Zeitschrift: Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire

Herausgeber: [s.n.]

Band: 26 (2019)

Heft: 1: Die Schweiz : eine Kulturtransfergeschichte = La Suisse : une histoire de transferts culturels

Artikel: Les allers-retours transatlantiques du référendum

Autor: Chollet, Antoine

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-825885

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: 02.07.2025

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

Les allers-retours transatlantiques du référendum

Antoine Chollet

La démocratie directe constitue l'un des piliers du discours nationaliste suisse, lequel l'a depuis le départ considérée comme l'expression du génie particulier de la nation et l'illustration idéale du *Sonderfall Schweiz*. Ses origines sont placées dans la tradition multiséculaire de la *Landsgemeinde* des cantons de Suisse centrale. La «plus vieille démocratie du monde» aurait donc inventé de toutes pièces les mécanismes référendaires qui influencent aujourd'hui si profondément ses pratiques politiques.

Or, l'histoire de l'apparition du référendum est à la fois plus compliquée et plus cosmopolite. Celui-ci a été inventé à la fin du XVIIIe siècle aux Etats-Unis pour la ratification des constitutions, avant d'être importé en France. On trouve en effet dans les différents projets de constitutions de l'An I la première apparition d'un veto populaire contre les législations votées par l'Assemblée nationale. Cette institution passera ensuite dans les cantons suisses, qui commenceront à la mettre en place selon des modalités variées dès les années 1830, avant qu'elle ne soit intégrée dans les constitutions fédérales de 1848 et 1874. Bien des histoires de la démocratie directe en Suisse escamotent les emprunts faits à l'étranger qui ont présidé à la mise en place des mécanismes référendaires au XIXe siècle.

Voilà pour l'importation, qui ne forme cependant que la moitié de cette histoire. Car les mécanismes instituée en Suisse dans le courant du XIXe siècle sont ensuite réexportés aux Etats-Unis à la fin du siècle. Les histoires de ce second transfert ne sont guère plus nombreuses que celles du premier, et aucune n'a été menée un peu systématiquement.[1] Dans notre contribution, il s'agira donc d'insister sur la dimension transnationale de l'histoire du référendum, une histoire qui doit s'écrire en France, aux Etats-Unis et en Suisse, mais aussi, et peut-être même surtout, *entre* ces trois espaces politiques.

Les origines du référendum aux Etats-Unis et en France

Le premier référendum de l'histoire se tient au Massachusetts en 1778 pour la ratification de sa Constitution. Sur cette innovation radicale, les travaux sont étrangement peu nombreux.[2] Richard Tuck a consacré la première étude théorique détaillée sur l'apparition du référendum aux Etats-Unis et en France, dans laquelle il relève notamment la chose suivante, qui permet sans doute d'expliquer la rareté des études sur la question: «But extraordinarily, there was no extensive discussion about its significance either in the General Court or the Massachusetts press. It seems that the General Court was simply agreeing with arguments that had been put forward by Massachusetts radicals during statewide discussions over what the new constitution should be.»[3]

Le New Hampshire suit l'année d'après, puis progressivement, dans un mouvement qui se poursuit jusqu'à la guerre de Sécession mais avec une intensité particulière durant l'ère jacksonienne, s'étend à tous les autres Etats à la seule exception du Delaware. Cela se traduit également par la ratification populaire d'amendements aux constitutions des différents Etats, le New Hampshire étant cette fois-ci pionnier.

L'invention du référendum constitutionnel semble donc en partie mystérieuse, et on ne trouve pas en tout cas de débats détaillés concernant sa mise en place durant la période révolutionnaire américaine, même si l'hypothèse centrale de Richard Tuck, à savoir la dissociation des notions de souveraineté et de gouvernement, est convaincante au niveau théorique. Il signale les penseurs qui ont guidé les démocrates radicaux du Massachusetts, au premier rang desquels il faut placer Rousseau et certains auteurs anglais des XVIIe et XVIIIe siècles, mais les références faites sur le moment ne sont pas très nombreuses et souvent peu précises, quand elles ne sont pas tout simplement fautives, certains acteurs commettant des contresens dans leur lecture des «classiques».

L'étude de l'apparition d'institutions de pouvoir populaire pose toujours des problèmes redoutables, notamment par les sources souvent incomplètes et parfois incertaines qui les accompagnent, et la rareté – voire parfois le caractère un peu fantaisiste – des constructions théoriques qui les soutiennent. Si le référendum constitutionnel s'impose au Massachusetts, il n'en sera pas de même dans d'autres Etats, y compris en Pennsylvanie, qui est pourtant l'une des anciennes colonies dont la Constitution est la plus démocratique (et à la rédaction de laquelle participe Thomas Paine entre autres).

