

Tirage au sort et politique

Une histoire suisse

Maxime Mellina

Aurèle Dupuis

Antoine Chollet



SAVOIR
SUISSE

Tirage au sort et politique

Savoir suisse

Le *Savoir suisse* a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Il publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Il s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Il vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Il représente, dans une Suisse en quête de sa destinée au 21^e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et il contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

Le *Savoir suisse* est une collection publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend : Robert Ayrton, politologue et avocat ; Olivier Babel, secrétaire général de LIVRESUISSE ; Julia Dao, chargée de communication, Genève ; Nicole Galland-Vaucher, professeure honoraire de l'Université de Lausanne ; Véronique Jost Gara, mathématicienne et rédactrice, vice-présidente du Comité ; prof. Jean-Philippe Leresche, Université de Lausanne, président du Comité ; Thierry Meyer, conseiller en communication, ancien rédacteur en chef de *24 heures*.

Membres fondateurs et honoraires : Bertil Galland, journaliste et éditeur ; Anne-Catherine Lyon, ancienne conseillère d'État (Vaud) ; Nicolas Henchoz, directeur EPFL+ECAL Lab ; Stéphanie Cudré-Mauroux, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne ; Jean-Christophe Aeschlimann, journaliste et conseiller en communication, Bâle ; Giovanni Ferro Luzzi, professeur à l'Université de Genève ; Eric Hoesli, professeur à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

La publication des volumes *Savoir suisse* est soutenue à ce jour par les institutions suivantes :

LOTÉRIE ROMANDE – FONDATION PITTET DE LA SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE VAUDOISE
– UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – FONDATION PHILANTHROPIQUE FAMILLE SANDOZ
– FONDATION LEENAARDS – FREDERIK PAULSEN

que l'Association « Savoir suisse » et l'éditeur tiennent ici à remercier.

La maison d'édition PPUR bénéficie d'un soutien structurel de l'OFFICE FÉDÉRAL DE LA CULTURE pour les années 2016-2020.

Projet réalisé avec le soutien de la CONFÉRENCE INTERCANTONALE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE DE LA SUISSE ROMANDE ET DU TESSIN - CIIP.

Tirage au sort et politique

Une histoire suisse

Maxime Mellina

Aurèle Dupuis

Antoine Chollet

SAVOIR
SUISSE

Conseillers scientifiques du *Savoir suisse* pour ce volume :
Biancamaria Fontana, Olivier Meuwly

Cet ouvrage paraît dans la série *Histoire*.

Chargé d'édition du *Savoir suisse* : *Christian Pellet puis Jean Rime*
Illustration de couverture : *Instruments électoraux bâlois pour la désignation
aux fonctions de l'État, de l'Université et des Guildes d'après l'ordonnance
du Ballot de 1688 (complétée en 1718 et 1740). Historisches Museum Basel /
photographie : Maurice Babey*
Maquette intérieure, couverture et mise en page : *Kim Nanette*
Impression : *Genoud Arts graphiques, Le Mont-sur-Lausanne*

Le *Savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires
romandes (PPUR), fondation scientifique dont le but est principalement
la publication des travaux de l'École polytechnique fédérale
de Lausanne (EPFL), des universités et des hautes écoles francophones.
PPUR, EPFL-Rolex Learning Center, CP 119, CH-1015 Lausanne,
info@savoirsuisse.org, tél. : +41 21 693 21 30 ; fax : +41 21 693 40 27.

www.savoirsuisse.org

Première édition, 2020

© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne
ISBN 978-2-88915-380-0

ISSN 1661-8939 (Savoir suisse)

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque
support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

- 1 La redécouverte d'une pratique oubliée _____ 7
Un intérêt croissant pour le tirage au sort • La cité athénienne
• Les républiques italiennes • La disparition du tirage au sort
• La Suisse, un laboratoire institutionnel
- 2 Sous l'Ancien Régime :
une lutte perpétuelle contre la corruption _____ 33
Une « singulière loterie » à Bâle • Des conflits entre familles
dirigeantes à Berne • Tirer au sort les magistrats au milieu
d'une assemblée de citoyens • La loterie à Glaris • Le sort
pour maintenir son pouvoir
- 3 Sous l'Helvétique et la Médiation :
face à la démocratie représentative _____ 61
La République helvétique: le tirage au sort à l'échelon
national (1798-1803) • Premières attaques contre le tirage
au sort • La Médiation : entre suffrage censitaire et tirage au
sort (1803-1813)
- 4 L'énigme de la disparition du tirage au sort _____ 83
Survivance ou disparition progressive? • La naissance de la
« démocratie représentative » • Compétence et mérite • La
liberté de choix • Division du travail et professionnalisation •
« Le triomphe de l'élection »
- 5 Les sens du tirage au sort _____ 103
L'impartialité du tirage au sort: pacifier la cité • Lutter
contre la corruption • Un tirage au sort égalitaire? • Peter
Ochs, ancien et moderne • Des effets concrets limités

6	Le tirage au sort contre la démocratie? _____	125
	D'un usage généralisé à l'oubli • Une procédure n'a pas de sens en elle-même • Un remède désespéré? • Conflit et pacification • Un outil à plusieurs facettes • Une utopie?	
	Glossaire _____	139
	Bibliographie _____	143

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier tout particulièrement Alexandre Fontaine et Nathalie Dahn-Singh, qui ont participé au projet de recherche « Expériences de tirage au sort en Suisse, 17^e-19^e siècles » financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) dont ce livre est issu, et qui ont tous les deux apporté une aide déterminante à sa réalisation. Ces remerciements s'étendent également à Béla Kapossy, Yves Sintomer et Biancamaria Fontana, qui ont fourni de précieux conseils durant son écriture.

LA REDÉCOUVERTE D'UNE PRATIQUE OUBLIÉE

Depuis une vingtaine d'années, un objet politique singulier a commencé à susciter de nouvelles recherches en théorie politique: le tirage au sort. Après des siècles d'oubli à peu près complet, celui-ci a en effet refait surface dans un nombre croissant de travaux, avant d'être repris par des militants, puis désormais par certains acteurs politiques. On lui prête quantité de vertus, et certains pensent même qu'il serait l'outil indispensable pour transformer un système politique en une véritable démocratie. Parmi les précurseurs principaux de cette redécouverte de l'usage du sort en politique figurent des auteurs comme Jon Elster (1989), Barbara Goodwin (2005 [1992]) ou Bernard Manin (1995). Dès la fin des années 1980 et le début des années 1990, ils ont montré l'intérêt d'une recherche plus approfondie sur le tirage au sort, en insistant notamment sur la richesse de ses utilisations historiques. Depuis, les études sur le sujet se sont considérablement développées, comme en témoigne le nombre élevé de publications parues ces dernières années.

Si la redécouverte de ces procédures est récente, leur usage est, lui, très ancien. Le premier cas documenté dans l'histoire européenne est celui de la cité

athénienne antique. Les autres exemples sur lesquels nous disposons de travaux détaillés concernent les républiques italiennes, et plus particulièrement Venise et Florence. On trouve également des pratiques de tirage au sort dans la Rome antique, dans certaines communautés religieuses ou dans les cités et États du Saint-Empire, mais son utilisation semble y avoir été plus marginale. En revanche, tout le monde ou presque a oublié qu'il a aussi existé de nombreuses utilisations du tirage au sort à des fins politiques dans l'histoire de la Suisse. Tel est l'objet de ce petit livre.

Un intérêt croissant pour le tirage au sort

Malgré la multiplication des recherches sur d'autres contextes, l'essentiel des discussions sur la sélection aléatoire repose encore sur les trois exemples canoniques d'Athènes, Venise et Florence. Comme nous allons le voir, ils illustrent certes des aspects importants du tirage au sort et leur contraste est instructif, mais ils sont aussi tous les trois très éloignés des expériences et des imaginaires politiques contemporains. Le danger de l'anachronisme est réel, résultant en l'occurrence de l'oubli des conditions sociales, politiques et économiques qui ont présidé à la mise en place de ces procédures et à leur fonctionnement. Le tirage au sort n'a pourtant jamais complètement disparu, et l'on peut en repérer quantité d'utilisations, encore aujourd'hui. Bien qu'on n'en trouve nulle part qui soient analogues à celles qui pouvaient s'observer à Athènes ou dans les républiques

italiennes, où la sélection aléatoire servait à désigner certaines des magistratures les plus importantes de la cité, le recours au tirage au sort traverse l'histoire politique, fût-ce à une échelle moindre.

L'une de ses utilisations les plus constantes concerne l'attribution de charges, de biens rares ou de droits d'usage. On trouve de tels cas un peu partout dans le monde, comme Elinor Ostrom (2010) l'a montré. Ce système est encore utilisé de nos jours pour l'attribution des *green cards* américaines (les permis de résidence aux États-Unis) ou pour l'accès à certains cursus universitaires, comme il l'avait été aux États-Unis pour le *draft* (la sélection des citoyens appelés à servir dans l'armée) au moment de la guerre du Vietnam.

On trouve encore l'usage du tirage au sort dans le principe du panel sélectionné pour constituer un échantillon représentatif, une fonction massivement utilisée pour les sondages d'opinion notamment. Une autre utilisation de plus en plus fréquente concerne la constitution de comités ou de jurys citoyens chargés de se prononcer sur certaines décisions politiques. C'est le cas des *Planungszellen* en Allemagne, des comités citoyens délibératifs tirés au sort imaginés au début des années 1970 par Peter Dienel. À peu près au même moment, Ned Crosby développe aux États-Unis une idée presque similaire, qu'il nomme le *citizens' jury*. Dans les deux cas, il s'agit de réunir un petit nombre de personnes pour discuter d'une question de politique publique, sur la base d'informations variées fournies par des experts et des militants afin de produire un rapport à destination des autorités

(Vergne, 2011). Dans les années 1990 aux États-Unis, James Fishkin « invente » quant à lui les « sondages délibératifs », qui reposent sur des principes similaires, mais rassemblent plusieurs centaines de personnes (Sintomer, 2019).

On peut également mentionner, parmi les expériences récentes, celle du G1000 en Belgique, imaginé par un groupe militant réuni autour de David Van Reybrouck (dont le livre *Contre les élections* est rapidement devenu un *best seller* parmi les ouvrages en faveur du tirage au sort). Entre 2011 et 2012, le G1000 a permis, à partir de panels de citoyens belges tirés au sort, d'identifier quelques grands thèmes (la sécurité sociale, le partage des richesses, l'immigration) sur lesquels un panel final de trente-deux personnes a émis des recommandations adressées au gouvernement.

On a parfois appelé ces différents comités des « mini-publics », car ceux-ci ont pour fonction de parvenir à des décisions si possible consensuelles en les accompagnant d'un surcroît de légitimité. Un autre usage, postérieur, de cette sélection aléatoire de groupes de citoyens consiste à réunir des conventions pour trancher des questions particulièrement conflictuelles. On peut songer ici à l'assemblée constituante chargée de réformer le mode de scrutin en Colombie-Britannique, dont les propositions ont été refusées par référendum en 2005 (faute de majorité qualifiée), ou à la convention irlandaise sur la légalisation de l'interruption volontaire de grossesse, qui a conduit à l'adoption de cette réforme contestée lors d'un référendum en 2018.

Il existe enfin des utilisations plus anecdotiques du tirage au sort, comme lorsqu'il faut trancher une égalité de voix dans une élection populaire, ainsi que cela se pratique en Suisse (les cas sont rares, mais pas inexistantes). Différents travaux récents sur le tirage au sort analysent de manière précise ces nouveaux usages, dont il faut rappeler qu'aucun d'entre eux ne conduit, pour le moment, à sélectionner des organes dotés d'un pouvoir décisionnel. On pourra en particulier se reporter aux travaux d'Yves Sintomer et Dimitri Courant (2019) ou de Gil Delannoi (2011).

En Suisse comme ailleurs, on observe un retour en force de la sélection aléatoire, quoique les exemples y soient presque exclusivement romands. Il faut sans doute mettre ce déséquilibre régional sur le compte de l'importation des discussions françaises, puisqu'on assiste ces dernières années, dans l'Hexagone, à un retour important des réflexions sur le sort en politique : que l'on songe à l'expérience de « Nuit debout » ou aux « Gilets jaunes ».

QUELQUES EXEMPLES RÉCENTS D'UTILISATION DU TIRAGE AU SORT EN SUISSE

- En 2012, l'association faïtière des étudiants de l'Université de Lausanne, la FAE, comptant plus de 10 000 membres, introduit le tirage au sort pour sélectionner la moitié des 46 membres de son assemblée des délégués. L'idée est de limiter les « conflits stériles » entre les partis politiques qui y étaient alors représentés et de permettre une plus grande égalité dans l'accès à l'assemblée en

supprimant la nécessité de faire campagne (Mellina, 2019). La pratique se poursuit aujourd'hui.

- À partir d'une critique de la composition sociologique du parlement fédéral, un collectif de citoyens baptisé GéNomi (Génération Nomination) est créé en 2015 pour « permettre un accès à tous sans discrimination aux fonctions publiques décisionnelles ». À cette fin, ils proposent de tirer au sort les 200 membres du Conseil national parmi toute la population suisse. Après une formation, les personnes sélectionnées siègeraient pendant quatre ans au parlement. Le collectif a été créé dans le but de lancer une initiative populaire fédérale pour modifier la Constitution dans ce sens. Lors des élections cantonales neuchâtelaises de 2017, deux militants rattachés au mouvement GéNomi et critiquant « l'élitisme et la ploutocratie au pouvoir dans nos démocraties » se sont présentés aux élections avec le slogan suivant : « Je ne souhaite pas être élu-e ». Ils veulent que les citoyens soient sélectionnés par tirage au sort, sans toutefois en préciser les modalités.
- À Bienne, en juin 2017, le mouvement en faveur de la démocratie participative Passerelle dépose, via ses deux élus, un postulat pour tirer au sort la moitié du Conseil de ville, composé alors de 60 membres. Le Conseil rejette sèchement la proposition et l'exécutif la juge contraire aux libertés fondamentales figurant dans la Constitution fédérale, puisqu'elle limiterait la liberté du vote des électeurs. Néanmoins, fort d'un écho médiatique très positif, le mouvement lance une nouvelle proposition lors des élections cantonales bernoises

de 2018 en déposant une liste à une seule candidate qui clame: « Si je suis élue, je cède immédiatement mon siège et nous organisons un tirage au sort parmi tous les citoyens pour l'attribuer. » Sa liste n'obtiendra que quelques centaines de voix aux élections.

- Lors des élections fédérales de 2019, un groupe vaudois nommé Transition citoyenne, s'inscrivant dans le sillage des revendications de la grève nationale des femmes du 14 juin 2019, critique la très faible représentativité du parlement fédéral, notamment la forte sous-représentation des femmes. Ce groupe organise un tirage au sort dirigé pour choisir les 19 candidates et candidats qu'il présente aux élections fédérales, en sélectionnant deux tiers de femmes et un tiers d'hommes. Le succès de sa liste a été limité (404 bulletins, représentant un score de 0,33 % des suffrages).
- En 2019, le millionnaire Adrian Gasser finance la récolte de signatures en vue d'une initiative populaire fédérale proposant de tirer au sort les juges du Tribunal fédéral. L'initiative « sur la justice » considère que les juges ne sont pas suffisamment indépendants des partis politiques. Contrairement aux mouvements dont nous venons de parler, cette initiative souhaite utiliser la fonction d'impartialité du tirage au sort bien plus que son caractère supposément démocratique. Déposé à la Chancellerie fédérale en août 2019 avec les 100 000 signatures requises, le texte propose que le Conseil fédéral désigne une commission d'experts chargée de présélectionner des candidats potentiels que le tirage au sort désignerait dans un deuxième temps. Les

- juges fédéraux désignés par la sélection aléatoire siègeraient alors sans autre limite que l'âge (68 ans).
- Enfin, le tirage au sort est utilisé au sein même des mouvements sociaux pour désigner temporairement des représentants ou pour répartir la parole. C'est le cas des jeunes militantes et militants de la Grève du climat, connus pour leurs manifestations pro-environnementales. En janvier 2020, plusieurs milliers de manifestants se réunissent à Lausanne pour fêter le premier anniversaire du mouvement en présence de la Suédoise Greta Thunberg. À cette occasion, le collectif annonce sa « candidature collective » à une élection complémentaire au Conseil d'État vaudois. Obligé de se plier aux règles institutionnelles qui interdisent les candidatures communes, le groupe désigne par tirage au sort une candidate qui les représente formellement, alors que les militants se rendent à tour de rôle dans les médias pour défendre leur programme. Portée par les mobilisations environnementales, la candidature de la Grève du climat obtient un excellent score dans cette élection (23 % des voix exprimées), face à une candidate libérale-radical très largement favorite et à deux autres candidatures indépendantes.

À l'exception de l'initiative sur les juges fédéraux, qui donnera lieu à une campagne nationale et à un possible, quoique peu probable, amendement de la Constitution fédérale, ces expérimentations sont restées pour le moment assez marginales en Suisse. Il faut noter qu'aucune d'entre elles ne fait de référence explicite à l'histoire des pratiques de tirage au

sort en Suisse. Le sort n'y est en outre jamais promu pour favoriser la délibération, mais est plutôt mis en avant comme un instrument méconnu de « démocratisation de la démocratie », ou même, parfois, comme un moyen d'instaurer une « vraie » démocratie. Le lien entre démocratie et tirage au sort est posé comme allant de soi, et les adversaires du second sont immédiatement rangés du côté des anti-démocrates et des partisans d'une oligarchie élective qui porterait abusivement le nom de démocratie. Or, les leçons que l'on peut tirer des usages réels du tirage au sort en politique viennent considérablement nuancer cette croyance et montrent que l'adoption de ce système s'est faite pour des raisons extrêmement diverses et rarement liées à des considérations démocratiques ou égalitaires.

Cependant, pour mieux comprendre les sens possibles du tirage au sort, mais aussi pour prendre la mesure de la diversité de ses usages et de l'importance du recours qui y a été fait par le passé en des endroits très différents, il est nécessaire de faire un peu d'histoire, en remontant au premier exemple documenté, la cité athénienne antique. Cette chronique ayant déjà été maintes fois écrite, nous nous inspirons, pour ce préambule, des travaux pionniers de Bernard Manin (1995), Oliver Dowlen (2008) et Yves Sintomer (2011).

La cité athénienne

C'est par souci chronologique que nous ouvrons ce rapide examen historique en présentant les procédures de tirage au sort à Athènes. Nous ne saurions en effet trop insister sur ce qui distingue cette

expérience de celles qui suivront : usage radicalement démocratique dans une cité politisée de part en part dans le premier cas, moyen pragmatique de répartir les postes de pouvoir au sein de régimes oligarchiques dans les autres. La cité athénienne doit donc être considérée pour ce qu'elle est dans l'histoire politique : une exception radicale.

Il aura fallu attendre la redécouverte à la fin du 19^e siècle d'un texte attribué à Aristote, la *Constitution des Athéniens*, pour que l'on comprenne mieux le fonctionnement du tirage au sort dans l'Athènes antique. Bien que sa place dans les institutions de la cité fasse débat depuis longtemps et que son sens exact soit encore disputé de nos jours, les travaux à son sujet sont maintenant assez précis. On doit en particulier au grand helléniste danois Mogens Hansen d'en avoir offert une synthèse admirable (Hansen, 2009).

Durant les 5^e et 4^e siècles avant notre ère, après les réformes démocratiques introduites par Cléisthène en 508, quelques-unes des institutions centrales de la cité athénienne commencent à utiliser le tirage au sort, qui n'est alors qu'un instrument parmi d'autres au sein de l'extraordinaire ensemble de mécanismes qui structurent la vie politique à cette époque. Il ne désigne pas les détenteurs du pouvoir suprême, qui appartient à l'assemblée (*l'ekklèsia*), mais il est utilisé comme un moyen de répartir le pouvoir au sein du corps civique. Comme l'helléniste Jean-Pierre Vernant l'a souvent répété, à Athènes, le pouvoir est placé au centre de la cité afin que personne ne puisse se l'approprier. Il est à tout le monde car il n'appartient à personne en propre.

Si les citoyens athéniens (mâles nés de citoyens athéniens) ne représentent qu'entre 10 et 20 % de l'ensemble de la population de l'Attique – le reste étant constitué des femmes et des enfants athéniens, des *metokoï* (étrangers) et des esclaves –, le corps civique compte tout de même entre 30 000 et 50 000 personnes. Organiser des institutions politiques auxquelles peuvent participer des dizaines de milliers de citoyens impose d'autres contraintes que dans un régime répartissant le pouvoir entre quelques dizaines ou centaines d'individus, comme le faisaient les cités oligarchiques grecques. De plus, tout minoritaires que sont les citoyens dans la cité, le corps civique compte en son sein des paysans, des artisans, des petits commerçants et présente ainsi une image variée des différentes classes sociales présentes dans la ville. Athènes n'est donc pas une cité peuplée de citoyens oisifs et fortunés faisant travailler un prolétariat d'esclaves à sa place, comme on l'a parfois présentée.

On peut schématiquement y distinguer trois utilisations principales du tirage au sort. La première, la plus importante, touche aux jurys. Ceux-ci décident des affaires qui concernent la cité tout entière et ne se prononcent ni sur les crimes de sang (dont le jugement revient à l'Aréopage, assemblée d'anciens), ni sur ce que nous qualifierions aujourd'hui de justice civile, la plupart du temps réglée par des arbitrages privés à l'aide d'un tiers neutre. Les affaires tranchées par les jurys athéniens sont donc des affaires *publiques*. De ce fait, les jurys sont l'un des lieux politiques les plus importants de la cité. Des

procès ont lieu à peu près deux cents jours par an et ils rassemblent des centaines de jurés, parfois plus de mille. Ceux-ci sont tirés au sort parmi les 6000 membres de l'Héliée (le collège des jurés potentiels, lui-même tiré au sort chaque année). Le matin des procès, les Héliastes qui le souhaitent et le peuvent se présentent à l'Agora avec leur plaque portant leur nom (une *pinakia*), que des magistrats vont introduire dans l'une des « machines » à tirer au sort, appelées *kleroteria*. Celles-ci permettent de sélectionner aléatoirement, à l'aide de cubes blancs et noirs, les centaines de jurés avec une grande rapidité, puis de les répartir dans les différents procès qui se tiennent durant la journée. Comme elle est rémunérée, la fonction de juré est particulièrement appréciée des catégories les plus pauvres de citoyens.

