merveille. Presque seul de tous les cantons protestants, Genève traversa sans troubles la période critique qui suivit, en Suisse, les journées de juillet 1830 à Paris. Pour comprendre pleinement l'action de Rigaud, il faut se souvenir que, depuis 1824 environ et jusqu'alors, Genève, grâce surtout au renom de son élite libérale, passait pour un des cantons les plus avancés de la Confédération. Le premier syndic pensait justement qu'il ne serait pas sans danger pour la stabilité de la république de se laisser devancer dans la course à la démocratie où la Suisse entière paraissait s'engager.

La suite montra qu'il n'avait que trop raison. S'il s'attira tout d'abord les critiques des conservateurs, qui dénoncèrent ses concessions comme excessives et prématurées, il n'échappa pas davantage, dix ans après, aux attaques de l'extrême-gauche, qui les jugeait tardives et insuffisantes.

Cette extrême-gauche s'était peu à peu constituée sous la direction de quelques députés au Conseil Représentatif et surtout à l'instigation de divers publicistes du dehors. De beaucoup le plus talentueux et le plus remuant de ceux-ci était James Fazy. En insistant auprès du peuple de Genève, et notamment auprès des habitants de Saint-Gervais, sur l'état de minorité politique où on les maintenait malgré les réformes opérées, ces agitateurs finirent par les éveiller de leur torpeur. A force de comparer leur position à celle de leurs ancêtres d'une part, et à celle de leurs voisins helvétiques de l'autre, leurs meneurs atteignirent le but visé. En exaltant la mystique des droits de l'homme et du citoyen et en l'associant dans les esprits genevois à celle du Conseil général aboli, ils réussirent à créer chez la masse du peuple un état d'esprit proprement révolutionnaire.

Mais malgré cette agitation efficace, la révolution du 22 novembre 1841 fut une surprise pour la plupart des contemporains. Aujourd'hui encore elle est d'une explication incertaine.

Sans doute, bien des Genevois, en 1841, souffraient dans leur amour-propre d'être privés de droits politiques dont jouissaient leurs compatriotes, à qui ils ne reconnaissaient d'autre supériorité que celle-là. Sans doute aussi, l'issue, pour la seconde fois négative, du débat sur l'autonomie municipale de Genève avait-elle accru leur irritation. Sans doute, la création et les activités de l'Association du Trois Mars avaient-elles eu pour effet d'orienter cette irritation vers des fins politiques. Sans doute encore, la période de dépression que venait de traverser la fabrique genevoise et les promesses d'amélioration matérielle que les partisans de réformes politiques y avaient liées, étaient-elles faites pour soulever ses bénéficiaires éventuels contre une majorité parlementaire qui les leur refusait. Sans

doute enfin, les éléments populaires étaient-ils, depuis une décennie déjà, mécontents de la politique fédérale du gouvernement genevois et le devenaient-ils chaque année davantage.

Toutes ces circonstances eurent vraisemblablement leur part dans le rassemblement d'une foule menaçante sous les fenêtres de l'hôtel de ville, le matin du 22 novembre 1841. Mais il est bien probable aussi que l'action personnelle de James Fazy y fut pour beaucoup. Il paraît acquis, en effet, que cette action tendait alors déjà à la réunion d'un Conseil général révolutionnaire qui, cinq ans avant le 9 octobre 1846, eût pu livrer la république à son futur maître.

Ce qui est certain, c'est que l'autorité du régime de la Restauration de 1814 était sérieusement ébranlée. Pour éviter sa chute, le syndic Rigaud avait, plusieurs jours avant la séance historique du Conseil Représentatif, résolu d'accorder aux revendications démocratiques de très larges satisfactions par la voie légale. Mais les esprits étaient trop excités pour s'en contenter. Le futur général Dufour lui-même ne reconnut-il pas qu'en s'opposant à la convocation d'une constituante selon les vœux des chefs extrémistes de l'Association du Trois Mars, le gouvernement n'aurait plus « la force morale » pour lui ?