Les débats américains seront repris en France, déjà avant la Révolution, par de nombreux acteurs, quoique 1789 va considérablement accélérer ces emprunts.[4] Andreas Auer le remarque lui aussi: «Du Nouveau-Continent, l'idée et l'institution du référendum constitutionnel ont traversé l'Atlantique pour être reçues, et bien

reçues, en France révolutionnaire.»[5] Il indique la liste des acteurs qui ont œuvré à cette réception: John Adams, Benjamin Franklin (qui fait traduire en français toutes les constitutions des Etats américains), Thomas Jefferson (ambassadeur à Paris de 1785 à 1789) et Thomas Paine (acteur clé de cette constellation révolutionnaire qui participe très activement aux débats constitutionnels américains et français). Comme le relève Tuck: «The first fully plebiscitary scheme appears to have been suggested by some future Girondins in the debates in September 1789 over the royal veto.»[6] Il n'est pas insignifiant que ce soient de futurs Girondins qui imaginent un tel référendum, car on en trouvera la première formulation concrète dans le projet de Constitution de l'An I, à laquelle on a précisément donné le nom de «Constitution girondine», pour l'essentiel rédigé par Condorcet (sans doute avec l'aide de Thomas Paine, bien que l'on n'ait retrouvé aucune trace matérielle de sa contribution).[7] Durant les années qui séparent 1789 de 1793, l'idée d'une consultation du peuple pour accepter les nouvelles constitutions est progressivement établie, même si la méthode exacte de ratification reste incertaine. La voix du peuple peut prendre de nombreuses formes, par exemple celle d'un acquiescement de la majorité des assemblées primaires, ou l'absence d'une opposition formulée selon certaines procédures. A ce stade, il convient également de rappeler que les forces les plus démocratiques dans ce contexte révolutionnaire français – les sans-culottes, les enragés, Babeuf plus tard – ne considèrent pas que le référendum soit l'institution centrale du pouvoir du peuple, et lui préfèrent le mandat impératif.[8]

Le projet de constitution rédigé par Condorcet prévoit plusieurs formes de référendum.[9] Les assemblées primaires peuvent pétitionner contre une loi et provoquer de nouvelles élections, ce qui constitue une forme de veto populaire. Un mécanisme similaire est prévu pour la révision de la Constitution, qui conduit à l'élection d'une Assemblée constituante et à la ratification de la proposition de cette dernière par référendum.[10] La Constitution montagnarde, ratifiée par le peuple en juillet 1793, raffine ces dispositifs en créant un véritable référendum législatif. Si un nombre spécifié d'assemblées primaires exprime son désaccord avec une loi votée par l'Assemblée nationale, la loi est refusée. Cette Constitution de l'An I ne sera jamais appliquée, mais il faut noter qu'à partir de cette date, toutes les nouvelles constitutions de la période révolutionnaire seront soumises au vote populaire. Dès l'Empire cependant, la France entrera dans une période de disette référendaire jusqu'à la ratification de la Constitution de la IVe République en 1946 (si l'on consent toutefois à éliminer les plébiscites de Napoléon III de la liste des consultations populaires authentiquement démocratiques).

C'est donc ailleurs qu'il faut aller chercher la suite de l'histoire du référendum et le développement de ces procédures originales, et c'est en Suisse que celles-ci sont d'abord importées.