Le deuxième usage du sort à Athènes consiste à désigner dans chacun des *dèmes* (circonscriptions administratives) de la cité les membres du Conseil (la *Boulè*) et leurs suppléants, lesquels vont y siéger durant un an, un mandat qui n'est pas renouvelable. Les 500 membres de la *Boulè* sont divisés en dix groupes de cinquante membres représentant les « tribus » athéniennes. À tour de rôle et selon un ordre aléatoire, chacune des tribus est en charge des affaires courantes et, durant cette période, l'un de ses membres sera tiré au sort à chaque coucher de soleil pour occuper la fonction d'épistate, c'est-à-dire de « chef de l'État ». Il ne l'occupe que vingt-quatre heures et détient pendant ce temps le sceau de la cité et les clefs de son trésor. Chaque citoyen ne peut exercer cette fonction qu'une seule fois dans sa vie.

Enfin, le troisième usage concerne les fonctions exécutives, à savoir les responsables de certaines administrations. Des quelque 700 magistratures de la cité occupées par des citoyens (de nombreuses autres l'étaient par des esclaves), environ 600 sont tirées au sort. Elles sont en règle générale collectives et assurent surtout une activité de contrôle. Les autres sont électives, car on admet qu'elles requièrent des compétences spécifiques. Parmi elles figurent les dix postes de stratèges, à savoir les chefs de l'armée, l'une des fonctions les plus importantes de la cité. Ils sont élus chaque année et leur mandat est renouvelable.

Il faut noter que, dans les trois usages que nous venons d'évoquer, les citoyens décident eux-mêmes de se présenter aux différents tirages au sort. Celui-ci a donc un caractère *volontaire*, et repose la plupart du temps sur un principe de rotation. Seuls les candidats peuvent être tirés au sort, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes d'effectifs à certains moments et pour certaines magistratures.

Dans les textes politiques athéniens, on trouve, davantage que des justifications du tirage au sort, l'expression d'une équivalence indiscutée entre le sort et la démocratie. Dans ses *Histoires* rédigées au milieu du 5^e siècle, Hérodote met cette description du gouvernement démocratique dans la bouche d'un orateur : «Le magistrat s'y élit au sort; il est comptable de son administration, et toutes les délibérations s'y font en commun.» On retrouve la même évidence dans la *Politique* d'Aristote, écrite un siècle plus tard, où l'on peut lire qu'«il est considéré

comme démocratique que les magistratures soient attribuées par le sort et comme oligarchique qu'elles soient électives» (il faut préciser ici qu'Aristote, défenseur d'une constitution mixte, appelle de ses vœux un régime qui combine les deux méthodes).

Dans les institutions politiques athéniennes, le sort sert avant tout à garantir l'égalité (*l'isonomia*) entre les citoyens, et c'est en ce sens qu'il peut être qualifié de démocratique. On ne peut oublier toutefois qu'il s'adosse à un ensemble d'institutions favorisant la participation populaire, à un espace public vivant et actif et à une politisation généralisée de la société. L'écart qui sépare l'Athènes antique des régimes politiques actuels incite à la prudence quant à la possibilité d'y importer ses institutions. Le philosophe et penseur de la démocratie Cornelius Castoriadis (1922-1997) parlait à raison d'un *germe* à trouver dans les institutions athéniennes, mais en aucun cas d'un modèle à imiter, et encore moins d'un mode d'emploi à suivre pour démocratiser nos sociétés (Castoriadis, 1999).

Il existe d'autres exemples antiques d'utilisation du tirage au sort, dans d'autres cités grecques d'abord, puis dans la Rome républicaine. Dans ce dernier cas, l'utilisation du sort est plus limitée et poursuit d'autres objectifs, notamment religieux, mais les spécialistes sont néanmoins en train d'en redécouvrir l'importance (voir les études rassemblées dans Lopez-Rabatel et Sintomer, 2019 : 117-194).

Le tirage au sort a également agité les esprits chrétiens, puisque de nombreux exemples figurent dans la Bible, notamment dans l'Ancien Testament.

La pratique est encore répandue dans les différentes communautés chrétiennes durant le Moyen Âge, avant que Thomas d'Aquin n'en condamne certaines formes au 13^e siècle. Au début du 17^e siècle, le théologien anglican Thomas Gataker consacre un ouvrage entier à la question (*Of the Nature and Use of Lots*), dans lequel il prend ses distances avec la doctrine thomiste. Il y distingue les usages légitimes de la sélection aléatoire (parmi lesquels il range non seulement la sélection de magistrats, y compris ecclésiastiques, mais aussi les loteries et jeux de hasard) et ses usages blasphématoires (divinatoires, notamment).

Les républiques italiennes

Ce sont néanmoins les républiques italiennes qui constituent le principal foyer d'utilisations du sort en politique à la fin du Moyen Âge et au début de l'époque moderne. Dès les 12^e et 13^e siècles, il y accompagne le développement du mouvement communal, durant lequel les villes acquièrent progressivement une forme d'autonomie politique. L'origine de cette pratique est en grande partie mystérieuse, car elle ne semble pas avoir été inspirée par les exemples antiques. Si de très nombreuses cités l'intègrent dans leurs institutions, deux d'entre elles sont demeurées exemplaires à ce titre : Venise et Florence. Elles forment d'ailleurs entre elles une opposition intéressante, dans la mesure où les utilisations qu'elles en font l'une et l'autre sont assez éloignées.

Venise instaure en 1268 une procédure incorporant le tirage au sort pour la désignation de son principal magistrat, le doge. Elle l'utilisera jusqu'à sa chute en 1797, ce qui en fait l'utilisation la plus durable entre toutes, puisqu'elle couvre plus de cinq siècles. Maud Harivel (2019) a décrit en détail les différentes procédures électorales vénitiennes, qui sont d'une redoutable complexité. Les principales fonctions de la cité sont attribuées par une succession compliquée de tirages au sort et d'élections (un groupe tiré au sort au sein du Grand Conseil élit un collège, dans lequel on tire ensuite au sort des conseillers qui éliront un nouveau collège, et ainsi de suite). Bien davantage qu'un moyen censé assurer une incertitude maximale quant au résultat final, cette procédure sert prioritairement à se prémunir contre les brigues (les intrigues secrètes de factions visant à conquérir le pouvoir) et à garantir la répartition du pouvoir entre les principales familles de la noblesse vénitienne, en empêchant que l'une d'entre elles ou une alliance étroite de quelques-unes ne devienne hégémonique.

Toute la procédure ne concerne, il faut le préciser, que les membres du Grand Conseil. Cela représente, au faîte de la puissance vénitienne, environ 3000 hommes, alors que la population totale avoisine les 100 000 habitants. Si tous les membres du Grand Conseil ne sont pas richissimes, comme l'avait relevé Rousseau, il s'en faut de beaucoup pour qu'on puisse considérer qu'ils forment à eux seuls un peuple. La cité de Venise est finalement une oligarchie très resserrée, d'autant plus que

l'accès de nouvelles familles au Grand Conseil a été fermé dès 1297.

La ville n'en fascine pas moins les observateurs de l'Europe entière par sa stabilité. Parmi eux, James Harrington, l'un des grands penseurs politiques de la Révolution anglaise, lui consacre plusieurs textes et s'en inspire pour son plan de cité idéale, l'*Oceana* (publié en 1656). Il y fait un usage important de procédures inspirées de la république vénitienne, notamment le tirage au sort. Nous verrons dans le chapitre suivant que cette influence s'étendra également à la Suisse dès le 17^e siècle.

La république de Florence utilise elle aussi intensivement le tirage au sort, du 14^e au début du 16^e siècle, mais dans un contexte social et politique complètement différent. Florence est une ville de corporations fortement hiérarchisées, ce qui provoque régulièrement des troubles. On peut notamment mentionner la révolte des Ciompi en 1378, soulèvement des ouvriers de la laine contre les principales corporations qui tentent de les exclure du pouvoir, dont Machiavel donne une description saisissante dans ses *Histoires florentines* au début du 16^e siècle. C'est donc une cité très conflictuelle au Moyen Âge, qui connaît de grandes variations institutionnelles entre le 13^e siècle et l'instauration du duché de Toscane en 1530. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre son utilisation du tirage au sort, qui se transforme au gré des révolutions et des soubresauts politiques.

La procédure la plus fréquente est ici aussi un mélange d'élection et de tirage au sort. Mais, contrairement aux usages de Venise, le vote nominatif sert

à sélectionner les candidats jugés aptes à occuper un poste (c'est l'institution du *squittinio*), puis le sort désigne, parmi ces candidats, les personnes qui vont occuper les différentes fonctions. Les magistratures les plus importantes sont sélectionnées ainsi, de la Signoria, le gouvernement collégial de la cité composé de neuf membres siégeant pendant deux mois, aux gonfaloniers, qui sont les chefs des quartiers.

L'usage florentin dénote une sensibilité à la dimension égalitaire du tirage au sort, en un sens social qui est totalement absent à Venise. Cela s'explique sans peine par l'écart entre le corps civique très divers que l'on trouve à Florence, composé de marchands et d'artisans dont certains sont pauvres, et un Grand Conseil relativement homogène à Venise, composé d'aristocrates clairement distincts du reste de la population. La meilleure illustration de cet égalitarisme du sort se trouve dans un extraordinaire dialogue imaginaire écrit par l'historien et homme politique François Guichardin au début du 16^e siècle (Guicciardini, 2009). Alors que le premier orateur, dans lequel on peut reconnaître l'auteur lui-même, place la bonne gestion de la cité au-dessus de la participation populaire, ce qui suppose d'en laisser le soin aux plus compétents, le second orateur défend la procédure florentine, car elle permet selon lui de compenser les mauvaises fortunes de la naissance et de la vie. Les citoyens défavorisés, écrit-il, parlent la même langue, ont «autant d'esprit et de sentiment» et peuvent, comme quiconque, prétendre aux charges publiques. Ce dialogue oppose donc très clairement un partisan du *governo stretto* (le pouvoir

resserré, oligarchique), favorable à l'élection au nom de la compétence et de la stabilité, à un partisan du *governo largo* (le pouvoir élargi, populaire ou démocratique, bien que le terme n'apparaisse pas dans le texte de Guichardin), soutenant le tirage au sort au nom de l'égalité et de la participation.

Les mécanismes de tirage au sort disparaissent à Florence en même temps que la république, en 1530. Au-delà de cet exemple classique et de celui de Venise, d'innombrables collectivités politiques recourent au tirage au sort pour désigner leurs magistrats entre la fin du Moyen Âge et la fin de l'époque moderne. Ces exemples ne se limitent pas à l'Italie, puisque l'on en trouve également dans certaines villes françaises comme dans de nombreuses cités impériales. Les recherches les plus récentes tendent plutôt à montrer que ce mode de désignation, loin d'être exceptionnel, a été en réalité très largement répandu pendant des siècles.

La disparition du tirage au sort

À la fin du 18^e siècle se produit une curieuse amnésie collective. Le tirage au sort disparaît des discours politiques ainsi que des rares collectivités où il était encore utilisé. Lors des révolutions américaine et française, on n'en trouve presque aucune mention et, lorsque certains acteurs, orateurs ou publicistes cherchent à l'introduire dans les nouvelles institutions, ils sont en général largement ignorés. De la même manière, si les penseurs de la politique moderne, que l'on songe à Harrington, ou, plus tard,

à Montesquieu ou à Rousseau, parlent encore, fût-ce lapidairement pour les deux derniers, du tirage au sort, leurs successeurs presque immédiats abandonnent complètement ce thème.

Une disparition aussi rapide ne peut qu'étonner, d'autant plus que les légitimations avancées par Guichardin dans le dialogue mentionné plus haut – liberté, égalité, participation populaire – auraient été susceptibles de séduire certains des acteurs des révolutions en question, notamment dans leurs marges radicales et démocratiques. Depuis l'ouvrage fondateur de Bernard Manin (1995), les spécialistes s'interrogent sur les raisons de cette éclipse.

Pour comprendre cet apparent paradoxe, il faut rappeler que les régimes qui se mettent en place à la fin du 18^e siècle aux États-Unis comme en France ne sont pas conçus pour être des démocraties (Dupuis-Déri, 2013). Leurs promoteurs ne cherchent pas à donner le pouvoir à tous, mais à en réserver l'accès aux «meilleurs». Ce ne sont pas les exemples d'Athènes ou de Florence qui les intéressent, mais plutôt celui de Rome et, avec lui, toute la tradition du républicanisme aristocratique. Cependant, comme nous l'avons vu avec le cas vénitien, le tirage au sort n'est pas incompatible avec une telle conception du pouvoir, bien au contraire. Il est donc surprenant que le tirage au sort n'ait pas été intégré aux différentes constitutions de l'époque – même si, nous le verrons, la Suisse constitue à cet égard une exception – et qu'il soit presque totalement passé sous silence durant cette période de profondes transformations institutionnelles. Toutefois, selon l'hypothèse

avancée par Bernard Manin, les Lumières auraient enraciné l'idée qu'un pouvoir légitime est un pouvoir auquel les citoyens ont *consenti*. Or, il n'est pas de mécanisme plus éloigné du consentement au pouvoir et à ses détenteurs que le tirage au sort ; son principe en est même rigoureusement inverse.

D'autres évolutions permettent de comprendre pourquoi le tirage au sort n'a pas refait surface. L'apparition des partis politiques et la légitimation des conflits qui les opposent, accompagnées de la professionnalisation progressive des acteurs politiques, ont aussi contribué à l'obsolescence du tirage au sort. De manière générale, l'avènement des régimes représentatifs contemporains se fait contre l'imaginaire politique qui avait établi et maintenu les mécanismes de tirage au sort sous l'Ancien Régime.

La seule exception concerne un domaine distinct de ceux du gouvernement et de la législation : les jurys populaires. L'histoire de ces institutions judiciaires, apparues dans l'Angleterre du 18^e siècle, doit être distinguée de celle du tirage au sort que nous venons de présenter. Les premiers jurys apparaissent dans l'espace atlantique (Angleterre, France, États-Unis) au moment où le tirage au sort servant à désigner des magistrats ou des gouvernants disparaît, et ils se développent dans des communautés politiques différentes. Il importe également de relever que les compétences visées dans un jury d'assises ne sont pas les mêmes que celles valorisées dans un gouvernement représentatif. Si l'on recherche l'impartialité et l'interchangeabilité des jurés dans le premier cas, le système

représentatif est fondé sur le choix des programmes défendus par les acteurs et les partis politiques.

La Suisse, un laboratoire institutionnel

Un cas historique vient pourtant troubler l'histoire du tirage au sort que nous venons de brosser à grands traits. Il s'agit de la Suisse, ou plutôt des communautés qui allaient plus tard la constituer. Comme on pourra le voir dans les chapitres suivants, l'histoire suisse regorge en effet d'utilisations politiques du tirage au sort qui permettent de porter sur cette pratique un éclairage renouvelé et extrêmement fécond. Du 17^e au 19^e siècle, de nombreuses collectivités appartenant à ce qui forme aujourd'hui le territoire suisse y ont recouru, que ce soit dans des cités patriciennes comme Berne ou Fribourg, dans des cités corporatives comme Bâle ou Schaffhouse, dans des cantons « démocratiques » comme Glaris ou Schwytz, ou encore dans des pays alliés comme la ville de Genève (chapitre 2). Ces pratiques d'Ancien Régime suscitent des discussions au moment de la fondation de la Suisse comme proto-État à la fin du 18^e et au début du 19^e siècle, c'est-à-dire durant les périodes de la République helvétique et de l'Acte de Médiation (chapitre 3), avant que le début de la Régénération en 1830-1831 ne mette définitivement fin à l'utilisation du tirage au sort dans les cantons suisses (chapitre 4). Après le tableau chronologique de ces continuités et de ces ruptures, les deux derniers chapitres proposeront une réflexion plus synthétique sur les enseignements que l'on

peut tirer de cette longue mise en pratique du tirage au sort (chapitre 5) et sur les enjeux qu'elle permet de problématiser dans les débats actuels sur ses nouveaux usages (chapitre 6).

Malgré la richesse de ces emplois, l'étude du tirage en sort en Suisse est pourtant restée longtemps un angle mort de la recherche. L'historiographie helvétique s'y est très peu intéressée, à l'exception de rares travaux qui sont pour la plupart déjà anciens. Il a fallu attendre la floraison d'études sur l'histoire du tirage au sort dans d'autres contextes, ces dernières années, pour convaincre les historiens de se pencher à nouveau sur son institutionnalisation en Suisse, et leurs premières découvertes sont très instructives. De leur côté, les spécialistes du tirage au sort ne se sont eux-mêmes guère montrés plus disert sur ces exemples et c'est regrettable, car la Suisse présente des caractéristiques tout à fait exceptionnelles à cet égard. Elle offre tout d'abord une grande variété d'usages sur un territoire relativement limité, avec des emprunts et des transferts fascinants entre les villes et les cantons. Alors que les royaumes et empires européens sont pour la plupart en train de se structurer en États centralisés, le caractère assez archaïque de sa structure politique a sans doute facilité ce développement. C'est également l'un des derniers espaces du continent où le tirage au sort est largement utilisé, ce qui mérite en soi que l'on s'y intéresse. Cette persistance comparativement tardive explique que des discussions explicites assez développées autour de ce mode de désignation aient eu lieu en Suisse au moment de sa disparition, ce

qui permet d'éclairer quelque peu le « mystère » de sa désaffection. Ces usages mettent également en lumière tout un pan de l'histoire suisse et de l'organisation très particulière des communautés qui la composaient sous l'Ancien Régime. Ils incitent enfin à replacer cette histoire dans un contexte européen qui seul permet de lui donner un sens.

On s'étonnera enfin que nous utilisions à peu près exclusivement le genre masculin pour parler des expériences politiques suisses dans les pages qui suivent. Il faut se rappeler que la politique institutionnelle dans les républiques suisses d'Ancien Régime est réservée aux hommes et que les femmes en sont soigneusement tenues à l'écart. Peut-être faut-il signaler qu'il en a été ainsi au niveau fédéral jusqu'en 1971. Ce n'est que tardivement que la politique officielle, celle des parlements et des compétitions électorales, celle des gouvernements et des tribunaux, s'est ouverte aux citoyennes. Elles avaient évidemment fait de la politique avant, n'attendant pas l'autorisation des pères, frères ou maris pour défendre leurs idées publiquement, mais elles ont dû se battre pendant des décennies pour obtenir le droit de participer à égalité aux décisions sur les affaires de la collectivité, ne faisant sauter le dernier bastion qu'en 1991, grâce à un recours devant le Tribunal fédéral qui contraignit enfin la *Landsgemeinde* d'Appenzell Rhodes-Intérieures à accepter la participation des femmes. Il ne faut donc jamais oublier que l'histoire de la Suisse s'est toujours écrite au détriment de parties parfois très nombreuses de la population. Cela ne doit pas conduire à invalider les expériences démocratiques

qui s'y sont développées, mais plutôt à en indiquer le caractère toujours inachevé.

QUELQUES REMARQUES SUR LA MÉTHODE

Nous l'avons dit, l'histoire de la Suisse s'est peu intéressée aux usages du tirage au sort. Les rares exceptions récentes ne concernent que l'échelle cantonale (Stauffacher, 1989; Landolt, 2007; Weber, 2018; Barat, 2018). Cet ouvrage s'appuie donc pour l'essentiel sur des sources inédites. Afin de découvrir quand, comment et pourquoi le tirage au sort a été utilisé en Suisse, nous avons dû consulter à la fois des sources officielles (les archives des villes et cantons suisses, les archives fédérales) et des sources non officielles (correspondances privées, récits de voyage, presse, pamphlets). Les secondes se sont avérées décisives lorsque les sources officielles manquaient (notamment au 17^e siècle).

Pour ce qui concerne les villes et cantons de l'ancienne Confédération (17^e-18^e siècles), plusieurs documents officiels ont été utilisés : des projets de loi, des ordonnances, des retranscriptions de prises de position, ainsi que des protocoles, parfois rédigés en *Kurrentschrift* (ancien alphabet germanique). Nous avons par exemple retrouvé des listes avec les noms des candidats participant aux tirages au sort. Les procès-verbaux de la ville de Bâle en font mention, tandis que ceux de Berne n'en contiennent pas. Aux Archives cantonales de Glaris, nous avons retrouvé les listes des centaines de citoyens prenant part aux tirages au sort. Par ailleurs, différentes correspondances privées ont été utilisées (Jean Bernoulli,

Johannes Scheuchzer, Albrecht von Haller), ainsi que des récits de voyage (Désiré Raoul Rochette, Léopold Curti, Abraham Stanyan), afin de déterminer précisément le fonctionnement des procédures, mais aussi pour évoquer la portée symbolique du tirage au sort. Les *Landsgemeinden* ont par exemple suscité de nombreux récits au fil des siècles, que nous avons utilisés dans notre enquête.

Pour les institutions de la République helvétique, nos recherches se sont déroulées aux Archives fédérales, créées en 1798 lors de l'instauration du premier État centralisé en Suisse. Plusieurs sources ont été mobilisées, notamment les dix volumes de l'*Actensammlung aus der Zeit der helvetischen Republik*, dont la publication a débuté en 1886 sur mandat du Conseil fédéral. Des procès-verbaux ainsi que des rapports de commissions ont aussi été utilisés. En complément, nous avons consulté les correspondances des principaux acteurs de cette période (Peter Ochs, Frédéric-César de La Harpe, Paul Usteri) avec les gouvernements cantonaux dans tout le territoire helvétique, mais aussi avec l'étranger. Elles ont permis de mettre en avant les transferts d'idées à un moment charnière de l'histoire politique de la Suisse. Enfin, nous nous sommes également intéressés aux pamphlets publiés par une grande partie de ces acteurs politiques, ainsi qu'à la presse de l'époque, qui constitue une source primaire de première importance. En effet, la République helvétique proclame pour la première fois la liberté de la presse au niveau national, et plusieurs journaux à grand tirage, comme *Der Republikaner* ou *Der Schweizerbote*, débattent de la pertinence des usages du tirage au sort.