De tout cela il résulte clairement que l'abdication en 1841 du régime de 1814, ainsi que l'instauration de la démocratie, étaient devenues inévitables. Ce régime avait beau garder ses partisans et la démocratie ses ennemis, il n'y avait d'autre alternative à l'abdication de l'un et à l'instauration de l'autre, que la guerre civile. S'il est impossible de déterminer quelle fut la cause décisive du 22 novembre 1841, il ne dépendait manifestement plus de la sagesse des magistrats d'en prévenir les effets. La démocratie ne triompha pas à Genève en 1841 par suite de quelque erreur ou de quelque défaillance de l'aristocratie qu'elle détrôna. Elle y triompha parce qu'elle était voulue par une fraction suffisante de la population genevoise, et parce que ses progrès dans le reste de la Suisse eussent rendu toute résistance locale illusoire.

Quant aux causes précises de la révolution de 1846, qui fit succéder la démocratie radicale à la démocratie conservatrice de 1842, elles paraissent plus faciles à dégager.

Le gouvernement et la majorité parlementaire, issus des élections au suffrage universel en 1842, représentaient-ils fidèlement la population de Genève, comme ils ne cessaient de le proclamer ? Ou bien, comme leur ennemi juré James Fazy l'insinua d'emblée et le proclama avec toujours plus d'assurance plus tard, ce gouvernement et cette majorité n'étaient-ils que le fruit d'une organisation électorale vicieuse et de combinaisons parlementaires destinées à fausser et à trahir la volonté du souverain ? La question demeure douteuse.

Ce qui est certain, d'autre part, c'est que le Conseil d'Etat bourgeois qui gouvernait Genève en 1846 n'avait plus ni les talents, ni le zèle, ni le prestige de ses prédécesseurs patriciens. Et, ce qui n'est pas moins certain, c'est qu'il perdit l'appui de l'opinion publique par sa politique fédérale bien plus que par son administration intérieure.

Si, jusqu'en 1841, les progrès de la démocratie à Genève furent essentiellement dus à des causes étrangères à l'action du gouvernement, il n'en fut plus de même à partir de cette date. En pratiquant à la Diète et en défendant à Genève une neutralité pleine de réserves et d'hésitations entre la Suisse catholique et la Suisse radicale, le gouvernement genevois s'attira l'hostilité de celle-ci sans gagner l'appui de celle-là. Du même coup il se perdit à Genève. Il permit, en effet, à James Fazy, son adversaire implacable, de diviser sa majorité parlementaire et de ruiner son crédit moral auprès de la majorité populaire. Bien plus encore. En s'opposant au vœu de la nation genevoise, en protégeant les cantons dissidents et en ménageant les Jésuites à Lucerne, n'offrit-il pas à cet habile tribun l'occasion inespérée de faire figure à la fois de représentant sincère de la démocratie, de défenseur valeureux de l'unité helvétique et même de champion intransigeant de la tradition protestante de la cité de Calvin ?

A la vérité, en relisant les débats de l'automne 1846 au

Grand Conseil genevois et le récit des journées révolutionnaires qui s'ensuivirent, on ne sait ce dont il faut le plus s'étonner, de l'honnête maladresse du gouvernement, ou de l'audacieuse habileté de celui qui ne tarda pas à s'emparer du pouvoir. Entre un tel gouvernement et un tel adversaire, la partie n'était vraiment pas égale. C'est dans cette inégalité, autant que dans un déplacement du centre de gravité de l'autorité sociale dont elle était par ailleurs le symptôme, qu'il faut chercher la cause du triomphe de la démocratie radicale à Genève.