L'importation en Suisse

Dans l'ancienne Confédération existait déjà une institution nommée le référendum, dans les ligues grisonnes et les dizains valaisans, qui consistait à faire valider les décisions par les communes.[11] Ce référendum n'entretient qu'un rapport d'homonymie avec son successeur qui, lui, n'apparaît en Suisse qu'au XIXe siècle.
L'importation du référendum au sens moderne du terme se fait en deux temps distincts. Le premier concerne la période de la République helvétique. Ces années représentent un moment d'intenses échanges culturels, politiques et institutionnels, qu'il serait réducteur de limiter à la seule contrainte militaire et politique exercée par la France comme l'a longtemps fait l'historiographie de cette période. La nouvelle Constitution, qui entre en vigueur en 1798, a été préparée par les révolutionnaires bâlois et le Directoire, avant même l'invasion de l'ancienne Confédération par les troupes françaises. Ce texte transcrit quelques-unes des institutions de la Révolution dans le contexte suisse, et le référendum Constitutionnel en fait partie. Le premier du genre a lieu en Suisse en 1802 pour accepter la deuxième constitution (laquelle n'entre toutefois jamais en vigueur, remplacée l'année suivante par l'Acte de Médiation rédigé par Bonaparte). Des personnages comme Peter Ochs, l'un des révolutionnaires bâlois, ou Frédéric-César de La Harpe, acteur majeur de la révolution dans le futur canton de Vaud, jouent un rôle déterminant dans cette greffe des idées américaines et françaises en Suisse.
Le second moment s'ouvre lors de la période de la Régénération, dans les années 1830. Une discussion historiographique s'impose ici, car les travaux sur les origines de la démocratie directe en Suisse divergent considérablement. Trois thèses s'affrontent traditionnellement, à laquelle il convient désormais d'en ajouter une quatrième. La première insiste sur le caractère indigène des mécanismes de démocratie directe et sur la continuité entre les institutions de l'Ancien Régime et celles qui apparaissent au XIXe siècle. C'est la thèse dite «continuiste», défendue par exemple par Theodor Curti, qui appuie le discours nationaliste suisse naissant. Celui-ci souligne ce qui rassemble les adversaires de 1847 plutôt que ce qui les divise. Si le référendum et les Constitutions fédérales de 1848 et 1874 sont les héritiers des *Landsgemeinden* du Moyen Age, alors l'opposition entre cantons réformés et catholiques n'est que superficielle dans l'histoire multiséculaire d'une nation suisse unie. La deuxième thèse décrit l'histoire politique suisse du XIXe siècle comme un mélange réussi entre les libertés de l'Ancien Régime et celles nées avec la Révolution française. C'est la *Verschmelzungstheorie*, défendue notamment par Fritz Fleiner et Ernst Gagliardi. Dans la recherche contemporaine, on pourrait classer les travaux d'Oliver Zimmer dans cette catégorie-là, tout comme ceux d'Andreas Suter ou la récente synthèse d'Olivier Meuwly.[12] Enfin, troisième explication, 1798 marque une rupture dans l'histoire suisse, car les nouvelles ins-

titutions n'empruntent rien à celles qui les ont précédées. Cette *Bruchtheorie* est par exemple exposée par Johannes Meyer en 1878.[13] J'ajoute qu'elle est également avancée par des penseurs catholiques réactionnaires comme Gonzague de Reynold, qui écrit à la fin des années 1920: «[Le démocratisme] s'inféoda des partisans de plus en plus déterminés dans les pays sujets, particulièrement dans ce Pays de Vaud, dans cette société lausannoise, mondaine, cosmopolite et cultivée, à l'affût de tout ce qui venait de l'étranger, et qui s'efforçait d'appartenir le plus possible à l'Europe pour appartenir le moins possible à Berne.»[14]

Dans la recherche contemporaine, on retrouve cette thèse, qui insiste sur l'influence de la France révolutionnaire dans le développement des mécanismes référendaires en Suisse, dans les travaux pionniers du constitutionaliste Alfred Kölz, tout comme dans ceux d'Andreas Auer ou d'Andreas Gross.[15]

Il existe désormais une quatrième explication historique, qui ne peut pas exactement être replacée dans les trois précédentes, et que l'on trouve exposée dans le dernier livre de Rolf Graber.[16] Il s'agit d'une théorie plébéienne de la démocratie directe, laquelle serait issue des révoltes populaires qui caractérisent les XVIIIe et XIXe siècles en Suisse. Comme la plupart des révoltes et des insurrections populaires, celles-ci demandent d'abord le retour d'anciennes libertés souvent idéalisées (le même phénomène s'observe aux Etats-Unis au moment de la guerre d'Indépendance) et se réfèrent à des institutions déjà existantes pour appuyer leurs revendications. Dans le cas de la Suisse, ce sont les *Landsgemeinden* qui jouent ce rôle, assemblées générales du peuple déjà préparées à accompagner des revendications de pouvoir populaire tout en conférant à ces dernières, par leur ancestralité, un surcroît de légitimité inconnu ailleurs.

Nous n'avons évidemment pas la place de discuter en détail la valeur de ces différentes théories et nous allons donc, puisque c'est le but de la présente contribution, nous intéresser spécifiquement aux emprunts étrangers et à la dimension transnationale de l'histoire de la démocratie directe, ainsi que le recommande Martin Schaffner.[17] Indiquons simplement que l'apparition des procédures référendaires d'abord dans des cantons qui, précisément, n'ont *jamais* connu de *Landsgemeinden* – Saint-Gall, Vaud, Argovie, Zurich, etc. – porte plutôt à considérer avec méfiance la thèse d'une continuité entre les institutions d'Ancien Régime et les droits populaires tels qu'ils se développent dans les cantons à partir des années 1830. L'intérêt des socialistes suisses pour les référendums[18] constitue un autre indice de la rupture considérable qui existe entre la «législation directe», comme on l'appelait alors, et les pratiques «démocratiques» d'Ancien Régime.