2

SOUS L'ANCIEN RÉGIME : UNE LUTTE PERPÉTUELLE CONTRE LA CORRUPTION

Dans une lettre du 29 mars 1718, le mathématicien bâlois Jean Bernoulli (1667-1748) met en avant la « corruption générale » qui règne dans la ville de Bâle pour expliquer l'instauration du tirage au sort dans le processus électoral. Voici ce qu'il écrit :

« Nos ministres eux-mêmes ont été les premiers qui ont recommandé le sort au Magistrat, il y a déjà près de quatre ans, mais alors leur recommandation ne fut pas goûtée, et sans une extrême nécessité où on était à cause de la corruption générale de notre gouvernement, on n'aurait jamais franchi ce pas. »

Depuis le 16^e siècle, la plupart des cantons et villes suisses sont en effet touchés par une corruption électorale endémique, dénommée « brigues » du côté francophone et *Praktizierend* ou *Gauzen und Trölen* dans les écrits germanophones. Cette dénomination englobe des formes variées de manipulations électorales. L'une d'entre elles consiste à acheter préalablement des voix en organisant beuveries et festins ou en distribuant des cadeaux. Le terme *Praktizierend* renvoie également aux nombreux arrangements établis avant une élection entre familles dominantes ainsi qu'aux tricheries commises pendant l'élection

elle-même. Plusieurs mesures sont prises à l'encontre de ces pratiques : les serments que les nouveaux élus doivent prêter sont toujours plus détaillés, et certains cantons optent pour un changement concret dans la façon de procéder lors des élections.

Utilisé dans la Suisse d'Ancien Régime à partir du milieu du 17^e siècle (c'est-à-dire tardivement à l'échelle européenne), le tirage au sort est lui aussi destiné à limiter cette corruption des familles dirigeantes. Aussi bien les républiques aristocratiques urbaines que les cantons ruraux à *Landsgemeinde* (l'assemblée des citoyens) font appel à cette technique lors des élections et les occurrences se multiplient jusqu'au début du 18^e siècle. Plusieurs villes et cantons décident d'y recourir pour régler certains problèmes internes : les parties réformée et catholique de Glaris (respectivement en 1640 et 1649), Fribourg (1650), Berne (1687), Schaffhouse (1688), Genève (1691), Schwytz (1692), Zoug (1694) ou encore Bâle (1718). Ces nombreuses expériences répondent la plupart du temps à des nécessités purement pragmatiques : en luttant contre une corruption excessive, il s'agit paradoxalement de consolider le pouvoir des familles dominantes ainsi que de l'équilibrer à l'intérieur des patriciens, et d'éviter ainsi une oligarchie absolue, c'est-à-dire la domination d'une seule faction sur les autres.

Véritables laboratoires politiques, les différents cantons concernés instaurent autant de procédures singulières adaptées à leurs institutions propres, tout en se réappropriant des modalités qui voyagent d'une république à l'autre.

LA SUISSE D'ANCIEN RÉGIME

La Suisse d'Ancien Régime ne ressemble guère à celle que nous connaissons aujourd'hui. D'ailleurs, elle ne porte pas ce nom, puisque ses habitants se désignent entre eux comme « Confédérés » et que l'ensemble hétéroclite qu'ils composent est qualifié de « Corps helvétique ». Il s'agit d'une entité institutionnelle complexe, composée de treize cantons souverains, de territoires alliés (Genève, les Liges grisonnes, Mulhouse, Rottweil...), de territoires sujets (la Léventine, l'actuel canton de Vaud, le Bas-Valais par exemple) et de bailliages communs administrés par un nombre variable de cantons (parmi lesquels on peut mentionner le Tessin, Sargans, la Thurgovie, Baden ou Morat). Les cantons souverains ne sont pas liés entre eux par un pacte ou une charte unique, mais par un enchevêtrement d'accords plus ou moins réciproques. Cette confédération n'est pas davantage égalitaire qu'elle n'est unifiée, car certains cantons y sont prééminents, pour l'essentiel Berne et Zurich. Les cantons se réunissent périodiquement au sein de la Diète, mais celle-ci ne peut prendre ses décisions qu'à l'unanimité et son fonctionnement est lent et inefficace ; il se complique encore à partir de la Réforme, puisque les membres de la confédération se réunissent désormais également par confession.

Les cantons et pays alliés sont traditionnellement classés en quatre catégories : les cités oligarchiques gouvernées par les patriciens (dont l'exemple principal est Berne), les cités dirigées par leurs corporations (notamment Bâle et Zurich), les cantons ruraux (Suisse centrale et Appenzell) et les fiefs princiers ou ecclésiastiques (comme Neuchâtel ou les abbayes d'Engelberg ou de Saint-Gall). Si les relations entre

ces communautés sont compliquées et conduisent à des affrontements à plusieurs reprises, leur vie interne n'est pas plus apaisée, et l'on assiste à de nombreuses révoltes, notamment au 17^e siècle. Cet assemblage de micro-républiques, de cités, d'abbayes, de bailliages et de ligues forme ainsi au cœur de l'Europe l'un des territoires les plus turbulents et les plus instables du continent. Les institutions extraordinairement compliquées qui tentent tant bien que mal de l'organiser sont en bonne partie le résultat de cette effervescence continue.

Dans la plupart des cas suisses de l'Ancien Régime, le sort est utilisé dans le but de désigner, parmi un certain nombre de candidats élus au préalable, celui qui pourra accéder à la charge convoitée. Il existe toutefois une exception : à Glaris, en 1791, la *Landsgemeinde* réformée décide que certaines charges cantonales seront attribuées par le hasard parmi l'ensemble du corps civique, sans élection préalable, ce qui constitue un exemple unique de tirage au sort populaire.

Une « singulière loterie » à Bâle

Commençons par l'exemple de Bâle. Dans un récit de voyage, le Vénitien Léopold Curti évoque le changement de système qui a eu lieu au début du 18^e siècle : « Autrefois et jusqu'à l'année 1718, on ne connaissait d'autre manière d'élire qu'à la pluralité des suffrages. » Il poursuit et évoque l'introduction d'une

«singulière loterie». Il se réfère ici à une ordonnance sur le sort, intitulée *Loos-Ordnung*, instaurée le 22 février 1718.

Cette ordonnance est votée quelques années après la révolte de 1691, qui déchire la cité rhénane et qui a pour origine la concentration toujours plus forte du pouvoir au sein du Petit Conseil, l'organe qui gère les affaires courantes. Malgré l'échec de ce soulèvement, le pouvoir reconnaît que le Grand Conseil, dont il tire sa légitimité, doit se réunir de façon plus régulière et qu'il constitue dorénavant l'organe suprême de l'État. Précisons qu'à Bâle, comme dans la plupart des autres villes de l'ancienne Confédération, l'autorité souveraine est formée d'un Grand Conseil, d'un Petit Conseil et d'un Conseil secret (appelé ici «Conseil des Treize»). Au sommet de la République bâloise se trouvent les quatre «principaux» (*Häupter*), qui cumulent toutes les charges les plus influentes. Il s'agit des deux bourgmestres (*Bürgermeister*) et des deux prévôts aux corporations, appelés aussi grands tribuns (*Oberstzunftmeister*). En 1714, différents magistrats bâlois, et notamment des pasteurs, prennent position en faveur du tirage au sort devant le Grand Conseil. L'objectif de cette réforme est de remédier à la monopolisation du pouvoir par quelques familles, rendue inévitable par la corruption et les arrangements.

Comme il est possible de le lire dans la lettre de Bernoulli mentionnée plus haut, le tirage au sort fait office de moyen de dernier recours contre la corruption. Toutes les mesures prises précédemment n'ont pas permis d'endiguer ce phénomène. En 1688, le

vote secret par boules (ballottes) est introduit et certains conseillers sont désormais éliminés par le sort afin de décourager les arrangements effectués avant les élections. Antérieures à l'ordonnance générale sur le sort de 1718, ces timides introductions de la sélection aléatoire n'ont pas eu d'impact réel sur les manipulations électorales. Mais en décembre 1717 a lieu une tricherie flagrante qui conduira à l'adoption de cette ordonnance l'année suivante. Le bourgmestre de la ville, l'un des quatre *Haupter*, meurt et est remplacé par le premier prévôt des corporations, qui laisse alors sa charge vacante. Trois candidats sont en course et l'élection se fait de façon secrète à l'aide de ballottes. Or, au moment du dépouillement, on remarque que des ballottes ont été contrefaites, car il y a plus de votes que prévu. Le tirage au sort introduit à la suite de ce scandale répond donc à des motivations davantage pragmatiques que politiques, le système d'élection traditionnel ayant été délégitimé par les nombreuses tricheries et arrangements.

Instaurant une procédure sophistiquée qui inclut le tirage au sort, l'ordonnance de 1718 marque une rupture dans la façon d'attribuer les charges vacantes. Le sort est non seulement utilisé pour répartir les fonctions au sein des Grand et Petit Conseils, mais aussi pour nommer les professeurs de l'Université et les pasteurs. Selon les termes de l'ordonnance, il s'agit d'un système d'élection « rationnel » ou « prudent » (« *vernünfftige Wahl* ») comprenant trois étapes. Dans un premier temps, il s'agit d'exclure par le sort une partie des conseillers

présents le jour de l'élection. Un vote a ensuite lieu par bulletin secret pour former un *Ternarium* et, enfin, un nouveau tirage au sort permet de désigner l'élu à la charge vacante (voir schéma 1).

Lors de la première étape, les 180 conseillers doivent tirer une boule dans un sac rempli de boules blanches et de boules noires. Les premières accordent le droit de vote pour la deuxième étape, tandis que les secondes impliquent l'exclusion du processus. Afin d'éviter les fraudes, les boules sont retirées par les conseillers à l'aide d'un gant. Deux tiers des membres du Grand Conseil sont éliminés ainsi par le sort, de même que la moitié des membres du Petit Conseil.

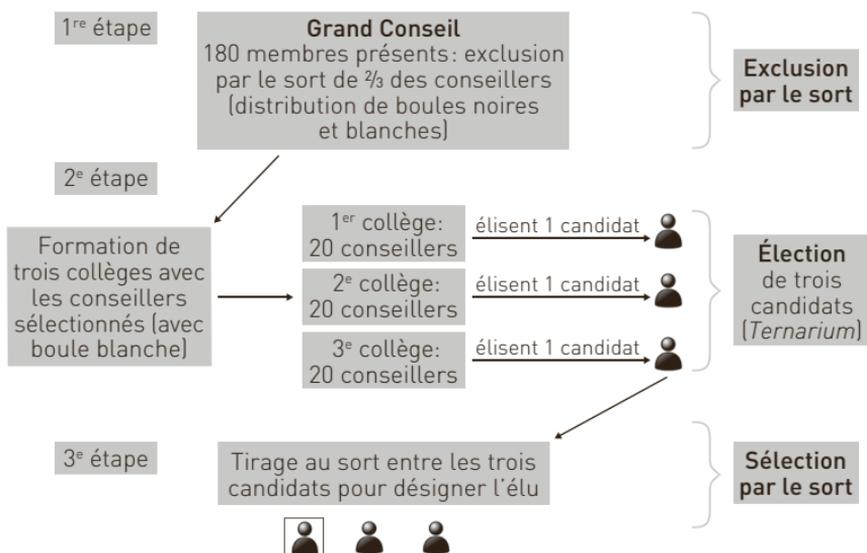


Schéma 1 Les trois étapes de l'élection à Bâle.

Les boules blanches sont équitablement divisées en trois groupes, chaque boule portant un numéro (I, II ou III), qui permettent de répartir les conseillers restants en trois collèges de vingt conseillers.

La deuxième étape consiste à désigner trois candidats au moyen d'un vote. Chacun des trois groupes de conseillers doit élire l'un des membres de ce *Ternarium*. Cette élection se fait de façon secrète sur un bulletin en papier emballé autour de la boule blanche, puis inséré dans une boîte fermée. Le candidat qui obtient la majorité relative des suffrages du premier collège est élu, et la procédure est répétée pour les deux suivants. Il faut encore préciser que le bourgmestre, en tant que magistrat principal de la ville, dispose de trois boules blanches qui lui permettent de participer aux trois votes.

Finalement, dans un troisième temps, un tirage au sort est effectué pour désigner le candidat élu au sein du *Ternarium*. Pour cette dernière étape, la chancellerie se charge d'inscrire les noms des trois candidats sur trois papiers différents et de les disposer ensuite dans des capsules. Parallèlement, deux papiers blancs et un papier avec le nom de la fonction à repourvoir sont également insérés dans trois autres capsules. Deux sacs sont alors utilisés, l'un comprenant les capsules avec les noms des candidats, l'autre avec le nom de la fonction vacante ainsi que les deux papiers blancs (voir illustration 1). Après avoir mélangé les sacs, le bourgmestre de la cité et le premier prévôt des corporations, chacun muni d'un gant, retirent de chaque sac une capsule qu'ils ouvrent simultanément. Le candidat dont

le nom est tiré en même temps que le papier indiquant la fonction à repourvoir est élu. Dans l'ordonnance de 1718, il est enfin précisé que les capsules restantes doivent être ouvertes et les papiers qui s'y trouvent lus et montrés à l'assemblée afin d'attester qu'aucune fraude n'a pu se produire. Cette ultime étape se caractérise comme un double tirage au sort simultané, une technique particulièrement complexe et utilisée également dans d'autres régions, aussi bien en Suisse que dans les républiques italiennes. Dans la Suisse d'Ancien Régime, le moment de la découverte du résultat final du tirage au sort fait régulièrement l'objet d'un tel rituel solennel.

En 1740, dans un mouvement qui consiste à poursuivre la lutte contre les manipulations électorales, le Grand Conseil décide d'ouvrir la seconde étape et de remplacer le *Ternarium* par un groupe de six candidats. Le reste de la procédure demeure identique à celle de 1718.



Illustration 1 Les deux sacs et les capsules utilisés pour le tirage au sort final à Bâle au 18^e siècle. Historisches Museum Basel / photographie : Philipp Emmel.

À Bâle, le sort remplit deux fonctions distinctes. Il est utilisé à la fois pour éliminer, dans la première étape de la procédure que nous venons de décrire, et pour sélectionner, dans la dernière. Le caractère aveugle du sort y est sans cesse compensé par des décisions raisonnées et volontaires, mais son usage, de surcroît répété, vise à rendre plus hasardeux de potentiels arrangements. Cette procédure complexe est faite de nombreux emprunts. Son déroulement concret et les objets utilisés sont par exemple directement inspirés des méthodes développées dans les cités italiennes. L'usage de morceaux de papier blancs ou dotés d'une inscription, l'utilisation de sacs pour cacher les boules, de gants pour les retirer, les capsules à dévisser dans lesquelles les papiers sont insérés ainsi que le fait de comptabiliser les votes à l'aide des boules sont autant de pratiques que l'on retrouve au sud des Alpes. La technique finale du double tirage au sort simultané est également attestée ailleurs, par exemple à Brescia au Moyen Âge.

Toutefois, les instruments utilisés sont tous fabriqués spécialement pour la ville de Bâle, et ont sans doute été réalisés sur place. Il existe par exemple une boîte destinée à comptabiliser les votes du *Ternarium* décorée d'un ours, symbole de la corporation des *Hausgenossen*. Les sacs sont également teints aux couleurs de la ville, et l'ensemble des objets témoigne du grand soin apporté à leur réalisation. L'ordonnance de 1718 mêle donc l'importation de modèles étrangers, des adaptations aux structures existantes et la création d'objets uniques.

Des conflits entre familles dirigeantes à Berne

Au fil des 17^e et 18^e siècles, la République de Berne utilise elle aussi le tirage au sort à différents niveaux lors des élections, comme l'a montré l'historien Nadir Weber (2018). Elle s'inspire en cela directement des usages en cours non seulement à Venise, mais aussi à Fribourg. Au début du 17^e siècle, elle s'en sert dans un premier temps pour départager des candidats qui ont obtenu le même nombre de voix. Au fil des ans, elle en étend l'usage de différentes manières et pour des magistratures variées : retrait du droit de vote aux conseillers par le sort (1685), élection des seizeniers par le sort (1687), ordonnance sur le sort et système de classe pour les bailliages (1710) et, enfin, tirage au sort pour les élections au Petit Conseil (1722). Ces deux dernières procédures retiendront plus particulièrement notre attention. Il convient toutefois de préciser au préalable que la ville de Berne n'utilise pas le tirage au sort pour ses charges suprêmes, telles que celles de l'avoyer ou des bannerets, au contraire de Bâle ou Glaris. L'usage de cette technique est donc ciblé pour certaines charges, notamment les plus rémunératrices, c'est-à-dire celles dont l'attribution suscite le plus de conflits. La sélection aléatoire doit alors permettre de trancher parmi des candidats proches les uns des autres, tous issus du patriciat bernois.

En 1710, la ville de Berne adopte une ordonnance destinée à réglementer l'attribution des bailliages, charges lucratives de premier plan qui font l'objet

d'une vive compétition. La procédure établit plusieurs critères. Elle prévoit notamment leur répartition en quatre classes différentes en fonction des revenus qu'ils permettent de tirer. Une lettre de Balthasar Im Hof datée du 4 janvier 1711 explique la nature de cette réforme. Afin de pacifier les relations entre les membres du patriciat bernois, ce nouveau système adopte des règles sur le délai d'attente entre l'exercice d'un mandat et la possibilité d'une nouvelle nomination. Par exemple, un bourgeois qui obtient par le sort un bailliage de la première classe devra attendre douze ans avant de participer à nouveau à un tirage au sort. L'obtention d'un bailliage de la quatrième classe, nettement moins lucratif, ne requiert que trois ans d'attente. Il existe également une disposition pour les malchanceux : si un candidat n'a pas été désigné par le sort pendant une période de dix ans, il pourra prendre le contrôle d'un bailliage de la quatrième classe. À l'entrée en vigueur de cette réforme, il est également permis à certains magistrats influents de demander un bailliage de la première classe sans avoir à subir un tirage au sort. Mais quoique les restrictions et les différentes règles attenantes à cette réforme soient nombreuses, la procédure elle-même est simple. Les prétendants tirent un numéro d'un sac à l'aide d'un gant afin de déterminer l'ordre du tirage, puis, dans l'ordre qui vient d'être déterminé, tirent les boules d'un autre sac, lequel contient une seule boule dorée qui détermine le vainqueur du tirage.

Quelques années plus tard, en 1722, une autre procédure est introduite. Elle concerne cette fois-ci

les élections du Petit Conseil. Elle est extrêmement sophistiquée, puisqu'elle se compose de quatre étapes et combine plusieurs méthodes : nomination, utilisation du sort et vote secret. Le Petit et le Grand Conseils se réunissent et la fonction à repourvoir est annoncée solennellement. Dans un premier temps, dix conseillers sont désignés par le sort à l'aide de boules qu'ils retirent d'un sac avec un gant. Chacun d'entre eux doit ensuite nommer un candidat. Deuxièmement, un vote du Grand Conseil, à la majorité relative, réduit le nombre de ces dix candidats à quatre. Troisièmement, devant l'assemblée, les quatre candidats restants doivent tirer une boule d'un sac en contenant deux dorées et deux argentées. Finalement, un vote à bulletin secret permet de départager les deux candidats qui ont tiré les boules dorées (voir schéma 2).



* Le Grand Conseil est alors composé d'environ 200 conseillers.

Schéma 2 Procédure de 1722 pour les élections au Petit Conseil de la ville de Berne.

Ces deux procédures bernoises du début du 18^e siècle mettent en avant deux fonctions importantes du sort sous l'Ancien Régime en Suisse. Il sert d'une part à pacifier les relations au sein du gouvernement à l'aide d'un mode de répartition neutre (et par la même occasion à diminuer les sommes investies par les familles dirigeantes dans l'achat des voix), et d'autre part à complexifier les procédures de vote afin de rendre plus difficiles les arrangements entre ces familles avant les élections. Ces deux fonctions sont également présentes dans les systèmes expérimentés à Glaris et à Schwytz.

Tirer au sort les magistrats au milieu d'une assemblée de citoyens

À partir de la moitié du 17^e siècle, le tirage au sort est également utilisé dans certains cantons ruraux où l'autorité souveraine est exercée par la *Landsgemeinde*. Ici aussi, c'est la généralisation de la corruption, notamment l'achat des voix des citoyens, qui est visée. Dans ce contexte particulier, l'État est perçu comme appartenant à tous les membres de la collectivité. Les citoyens de la *Landsgemeinde* doivent bénéficier d'une partie des revenus liés à l'exercice du pouvoir, ce qui se fait par l'organisation de banquets et la distribution de cadeaux. Les familles dominantes veulent réduire ces dépenses en fixant clairement les sommes à engager et en instaurant le tirage au sort. Celui-ci est donc institué afin de limiter les dépenses investies dans ces activités.

Dans une chronique cantonale rédigée en 1714, le magistrat Johann Heinrich Tschudi (1670-1729) explique par ces motifs l'introduction du tirage au sort à Glaris. Il mentionne le cas d'un riche citoyen qui s'était ruiné dans la lutte effrénée pour l'achat de voix et il indique qu'une technique aléatoire d'élection a été instaurée afin de limiter ce genre de cas qui sont, selon ses dires, « dégradants pour le canton ». Le canton de Schwytz est en proie aux mêmes problèmes et opte également pour le tirage au sort à la fin du 17^e siècle. Une chronique rédigée au début du siècle suivant par un magistrat schwytzois décrit le long processus qui a conduit à son adoption. Elle met en avant les nombreux abus commis lors des élections et affirme que le seul moyen pour y mettre fin est le tirage au sort. Dans ces deux cantons ruraux, cette technique apparaît donc comme une solution pour limiter l'achat des voix.