* * *

Par cette rapide analyse, j'ai tenté de dégager les causes principales de l'évolution constitutionnelle de Genève de 1814 à 1847. Si j'y ai réussi, il en résulte que ces causes ne furent pas toujours les mêmes. En s'efforçant d'écarter, ou tout au moins d'abaisser, quelques-unes des multiples barrières que le syndic Des Arts avait dressées entre l'Etat et le citoyen, les grands libéraux du lendemain de la Restauration n'entendaient nullement travailler à l'avènement de la démocratie. Ce qu'ils voulaient, c'était de substituer aux privilèges de la naissance et de la fortune, la primauté de la capacité. Au régime du patriciat et de la contrainte devait succéder le règne de l'intelligence et de la liberté. Il s'agissait, pour eux, de changer de notables et d'esprit, mais non pas de chasser les uns ni d'abaisser l'autre.

En ouvrant les écluses de la liberté politique, cependant, ce fut bien au torrent de la démocratie que, malgré eux, ils livrèrent passage. En réorganisant la cité pour permettre aux plus capables, quelles que fussent leur origine, leur fortune et leurs vues, d'exercer leur juste part d'influence sur ses destinées, ce ne fut pas aux privilégiés de la culture seulement qu'ils ouvraient la voie. En réduisant le cens électoral de 63 florins à 25 florins, puis à 15 florins, puis à 7 florins, ils en vinrent tout naturellement à établir, si ce n'est à réclamer, le suffrage universel.

Cette marche à la démocratie devait revêtir, dans la cité de Rousseau, un caractère de fatalité d'autant plus implacable que les souvenirs du Conseil général la faisaient apparaître comme un légitime retour aux traditions nationales. De plus, les citoyens genevois n'ignoraient pas que la plupart de leurs Confédérés les y avaient précédés.

Or, une fois engagés sur cette pente, il était inévitable que les formules les plus radicales dussent apparaître à la fois comme les plus généreuses et comme les plus logiques.

Il est probable que si les magistrats conservateurs de 1842 eussent valu, par l'autorité, par le zèle et par le talent, leurs prédécesseurs de 1830, ils eussent épargné à leur république la révolution sanglante de 1846. Mais rien ne permet de penser qu'en suivant des voies plus pacifiques et plus régulières, ils eussent échappé au destin de la démocratie totale.

* * *

En racontant et en cherchant à expliquer ainsi l'avènement de la démocratie moderne à Genève, je ne l'ai pas jugée. Qui, de ses partisans ou de ses adversaires, avait raison ? Qui avait tort ? Voilà des questions que je ne me suis pas posées et auxquelles, fidèle à mon propos d'impartialité, je m'interdis de répondre.

Ce n'est pas, cependant, quitter le terrain de l'objectivité, que de reconnaître que ces questions paraissent assez oiseuses lorsqu'on les pose à propos de l'évolution locale que je viens d'étudier. Aucun homme d'Etat genevois, responsable des destinées de son canton, n'aurait pu, vers le milieu du XIX^e siècle, empêcher Genève de devenir démocratie.

Le syndic Jean-Jacques Rigaud qui, au nom du gouvernement de la Restauration aristocratique, proposa les réformes démocratiques du 22 novembre 1841, n'était pas démocrate. Il n'était nullement convaincu que l'adoption de ses projets comporterait la réalisation d'un idéal de justice supérieur, ni qu'elle se traduirait par une amélioration du gouvernement

de sa patrie. Ce dont il était convaincu, ce n'était pas de l'excellence absolue de la démocratie, mais bien de sa nécessité dans des circonstances dont il n'était pas le maître. En cela l'histoire lui a donné pleinement raison. Qui oserait jeter la pierre à ce magistrat, parce qu'il préféra faire faire à sa patrie l'économie d'une guerre civile ? Il instaura la démocratie par la loi, parce qu'il sentait bien qu'en s'y opposant il n'aurait gagné que de la voir imposer par la violence.

Tant que la politique sera l'art du possible, il sera vain de demander l'impossible à ceux qui la pratiquent. Voilà, me semble-t-il, une conclusion que la science peut formuler et que le sens commun ne peut que ratifier.