Le mouvement de la Régénération accouche de nouveaux instruments de démocratie directe. Cela commence à Saint-Gall en 1831 avec l'invention du veto, qu'Olivier Meuwly qualifie d'«acte révolutionnaire». C'est un système compliqué à utiliser et qui ne donne qu'un pouvoir très résiduel aux citoyens, mais il signale

une véritable rupture avec la pensée et la pratique des forces libérales en Suisse: «Le virage est inouï et c'est l'essentiel: tout retour vers une démocratie fermée à l'avis du peuple se révélera impossible.»[19]

Le mécanisme inscrit dans la Constitution saint-galloise, qui commande de rassembler une majorité des électeurs dans toutes les communes du canton, rappelle celui imaginé par les constituants français de l'An I. Kölz, tout en notant l'absence quasi totale de sources le démontrant, écrit que «les études consacrées au sujet ont certainement raison de supposer que ce droit populaire provient ‹sans aucun doute› de la Constitution montagnarde de 1793».[20] La proposition faite à la Constituante offre en effet des similarités frappantes avec cette dernière et l'orateur qui l'avance le premier fait d'ailleurs référence à une Constitution «de 1793» dans l'un de ses discours, comme le rappelle Kölz. Il est dès lors difficile de suivre complètement Bruno Wickli lorsqu'il écrit que «[d]as Sankt-Galler Veto war eine spezifisch schweizerische Antwort auf die Herausforderungen und Konflikte des frühen 19. Jahrhunderts»,[21] minimisant ainsi l'origine étrangère de cette idée de veto législatif. Quant à savoir pourquoi l'orateur n'indique pas explicitement cette origine, Kölz avance cette hypothèse, qui semble en effet la plus vraisemblable: «[...] du fait des violences qui avaient accompagné la Révolution française et de la propagande conservatrice et réactionnaire qui ne tarda pas à se déchaîner contre elle, il était *politiquement* peu recommandé de s'y référer explicitement, que ce fût vis-à-vis des libéraux de la ville de Saint-Gall ou des démocrates paysans, plutôt conservateurs.»[22]

Pour rendre compte de ce transfert, Kölz parle de manière suggestive de «réception tacite des idées révolutionnaires».[23] L'exemple saint-gallois permet d'évoquer une autre forme de transfert politique très fréquent en Suisse: celui qui fait progresser certaines innovations de canton en canton.[24] Ce sera le cas du veto, qui est adopté à Bâle-Campagne l'année suivante.

C'est dans le canton de Vaud que les mécanismes référendaires s'étendent encore. En 1845, la nouvelle Constitution cantonale prévoit un référendum facultatif et l'embryon d'un droit d'initiative de la part des citoyens. Pour Kölz là aussi, «les radicaux vaudois se sont inspirés directement du projet de Constitution de la Gironde»,[25] tout en en étendant la portée. Il signale notamment l'importance des émigrés français réfugiés en Suisse qui contribuent à faire connaître les institutions imaginées pendant la Révolution française, à l'exemple de Louis Blanc.

Le dernier exemple intéressant concerne le droit de révocation. Il est introduit pour la première fois dans le canton de Berne en 1846, où il ne peut frapper que des organes collectifs, gouvernement ou Parlement. Ici encore, Kölz y voit un lointain héritier des propositions révolutionnaires françaises. De manière générale, il décrit la Constitution montagnarde de l'An I comme un «modèle secret»[26] des débats constitutionnels helvétiques des années 1830 et 1840.

L'importation des idées françaises et leur propagation cantonale vont affecter le niveau fédéral en trois phases distinctes. La première concerne la première véritable Constitution nationale, rédigée et ratifiée en 1848. Elle consacre le référendum constitutionnel, à la fois pour les révisions générales et pour les amendements qui seraient votés par l'Assemblée fédérale. Celui-ci ne fait plus débat dans les cantons et est donc tout naturellement intégré à la Constitution fédérale. Contrairement au bicamérisme cependant, pour lequel la Constitution américaine sert de modèle explicite, les pratiques américaines pour la ratification des constitutions des Etats ne sont pas évoquées lors du débat constitutionnel de 1848. La deuxième phase introduit le référendum facultatif dans la nouvelle Constitution, d'abord en 1872 – mais le projet est alors refusé lors du scrutin populaire – puis en 1874. La troisième, en 1891, ajoute aux outils de démocratie directe l'initiative populaire, laquelle permet la révision partielle de la Constitution fédérale, alors que presque tous les cantons la pratiquent déjà.