À Glaris comme à Schwytz, toutes les élections ont lieu au moment de la *Landsgemeinde*, l'assemblée annuelle de tous les citoyens ayant le droit de vote. Le tirage au sort intervient lui aussi à cette occasion, le cadre de la *Landsgemeinde* étant propice à sa mise en scène. Dans les deux cas, on procède d'abord à une élection à main levée et à la majorité au sein de l'assemblée avant d'effectuer, dans un second temps, un tirage au sort destiné à départager les candidats élus. Dans ces cantons, les procédures instaurées sont en règle générale moins sophistiquées que celles que nous avons présentées pour Bâle ou pour Berne, mais il s'agit également d'une

utilisation contrôlée du sort, cette technique intégrant des institutions déjà existantes.

On aurait toutefois tort d'exagérer le caractère démocratique de ces cantons. À Glaris, par exemple, les citoyens disposent certes d'un droit de proposition et de formulation de différentes lois, mais l'application des décisions prises par la *Landsgemeinde* dépend ensuite de la volonté des autorités. Ce pouvoir appartient à un petit groupe de magistrats nommés les *Schrankenherren*, dont fait partie le *Landammann* (le premier personnage du canton). Ils sont présents partout dans les structures politiques du canton et, comme les *Häupter* de Bâle, cumulent les pouvoirs. De surcroît, ils sont tous nommés à vie. Ainsi, comme l'a montré l'historien Hans Rudolf Stauffacher (1989), Glaris, malgré sa *Landsgemeinde*, s'inscrit dans le même mouvement d'« oligarchisation » que les autres villes et cantons de l'Ancien Régime.

Le canton de Glaris est le premier à utiliser le sort en 1640, suite à la proposition que Hans Heinrich Elsiner (1583-1640), alors son citoyen le plus riche, avait formulée devant la *Landsgemeinde* trois ans auparavant, et qui avait été acceptée à une large majorité en 1638. Le canton renonce alors à l'élection traditionnelle à main levée et à la majorité et introduit une procédure électorale en deux étapes (voir schéma 3), dont la mise en œuvre implique de diviser le canton en trois régions. La première étape, une élection à la majorité relative, consiste à élire à main levée huit candidats équitablement répartis entre les trois régions, un point central de cette

procédure : quatre candidats du *Mittelland* (la région située autour du chef-lieu), deux de l'*Hinterland* (le sud du canton) et deux de l'*Unterland* (le nord du canton). La deuxième étape les départage au moyen d'un tirage au sort. Les huit élus se placent au centre du *Ring* et le trésorier remet alors à un enfant huit boîtes rondes, dont chacune contient une boule; sept sont argentées et une, dorée. L'enfant mélange les boîtes dans un sac et les distribue aux huit candidats, qui ouvrent ensuite les boîtes : celui qui a reçu la boule dorée obtient la fonction convoitée. On peut encore voir les boules ainsi que les boîtes qui étaient utilisées à cet effet au Musée cantonal de Glaris à Näfels (voir illustration 2).

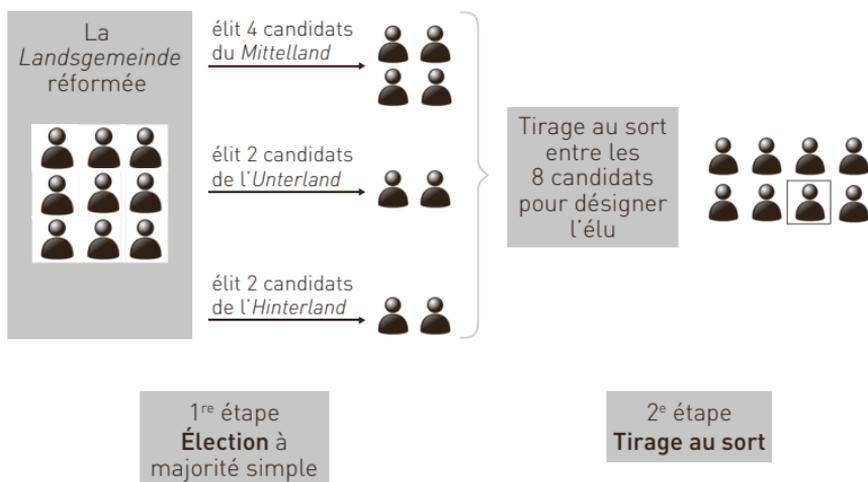


Schéma 3 Exemple d'une élection dans la *Landsgemeinde* réformée de Glaris (selon la procédure de 1640).



Illustration 2 Les huit boules et les boîtes utilisées dans la partie réformée de Glaris à partir du milieu du 17^e siècle. Museum des Landes Glarus, Näfels.

Quelques années plus tard, en 1649, la *Lands-gemeinde* catholique de Glaris suit l'exemple des réformés et vote également en faveur d'une procédure qui combine l'élection et le sort pour attribuer les charges cantonales. En 1675, le Conseil protestant glaronnais, qui met en place le déroulement spécifique de la procédure, prend soin d'indiquer que les boîtes doivent être « identiques les unes aux autres, afin de ne pas susciter la méfiance parmi les citoyens ». Ce système d'élection, dénommé *Mehr und Los* (majorité et sort), concerne les postes de bailli ainsi que l'ensemble des charges cantonales, à l'exception du *Landammann*. Il reste longtemps en vigueur, puisqu'il ne sera aboli qu'en 1836 dans la

nouvelle constitution cantonale, lorsque les deux parties confessionnelles du canton se réuniront, ce qui fait de Glaris un exemple très tardif d'usage du tirage au sort en Europe.

Voisin de Glaris, le canton de Schwytz fait également usage du tirage au sort pour l'attribution de ses magistratures à partir de la seconde moitié du 17^e siècle. En 1692, la *Landsgemeinde* décide d'attribuer par ce moyen l'ensemble des fonctions cantonales, y compris les plus influentes, telles que celles de *Landammann*, de *Staathalter*, de banneret, de trésorier ou encore de capitaine. Comme à Glaris, la procédure instituée se décompose en deux étapes principales pour les fonctions les plus influentes. La première étape consiste à élire trois candidats à main levée, chacun d'entre eux devant obtenir une majorité absolue lors de la *Landsgemeinde*, tandis que la seconde consiste en un tirage au sort pour désigner l'élu. À nouveau, il s'agit d'une utilisation contrôlée du sort, le hasard étant réservé à la fin de la procédure. Pour d'autres charges, notamment les postes de baillis, un tirage au sort préalable a lieu pour désigner quel district du canton pourra proposer des candidats à la charge convoitée. Dans un deuxième temps, six candidats de cette région sont élus, lesquels, dans une ultime étape, participeront à un tirage au sort lors de l'assemblée des citoyens.

Dans les deux cas examinés ici, il faut noter le caractère assez largement expérimental de ces procédures. Elles sont créées pour s'adapter à un contexte particulier. Mais il est toujours précisé que ce système doit être reconfirmé tous les dix ans et qu'en

cas de besoin, il est possible de revenir à l'élection traditionnelle à la majorité. C'est d'ailleurs ce que le canton de Schwytz fera en 1718, sa *Landsgemeinde* s'interdisant même de proposer la réintroduction du tirage au sort.

Ces tâtonnements n'empêchent pas que ces entités politiques, elles aussi, reprennent plusieurs caractéristiques en usage dans les républiques environnantes et qu'elles manifestent une capacité à les intégrer aux institutions existantes. L'utilisation de boules dorées et argentées ou d'un sac, ainsi que la présence d'un enfant dans le canton de Glaris pour la distribution des boules, sont autant d'éléments que l'on retrouve dans les élections italiennes, notamment pour la désignation du doge à Venise. Les profils des magistrats à l'origine de l'instauration du tirage au sort sont identiques : ils ont souvent effectué de nombreux voyages en Europe, sont propriétaires de compagnies militaires en France, en possession de charges influentes, et particulièrement riches. La répartition régionale des candidats, dont l'équilibre est réglementé à Glaris, est en revanche un élément qui rappelle un peu les usages du tirage au sort dans l'Athènes antique, sans qu'aucune référence n'y soit faite.

Le contexte local permet cependant aussi des adaptations originales. Le cadre de la *Landsgemeinde* se révèle propice à un véritable spectacle populaire, puisque les magistrats sont désignés par le hasard sous les yeux de l'ensemble du corps électoral. De nombreux récits de voyageurs relèvent le caractère exceptionnel d'une telle pratique.

Les effets de ces réformes institutionnelles sont toutefois limités. Elles n'ont pas conduit à des changements dans la structure du pouvoir. Les mêmes familles dominantes se maintiennent au pouvoir. Mieux, elles font de cette technique un moyen neutre pour se le partager et y réduire la concurrence. Toutes les charges étant vénales dans ces cantons ruraux – chaque fonction requiert l'investissement d'une certaine somme pour l'élu avant qu'il n'entre en fonction –, les familles les plus riches se réservent de toute manière les postes les plus influents. Ce système unique qui combine vénalité des charges et tirage au sort permet donc à ces familles de demeurer au sommet de l'État avec une apparence de neutralité.

Et lorsque le sort risque de contrecarrer leurs plans, elles n'hésitent pas à le forcer de différentes manières. Ces dérives conduisent à plusieurs décisions de la *Landsgemeinde*. En 1764, l'assemblée de la partie réformée de Glaris précise par exemple qu'il est strictement interdit d'échanger la boule reçue avec un autre candidat, ce qui sous-entend l'existence de cette pratique. Par ailleurs, il semble douteux que le vice-*Landammann* puis *Landammann* (les deux charges les plus influentes du canton) Johann Heinrich Zwicky (1651-1733) ait été désigné cinq fois de suite par le sort, et qu'il se soit ainsi maintenu trente ans au pouvoir par le seul effet du hasard ! Enfin, il est impossible d'avoir une idée précise des sommes investies dans la corruption et de déterminer si l'usage du sort a permis de les diminuer.

Dans la plupart des cas suisses de l'Ancien Régime que nous avons abordés jusqu'ici, l'introduction du tirage au sort vise donc surtout à lutter contre les manipulations électorales tout en garantissant aux familles qui sont déjà au pouvoir de le garder. Or, à la fin du 18^e siècle, le canton de Glaris institue une exception lorsqu'il opte pour un changement radical. Il introduit un tirage au sort effectué sur l'ensemble du corps électoral et dans lequel tous les citoyens peuvent théoriquement obtenir une charge importante. Ce dernier cas se démarque totalement de ceux évoqués précédemment, puisque ce mécanisme repose sur la dimension aveugle du sort, non plus sur la lutte contre la corruption.

La loterie à Glaris

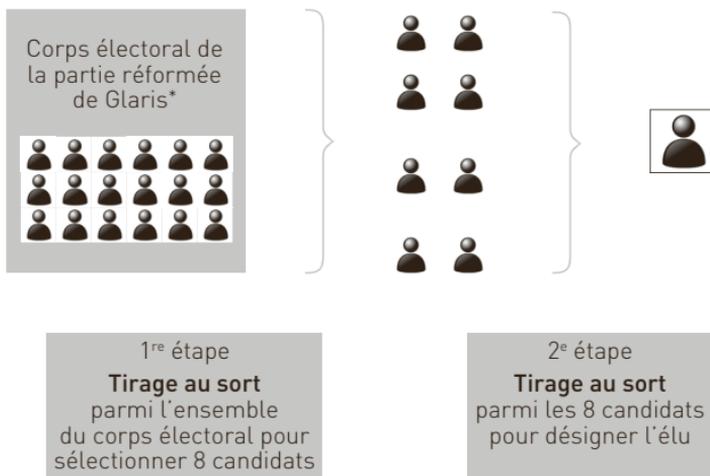
C'est le 27 avril 1791 que la *Landsgemeinde* protestante du canton de Glaris opte pour cette réforme inédite. À la majorité, l'assemblée des citoyens décide que les fonctions de chancelier, messenger et maître batelier ainsi que les légations dans deux des bailliages du canton doivent être tirées au sort sur l'ensemble du corps électoral. Deux ans plus tard, ce système, nommé *Kübellos*, est confirmé et étendu à la charge d'huissier, de même qu'à la désignation de certains baillis. La procédure ne requiert pas de se présenter comme candidat et le tirage au sort est effectué sur l'ensemble des hommes disposant du droit de vote. Bien que les charges les plus importantes – notamment celle de *Landammann* – soient exclues de ce système, il s'agit ici d'une

tentative unique dans l'histoire européenne d'attribuer certaines charges publiques de façon totalement aléatoire.

Il est intéressant de noter que ce système du *Kübellos* se fonde explicitement sur la façon dont des bourses scolaires françaises ont été distribuées dans le canton quelques années auparavant, afin de permettre à de jeunes Glaronnais d'aller étudier une année à Paris. Cette distribution des pensions se faisait à l'aide d'un sac contenant autant de papiers qu'il y avait de garçons dans le canton. Sur huit de ces papiers, il était inscrit *Loosen* (participe), les autres étaient blancs. Le jour de la désignation, les garçons, accompagnés de leur père, pouvaient venir participer au tirage au sort à l'Hôtel de Ville. Un second tirage permettait de désigner, parmi les huit gagnants, celui qui bénéficierait de la pension.

Le *Kübellos* instauré en 1791 est une réplique fidèle de ce procédé. Il se déroule en deux temps, avec deux tirages au sort successifs (voir schéma 4). La première étape consiste à insérer dans une urne les noms de tous les citoyens du canton âgés de plus de seize ans et ayant le droit de bourgeoisie. Dans une autre urne, on dépose le même nombre de billets que dans la première, la plupart étant des billets blancs, à l'exception de huit billets numérotés de 1 à 8. Deux magistrats, un par urne, se chargent ensuite de retirer les billets et une fois que le nom d'un citoyen est tiré simultanément avec un numéro, ce citoyen peut participer à la deuxième étape. Les récits et les sources sont vagues en ce qui concerne ce second tirage au sort, mais il doit probablement

s'agir d'une répétition de la première étape qui utilise à nouveau deux urnes : les huit candidats d'un côté et, de l'autre, le nom de la fonction à repourvoir ainsi que sept billets nuls. Il faut noter que ce double tirage au sort simultané ressemble fortement au procédé en vigueur à Bâle à partir de 1718 dont nous avons parlé plus haut.



* Le corps électoral réformé de Glaris est alors composé d'environ 5000 citoyens.

Schéma 4 Le système du *Kùbellos* instauré en 1791 dans la partie réformée de Glaris.

Plus qu'une simple procédure, cette expérimentation du tirage au sort institue également un véritable rituel populaire, qui tient en haleine tout un peuple. S'il est difficile de reconstituer les arguments ayant entraîné une réforme aussi radicale, il est toutefois possible de formuler une hypothèse.

Dans les cantons à *Landsgemeinde*, le pouvoir est perçu comme appartenant à tous et procure des revenus importants aux magistrats en place (pensions étrangères, offices, revenus liés aux bailliages). Lorsque les quelques milliers de citoyens ont accepté cette réforme, ils ont probablement souhaité pouvoir bénéficier plus équitablement de ces revenus, sans réelle ambition d'occuper ces postes. Dans un ouvrage du début du 19^e siècle, le pasteur glaronnais Melchior Schuler (1779-1859) va même jusqu'à affirmer que cette réforme a été promue par une majorité de citoyens « cupides et jaloux ». Il existe d'ailleurs une légende selon laquelle un citoyen aurait parié avec deux amis qu'il oserait proposer une telle réforme lors de l'assemblée, et qu'elle aurait ensuite été acceptée.

Il faut rappeler que, dans le canton de Glaris, toutes les fonctions cantonales sont vénales ; leurs détenteurs doivent payer pour y accéder. Les sommes en jeu étant trop élevées pour la plupart des citoyens, la pratique courante consiste à revendre la charge obtenue par le sort. Plusieurs mises aux enchères ont dû avoir lieu. À la fin du 19^e siècle, Gottfried Heer relate le cas d'un paysan qui a reçu par le *Kübellos* la fonction prestigieuse de bailli de Werdenberg. Cette fonction générant des revenus importants, il lui aurait fallu déboursier environ 5500 florins pour y accéder, une somme dépassant largement ses capacités. Ce paysan décide alors de revendre sa charge à un magistrat. Il faut donc interpréter le *Kübellos* comme une forme de redistribution aléatoire des gains liés à l'exercice du pouvoir à

quelques citoyens chanceux plutôt que comme une véritable avancée démocratique.

Le sort pour maintenir son pouvoir

Si l'on excepte l'expérience glaronnaise que nous venons de présenter, les autres usages suisses du tirage au sort sont finalement très proches de ceux que l'on observe dans les républiques du nord de l'Italie. Ils le sont aussi bien dans les objets et procédures utilisés que dans le cadre institutionnel général qui les englobe. Les nombreuses relations politiques, commerciales et militaires entre l'Italie et les collectivités qui formeront plus tard la Suisse peuvent expliquer ces ressemblances. Certains magistrats suisses sont propriétaires de compagnies militaires dans les républiques italiennes et s'y déplacent fréquemment, les échanges marchands sont nombreux. L'on peut aussi mentionner les missions diplomatiques, par exemple la venue en Suisse du secrétaire du Sénat de Venise, Giovanni Battista Padavino (1560-1639), au début du 17^e siècle. Enfin, l'idéalisation du système électoral de Venise dans de nombreux récits de voyage peut en expliquer la diffusion en Europe : nous avons vu qu'au moment de la Révolution anglaise, James Harrington s'en inspire largement dans ses écrits.

Les cas que nous avons examinés, loin de constituer des exemples d'utilisation démocratique du tirage au sort, illustrent des méthodes originales pour consolider les liens entre les familles au pouvoir et pour tenter de limiter les manipulations lors

des élections. Le danger principal est de voir une fraction de l'oligarchie accaparer l'ensemble du pouvoir par des moyens illicites, fraudes, corruption ou brigues. La complexité des procédures introduites à Berne et à Bâle rappelle à bien des égards les usages vénitiens du sort. Toutefois, l'utilisation de cette technique dans le cadre de la *Landsgemeinde* montre aussi à quel point cette pratique a pu se décliner de différentes manières et comment elle a pu se fondre dans les institutions existantes.

Dans le contexte de la Suisse d'Ancien Régime, les familles au pouvoir font face aux nombreuses émeutes et aux soulèvements qui éclatent dans différentes villes au 17^e siècle. Ces familles privilégiées, qui ont l'usufruit de l'État et qui considèrent les charges comme des propriétés individuelles, font aussi face à une concurrence toujours plus forte. Au cours du 18^e siècle, la population augmente et l'attrait pour les revenus liés aux charges cantonales s'accroît. Il existe un certain nombre de revendications demandant un pouvoir plus ouvert, mais elles sont violemment réprimées par ceux qui le tiennent. Dans ce cadre particulier, l'utilisation du tirage au sort représente une expérience singulière mise en place dans une certaine urgence face à ces contestations grandissantes et ces mises en cause de la légitimité des détenteurs traditionnels du pouvoir. Le recours au sort a probablement convaincu les élites du moment, car il réunit plusieurs caractéristiques susceptibles de rassurer la population sans risque pour elles de perdre leurs privilèges : évocation divine, moyen permettant de créer tout un

rituel symbolique figurant l'impartialité et l'égalité, mesure pragmatique pour rendre les fraudes plus difficiles grâce à des procédures sophistiquées.

Certains historiens du 19^e siècle comme le Vaudois Eugène Rambert (1830-1886) ou le Glaronnais Johann Jakob Blumer (1819-1875) ont qualifié ces réformes de « mesures désespérées ». Les problèmes liés à la corruption et aux arrangements entre familles sont en effet restés un enjeu central jusqu'à l'invasion des troupes françaises en Suisse à la fin du 18^e siècle. Ils n'ont pas été résolus par les différentes procédures de tirage au sort. L'instauration de la République helvétique en 1798 impliquera la création de nouvelles institutions politiques, où l'on retrouvera le tirage au sort. Elle marquera également le début de la lente disparition de cette pratique en Suisse.

3

SOUS L'HELVÉTIQUE ET LA MÉDIATION : FACE À LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

À la fin de l'Ancien Régime, le tirage au sort est largement répandu dans les républiques souveraines de l'ancienne Confédération. Cette situation ne disparaît pas avec l'invasion des troupes françaises en 1798, alors qu'est instauré un nouveau système politique centralisé. Les anciennes pratiques cantonales d'élection et de sélection subsistent largement dans cette reconfiguration du pays et, par conséquent, des traces importantes de l'usage du tirage au sort s'observent encore dans les institutions centrales de la République helvétique (de 1798 à 1803), puis au sein des cantons sous le régime de l'Acte de Médiation (de 1803 à 1813), comme l'attestent les différentes constitutions et lois promulguées durant ces années-là. Il n'empêche que la période qui s'ouvre sera celle de l'établissement du gouvernement représentatif, qui impliquera la diminution progressive du tirage au sort. À ce titre, la Suisse n'échappe pas à une rupture historique que l'on observe partout ailleurs, mais qui s'y déploie sur un temps plus long, depuis la domination française, avec les premières attaques contre le tirage au sort en 1798, jusqu'à sa disparition totale des textes légaux en 1836 à Glaris.

La lenteur de ce processus s'explique en grande partie par la survivance de certains usages d'Ancien Régime. On ne peut minimiser le caractère à certains égards très anachronique des systèmes politiques encore en vigueur en Suisse à la fin du 18^e siècle. Avec quelques autres entités, comme les Provinces-Unies ou certaines régions du Saint-Empire, cet ensemble de petites républiques très largement souveraines au cœur de l'Europe est un résidu d'un temps depuis longtemps révolu partout ailleurs. L'obsession des brigues et l'expérience séculaire des pratiques de corruption conduisent les acteurs de la période révolutionnaire à une grande vigilance dans la désignation des représentants, ce qui les pousse à maintenir le tirage au sort dans des procédures électorales particulièrement complexes, même si, comme nous le verrons, il est toujours plus contesté.