* * *

En disant cela, je ne me prononce pas sur la valeur absolue de la démocratie. Comme tous les problèmes de valeur, celui-ci, pour le répéter une dernière fois, ne me paraît pas susceptible d'une solution scientifique.

Je prévois cependant que maint lecteur, notamment parmi ceux dont les opinions politiques se sont formées depuis une dizaine d'années, ne se contentera pas de cette réponse. S'il pressait l'auteur de ce livre d'histoire de dire son sentiment sur une matière qui n'est pas d'ordre historique, mais dont l'importance d'avenir l'emporte de beaucoup même sur l'intérêt passé, je me bornerais aux quelques réflexions finales que voici :

L'histoire du monde occidental, depuis un siècle et demi, paraît montrer que la plupart des hommes, lorsque la paix extérieure et la tranquillité intérieure leur en laissent le libre choix, préfèrent la qualité de citoyen à la condition de sujet. Impatients de toute contrainte, ils en sont tout naturellement venus, par la liberté politique, à la démocratie. Cette démocratie, selon les temps et les lieux, a pu revêtir des formes diverses. Mais elle est partout l'expression du désir de se gouverner plutôt que d'être gouverné. Ce désir est si vif chez

la plupart des hommes, qu'une fois leurs propres maîtres, ils en arrivent même à préférer les maux qu'ils s'infligent parfois, aux bienfaits octroyés ou imposés.

Cette préférence, cependant, a ses limites, variables du reste selon les latitudes. Elle ne l'emporte jamais totalement sur le goût de la sécurité, sur la soif du bien-être et sur le sens de l'honneur national. Dès lors, sous la menace d'agressions extérieures ou de désordres intérieurs, dont la démocratie libérale paraît souvent moins apte à protéger la société civilisée que des formes de gouvernement plus autocratiques et plus autoritaires, elle accepte de subir soit la domination d'un dictateur, soit quelque autre régime de pleins pouvoirs.

Cette acceptation peut être résignée ou enthousiaste. Mais, si les lumières du passé peuvent éclairer les sentiers de l'avenir, elle est toujours conditionnelle et provisoire.

C'est pour connaître les bienfaits de la paix dans l'indépendance nationale que les Genevois, au lendemain des guerres de l'Empire et de l'occupation étrangère, se soumirent à la constitution aristocratique de 1814. La crise passée et dès que les circonstances semblaient le leur permettre, ils se mirent à reconquérir petit à petit la liberté intérieure que cette loi leur avait fort étroitement mesurée. De conquête en conquête, ils finirent par reprendre le droit de se gouverner pleinement eux-mêmes, c'est-à-dire qu'ils s'organisèrent en démocratie. Mais toutes les fois que des troubles sociaux ou des menaces guerrières leur ont fait craindre la perte de biens encore plus précieux, ils se sont montrés prêts, comme aujourd'hui, à renoncer pour un temps à bien des libertés politiques et presque à la démocratie elle-même.

Pour ceux qui ne désespèrent pas de concilier l'exercice de ces libertés avec la jouissance de la sécurité, de l'ordre et de la prospérité, le devoir est clair. Il faut travailler à l'avènement d'un ordre international qui garantisse, autant qu'il est possible, la paix entre les nations dans le respect des droits de chacune. Et il ne faut pas attacher un moindre prix à un ordre national qui fasse des citoyens des administrateurs capables

et dévoués de la chose publique et qui leur permette à tous de connaître le bien-être matériel et la paix sociale, dans le respect de la liberté de chacun.

N'est-ce pas ainsi, du reste, que l'homme civilisé et conscient de sa dignité, tend à définir la justice ?

WILLIAM E. RAPPARD

professeur à l'Université de Genève

directeur de l'Institut universitaire de Hautes Etudes Internationales

L'AVÈNEMENT

DE LA

DÉMOCRATIE MODERNE

A GENÈVE

(1814-1847)



ALEX. JULLIEN, ÉDITEUR

GENÈVE

1942