Avant d'aller plus loin, il faut signaler que la mise en place progressive des mécanismes référendaires en Suisse se fait pour l'essentiel *contre* les forces démocratiques, dans une série de tentatives visant à les affaiblir tout en leur octroyant des concessions. On le voit clairement dans le cas saint-gallois, où le veto n'est qu'un faible outil en regard des revendications des campagnes qui demandaient l'institution d'assemblées communales (qu'elles nomment des *Landsgemeinden*). On le verra encore à Zurich en 1867, où les forces démocrates s'expriment notamment par la voix de Karl Bürkli, socialiste fourriériste adepte de la législation directe, dans la veine du Français Victor Considérant et de l'Allemand Moritz Rittinghausen.[27] Bürkli a passé quelques années à Paris avant la révolution de 1848, puis a émigré au Texas pour y fonder un phalanstère, tentative rapidement avortée qui le voit revenir à Zurich dès la fin des années 1850. On assiste donc là à une autre forme d'importation politique, mais il faut bien se garder de la confondre avec la précédente. Tout comme les forces les plus démocratiques de la Révolution française ne s'intéressent guère aux référendums, leurs héritières, à partir du milieu du XIXe siècle, sont séduites par des systèmes de législation directe qui permettraient de se débarrasser complètement des Parlements. L'histoire de la démocratie directe n'est donc pas linéaire, et si elle surgit des conflits et des révoltes, comme le montre bien Rolf Graber, elle est aussi le fruit de batailles législatives et constitutionnelles dans lesquelles s'affrontent des acteurs aux intérêts variés qui vont chercher des inspirations à l'étranger pour étayer leurs positions, qu'il s'agisse d'institutions établies comme le référendum constitutionnel américain ou de projets avortés comme les constitutions girondine et montagnarde de l'An I.

Retour aux Etats-Unis

Les mécanismes référendaires traversent une nouvelle fois l'Atlantique à la fin du XIXe siècle, mais dans l'autre sens cette fois-ci.[28] Sous la pression initiale du mouvement syndical et des populistes, les outils du référendum et de l'initiative vont progressivement être mis en place dans une partie des Etats fédérés. Le premier Etat à intégrer le référendum à sa Constitution est le Dakota du Sud en 1898, suivi dans les deux premières décennies du XXe siècle par près de la moitié des Etats, à commencer par ceux où le mouvement populiste a eu la plus grande force. Notons au passage que, si cette mise en œuvre est une victoire des populistes, c'est toutefois une victoire posthume puisque leur parti et le mouvement qui l'avait porté s'effondrent après l'élection présidentielle de 1896.[29] Le détail de cette conquête progressive de la démocratie directe aux Etats-Unis ne nous intéresse pas ici, mais l'influence de l'exemple suisse pour expliquer cette conquête doit en revanche être soulignée.

Selon Thomas Goebel, qui a consacré une étude très détaillée à l'émergence du référendum et de l'initiative dans les Etats américains, «Switzerland provided the original catalyst for the interest in the initiative and referendum in America».[30] Il signale notamment la prolifération d'écrits sur les institutions politiques suisses publiés aux Etats-Unis à partir des années 1880. Le point de départ semble être une série d'articles du juriste anglais A. V. Dicey sur la démocratie suisse publiée dans *The Nation* en 1886. Mais ce sont surtout deux ouvrages édités en 1892 qui ont, pour Goebel, un impact décisif sur la popularisation des mécanismes helvétiques de démocratie directe aux Etats-Unis. Le premier est rédigé par un syndicaliste, James W. Sullivan, alors que le second est publié par un journaliste, William McCrackan, sous la forme d'une histoire générale de la Suisse.[31] Le premier a effectué un voyage en Suisse en 1888, le second y a, lui, vécu plusieurs années. Ces premiers travaux vont être suivis par une avalanche de publications sur la Suisse jusque dans les premières décennies du XXe siècle. Si l'intérêt pour les pratiques suisses ne faiblit pas, Goebel note que la plupart de ces commentaires «often had little understanding of Swiss conditions and readily interpreted them through an American lens».[32] Ce qui fascine la plupart des observateurs dans le cas suisse, c'est son fonctionnement apparemment apaisé et régulé, plongeant dans une histoire multiséculaire. Leurs textes font référence au Moyen Age et aux *Landsgemeinden*, les reliant directement aux pratiques contemporaines. C'est particulièrement clair chez McCrackan qui, au final, ne consacre que quelques pages aux pratiques référendaires helvétiques mais dans lesquelles il insiste sur la nécessité de les importer aux Etats-Unis.[33]