La République helvétique : le tirage au sort à l'échelon national (1798-1803)

En 1798, la République helvétique institue pour la première fois un appareil d'État centralisé en Suisse. Celui-ci repose sur les principes de l'égalité des droits, de la souveraineté populaire et de la séparation des pouvoirs. Alfred Kölz a bien rappelé l'importance de cette période pourtant négligée de l'histoire helvétique : « Dans ce bref intervalle, d'une durée de cinq ans, la Suisse a été un véritable laboratoire des nouvelles théories de l'État et de la société inspirées par le rationalisme et les Lumières, et elle a été agitée par de constantes luttes sur la question

constitutionnelle.» (Kölz, 2006: 65) Durant ces années, la Suisse connaît aussi une période révolutionnaire, fondée sur le mécontentement de l'oligarchie rurale des pays sujets et sur celui d'une partie importante de l'élite intellectuelle bourgeoise des cantons-villes, tournées toutes deux contre les vieilles élites patriciennes des cantons souverains.

La France, dans le cadre de la guerre de coalition et de sa politique d'expansion, encourage de manière ciblée les révoltes en Suisse pour avoir un accès plus facile à son territoire. La formation de la République helvétique dépend largement de ce climat d'échanges et parfois de frictions entre les deux pays. La période révolutionnaire connaît ainsi de nombreux mouvements entre le gouvernement français à Paris et certaines figures suisses de premier plan. Plusieurs agents diplomatiques français sont actifs dans certains cantons pour faciliter leur incorporation à la République helvétique. Des Suisses vont aussi vivre quelque temps à Paris, notamment Frédéric-César de La Harpe dès 1796 et Peter Ochs une année plus tard. Ce sont les principaux intermédiaires entre les partisans d'une révolution en Suisse et le gouvernement français.

C'est d'ailleurs le juriste et diplomate bâlois Peter Ochs (1752-1821) qui, à la demande du Directoire français, rédige la Constitution du 12 avril 1798. Par conséquent, son texte s'inspire largement de la Constitution française de 1795, et il est de surcroît modifié dans un deuxième temps par la France qui souhaite le contrôler plus étroitement encore. Le pouvoir français dote alors la République helvétique

d'un gouvernement central fondé sur les principes de la « démocratie représentative », nous y reviendrons. Cette constitution pose les premières bases de la transformation de la Suisse en un État moderne qui préfigure celui que nous connaissons aujourd'hui. Pourtant, on trouve encore de nombreux usages du tirage au sort dans les institutions qu'elle met en place.

Son maintien n'est pas étranger au creuset français de la nouvelle Constitution. Comme le rappelle Oliver Dowlen (2008), bien que le tirage au sort ne joue qu'un rôle minime dans les débats de la décennie révolutionnaire en France, cette période reste primordiale pour la compréhension de son évolution. Des acteurs et penseurs politiques comme l'abbé Sieyès (1748-1836) ou François Xavier Lanthenas (1754-1799) – deux figures essentielles de la Révolution française – ont proposé de diviser l'assemblée en deux par le sort afin d'améliorer la qualité des débats, prévenir les conflits locaux et éviter les luttes entre les factions, dont on craignait qu'elles n'accaparent la délibération. Puis, sous le Directoire (de 1795 à 1799), on l'utilise comme mode de désélection des élus pour assurer la rotation des charges, avec l'ambition de restaurer une autorité impartiale. Ces idées ont été reprises par Peter Ochs dans la Constitution helvétique.

Toutefois, bien que Paris soit dans ce cas une source importante d'inspiration, Ochs a déjà conscience des différents usages possibles du tirage au sort grâce à sa connaissance des précédents helvétiques, que ce soit à Bâle ou dans de nombreuses autres républiques

de l'ancienne Confédération. Il dispose donc, contrairement aux révolutionnaires français, d'un savoir de première main sur les effets de cette pratique dans les affaires politiques, ce qui affermit son avis favorable à son égard. Dans une lettre de 1802 que nous commenterons en détail plus loin, il écrit par exemple que « l'expérience que firent les cantons de Glaris, de Berne et de Bâle de l'intervention du sort dépose péremptoirement en faveur de cette intervention ».

PETER OCHS (1752-1821)

Peter Ochs naît à Nantes en 1752 d'une famille bâloise de la bourgeoisie marchande. Très tôt intéressé par la politique, il suit des études de droit dès 1774 à Bâle et Leyde (Hollande), durant lesquelles il rencontre Isaak Iselin, grand connaisseur des théories du droit naturel et de la philosophie des Lumières. Dans la cité rhénane, Peter Ochs commence son *cursus honorum* en 1780 en devenant juge au tribunal. La ville de Bâle est une république qui mêle élection et tirage au sort, auquel Ochs se soumet, parfois avec « malchance », durant tout son parcours. Il a par exemple tenté à trois reprises d'accéder au poste de premier prévôt des corporations (*Oberstzunftmeister*), toujours présélectionné parmi les candidats, mais deux fois débouté par le sort. Avant d'accéder à cette fonction prestigieuse en 1796, le Bâlois est tiré au sort en 1782 en tant que secrétaire de ville parmi treize prétendants élus pour remplacer Iselin, puis comme chancelier en 1790, ce qui lui permet de se former tout en suivant de près les événements révolutionnaires.

En 1797, à la demande du gouvernement français, il se rend à Paris afin d'y rédiger la nouvelle Constitution helvétique. S'il y relaie les positions des révolutionnaires helvétiques, il se fait aussi des ennemis qui le considèrent comme un acteur inféodé à la France. À la proclamation de la République helvétique, il est nommé président du Sénat, puis devient membre du Directoire helvétique, mais il est renversé par Frédéric-César de La Harpe en juin 1799. Lors de la Médiation, il est membre de la Consulta, la commission réunie par Bonaparte. Il y rédige des projets de constitution pour Bâle et Soleure et y défend le tirage au sort.

Il a toujours été un fervent partisan du tirage au sort, qu'il a connu à Bâle. C'est donc naturellement qu'il en fait usage dans la Constitution de la République helvétique qu'il rédige à Paris. En 1802, il enverra encore au Directoire français une *Note sur l'intervention du sort* qui constitue un véritable plaidoyer. Il observe à Bâle que la méthode aléatoire est « aveugle à l'intrigue, l'esprit de faction et les relations de famille ». Et s'il n'éprouve aucun ressentiment de ne pas avoir été sélectionné à plusieurs reprises dans sa propre ville, c'est aussi qu'il attribue une fonction providentielle, religieuse, au hasard.

Les procédures de tirage au sort mises en place dans la législation de la République helvétique constituent donc un mélange entre des dispositions puisées dans les anciens cantons suisses et d'autres que le nouveau modèle directorial français a inventées. Pour ne prendre qu'un exemple, la loi

du 3 septembre 1799 précise que le tirage doit se faire en présence de « deux enfants intelligents dont aucun ne devra avoir passé l'âge de six ans ». Ce procédé est présent, nous l'avons vu, dans plusieurs cantons de l'ancienne Confédération, qui l'avaient eux-mêmes probablement importé des républiques italiennes. Parmi les éléments importés du voisin français figure notamment la désélection.

Selon les principes nouveaux de la « démocratie représentative », ainsi qu'elle est pour la première fois nommée dans la Constitution de 1798, les citoyens actifs doivent choisir leurs représentants. À cette fin, chaque année, des assemblées citoyennes appelées « assemblées primaires » se réunissent dans les communes. Celles-ci désignent alors par le vote, et proportionnellement à leur population, les membres du corps électoral cantonal, sorte de grands électeurs auxquels revient dans un deuxième temps la nomination des autorités politiques et judiciaires centrales et cantonales. Mais tous les élus ne deviennent pas grands électeurs, puisque la moitié d'entre eux est éliminée par tirage au sort. Seuls les restants constituent alors l'« assemblée électorale » et procèdent à l'élection du pouvoir central (voir schéma 5).

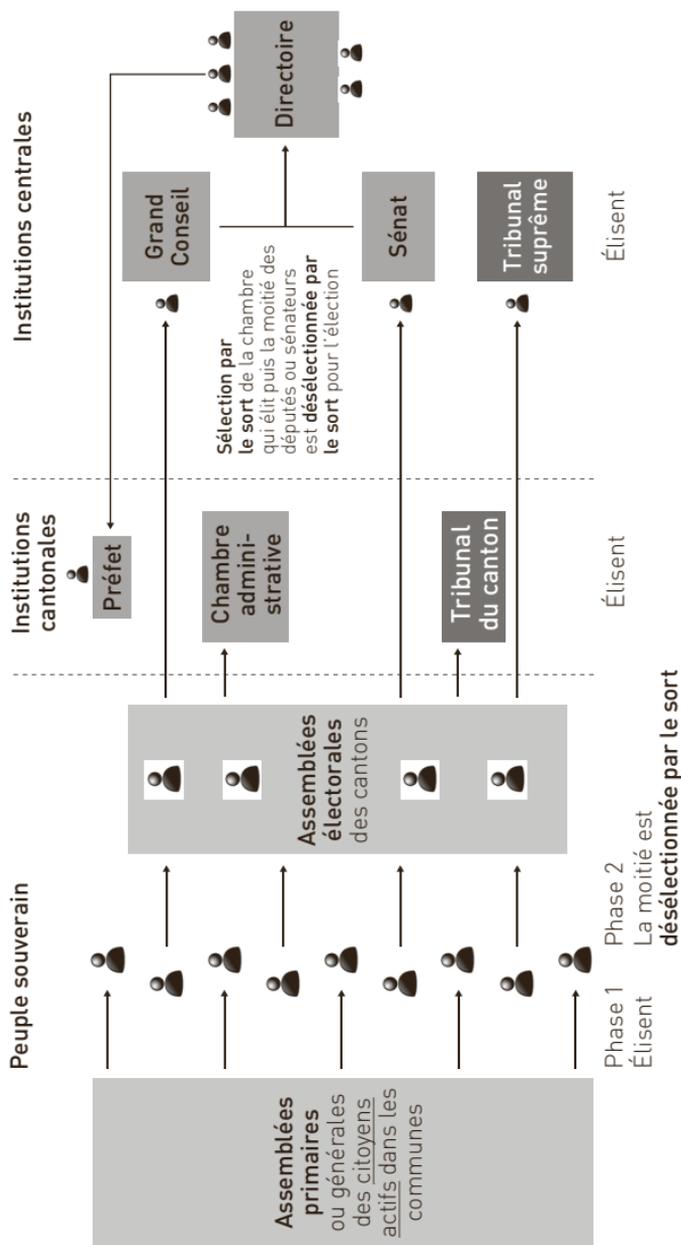


Schéma 5 Le système électoral de la République helvétique.

La séparation entre les pouvoirs proclamée par la « Déclaration des droits de l'homme et du citoyen » de 1789 est au cœur des nouveaux principes de la Constitution helvétique, comme elle l'est dans la Constitution française de l'An III (1795). En Suisse, le pouvoir législatif est divisé en deux chambres dotées de tâches différentes : le Grand Conseil (chambre basse) propose des lois et le Sénat (chambre haute) peut les approuver ou les rejeter. Ce système bicaméral résulte des expériences de la Révolution et de la crainte qu'une assemblée unique n'accapare trop de pouvoir. De plus, les compétences des assemblées législatives sont clairement distinguées de celles de l'exécutif, qui sont assumées par un Directoire collégial.

La procédure de sélection des directeurs (voir schéma 5) s'inscrit donc dans ce système, puisque ce sont les chambres qui les élisent. Leur mode d'élection est une particularité suisse qui ne figure pas dans la Constitution française de 1795. Comme en France, le Directoire y est composé de cinq membres, mais la Constitution helvétique introduit une procédure plus complexe pour les désigner, où le sort intervient immédiatement avant l'élection pour déterminer lequel des deux conseils forme la liste des candidats et lequel vote ensuite les noms. Pour l'élection de l'année suivante, le sort exclut de surcroît la moitié des députés et des sénateurs, qui ne peuvent pas participer au vote.

La sophistication de cette procédure démontre une volonté affirmée de neutraliser les dérives possibles en limitant toute concentration du pouvoir.

Le contexte helvétique connaît de nombreux clivages qui se matérialisent par la lutte entre les factions au parlement. Les unitaires s'attaquent aux fédéralistes, les patriotes aux républicains. Les différences confessionnelles et les particularismes cantonaux représentent autant de divisions qui précipitent d'ailleurs la République helvétique vers une suite de coups d'État et de conflits jusqu'en 1802, lorsque Bonaparte impose sa médiation. De plus, nous avons vu que les cantons de l'ancienne Confédération ont une longue tradition de corruption et de brigues qui les rend particulièrement vigilants envers les manipulations. Pour ces raisons, la Constitution de la République helvétique institue de nombreux usages du sort qui sont à la fois plus précis et plus visibles que dans la Constitution directoriale française de 1795.

Le tirage au sort remplit également une seconde fonction, propre à la période postrévolutionnaire. Il est utilisé comme mode de désélection pour le renouvellement des chambres législatives, du Directoire et des tribunaux. En effet, le système politique ne consacre pas encore l'idée d'un renouvellement total des assemblées à intervalles réguliers tel que nous le connaissons aujourd'hui (à l'exception du Sénat américain). Il prévoit alors un renouvellement partiel des institutions par le sort, afin d'assurer à la fois une continuité du personnel politique au sein de l'assemblée et une réaffirmation périodique de la volonté populaire. Le renouvellement des sénateurs a lieu toutes les années impaires. Un quart d'entre eux est alors éliminé par tirage au sort et remplacé lors de nouvelles élections. Toutes les années

paires, c'est un tiers des députés du Grand Conseil qui connaît le même sort. Le renouvellement ou la sortie des directeurs est réglé par une procédure analogue. Le sort exclut chaque année l'un des cinq directeurs au moyen d'une boule blanche (signifiant l'élimination) et de quatre boules jaunes (assurant le maintien des détenteurs à leurs postes). Il est aussi utilisé, selon les mêmes modalités, dans la procédure réglant le mode de sortie des membres du Tribunal suprême et des tribunaux de cantons.

Le tirage au sort est enfin employé dans la sphère militaire, notamment pour déterminer le rang des officiers s'ils sont à égalité en grade et en âge, ou pour compléter les contingents. Selon la loi du 13 décembre 1798, les soldats sont désignés de la manière suivante : « [...] dans une famille où il y aura deux ou trois frères, l'inspecteur en prélève un par le sort, puis si les contingents ne sont encore pas suffisants, [tire] au sort parmi les citoyens célibataires. » Cet usage demeure toutefois marginal pour ce qui nous occupe ici.

Premières attaques contre le tirage au sort

Malgré le maintien ou même l'introduction de ces usages du sort durant la période de l'Helvétique, certains acteurs politiques commencent à critiquer de tels recours au hasard. Les attaques les plus virulentes proviennent des franges républicaines, incarnées notamment par le juriste bernois Bernhard Friedrich Kuhn (1762-1825) et par les fondateurs du journal libéral *Der schweizerische Republikaner*, les Zurichoïses

Hans Conrad Escher de la Linth (1767-1823) et Paul Usteri (1768-1831). On peut considérer les républicains comme des réformateurs modérés, précurseurs à certains égards du libéralisme. En juillet 1799, dans le *Bulletin officiel du Directoire helvétique*, ce même Paul Usteri, sénateur et membre d'une commission sur la révision de l'acte constitutionnel, demande l'abolition du sort, lequel «peut exclure de l'élection un citoyen distingué par son mérite et reconnu par la grande majorité des électeurs pour le plus digne de la confiance publique». Il ajoute que «dans une assemblée électorale réduite à la moitié par le sort, l'intrigue peut agir avec plus de facilité que dans une assemblée complète».

Cette première attaque contre le tirage au sort est frontale. On y trouve presque tous les arguments que nous analyserons dans le chapitre suivant et qui justifieront son abandon : liberté de vote, mérite, raison, patriotisme, etc. La proposition n'est pas suivie d'effets concrets, car la Constitution de l'Helvétique est extrêmement difficile à amender. Il faut attendre un intervalle de cinq ans entre le premier et le deuxième décret pour soumettre une modification du texte. Comme la Constitution de 1798 ne demeure en vigueur que quelques années, la proposition d'Usteri ne connaît aucune suite et le tirage au sort continue à être utilisé. Le renouvellement par le sort de chacune des deux des chambres a donc bel et bien lieu, une fois : celui du Sénat le 16 septembre 1799, et celui du Grand Conseil le 1^{er} août 1800. Le renouvellement des directeurs a lieu, quant à lui, chaque année.

PAUL USTERI (1768-1831)

Fondateur de la presse politique républicaine et penseur du libéralisme, Paul Usteri naît le 14 février 1768 à Zurich, dans une vieille famille dont sont issus de nombreux hommes d'État et ecclésiastiques influents de la ville. Il est l'un des journalistes les plus prolifiques que la Suisse ait connus, principalement dans le *Schweizerische Republikaner* qu'il crée avec Hans Conrad Escher de la Linth en 1798. Partisan d'une presse politique, il défend dans ses articles les idées des Lumières et de la Révolution française, et plus particulièrement le droit inconditionnel aux libertés (comme celles de la presse ou du commerce). Dès la période révolutionnaire, il s'engage en politique. Il est élu au Grand Conseil de Zurich en 1797, puis au Sénat helvétique en 1798. Il devient membre de la Consulta en 1802, ainsi que du Petit Conseil de Zurich durant la Médiation et jusqu'en 1831.

Usteri est l'un des républicains les plus influents de la période napoléonienne et défend, dès la République helvétique, l'idée d'un État fort, capable de garantir les droits et les libertés. En tant que fondateur du journal républicain le plus important de Suisse, il se fait le défenseur de la démocratie parlementaire et représentative. Comme fervent avocat des libertés individuelles, il est l'un des premiers politiciens à afficher une opposition frontale aux usages du tirage au sort dont la dimension aléatoire, incontrôlable et irrationnelle limite ces libertés d'une façon intolérable à ses yeux. Il estime aussi que le peuple, du fait de sa faible éducation, ne doit pas participer lui-même au gouvernement, et que l'élection est le seul moyen de garantir la sélection des « meilleurs ».

Il expose inlassablement ces arguments au sein des différents organes dans lesquels il siège, ainsi que dans son journal.

L'élimination des malchanceux ne les empêchent pas, grâce à de nombreux bricolages et autres arrangements institutionnels, de conserver une place proche du pouvoir. Plusieurs députés qui ont tiré la boule blanche le 1^{er} août 1800 apparaissent par exemple quelques mois plus tard sur les procès-verbaux du Sénat. C'est le cas du Bâlois Johann Wernhard Huber (1753-1818) ou du Fribourgeois Charles Thorin (1744-1830). Par ailleurs, certains éliminés se font par la suite offrir une bonne place dans les administrations ou les institutions politiques cantonales. Louis Secretan (1758-1839) en bénéficiera, puisque Frédéric-César de La Harpe intercède en sa faveur auprès du préfet du canton du Léman afin de lui trouver un emploi de remplacement.

Malgré ces premières critiques, les dispositions légales relatives au tirage au sort survivent sans trop de dommages à la succession de coups d'État que connaît le régime dès janvier 1800. La République helvétique est en effet rapidement secouée par des conflits entre différentes factions politiques, plus radicales (les patriotes) et plus modérées (les républicains), tout comme par la lutte entre les partisans d'un État unitaire et les fédéralistes. Entre le 12 avril 1798 et l'Acte de Médiation en 1803, il y aura ainsi quatre coups d'État dont émergent trois nouvelles

constitutions (en 1800, 1801 et 1802). Les usages du sort qui y sont prévus sont similaires à ceux de la Constitution de 1798, même si cette procédure commence à être attaquée par les républicains.

Bien que l'existence de la Constitution de 1798 soit de courte durée, elle occupe une place fondamentale dans l'évolution institutionnelle de la Suisse au cours du long processus de construction de l'État fédéral jusqu'en 1848. C'est un moment d'intenses échanges sur la question constitutionnelle, qui mèneront quelques années plus tard à la disparition du tirage au sort.

La Médiation : entre suffrage censitaire et tirage au sort (1803-1813)

Après les luttes constitutionnelles et les coups d'État qui se succèdent entre 1800 et 1803, le gouvernement central de la République helvétique voit son autorité progressivement s'amenuiser. On assiste à nouveau à de nombreux soulèvements dans les cantons, qui atteignent leur paroxysme à l'été 1802 lors de la révolte fédéraliste dite « des bâtons » dans les dix-neuf cantons qui tentent de retrouver leur indépendance face aux partisans d'un gouvernement unitaire. Bonaparte ordonne alors le retour à l'ordre, mais comprend que la tradition confédérale et les conflits internes lui interdisent de rétablir une république « une et indivisible ». Plutôt que d'annexer la Suisse, il choisit de se présenter en médiateur et demande aux parties en conflit d'envoyer des représentants à Paris dans une commission

consultative, la Consulta, afin de rédiger un nouveau texte constitutionnel.

Dès décembre 1802, trois représentants du Sénat helvétique, des délégués des dix-huit cantons et quatre experts désignés par Bonaparte se réunissent à Paris. Celui-ci y montre une excellente connaissance du contexte helvétique et suit les débats de près, en personne ou par l'intermédiaire de ses conseillers. Il oriente les discussions vers une solution fédéraliste et le rétablissement des souverainetés cantonales. Son objectif est de garantir la stabilité de cet État stratégique au cœur de l'Europe, sans devoir pour cela engager des ressources militaires trop importantes. On ne retrouve en revanche aucune remise en cause du tirage au sort dans les procès-verbaux de la Consulta, ni même de discussions à son propos. Sur la base de ces discussions, Bonaparte rédige lui-même l'Acte de Médiation, qu'il soumet à la commission début 1803.