La mention de l'origine suisse des mécanismes de démocratie directe répond à une volonté explicite des réformateurs progressistes, qui vont effectivement mettre en

place ces outils. Comme Goebel le note, «[r]eference to foreign models was an integral part of the political discourse of American progressivism».[34] Contrairement à ce que l'on observe en Suisse durant le XIXe siècle, la reconnaissance de l'emprunt est valorisée aux Etats-Unis et est utilisée comme un argument à part entière. On peut prendre à témoin un ouvrage de Henry Desmarest Lloyd, publié de manière posthume en 1908: *The Swiss Democracy*.[35] Lloyd est une célèbre figure populiste, journaliste et politicien, qui édite notamment en 1894 *Wealth Against Commonwealth*, un livre sur les grands trusts américains qui rencontre alors un immense succès. Après la défaite et la disparition du mouvement populiste, il effectue deux longs séjours en Suisse, en 1901 et 1902, et en ramène de nombreuses notes qui serviront à la publication de ce livre. Dans le dernier chapitre, «The Fruits of Democracy», il formule en quelque sorte les principes du transfert politique et institutionnel qu'il appelle de ses vœux: «[...] the forms of direct democracy which are blossoming in modern Switzerland can be taken as normal fruits of the common spirit of democracy, to be followed, not in slavish imitation but in free adaptation, by other nations following the same course of evolution.»[36] Ce sera bien cette «adaptation libre» préconisée par Lloyd qui sera suivie dans la mise en place des mécanismes de démocratie directe dans les Etats américains au début du XXe siècle.

Contrairement à McCrackan, Lloyd s'intéresse avant tout au fonctionnement de la démocratie en Suisse, dont il fait une description minutieuse, mais, comme son prédécesseur, il unifie les différentes institutions, les *Landsgemeinden*, l'autonomie communale et les référendums. Il se singularise en outre par son intérêt pour le socialisme en Suisse, auquel il consacre un chapitre entier (après son engagement populiste, il s'est lui-même rapproché du Socialist Party of America d'Eugene Debbs).[37] L'intérêt pour l'expérience suisse s'étend donc aussi à des franges relativement radicales du spectre politique américain, comme nous l'avons déjà vu avec Sullivan (dont le livre aura une influence sur l'AFL, l'American Federation of Labor, la grande fédération syndicale américaine qui se ralliera très tôt à la cause référendaire).

Finalement, évoquons un voyage transatlantique qui concerne plus spécifiquement le monde universitaire, puisqu'il s'agit de la parution, en 1912, de deux longs articles de William Rappard, alors professeur d'économie à Harvard, portant sur les instruments de la démocratie directe en Suisse. Publiés au milieu du mouvement d'adoption des procédures référendaires dans les Etats américains, ceux-ci contribuent à introduire ces questions dans le domaine de la science politique, tout en se prononçant très clairement pour la poursuite de ce mouvement. Davantage que d'autres, Rappard insiste sur la communication étroite entre les expériences américaine et suisse de la démocratie directe. Son premier article débute ainsi: «For over a century a continuous exchange of political ideas has been going on

between our two nations.»[38] Il continue en indiquant que «the first democratic movements in modern Switzerland were strongly inspired and influenced by the example of America».[39] Le chercheur suisse est donc l'un des rares à relever la lointaine origine américaine des référendums suisses. Les commentateurs américains dont nous avons parlé jusque-là ne la reconnaissent pas, inversant une fois encore le rapport aux institutions passées que l'on a pu observer en Suisse. Pour décrire cette influence transatlantique, Rappard parle d'un cas de «democratic contagion»,[40] qu'il décrit très en détail. C'est sur cet ultime pont entre la Suisse et les Etats-Unis que nous refermons cette histoire trop rapidement parcourue. On pourrait d'ailleurs suivre les trajectoires transatlantiques parallèles de la démocratie directe jusqu'à aujourd'hui, afin de montrer les effets différents et à certains égards opposés de mécanismes à l'origine presque identiques.[41]

Conclusion

Ces allers-retours entre les Etats-Unis et la Suisse, en passant par la France révolutionnaire, offrent une série d'exemples variés de transferts culturels et institutionnels, avec leurs oublis et leurs réinterprétations idiosyncrasiques, sur une période excédant un siècle.

Les acteurs individuels sont évidemment centraux dans ces transferts, qu'il s'agisse des révolutionnaires américains qui se trouvent en France avant et après 1789, des Suisses qui se familiarisent avec les idées révolutionnaires françaises à la fin du XVIIIe siècle, des avocats du veto, du référendum et de la législation directe qui puisent dans des sources variées l'inspiration de réformes politiques novatrices, ou finalement des voyageurs américains qui décrivent la Suisse à la charnière des XIXe et XXe siècles. Mais le contexte local, les conflits qui s'y jouent et les coalitions parfois très singulières qui se construisent ne peuvent être oubliés. C'est particulièrement vrai de la Suisse, où les équilibres de pouvoir sont toujours très précaires, et ça l'est encore plus des outils de démocratie directe, qui requièrent des majorités présentes et commandent d'anticiper les majorités futures.

Il faut souligner enfin l'extrême réticence des acteurs suisses à reconnaître les inspirations étrangères s'agissant des mécanismes de démocratie directe mis en place au cours du XIXe siècle. L'image tout uniment négative de la République helvétique et de ses inspirateurs français ou francophiles dans l'imaginaire historique de la Suisse en fournit bien sûr une explication, mais qui n'est pas suffisante. Songeons aux *Etudes politiques* de Numa Droz, conseiller fédéral radical qui, en 1882, écrit que «[l]a démocratie est de fondation en Suisse»,[42] reproduisant ainsi l'histoire fabuleuse de ladite démocratie en la faisant remonter aux tribus germaniques et aux assemblées médiévales. L'influence française est

admise en 1798, mais elle serait d'inspiration rousseauiste. On retrouve pareil escamotage dans la plupart des livres d'histoire à destination du grand public. Le contraste avec la situation américaine interroge, d'ailleurs. Les Etats-Unis connaissent eux aussi de vieilles institutions ressemblant aux *Landsgemeinden*, les *town meetings* de Nouvelle-Angleterre, et ceux-ci n'ont pas été utilisés pour légitimer la mise en place du référendum et de l'initiative. On peut d'ailleurs remarquer que, comme en Suisse, les Etats qui les connaissent employent peu le référendum. Cette dissimulation des sources utilisées dans le cas de la Suisse, cette exposition dans celui des Etats-Unis sont surprenantes. Face à ce qui reste aujourd'hui une énigme, une comparaison plus systématique de l'implantation du référendum en Suisse et aux Etats-Unis serait nécessaire.

Zusammenfassung
Die Volksabstimmung zwischen Amerika und Europa

Die Geschichte der Volksabstimmung ist deutlich kosmopolitisch geprägt. Erfunden wurde sie in den Vereinigten Staaten am Ende des 18. Jahrhundert. In Frankreich war sie in den Verfassungsentwürfen von 1793 vorgesehen, die aber nicht umgesetzt wurden. Anschliessend wurden in der Schweiz Volksabstimmungen durchgeführt. Ab 1831 existierten auf kantonaler Ebene verschiedene Formen (Veto, Volksinitiative, Referendum, Widerruf), auf Bundesebene wurden seit 1848 und vor allem von 1874 an Volksabstimmungen durchgeführt. Die in der Schweiz entwickelten Verfahren wurden dann am Ende des 19. Jahrhundert in die USA reimportiert. Die Schweizer Erfahrungen wurden dort nicht zuletzt in der Presse eingehend diskutiert und als Argument eingesetzt, um Reformforderungen zu bekräftigen, die auf die Einführung einer gesetzgebenden Volksabstimmung in den Bundesstaaten abzielten. In der Schweiz wurde die Entlehnung aus einem anderen Kontext weitgehend verschwiegen. Der Transfer von der Schweiz in die USA ist hingegen eindeutig. Dieser Beitrag betont die transnationale Dimension der Geschichte der Volksabstimmung, die sich zwischen Frankreich, den USA und der Schweiz abspielte.

(Übersetzung: Bianca Hoenig)