Adopté le 19 février 1803, cet Acte institue par ordre alphabétique les constitutions des dix-neuf cantons formant la Confédération. Le régime de la Médiation est un retour partiel à la situation qui prévalait avant l'invasion française, ce qui permet aux cantons de se renforcer après la chute de l'Helvétique. Il ne constitue toutefois pas une rupture totale et préserve en partie l'héritage de la République et ses acquis révolutionnaires, tout en revenant au fédéralisme. Dans sa structure constitutionnelle, la Médiation est donc un mélange de pratiques anciennes et de nouvelles idées : les six nouveaux cantons, à l'exception des Grisons (considérés comme une

ancienne république), sont dotés d'un régime représentatif moderne, alors que les treize cantons antérieurs – les cantons à *Landsgemeinde* d'une part et les cantons-villes d'autre part – gardent partiellement leurs institutions d'Ancien Régime.

Après la formulation des dix-neuf constitutions cantonales, le chapitre 20 de l'Acte de Médiation contient l'Acte fédéral qui garantit l'existence des cantons et la politique extérieure. L'organe suprême est à nouveau une Diète fédérale, présidée par un *Landammann* de la Suisse. Le premier à occuper le poste est le militaire fribourgeois Louis d'Affry (1743-1810), directement nommé par Bonaparte. Dans les cantons, l'Acte de Médiation rétablit le suffrage censitaire, c'est-à-dire un mode d'élection conditionnant les droits politiques à la possession d'une fortune ou de terres. Il met ainsi fin aux programmes égalitaristes qui ont vu le jour durant la parenthèse de 1798 à 1803. Bien que le cens n'ait de loin pas disparu pendant la République helvétique, durant laquelle la participation politique restait limitée, les constitutions cantonales de l'Acte de Médiation fixent des montants extrêmement élevés pour pouvoir participer aux instances du pouvoir, si bien que la classe politique qui les compose en 1803 reste un club fermé de citoyens très aisés.

Contrairement à l'accès à la citoyenneté qui se réduit, on peut observer une continuité dans les usages du tirage sort comme mode de sélection des représentants, toujours afin d'empêcher les brigues et les conflits. Alors que cette procédure disparaît progressivement en France, la place qui lui est

dévolue en Suisse tend parfois même à augmenter. La situation se présente différemment selon trois types de cantons. Les cantons à *Landsgemeinde*, ceux d'Appenzell, Glaris, Schwytz, Unterwald, Uri et Zoug, rétablissent leurs anciens systèmes d'assemblée populaire. Parmi eux, ceux qui utilisaient encore le tirage au sort avant la République helvétique le rétablissent. À Glaris, par exemple, la *Landsgemeinde* procède à nouveau à des élections en plusieurs étapes mêlant élection et tirage au sort. Les cantons-villes à constitution patricienne, aristocratique ou corporatiste (Zurich, Berne, Lucerne, Fribourg, Soleure, Bâle et Schaffhouse) rétablissent quant à eux leurs autorités législatives (Grand Conseil) et gouvernementales (Petit Conseil) et les anciennes familles dirigeantes reprennent le pouvoir. À Zurich, par exemple, le Grand Conseil est élu par les anciennes corporations de métiers, au nombre de 52, dont chacune désigne un député issu de ses rangs et quatre candidats extérieurs, soit 260 au total. Le sort réduit alors ces élus à 130 députés. À Berne, les cercles électoraux élisent un tiers des députés immédiatement en leur sein, alors que les deux autres tiers sont désignés par tirage au sort entre des candidats choisis par les cercles des districts dont ils ne font pas partie.

Enfin, les nouveaux cantons (Saint-Gall, Argovie, Thurgovie, Tessin et Vaud) optent pour l'instauration de ce que l'historien Andreas Fankhauser qualifie, dans son article sur la Médiation dans le *Dictionnaire historique de la Suisse*, de « régime représentatif centraliste avec suffrage censitaire ». Les membres du

Grand Conseil sont nommés pour partie par élection directe et pour partie par le sort, entre des candidats choisis préalablement. Le modèle de la République helvétique inspiré de l'exemple français, avec des assemblées primaires comme cercles électoraux de base, est conservé dans ces nouveaux cantons. Ainsi, la première Constitution du canton de Vaud consacre-t-elle le principe du tirage au sort pour l'élection des membres de son Grand Conseil. Sur les 180 députés, 62 sont élus directement, les autres étant choisis par tirage au sort entre des candidats nommés par les assemblées des citoyens. Cette différence de traitement ne va pas sans poser quelques problèmes pratiques : si les 62 candidats élus directement sont trouvés sans difficulté, il n'en va pas de même pour les candidats nommés. La procédure, particulièrement complexe, nécessite de désigner 118 élus parmi 300 candidats selon des critères bien précis ; or, seuls 114 sont disponibles, puisque certains candidats ont été choisis dans plusieurs communes. On procède à une seconde élection en avril 1803 pour compléter le contingent et 118 membres sont finalement tirés au sort.

Dans ces cinq nouveaux cantons, comme l'explique l'historien Georges Andrey, le cens est nettement inférieur à celui des anciens cantons et « un tiers des députés au Grand Conseil sont qualifiés de "directs", parce qu'ils ne sont pas désignés par le sort et entrent au parlement sans devoir justifier d'une autre fortune immobilière ou hypothécaire » (Andrey et Tornare, 2017 : 76). Cette exemption semble être une concession aux classes plus modestes de

l'électorat. Mais, de manière générale, si le montant du cens électoral varie selon les cantons, il est plutôt élevé, comme on l'a dit, si bien que les possédants conservent l'essentiel du pouvoir. On voit bien que le tirage au sort n'a aucun effet dans ce cas sur l'accès à la citoyenneté, et que l'élargissement du droit de vote ou d'éligibilité, au travers de l'idée moderne de suffrage universel, impliquerait plutôt son abandon. Ce qui reste plutôt comme un héritage des révolutions, c'est la peur des factions et des partis, dont on suppose que le sort permettra de limiter l'influence.

L'Acte de Médiation prévoit un dernier usage du tirage au sort, dans une institution elle aussi héritée de l'Ancien Régime, le grabeau. Celui-ci, présent dans sept cantons, s'apparente à un système de révocation des députés au Grand Conseil. Une « commission de quinze membres, formée par le sort dans chaque tribu [cercle électoral] », est chargée de lancer la procédure contre l'un ou l'autre élu si une majorité de ses membres l'estime nécessaire. La révocation des députés est ensuite soumise au vote des citoyens de leur circonscription. La procédure a pour fonction de limiter les scandales par un contrôle interne des représentants politiques. Le sort permet ici de sélectionner de manière impartiale les pairs qui devront effectuer ce contrôle, un usage inhabituel dont le grabeau représente l'un des rares exemples. Toutefois, les « contrôleurs » représentent la plupart du temps les riches propriétaires. Les cas d'ouverture du grabeau ont par conséquent été très peu nombreux et les révocations, quasi inexistantes, ce qui montre bien que la mainmise

exercée par les notables locaux sur les différents systèmes politiques cantonaux reste particulièrement forte durant cette période.

À la fin de l'ère napoléonienne, marquée par la suspension de l'Acte de Médiation le 29 décembre 1813 et le début de la Restauration (1813-1830), les usages du tirage au sort sont encore fréquents. On les repère à la fois dans les textes constitutionnels et dans les pratiques concrètes des institutions cantonales : les procès-verbaux conservés dans les archives permettent d'en reconstituer les différentes formes qui continuent d'être utilisées. Les significations qui leur sont attribuées sont directement héritées des fonctions que donnaient au sort les acteurs politiques à la fin de l'Ancien Régime. En outre, le tirage au sort est toujours intimement mêlé à l'élection et à la limitation de l'accès à la citoyenneté. Cette omniprésence de la sélection aléatoire rend sa disparition prochaine encore plus surprenante ; mais, trente-cinq ans plus tard, lors de l'instauration de l'État fédéral de 1848, plus personne ne propose d'y recourir, selon les *Protocoles des délibérations de la commission chargée [...] de la révision du Pacte fédéral*.

Même si les fondements de ce changement étaient déjà en gestation dès l'instauration de la République helvétique en 1798, ainsi que nous l'avons évoqué, il est tout de même intrigant de constater qu'une procédure aussi profondément ancrée dans les institutions puisse totalement disparaître en quelques décennies seulement. Pour se figurer la brutalité de cette mutation, il faut imaginer un bouleversement qui remplacerait en quelques années l'élection de

représentants dans des parlements par des assemblées populaires ou l'instauration d'un mandat impératif. C'est à une évolution aussi radicale qu'ont été confrontées les républiques constituant la Suisse au début du 19^e siècle, et les histoires institutionnelles n'en gardent pourtant presque aucune trace.

4

L'ÉNIGME DE LA DISPARITION DU TIRAGE AU SORT

Dans la plupart des cantons, les constitutions de l'Acte de Médiation réinstituent pour l'essentiel l'ordre antérieur à 1798, qui faisait un large usage du sort. Cette situation se maintient sous le régime de la Restauration (1813-1830) et dans les constitutions cantonales adoptées à ce moment-là, en 1814 et 1815. La fin de l'hégémonie napoléonienne conduit à un affaiblissement du pouvoir fédéral et au retour à des régimes politiques conservateurs. Toutefois, les bouleversements intervenus durant la République helvétique et la Médiation ne sont pas totalement annulés, et l'implantation progressive des idéaux de la nouvelle bourgeoisie libérale, opposée aux anciennes familles dirigeantes, a des effets sur les institutions politiques. Il faudra attendre le début des années 1830 et ce que l'on appelle la Régénération (1830-1848) pour que le débat constitutionnel, déjà en gestation depuis plusieurs années, se concrétise par la modification des constitutions cantonales et pour que le tirage au sort disparaisse durablement des institutions helvétiques.

Survivance ou disparition progressive ?

Dans la grande majorité des constitutions cantonales de la Restauration, le tirage au sort apparaît comme une procédure bien ancrée dans les institutions. La plupart d'entre elles conservent une mention explicite du sort (*Loos*), alors que d'autres cantons le maintiennent au niveau des lois. Dans les cantons à *Landsgemeinde*, il est encore utilisé pour sélectionner les magistrats. Dans les cantons-villes, où les membres du Grand Conseil sont élus à vie, il est surtout utilisé en cas de décès ou de démission pour sélectionner un remplaçant parmi une liste de candidats présélectionnés par les familles dirigeantes. Il commence toutefois à disparaître progressivement des textes légaux, comme à Berne, même s'il continue à y être utilisé, comme on peut le voir au fil des procès-verbaux.

Durant la Restauration, on rencontre également de nombreuses mentions du tirage au sort dans les journaux, qui se développent en Suisse à ce moment-là. La République helvétique avait proclamé la liberté de la presse, rapidement réduite ensuite par la censure sous la Médiation et la Restauration. Pourtant, plusieurs périodiques, presque uniquement en Suisse alémanique, comme le *Schweizerbote* ou la *Zürcher Zeitung*, continuent de relater les différentes élections dans les cantons et précisent que celles-ci se font encore par tirage au sort. Néanmoins, les usages comme les mentions du tirage au sort s'estompent peu à peu durant cette période, quantitativement et qualitativement : le nombre

des prescriptions qui l'instituent tend à diminuer, la longueur de ces prescriptions aussi, si bien que les usages du sort perdent leur centralité dans l'ordre légal. La procédure reste certes un héritage important pour les acteurs politiques qui la considèrent toujours comme une institution « naturelle », mais l'évolution des imaginaires politiques réduit progressivement l'intérêt qu'on lui prêtait jusqu'alors, y compris durant la Médiation.

Le canton de Zurich illustre bien cette évolution progressive et presque imperceptible. En 1814, il se dote d'une constitution assez progressiste et proche du système représentatif qu'il connaît encore aujourd'hui, du moins si on la compare aux autres constitutions cantonales de l'époque. Elle prévoit des élections périodiques pour renouveler tous les six ans les membres élus par les corporations et institue un pouvoir judiciaire séparé. Elle consacre ainsi un système fondé majoritairement sur l'élection et la cooptation. Pour le Grand Conseil, par exemple, on n'y trouve plus de mention du tirage au sort, puisque, sur ses 212 membres, 51 sont élus par les corporations rurales, 31 le sont par les villes de Zurich et de Winterthour et 130 sont cooptés par leurs pairs. Cette disparition du sort n'est pas étonnante, dans la mesure où, face aux tenants d'un retour à l'Ancien Régime, un petit groupe de libéraux modérés parvient à imposer ses vues, parmi lesquels on compte Paul Usteri et Hans Conrad Escher de la Linth, c'est-à-dire les mêmes républicains influents qui avaient déjà proposé l'abandon du sort sous la République helvétique. Zurich conserve néanmoins

un usage du tirage au sort, mais pour une institution judiciaire : dans les cas où la peine de mort peut être prononcée, quatre membres du Petit Conseil sont tirés au sort pour former, avec la Haute Cour, le Tribunal pénal (*Malefizgericht*).

Si ce lent déclin laisse peu de traces explicites, il est tout de même possible d'en trouver quelques-unes durant la Restauration. La question du tirage au sort a notamment fait l'objet de quelques débats constitutionnels formels, comme à Neuchâtel. Dans la Principauté, le tirage au sort est utilisé depuis le 17^e siècle pour l'élection des représentants politiques. En 1818, le Grand Conseil constitue une commission chargée de préparer la révision des règlements relatifs à l'élection de ses membres. Son rapport est un plaidoyer concret pour abandonner le sort, qui « prive le Conseil, dans l'état actuel des choses, du droit qu'il doit avoir de nommer ses membres par un libre choix, ou du moins le restreint considérablement. Il ouvre à des individus qui peut-être le compromettront un jour par leur incapacité ou leur inconduite, un accès trop facile aux places vacantes ».

Ce même rapport retrace les usages neuchâtelois du tirage au sort depuis son introduction deux siècles plus tôt dans le but de lutter contre les brigues. Or, selon les rapporteurs, le sort n'aurait pas été efficace, et on l'avait supprimé plusieurs fois au 17^e siècle, puis réintroduit « faute de mieux ». L'efficacité du tirage au sort face à la corruption suscite encore des doutes lors de la République helvétique. Dans tous les cas, il semble que la sélection aléatoire présente moins d'avantages que d'inconvénients :

selon les rapporteurs, il prive des personnalités capables et méritantes d'accéder au Conseil, et il retire le libre choix aux électeurs. Ce sont là les arguments habituels utilisés contre le tirage au sort, que nous retrouverons plus tard.

Dès la fin des années 1820, les idées libérales et nationalistes qui se développent également en Europe commencent à prendre de l'ampleur en Suisse. Les acteurs qui s'y identifient souhaitent voir installées de nouvelles structures économiques et défendent les idées de liberté et d'égalité mises en avant une génération plus tôt par la République helvétique. À la suite de mouvements populaires, les anciens patriciats locaux perdent leurs privilèges et de nouvelles constitutions libérales sont promulguées dans de nombreux cantons en 1830 et 1831. Celles-ci matérialisent les évolutions qui ont eu lieu au cours de l'Helvétique, de la Médiation et de la Restauration, et consacrent le passage des régimes aristocratiques de l'ancienne Confédération aux gouvernements représentatifs de la Suisse contemporaine. Ces constitutions stipulent une séparation des pouvoirs, un droit de vote étendu à l'ensemble des citoyens de sexe masculin, un cens limité et l'élection directe sans tirage au sort.

La République de Genève offre une excellente illustration de ce changement. Le sort y avait été réintroduit au moment de l'adhésion de la ville au Pacte fédéral, en 1814, afin de constituer le corps électoral chargé d'élire les membres du Conseil représentatif. Le corps électoral s'était vu adjoindre un

« corps rétenteur » composé pour l'essentiel de l'ancien patriciat de la cité, qui complétait la composition du Conseil en y nommant des candidats qui n'avaient pas obtenu assez de voix pour être élus directement. En 1831, sous la pression de mouvements démocratiques, le Conseil représentatif souhaite supprimer à la fois ce corps rétenteur et l'usage du sort. Il nomme alors une commission qui établit, comme à Neuchâtel, un rapport préconisant un système politique conforme à l'évolution de la société. C'est un véritable manifeste pour l'idée libérale de la division du travail politique, pour le « gouvernement représentatif » et contre la démocratie d'assemblée. Il critique en particulier les constituants de 1814 qui ont eu recours « à l'étrange expédient du sort entre des candidats en nombre double ou triple, comme si les chances de l'aveugle hasard eussent été plus propres à assurer de bons législateurs au pays que les suffrages libres et éclairés des citoyens ». Le tirage au sort est donc abandonné à Genève avec les mêmes arguments que ceux avancés par les républicains sous la République helvétique ainsi qu'à Neuchâtel en 1818.

Au-delà de cet exemple, le tirage au sort est définitivement abandonné dans les cantons lors du vaste mouvement de révisions constitutionnelles des années 1830 et 1831 qui marque le début de la période de la Régénération. Le canton de Glaris sera le dernier à le supprimer. En effet, la *Landsgemeinde* refuse en 1831 et 1832 les modifications de la Constitution cantonale, qui ne sont finalement acceptées qu'en 1836, faisant alors disparaître la procédure du dernier texte constitutionnel qui y faisait encore

mention en Suisse. Elle y est abolie pour les mêmes raisons que dans les autres cantons.

Les périodes de la Restauration et de la Régénération marquent donc bel et bien la disparition progressive du tirage au sort dans les textes légaux et dans les pratiques. Au fil des ans, les acteurs politiques souhaitent abandonner cette procédure qu'ils considèrent de plus en plus obsolète et s'emploient à la supprimer complètement. Pourtant, l'inertie institutionnelle, la force de l'autonomie cantonale et l'héritage des nombreux usages de la sélection aléatoire, qui manifestent une crainte séculaire de la manipulation des procédures électorales, contribuent à ralentir ce processus de désaffection. Dans cette perspective, ses usages durant la Médiation et la Restauration représentent surtout une forme de survivance anachronique et temporaire.

La naissance de la « démocratie représentative »

Si la Suisse n'échappe pas au mouvement de disparition du tirage au sort qui affecte l'Europe entière, le fait qu'il s'y achève comparativement très tard s'explique dans une large mesure par le poids des républiques cantonales souveraines, qui en ont fait un usage massif sous l'ancienne Confédération. Face à cet héritage, une nouvelle idée, celle du gouvernement dit « représentatif », apparaît toutefois au moment de la République helvétique. Elle conduira quelques décennies plus tard à la rédaction de la Constitution fédérale de 1848 et à la création de la Suisse contemporaine.

On trouve cette nouvelle conception exprimée dès la Constitution de 1798. Après avoir décrit la République helvétique comme «une et indivisible» dans son article 1, le texte précise que la forme de gouvernement du nouvel État «sera toujours une démocratie représentative» (art. 2). Cette formule a certes été utilisée par certains acteurs durant la Révolution française, mais elle est à notre connaissance parfaitement inédite dans une constitution à cette date-là. Elle montre le désir des constituants d'allier représentation et démocratie, et de donner à ce dernier terme, qui renvoyait alors surtout aux démocraties directes de l'Antiquité, un sens contemporain qui en soit distinct. N'oublions pas non plus que, contrairement aux autres États européens ou aux États-Unis, la Suisse connaît encore en ce temps-là des collectivités qui affirment être des démocraties, à savoir les cantons à *Landsgemeinde*. Le syntagme «démocratie représentative» consacre ainsi une sorte de mariage étrange entre une légitimité héritée de l'Ancien Régime et les nouvelles formes politiques apparues aux États-Unis et en France quelques années auparavant. Avec cette formule, la République helvétique devient un gouvernement moderne, fondé sur la délégation de la souveraineté populaire à un corps de représentants, tout en valorisant l'idée de la démocratie.

À partir de 1830, le libéralisme qui se développe dans les secteurs politiques, économiques et philosophiques de la société suisse est en quelque sorte une évolution et une reformulation générale des idées politiques révolutionnaires. Les nouveaux

idéaux républicains apparaissent opposés à l'usage du tirage au sort, alors que celui-ci était naturellement intégré aux institutions des anciennes républiques démocratiques. Dans le cas de la Suisse, cela implique que le tirage au sort a été *activement* écarté à un moment donné. En se plongeant dans différentes sources de l'époque, il est possible de distinguer au moins trois arguments qui viennent directement en contester l'utilisation : la question de la compétence et du mérite, la liberté de choix des électeurs et la division du travail politique.

Compétence et mérite

Dès l'instauration des institutions de la République helvétique, fondées sur les idées des Lumières, l'argument méritocratique est central pour comprendre l'abandon du tirage au sort et la faveur accordée à l'élection. Il repose sur la thèse qu'un corps choisi de citoyens compétents a une vision plus exacte du bien commun et est capable de prendre de meilleures décisions que l'ensemble de la population. L'idée que le peuple ne puisse être un véritable acteur politique n'est évidemment pas nouvelle à la fin du 18^e siècle, puisqu'elle sert depuis longtemps à la légitimation des monarchies ou des oligarchies. Elle s'articule pourtant un peu différemment à ce moment-là, et acquiert un sens nouveau. L'élection désigne désormais une aristocratie au sens étymologique du terme : le gouvernement des « meilleurs ». Ceux-ci ne sont plus identifiés par des titres de noblesse ou par le cens, mais par l'élection.

En France, Sieyès défend cet idéal en écrivant, dans un texte consacré au veto royal publié en 1789, que les citoyens « nomment des représentants bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général, et d'interpréter à cet égard leur propre volonté ». Cette pensée méritocratique réactive la vieille critique aristocratique de la démocratie directe, qui ne serait qu'une aberration ou conduirait à des catastrophes, puisque le peuple serait par nature irrationnel, et devrait dès lors être soigneusement contrôlé par des représentants pour que la république ne sombre pas dans le chaos et la violence.

En Suisse, les discussions ont ceci d'original que la défense de l'élection y est directement liée à la question du tirage au sort, qui est alors jugé trop aléatoire pour une sélection rationnelle et réfléchie de représentants supposés être éclairés. Voici ce qu'on peut lire par exemple dans le journal libéral *Der schweizerische Republikaner*, en 1798 déjà : « Quelles seraient les conséquences de l'élimination de ces citoyens interdits par le sort et de ces nouvelles élections ? Confusion et stagnation des affaires, mécontentement de la nation, victoire des ennemis de la nouvelle Constitution, agitation et effervescence intérieure, mépris et peut-être même soumission de l'extérieur ! » L'argument conforte ici la critique la plus fréquente adressée à la démocratie directe, qui oppose un « peuple » ignorant, agité et irrationnel à une « élite » éclairée, rassemblant les citoyens les meilleurs et les plus compétents, seuls capables de bien gouverner. Du fait de son caractère

hasardeux et incontrôlable, le sort est ici directement associé à l'idée aristocratique de l'irrationalité du peuple.

La généralisation de l'élection comme procédure de sélection des dirigeants et la critique des régimes antérieurs s'observent en maints endroits à la fin du 18^e siècle. Elles ont pour origine principale les révolutions américaine et française. En effet, comme l'ont montré de nombreux chercheurs, parmi lesquels Yves Sintomer (2011) ou Francis Dupuis-Déri (2013), les « pères fondateurs » des républiques américaine et française opposent le gouvernement représentatif aussi bien à l'absolutisme qu'à la démocratie antique. La nouvelle aristocratie électorale doit justement se distinguer de l'ancienne par ses compétences politiques, qui constituent donc à cette période un nouveau type de légitimation. Celle-ci repose également, particulièrement en France, sur l'idée d'une unité du corps politique et de la nécessité corrélative d'une représentation unifiée. Cette idée n'est pourtant pas totalement absente outre-Atlantique, comme le montrent les mots célèbres de James Madison dans les *Federalist Papers* (numéro 10) :

« [L'élection a pour effet] d'épurer et d'élargir les vues du public en les faisant passer par l'intermédiaire d'un corps choisi de citoyens dont la *sagesse* est le mieux à même de discerner le véritable intérêt de leur pays et dont le *patriotisme* et l'amour de la justice seront moins susceptibles de sacrifier cet intérêt à des considérations temporaires et partiales. Dans un tel système, il peut fort bien se produire que la volonté publique exprimée par les

représentants du peuple s'accorde mieux avec le bien public que si elle était formulée par le peuple lui-même, rassemblé à cet effet. »

Cette idée méritocratique n'est donc pas uniquement celle d'une compétence substantielle, qui garantirait par exemple la bonne gestion des dossiers, mais elle met aussi en avant l'idée toute républicaine du « bon citoyen ». Tout comme on observe l'évolution d'un républicanisme ancien vers sa version moderne plus ou moins profondément transformée, pour reprendre l'analyse de Benjamin Constant dans son discours *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1819), une nouvelle rhétorique de la vertu apparaît en Suisse au 18^e siècle. Fondée sur l'idée d'une unité de la Patrie, elle commande un changement théorique de l'idée même de représentation, qui doit désormais refléter la volonté générale. Cette idée d'une vertu politique – qui se distingue à la fois de ce que le républicanisme classique a pensé sous ce terme et de l'histoire du nationalisme suisse, plus tardif – est décisive à ce moment afin de garantir le fonctionnement de la nouvelle république au-delà des factions. Cette vertu doit être garantie par l'éducation, qui devient alors un thème central pour le gouvernement, repris et considérablement amplifié durant la période de la Régénération libérale.

La liberté de choix

Le deuxième argument important avancé à l'encontre du tirage au sort est le principe de la liberté de choix

des électeurs. Cette liberté, qui semble garantie par l'élection, est limitée à la fois par le cens électoral et par le tirage au sort. On trouve déjà cette idée dans la bouche des républicains du *Schweizerische Republikaner* en 1798, qui se positionnent ici en précurseurs du libéralisme : « Il ressort clairement [des exemples de Bâle et de Berne] que combiner le sort à l'élection libre n'empêche pas les intrigues mais les accentue, et qu'ainsi presque tous les avantages du libre choix sont perdus. Ainsi, si d'une part on ne gagne rien et, que d'autre part on perde incontestablement beaucoup, comment le sort peut-il servir à matérialiser la raison collective et l'engagement du corps électoral de tout un groupe, alors que l'expression de la libre volonté est inutilement entravée ? » On relèvera en particulier l'articulation qui est faite entre liberté individuelle et raison collective, cette dernière ne devant en aucun cas dépendre du seul hasard pour ces nouveaux républicains.

Comme l'a montré Bernard Manin (1995), au moment où le gouvernement représentatif apparaît, la pensée du droit naturel moderne confère à l'idée de *consentement* des gouvernés une importance déterminante et leur volonté devient dès lors une source importante de légitimité politique. Dans ce cadre, l'élection semble pouvoir servir de relais à cette volonté, alors que le sort ne peut que l'entraver. On pense à nouveau à Benjamin Constant et au discours de 1819. Selon le penseur vaudois, la liberté ne consiste plus à participer directement à l'exercice du pouvoir, mais elle doit inclure le droit d'influer sur des représentants à travers l'élection et l'opinion

publique. Les acteurs de la République helvétique ont eux aussi suivi ce raisonnement, puisque la liberté qu'ils ont défendue n'est plus celle de la participation directe, mais celle du *libre choix* des représentants, couplé à *la libre volonté* de ces derniers.

Cette période est donc celle de l'épuisement progressif du républicanisme d'Ancien Régime et de l'essor du libéralisme. Elle constitue surtout un moment de reformulation générale des idées politiques révolutionnaires et républicaines. Dans ses travaux sur l'histoire du vote, Olivier Christin a montré que l'émergence de l'État libéral moderne n'est pas seulement la conséquence d'un rejet du républicanisme classique, mais que les langages de ces deux modèles se mélangent et participent, durant les dernières décennies du 18^e siècle, d'une adaptation libérale de certains éléments de l'ancien républicanisme (Christin, 2014). L'exemple suisse illustre très bien cette évolution progressive durant laquelle le tirage au sort devient incompatible avec un imaginaire politique libéral bientôt hégémonique.

Division du travail et professionnalisation

Le mérite des citoyens élus et leur libre désignation ne sont pas les seuls arguments utilisés par les acteurs de l'époque à l'appui de la conception « aristocratique » de l'élection, et, par là, à l'encontre du tirage au sort. Comme Yves Sintomer le relève, l'importation dans le domaine politique d'une nouvelle idée forgée par l'économie politique naissante, à savoir la division du travail, offre un

argument supplémentaire en faveur de l'élection d'une classe politique séparée du reste de la société (Sintomer, 2011). Contre l'idée républicaine d'une participation de tous les citoyens aux affaires communes, la nouvelle idéologie de la rationalisation des tâches qui apparaît à la fin du 18^e siècle valorise la gestion de ces affaires par un petit nombre, pas nécessairement « meilleurs » ou plus valables, mais plus compétents car désormais *spécialistes* de cette sphère d'activité.

La question de la bonne taille d'une république a surtout été mise en avant par Benjamin Constant dans son discours *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*. La liberté des anciens n'est possible, dit-il, que dans les petites communautés, où les citoyens participent constamment au pouvoir collectif. Cet exercice direct est réalisable dans de *petits États*, avec des mœurs semblables, et parce que l'esclavage permet aux citoyens de consacrer du temps à la politique. À l'inverse, dans les États modernes, les hommes qui sont libres n'ont plus le temps de faire de la politique en permanence. La liberté des modernes inclut le droit d'influer sur les représentants à travers l'élection et l'opinion publique, mais l'objectif principal est de pouvoir déléguer le travail politique à des représentants. C'est le principe de la division du travail rendue possible par l'élection. Le tirage au sort ne permet pas quant à lui cette division contrôlée entre ceux qui deviendront bientôt des professionnels de la politique et le reste des citoyens, préoccupés par leurs intérêts privés.

En Suisse, le contexte politique historiquement très fragmenté polarise ce débat. La question principale porte à la fois sur la bonne taille d'une république et sur l'opposition entre république unitaire et république fédérale. Les partisans d'une république unitaire, dont les vœux seront exaucés avec la Constitution de 1798, s'opposent au principe fédéraliste défendu par les conservateurs. D'autres, au contraire, le présentent comme davantage démocratique, puisqu'il limite l'accumulation du pouvoir dans un appareil d'État centralisé: c'est un débat qui, deux cents ans plus tard, n'est toujours pas éteint. Il faut toutefois relever que la question de la taille des États qui empêcherait l'usage du tirage au sort ne semble guère l'influencer, puisque même à Genève, qui est l'exemple même d'une petite cité, les progressistes proposent de supprimer cette procédure.

Les débats s'orientent plutôt autour de la nature de la représentation politique, entre la démocratie directe, bien connue dans les cantons à *Lands-gemeinde*, et la représentation au sens contemporain du terme, qui s'est imposée dans les nouveaux cantons (Vaud, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie). Dans la plupart des cantons, c'est au moment de la Régénération que la notion de division du travail dans la sphère politique s'exprime de la façon la plus nette dans les discours. C'est le cas de Genève, nouveau canton en 1814, où les conservateurs avaient recours à un mélange de tirage au sort et d'élection pour désigner les membres du Conseil représentatif cantonal. Au début des années 1830, lorsque les

réformes libérales de la Régénération s'accélérent et que l'ancien système politique est remis en cause, le Conseil représentatif nomme une commission qui présente le 19 janvier 1831 un *Rapport sur les projets de lois au sujet des élections*. Dans ce rapport, la nouvelle idée de la division du travail et du régime représentatif s'oppose directement aux usages du tirage au sort :

« La démocratie ne saurait se concevoir que dans cet état de la civilisation, où la réunion des citoyens peut s'opérer aisément, où les rapports sociaux n'exigent encore que des lois simples et en petit nombre, où leur examen et leur délibération sont accessibles à tous, où enfin les arts, le commerce, le soin des affaires privées n'absorbent pas le plus grand nombre des hommes de la cité. [...] L'accroissement de la population introduisit la distinction des classes ; les anciens habitants ne voulurent pas reconnaître les mêmes droits aux nouveaux. [...] L'industrie et le commerce acquièrent chaque jour plus d'extension et plus d'activité ; ils occupèrent un plus grand nombre de citoyens. [...] La complication des intérêts publics exigeait plus de connaissances spéciales, et plus de disponibilité chez ceux qui devaient les traiter, et, d'autre part, la carrière, qui s'ouvrait à la fortune privée, ne permettait plus à tous les citoyens de consacrer aux réunions de l'assemblée générale et aux délibérations le temps qu'eussent exigé les nouvelles circonstances de la république. [...] Il faut substituer à la démocratie des sociétés dans l'enfance, à l'exercice direct d'une souveraineté illusoire, le régime représentatif, cette démocratie de la raison éclairée. »

Il est frappant de constater que ce rapport reprend presque exactement les idées de Sieyès et de Constant. La division du travail constitue un argument contre l'usage du tirage au sort, associé aux systèmes anciens et devenu incompatible avec les sociétés sorties de « l'enfance » auxquelles seul un régime représentatif peut convenir. Les progrès de l'industrie, l'augmentation de la population (on retrouve ici la question de la taille, même si elle ne s'applique pas aux dimensions du territoire), la complexification des affaires publiques conduisent à la transformation du système politique. On découvre ici les prémices de l'idée de professionnalisation de la vie politique. Celle-ci va se matérialiser pleinement dès le milieu du 19^e siècle, lorsque la politique devient un véritable métier et que ceux qui l'exercent en viennent à vivre, selon les mots de Max Weber, non seulement *pour* mais aussi *de* la politique. Plus largement, on peut remarquer la permanence, au cours des deux siècles suivants, des trois arguments que nous avons détaillés qui servent toujours à juger la démocratie inadaptée à l'évolution des sociétés.

« Le triomphe de l'élection »

La période de l'emprise française sur la Suisse, qui s'étend de 1798 à 1814 environ, est un moment charnière dans une longue évolution socio-historique. L'élection s'impose alors comme la procédure par excellence du gouvernement représentatif. Pour les républicains et les libéraux, elle ne constitue donc pas un choix par élimination, mais incarne

les principes du nouveau régime et procède d'un authentique art politique et social promis à un véritable avenir. Dans le même temps, le tirage au sort est au contraire devenu anachronique.

D'ailleurs, après avoir publié en mars 1798 un article dans leur journal *Der schweizerische Republikaner* au sujet du tirage au sort, Paul Usteri et Hans Conrad Escher de la Linth intitulent un second article en janvier 1799 «*Über die Wahlen*» («À propos des élections»). Ils y avancent l'idée que nombre de principes fondamentaux dépendent de la sélection de bons représentants, comme «le progrès heureux et sage, l'organisation interne, la paix, la sécurité et la prospérité de la nation», et qu'il est donc primordial de réfléchir au meilleur système possible. Dans ce cadre, il est bien trop dangereux pour eux d'utiliser le tirage au sort qui risque de ne pas sélectionner les citoyens les plus capables «et qui méritent les plus grands remerciements de la patrie». Or – et leur article se termine sur ce plaidoyer –, puisque l'éducation nationale permettra de «former les talents au service de la patrie» qui seront sélectionnés par les élections, il faut envisager celles-ci «avec une confiance joyeuse et nous attendre à ce qu'elles soient un succès heureux».

C'est aussi la conception de la représentation qui évolue. Avant la période révolutionnaire, les anciennes républiques (suisse ou italiennes) étaient fondées sur l'idée d'une séparation entre gouvernés et gouvernants, ces derniers incarnant la collectivité. Le tirage au sort et les systèmes d'élection à plusieurs étapes agissaient surtout comme

des filtres destinés à s'assurer que les gouvernants sélectionnés étaient les plus « purs » possible. Dans la république moderne, le citoyen est souverain et le peuple devient une entité unifiée. Il délègue sa souveraineté à des représentants qui l'incarnent : il faut donc que le mécanisme de délégation soit direct (une seule étape) et que la procédure permette d'indiquer le mandat donné aux représentants. Le pouvoir du citoyen, à la différence de l'idéal démocratique, reste donc limité à la délégation de sa souveraineté « une et indivisible », c'est-à-dire sans division ni insurrection possible. Par la délégation, le pouvoir est confié à un petit nombre de représentants, ces derniers étant légitimés par le choix majoritaire des citoyens. Dans cette configuration, il est donc nécessaire non seulement de désigner des représentants compétents pour la chose publique, mais de pouvoir également définir à travers leur nomination les grandes orientations voulues par la collectivité. Contrairement à l'élection, le tirage au sort brouille ce transfert. C'est aussi ce qui explique qu'il soit abandonné durant le premier tiers du 19^e siècle et que l'on assiste à la place au « triomphe de l'élection » (Manin, 1995 : 108-124). Les gouvernements sont désormais nommés à intervalle régulier, en dépit de l'ambivalence de cette procédure qui combine paradoxalement l'égalitarisme du suffrage et une part d'inégalité, que ce soit dans l'émergence d'une classe politique professionnelle ou, parfois, dans la sous-représentation des minorités politiques écrasées par la voix de la majorité.

5

LES SENS DU TIRAGE AU SORT

Après ce parcours chronologique de deux siècles, il convient de dresser, par-delà les vicissitudes de l'histoire qui ont conduit à l'abandon du tirage au sort en Suisse, un bilan des raisons qui ont présidé à son introduction, lesquelles nous aideront ensuite à comprendre les enjeux d'une possible réapparition de la pratique à l'heure actuelle et les obstacles auxquels elle devra faire face.

On associe souvent tirage au sort et démocratie, en s'appuyant sur quelques citations célèbres d'Aristote, de Montesquieu ou de Rousseau. Or cette alliance, posée comme évidente par ces auteurs, ainsi que par la plupart des militants du tirage au sort aujourd'hui, mérite d'être remise en question par l'utilisation effective qu'on peut observer dans les exemples suisses que nous venons de présenter. Sous l'Ancien Régime, à Glaris, Berne ou Bâle, comme au moment de la Révolution, sous les régimes de la République helvétique et de la Médiation, l'introduction du tirage au sort ne répond pas à un souci de démocratisation des régimes en place. De plus, le fonctionnement effectif des institutions ne permet pas non plus de conclure que le tirage au sort garantit nécessairement une démocratisation des systèmes politiques concernés.

Au-delà des seuls cas suisses, les exemples historiques d'utilisation du tirage au sort comme mécanisme de désignation (Athènes, Rome, les républiques italiennes, etc.) ne permettent pas davantage de définir un sens unique que cette procédure prendrait de manière systématique. Au contraire, ce mécanisme a comme vertu de satisfaire à de nombreuses conceptions du pouvoir, et pourrait même, peut-être, s'accommoder du principe représentatif et des interrogations qui l'accompagnent quant au rapport exact que doivent entretenir représentants et représentés. Dans les moments où plusieurs conceptions s'affrontent, comme dans les périodes de changements brusques et rapides, le tirage au sort est utilisé et légitimé avec des arguments variés et parfois contradictoires. Ce phénomène est particulièrement frappant durant la République helvétique où, en quelques années, de nombreux sens distincts sont attribués à ce mécanisme par différents acteurs.

Comme le dit fort justement Yves Déloye, « loin de renvoyer à une "essence" ou à une "nature", ni même à un principe stabilisé, le tirage au sort se révèle systématiquement imbriqué dans des arrangements institutionnels ritualisés, dans des configurations historiques, dans des cultures (souvent indissociablement religieuses et politiques) qui singularisent le tirage au sort et interdisent d'en globaliser l'étude et la compréhension » (dans Lopez-Rabatel et Sintomer, 2019: 514). Les exemples suisses le démontrent très clairement, et nous conduisent, plutôt qu'à chercher une « essence » introuvable du

tirage au sort, à examiner les différents sens qu'il a pu et peut encore prendre.

En outre, en s'intéressant aux cas suisses, on observe également que le tirage au sort n'est jamais une pratique séparée de l'élection. Dans l'histoire, leurs destins sont même étroitement liés. Dans les exemples examinés ici – mais cela reste vrai dans la plupart des autres cas historiques –, élection et tirage au sort n'ont bien souvent été que deux moyens différents pour les cercles dirigeants (grandes familles, patriciat, corporations) de conserver leur pouvoir, particulièrement lorsque celui-ci était contesté. Les membres de ces cercles, dans les républiques souveraines de l'ancienne Confédération, se saisissent du tirage au sort au cours du 17^e siècle pour tenter de mettre fin aux pratiques de corruption qui commençaient à menacer la pérennité de leur pouvoir. À la charnière des 18^e et 19^e siècles, alors que la Révolution française exerce une influence profonde sur la Suisse, les procédures mises en place ont aussi pour effet de légitimer un nouveau pouvoir encore fragile, mais dont les détenteurs sont, dans une large mesure, les héritiers des anciennes élites cantonales.

Nous avons pu voir que le contexte suisse, laboratoire des théories de l'État et des débats constitutionnels aux 18^e et 19^e siècles, est un terrain de recherche particulièrement riche pour qui s'intéresse à l'usage du sort en politique. Les discours et écrits des acteurs politiques eux-mêmes offrent un matériau tout à fait exceptionnel pour appréhender les justifications des utilisations du tirage au sort à cette période. Les correspondances, les pamphlets,

les récits de voyage, les échanges marchands ou encore les missions diplomatiques constituent autant d'éléments historiques permettant de retracer les différentes significations attribuées au tirage au sort au fil des ans. Si la Suisse est un carrefour si instructif, c'est aussi que les usages et les significations de cet outil dans les collectivités politiques de l'ancienne Confédération proviennent pour une large part de l'étranger. Les nombreuses adaptations locales que cet instrument a ensuite connues nous renseignent également sur la circulation des idées et des pratiques politiques dans l'Europe moderne et contemporaine.

L'impartialité du tirage au sort : pacifier la cité

La logique neutralisante et impartiale du tirage au sort est largement connue; on la retrouve de fait dans la plupart de ses usages historiques. Dans ses travaux, Yves Sintomer a établi une liste des logiques d'institutionnalisation du tirage au sort. Parmi celles-ci figure en bonne place une volonté de diminuer les conflits internes par le biais d'un moyen de sélection dont la neutralité sera reconnue par tous.

Dans les républiques de la Suisse d'Ancien Régime, la logique centrale d'instauration du tirage au sort consiste à pacifier les relations entre les familles qui se partagent le pouvoir. Les différentes réformes qui introduisent le sort dans les procédures électorales obéissent à la nécessité de réduire les conflits et les rivalités au sein des patriciats locaux ou entre

les familles dirigeantes. Plus prosaïquement, il s'agit aussi de répartir à l'aide d'un moyen impartial les revenus liés à l'exercice du pouvoir.

Aussi bien dans les cantons à *Landsgemeinde* au milieu du 17^e siècle que dans les villes de Bâle et Berne au début du 18^e siècle, l'objectif premier de l'usage du hasard dans les élections consiste à réduire les menaces envers les familles qui se partagent le pouvoir en leur assurant un cadre institutionnel plus stable. Le danger principal se trouve alors dans les manipulations électorales qui rendent l'accès au pouvoir incertain et coûteux. Les grandes familles glaronnaises, par exemple, cherchent un moyen qui permettra de réduire leurs dépenses pour l'achat des voix des citoyens, tandis qu'à Berne, on espère que le tirage au sort deviendra un moyen de pacifier les conflits au sein du patriciat. Dans la ville de Bâle – où les violences et les émeutes urbaines de la fin du 17^e siècle ont terrifié les cercles dirigeants –, l'instauration du tirage au sort vise à restaurer l'autorité de la république. Dans tous ces cas, l'impartialité du tirage au sort est le plus fréquemment mobilisée pour justifier son instauration.