Notes

1 On en trouvera la synthèse la plus précise dans une courte section du livre de Thomas Goebel, *A Government by the People. Direct Democracy in America, 1890–1940*, Chapel Hill 2002, 29–35.
2 On consultera cependant: Gordon Wood, *The Creation of the American Republic, 1776–1787*, Chapel Hill 1969, 339–341; Andreas Auer, «Le référendum constitutionnel», in Andreas Auer (éd.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse. Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, Bâle, Francfort 1996, 85–89.
3 Richard Tuck, *The Sleeping Sovereign*, Cambridge 2016, 192.
4 *Ibid.*, 148 s.
5 Auer (voir note 2), 90.
6 Tuck (voir note 3), 151.
7 Voir Alfred Kölz, *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne. Ses fondements idéologiques et son évolution institutionnelle dans le contexte européen, de la fin de l'Ancien Régime à 1848*, Berne, Bruxelles 2006, 86–88.
8 Voir Daniel Guérin, *Bourgeois et bras-nus, Guerre sociale durant la Révolution française, 1793–1795*, Paris 2013 [1973]; Charles Reeve, *Le socialisme sauvage. Essai sur l'auto-organisation et la démocratie directe dans les luttes de 1789 à nos jours*, Paris 2018, 11–25.
9 Pour davantage de précisions, voir Anne-Cécile Mercier, «Le référendum d'initiative populaire. Un trait méconnu du génie de Condorcet», *Revue française de droit constitutionnel* 55 (2003), 483–512.
10 Tuck (voir note 3), 157.
11 Frank Schuler, «Das Gemeindereferendum in Graubünden», in Auer (voir note 2), 27–64; Olivier Meuwly, *Une histoire politique de la démocratie directe en Suisse*, Neuchâtel 2018, 20–21.
12 Voir en particulier: Oliver Zimmer, *A Contested Nation. History, Memory and Nationalism in Switzerland, 1761–1891*, Cambridge 2003; Andreas Suter, «Die Genese der direkten Demokratie. Aktuelle Debatten und wissenschaftliche Ergebnisse», *Revue suisse d'histoire* 62/3 (2012), 456–473 (1re partie) et 63/1 (2013), 104–116 (2e partie); Meuwly (voir note 11).
13 On trouvera les références complètes des différents auteurs évoqués ici dans le texte suivant, dont je m'inspire largement. René Roca, «Schweizerische Geschichtswissenschaft und Demokratieforschung», in René Roca, Andreas Auer (éd.), *Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen*, Zurich 2011, 3–5.
14 Gonzague de Reynold, *La démocratie et la Suisse. Essai d'une philosophie de notre histoire nationale*, Bienne 1934 [1929], 206–207.
15 Kölz (voir note 7); Auer (voir note 2); Andreas Gross, *Die unvollendete Direkte Demokratie. 1984–2015: Texte zur Schweiz und darüber hinaus*, Thoune 2016, 23–59.
16 Rolf Graber, *Demokratie und Revolten. Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz*, Zurich 2017.
17 Martin Schaffner, «Krise der Demokratie. Krise der Demokratiegeschichte», in Roca, Auer (voir note 13), 17–19.
18 Marc Vuilleumier, «Le courant socialiste au 19e et ses idées sur la démocratie directe», in Auer (voir note 2), 163–189.
19 Meuwly (voir note 11), 64.
20 Kölz (voir note 7), 338. L'auteur fait ici référence aux travaux de Reto Caratsch et de Riccardo Jagmetti.
21 Bruno Wickli, «Ländliche Volksbewegungen und der Durchbruch der direkten Demokratie im Kanton St. Gallen 1814–1831», in Roca, Auer (voir note 13), 219.
22 Kölz (voir note 7), 345.
23 *Ibid.*
24 On en trouve une description synthétique dans Meuwly (voir note 11), 66–85.

25 Kölz (voir note 7), 523.
26 *Ibid.*, 681.
27 Sur tout cela, on consultera Vuilleumier (voir note 18).
28 Andreas Auer, *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis*, Bâle, Paris 1989; Yannis Papadopoulos, *Démocratie directe*, Paris 1998, 33–36.
29 Sur l'histoire du populisme nord-américain, on consultera: Lawrence Goodwyn, *Democratic Promise. The Populist Moment in America*, New York 1976; Charles Postel, *The Populist Vision*, New York 2007.
30 Goebel (voir note 1), 30.
31 James W. Sullivan, *Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*, New York 1892; William McCrackan, *The Rise of the Swiss Republic. A History*, Boston 1892.
32 Goebel (voir note 1), 33.
33 McCrackan (voir note 31), 338–345.
34 Goebel (voir note 1), 31.
35 Henry Desmarest Lloyd, *The Swiss Democracy. The Study of a Sovereign People*, Londres 1908.
36 *Ibid.*, 255.
37 *Ibid.*, 184–207.
38 William Rappard, «The Initiative and the Referendum in Switzerland», in *The American Political Science Review* 6/3 (1912), 345.
39 *Ibid.*, 348.
40 William Rappard, «The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland», in *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 43 (1912), 114.
41 Outre Auer (voir note 28), mentionnons, sur la démocratie directe aux Etats-Unis: Joseph F. Zimmerman, *The Referendum. The People Decide Public Policy*, Westport 2001; Joseph F. Zimmerman, *The Initiative. Citizen Lawmaking*, New York 2014.
42 Numa Droz, *Etudes et portraits politiques*, Genève, Paris 1895, 5.