Ces réformes institutionnelles inédites interviennent dans un cadre conservateur assez rigide. Dans le même temps, il faut aussi noter le caractère expérimental de l'usage du tirage au sort dans la Suisse d'Ancien Régime. C'est souvent lorsqu'ils sont à court de solutions que les acteurs politiques se résolvent à user du sort. Dans ce contexte, les nouveaux mécanismes sont testés pendant quelques années avant d'être progressivement amendés

(comme à Glaris) ou abandonnés (comme à Schwytz). Les modèles étrangers sont aussi régulièrement suivis, quand ils ne sont pas mentionnés explicitement comme exemples. Au début du 17^e siècle, comme l'a montré l'historien Nadir Weber (2018), les autorités de la ville de Berne expriment par exemple leur volonté d'emprunter des techniques qui sont en usage dans la République de Venise (qui passe alors pour un modèle de stabilité).

Dans le contexte de la République helvétique, le tirage au sort apparaît comme un instrument capable d'assurer l'impartialité de la désignation des représentants. La Constitution helvétique de 1798 mentionne beaucoup plus souvent le tirage au sort que d'autres constitutions européennes de la fin du 18^e siècle. Les procédures elles-mêmes font l'objet de prescriptions très détaillées afin d'assurer leur transparence et leur impartialité. La loi du 3 septembre 1799 « sur la sortie de la moitié des électeurs nommés par les assemblées primaires » illustre bien la complexité de l'opération d'élection puis de désélection par le sort, et le degré de précision nécessaire pour garantir sa véritable impartialité. C'est un véritable rituel codifié, qui multiplie les procédures pour limiter les tricheries : le tirage se fait dans deux sacs « garnis de franges » pour empêcher d'y voir les billets, il a lieu en public, les portes ouvertes, et ce sont des enfants qui l'effectuent pour assurer l'innocence des tireurs et redoubler encore la symbolique impartiale de la procédure.

Dans tous les cas, la crainte des dissensions internes et des blocages qu'elles pourraient provoquer incite les acteurs politiques à s'accorder sur l'utilisation, parfois

mesurée, mais parfois plus large aussi, du tirage au sort dans l'attribution de certaines des charges politiques de la cité, du canton ou de l'État.

Lutter contre la corruption

En introduisant le sort dans différentes étapes du processus électoral – que ce soit en réduisant le corps électoral ou en désignant un candidat au sein d'un petit groupe –, il s'agit toujours d'en rendre le résultat plus incertain et donc de lutter contre les manipulations et les fraudes auxquelles les moyens mis en place auparavant – vote secret, amendes, serments, etc. – n'avaient pu mettre fin.

Il est difficile de donner une définition précise de ce que la « corruption » recouvre sous l'Ancien Régime. Nous l'avons vu dans le chapitre 2, les pratiques électorales dans l'ancienne Confédération sont assez éloignées de l'idée que l'on se fait aujourd'hui d'une procédure équitable et transparente. Achat de voix, vénalité des offices et marchandages étaient généralisés et, quoique critiqués, se faisaient ouvertement et ne tombaient pas, en tant que tels, sous l'accusation de corruption. Davantage qu'une volonté véritable de supprimer ces pratiques, les diverses tentatives de réforme que l'on peut observer aux 17^e et 18^e siècles dans plusieurs cantons visent donc bien plutôt à en limiter les excès et les cas les plus scandaleux, en particulier parce que ceux-ci minent la légitimité du pouvoir tout entier. Le tirage au sort n'est alors que l'un des outils, parmi d'autres, auxquels les cantons ont recours.

La lutte contre les manipulations et la corruption demeure un objectif pour les principaux acteurs de la République helvétique, bien qu'ils l'accompagnent d'autres considérations. Dans la Constitution de 1798, les procédures d'élection et de désélection témoignent de l'obsession de la crainte de voir réapparaître des brigues. Hans Conrad Escher de la Linth et Paul Usteri vont discuter cette question dans un article de leur journal *Der schweizerische Republikaner* publié le 26 mars 1798 et dont le titre est particulièrement révélateur: «Est-ce que le sort doit être introduit pour certaines des élections les plus importantes, afin de lutter contre les intrigues?» Tout à fait avertis des usages du tirage au sort dans l'ancienne Confédération et surtout de ses limites, ils conviennent que «le sort est aveugle». Conscients de son caractère ambivalent, ils pensent toutefois que «la vraie question est de savoir si le but ultime, de prévenir les intrigues et qu'ainsi ses inconvénients soient remplacés ou du moins compensés, est véritablement atteint». Leur article montre bien que la fonction anti-corruptrice du tirage au sort est celle qui leur paraît la plus décisive, tout en n'étant pas à leurs yeux pleinement prouvée. En effet, les exemples de l'Ancien Régime ne leur permettent pas de conclure de manière très assurée sur ce point-là, comme nous l'avons vu dans le chapitre 3.

On peut remarquer que, jusqu'aux années 1830, de nombreux acteurs politiques perçoivent encore le tirage au sort comme un outil efficace pour limiter les manipulations électorales et le pouvoir des factions, montrant par là que cette conception a

profondément marqué les usages du sort en Suisse alors même qu'il avait disparu à peu près partout ailleurs en Europe.

Un tirage au sort égalitaire ?

À la fin du 18^e siècle, le cas du canton de Glaris permet de montrer qu'aux côtés du souci proprement oligarchique de pacifier les relations entre les grandes familles détentrices du pouvoir, il existe également une autre fonction attribuée au tirage au sort. Marginale dans la Suisse d'Ancien Régime, celle-ci repose sur le principe de l'égalité entre tous les membres d'une collectivité politique, et donc sur l'égalité des chances d'accès au pouvoir dont chacun d'entre eux devrait théoriquement disposer.

Comme nous l'avons vu plus haut, le système mis en place à Glaris en 1791 consiste à attribuer par le sort plusieurs charges cantonales en effectuant le tirage sur l'ensemble du corps électoral. Bien que nous ayons vu que les citoyens modestes qui obtiennent ainsi une fonction la revendent aux membres des familles dominantes, cette réforme constitue toutefois l'une des rares applications concrètes d'un idéal égalitaire lié au tirage au sort, aussi bien en Suisse qu'en Europe. C'est la première fois que l'ensemble des citoyens revendiquent pour leur propre usage une pratique qui était alors exclusivement utilisée par les familles au pouvoir. Le fait que cette réforme ait été approuvée et qu'elle ait ensuite été utilisée pendant plusieurs années constitue un exemple historique tout à fait inédit dans l'histoire du tirage au

sort en politique. Ce cas illustre de façon exemplaire quelques-unes des tensions inhérentes aux collectivités politiques suisses de la fin du 18^e siècle, entre l'adhésion d'une partie des citoyens aux idéaux des Lumières tels qu'ils ont été traduits dans les révolutions américaine et française et un système politique qui reste à l'inverse attaché aux principes conservateurs qui l'ont animé durant des siècles.

Pourtant, au-delà du cas de Glaris, l'on trouve aussi des discours qui donnent au sort un sens égalitaire ou démocratique. Olivier Meuwly (2018 : 50) a par exemple mis au jour un texte du pasteur vaudois Frédéric Monneron datant de 1803, qui justifie ce mécanisme de désignation de la manière suivante :

« L'élection est dans l'esprit de la démocratie, le sort ne lui est point contraire. Celui-ci rompt l'intrigue, celle-là appelle la vérité ; employés séparément, ils livrent l'État aux mouvements irréguliers de l'ineptie et de la cabale. Sagement combinés, ils offrent à un peuple sage tous les avantages qu'on peut attendre d'une constitution solide et bienfaisante. »

Nous voyons encore une fois que, dans l'esprit de nombreux acteurs de cette époque, tirage au sort et élection ne sont pas strictement opposés et ne relèvent pas l'un de la démocratie, l'autre de l'aristocratie. Les deux mécanismes présentent des qualités qui, pour ce pasteur féru de droit constitutionnel, se renforcent s'ils sont « sagement combinés ». L'affirmation lapidaire de Montesquieu et Rousseau identifiant tirage au sort et démocratie ne trouve donc nulle

confirmation historique dans le cas des collectivités politiques qui constituent alors la Suisse et usent activement du tirage au sort comme de l'élection.

Peter Ochs, ancien et moderne

Nous retrouvons dans le contexte suisse quelques-uns des arguments classiques en faveur de l'introduction du tirage au sort. Sur ce point, les collectivités qui vont bientôt former la Suisse ne font pas exception. Le contexte particulier de la fin du 18^e siècle, sur lequel nous nous sommes déjà étendus, favorise cependant l'apparition de réflexions étonnantes. Il faut à cet égard mentionner un texte de Peter Ochs, celui-là même que l'historiographie nationaliste suisse a longtemps présenté comme le fossoyeur des anciennes libertés confédérales, dans lequel il défend le tirage au sort avec une argumentation à la fois très complète et profondément originale. Cette *Note sur l'intervention du sort*, rédigée en 1802 et adressée au ministre français Talleyrand, mérite d'être citée car c'est un document exceptionnel. Voici ce qu'on peut y lire :

« L'intervention du sort dans les élections est une institution hautement nécessaire en Suisse. Elle peut seule y garantir l'égalité des droits, rapprocher les esprits, calmer les agitations des partis, et tranquilliser le citoyen paisible. Voici mes raisons :

- 1^o L'expérience que firent les cantons de Glaris, de Berne et de Bâle de l'intervention du sort dépose péremptoirement en faveur de cette intervention.

- 2° Elle est moins aveugle que l'intrigue, le préjugé, l'esprit de faction et les relations de famille.
- 3° Elle procure au mérite réel des chances contre le mérite apparent.
- 4° Elle rabat l'orgueil et la morgue de ceux qui, se fiant sur l'influence de leurs moyens ou de leurs partis, se croient déjà en imagination portés aux premières places.
- 5° Elle offre assez d'incertitude dans les chances, pour que l'on y réfléchisse à deux fois avant de se compromettre par de basses menées.
- 6° Elle présente facilement le moyen de satisfaire à la fois plusieurs partis qui, n'ayant ensuite à se plaindre que des décisions du hasard, se tranquillisent sans nourrir de rancune contre les électeurs, ni haïr celui qui l'emporta par la faveur du sort.
- 7° Elle produit chez le peuple soumission et même confiance, par l'idée que l'on a recours au sort, à défaut d'autres moyens, et dans des intentions de bien public la Providence n'abandonne point le sort au hasard.»

Peter Ochs est-il représentatif de l'idée que l'on se faisait communément des avantages du tirage au sort au début du 19^e siècle? Il est impossible de le savoir avec certitude, mais on peut au minimum affirmer qu'il a une réelle conscience des potentiels du tirage au sort, qu'il voit susceptible de satisfaire à de nombreux prérequis de la représentation et de la démocratie. Il a d'ailleurs une connaissance intime de ce mécanisme, puisqu'il l'a expérimenté, d'abord à Bâle, puis au sein des institutions de la République helvétique. Dans cette *Note*, ce n'est donc pas une

opinion purement théorique qu'il exprime, ainsi que son premier point l'atteste. Il embellit sans doute un peu les expériences des cantons qu'il cite en exemples – Glaris, Berne et Bâle –, mais l'intérêt de cette mention est sans doute ailleurs. Elle permet en effet de montrer qu'un usage séculaire du tirage au sort ne mène les républiques ni à l'anarchie ni à la décadence.

Ochs est bien conscient que le sort permet de limiter l'influence des puissants et la corruption qu'ils ont les moyens d'exercer pour se maintenir au pouvoir. Il utilise à cette fin un argument que l'on trouvait déjà à Genève à la fin du 17^e siècle, à savoir que l'incertitude produite par le sort rend la corruption trop hasardeuse, et donc trop coûteuse, pour être tentée. Il faut dès lors « réfléchir à deux fois » avant de s'y lancer, comme il l'écrit. Son deuxième point, qui va dans le même sens, permet de retourner l'un des arguments habituels contre le tirage au sort, à savoir son irrationalité. Il avance qu'entre le sort et l'intrigue, c'est le premier qui est le moins « aveugle ». Combinant avec adresse l'imaginaire politique des Lumières, dont il est un fervent admirateur (il a lu avec passion les textes de son compatriote Isaak Iselin) et qui valorise la rationalité des processus politiques, et cette pratique des anciennes républiques qu'est le tirage au sort, il avance que les dérives contre lesquelles cette dernière a été utilisée naguère n'ont pas disparu et que le sort n'a rien perdu de son efficacité pour lutter contre elles.

Cependant, comme on peut le constater dans son texte, il ne limite pas les vertus du sort, classiquement, à la lutte contre les brigues. Il utilise en

effet plusieurs autres arguments tout à fait originaux. Il en fait d'abord un outil capable de désigner les plus méritants, ce qui peut apparaître comme un argument paradoxal, puisque le sort désigne n'importe qui. Il faut sans doute le comprendre à nouveau « à l'envers » en quelque sorte, puisque Ochs écrit bien qu'il s'agit de procurer au « mérite réel » une possibilité de succès, laissant sous-entendre que, dans d'autres situations, il n'en a aucune. Le tirage au sort assure aux citoyens les plus méritants des chances égales d'accéder au pouvoir, alors que la seule élection ou d'autres méthodes de sélection des magistrats ne favorisent que le « mérite apparent », celui procuré par les relations de famille ou la fortune.

Pour Ochs, le tirage au sort permet également de limiter l'arrogance des plus riches en attribuant les postes de pouvoir par le hasard, c'est-à-dire par un moyen imperméable à toute influence monétaire ou relationnelle. Comme le dit Oliver Dowlen (2008), le tirage au sort est « a-rationnel », il ne favorise rien ni personne en particulier. C'est bien cette qualité qui est mise en avant ici et, prise indépendamment de toutes les autres, elle a un incontestable caractère égalitaire. C'est d'ailleurs la première qualité du sort qu'il mentionne dans sa *Note*, affirmant qu'il peut seul « garantir l'égalité des droits », réutilisant un argument qui était apparu à Glaris au moment de l'établissement du *Kübellos*. Notons que cette égalité revêt par la suite un caractère plus subjectif dans la réflexion d'Ochs. Il s'agit alors de « rabattre l'orgueil et la morgue ». L'inégalité, on le sait, s'inscrit

aussi bien dans des pratiques que dans des attitudes mentales : par exemple dans la conscience de valoir davantage qu'un autre membre de la collectivité et de « se croire déjà en imagination port[é] aux premières places », pour reprendre la formule saisissante de la lettre à Talleyrand.

Ochs insiste ensuite, au point 6 de sa lettre, sur le caractère pacificateur du sort. Il reprend à cet effet l'argument avancé par Montesquieu dans *L'esprit des lois*, à savoir que l'une des qualités du sort est qu'il « n'afflige personne ». Mélangeant ici encore des considérations anciennes et modernes, il relève qu'il est compatible avec l'existence de plusieurs groupes poursuivant des intérêts divers (il faut se garder de donner ici au terme de « parti » le sens qu'il a aujourd'hui), et qu'il n'est donc pas réservé à de petites sociétés homogènes. Insister sur son caractère pacificateur ou tranquillisant, c'est de toute manière reconnaître que l'on a affaire à des sociétés conflictuelles et divisées, comme l'ont d'ailleurs toujours été les républiques. Ici aussi, on remarquera la présence de considérations sur les affects politiques, puisque Ochs parle de « rancune » et de « haine ». En ce sens, le sort est présenté comme un moyen d'apaiser les mœurs politiques.

Enfin, sa liste se clôt par un argument que l'on peut presque qualifier d'anachronique puisque, sous les termes de « confiance » et de « soumission », Ochs parle de la légitimité que le sort permet de conférer à un régime. Or nous avons vu que, selon Bernard Manin, le 18^e siècle finissant fait reposer la légitimité dans le consentement des gouvernés,

particulièrement dans le cadre de la Révolution française dont Ochs connaissait parfaitement les débats. Qu'il mentionne ensuite «la Providence» qui «n'abandonne point le sort au hasard» ne lève pas l'équivoque et invalide même certains de ses arguments précédents. En 1796, lorsqu'il était candidat pour la troisième fois au poste d'*Oberstzunftmeister* à Bâle, il s'exclama, dans l'attente de son élection: «Mon Dieu! Si une révolution est nécessaire, dois-je y contribuer ou non? Si c'est le cas, laisse le sort tomber sur moi. Si ce n'est pas le cas, alors ne le laisse pas m'atteindre.» On voit que le Bâlois est encore particulièrement influencé par la culture religieuse de l'Ancien Régime, dont son canton était un centre important, qu'il mélange en 1802 avec habileté à la philosophie des Lumières. L'important est plutôt ici de relever, comme nous le disions plus haut, qu'au nom de la Providence, Ochs rappelle que non seulement le sort ne conduit pas aux révoltes, mais qu'il est même bien plus efficace pour les prévenir et garantir l'obéissance des gouvernés.

La *Note* d'Ochs est un exemple très intéressant des mélanges conceptuels et des contorsions intellectuelles auxquels se livrent les réformateurs de l'époque en Suisse. Contraints de célébrer sous une forme ou une autre les libertés des anciennes républiques, mais désireux de les remplacer par un régime qui fasse droit aux principes des Lumières – libertés individuelles, égalité devant la loi, fin des privilèges, administration rationnelle des affaires publiques, etc. –, leurs textes permettent, un peu paradoxalement, d'éclairer certains problèmes politiques sous

un angle nouveau. Ainsi, le double caractère pacificateur et égalitaire du sort apparaît clairement dans ces lignes, tout comme la volonté d'assurer au nouveau régime une assise plus stable, mariant révolution et conservatisme. En d'autres termes, la *Note* d'Ochs montre de manière éclatante le caractère hybride du tirage au sort, à la fois au niveau conceptuel et historique; c'est une hybridation d'idées et de principes divers empruntés à la fois aux idées du républicanisme d'Ancien Régime, aux Lumières et aux années révolutionnaires.

Les efforts consentis par Peter Ochs pour donner au sort un sens qui soit compatible avec le nouvel imaginaire politique qui s'élabore au début du 19^e siècle ne sont toutefois pas couronnés de succès. Dans ce qui va bientôt constituer la Suisse moderne, le tirage au sort est en effet, pour la plupart des acteurs politiques, trop étroitement lié aux négociations des grandes familles de l'Ancien Régime, comme son rétablissement à Genève dans la constitution réactionnaire de 1814 le montre exemplairement. Il n'est plus possible de le mettre en conformité avec le gouvernement représentatif naissant. Les demandes égalitaires et démocratiques vont bien plutôt prendre la forme des revendications de la démocratie « pure » ou de la « législation directe par le peuple », sous la forme du veto, puis du référendum à partir des années 1830. Dans l'histoire politique de la Suisse, le tirage au sort disparaît donc progressivement comme moyen de redistribuer le pouvoir et d'en limiter les abus.

Des effets concrets limités

Au-delà des principes énoncés par les uns et les autres, il faut rappeler que les effets concrets de l'introduction du tirage au sort dans les cas qui nous ont intéressés ici sont limités, pour ne pas dire inexistantes. Par exemple, les pratiques de corruption et d'achats de voix perdurent dans les cités-États de l'Ancien Régime. Nous avons aussi rappelé que la *Landsgemeinde* de Glaris doit à plusieurs reprises intervenir pour tenter d'interdire certaines pratiques visant à contourner le tirage au sort (par exemple l'échange de boules après le tirage).

Quant à la « démocratisation » du pouvoir, les listes des magistrats occupant les différents postes du 17^e siècle au début du 19^e montrent une lancinante régularité dans les noms qui y apparaissent. Là où l'objectif de l'introduction du tirage au sort n'était pas l'élargissement des détenteurs du pouvoir, comme à Berne ou à Bâle, ce résultat n'est évidemment pas surprenant. Il l'est toutefois davantage dans les régimes qui visaient une forme d'égalité. C'est singulièrement le cas sous la République helvétique et la Médiation, pendant lesquelles on observe une très grande stabilité des personnes occupant le sommet du pouvoir politique suisse. Il est même possible de retracer les parcours de certains magistrats prééminents, non seulement *pendant* cette séquence historique, mais aussi *avant* et *après* elle, c'est-à-dire sous des régimes formellement conservateurs et réactionnaires desquels ils auraient dû être exclus.

La variété des procédures instaurées dans la Suisse d'Ancien Régime fait qu'il est également possible d'observer des écarts à cette règle générale, notamment dans le cas de Bâle. Dans cette ville, l'on peut noter une légère ouverture des cercles du pouvoir à des candidats issus de strates inférieures de la hiérarchie sociale et politique. Ceci s'observe essentiellement après la réforme de 1740, qui a augmenté de trois à six le nombre de participants au tirage au sort. Dans ce cas, l'objectif central est d'éviter la formation d'un patriciat. Cet objectif a d'abord été poursuivi grâce à l'ordonnance sur le sort de 1718, puis par sa révision en 1740. Par ailleurs, suite à cette réforme, certains candidats ont bénéficié du tirage au sort en accédant plus rapidement à certaines charges de la ville.

Ces situations demeurent toutefois peu nombreuses. Les cas de la ville de Berne et du canton de Glaris illustrent à l'inverse les effets classiques du tirage au sort, que l'on introduit afin de pacifier les relations entre les familles dominantes en instaurant une répartition équilibrée du pouvoir. Dans le canton de Glaris, suite à la réforme de 1640 – qui consiste, rappelons-le, en une élection de huit candidats à la majorité, suivie d'un tirage au sort pour désigner le vainqueur –, on note au fil des années la présence régulière des mêmes magistrats pour la seconde étape. Cette dynamique se vérifie notamment pour les élections du *Staathalter* (le vice-*Landammann*). En ce qui concerne cette charge – occupée par un citoyen réformé pendant deux ans avant qu'il accède au poste de *Landammann* pendant

trois ans –, il est important de préciser qu'elle ne fait l'objet d'aucune limitation au niveau du cumul des mandats. Il existe donc plusieurs situations où un *Landammann* termine son mandat et participe directement au tirage au sort suivant dans l'optique de reconquérir ce poste.

Par exemple, dans la seconde moitié du 18^e siècle, un *Landammann*, Johann Peter Zwicky (1692-1779), parvient à participer à six tirages au sort pour l'élection de cette charge importante sur huit élections qui se sont tenues pendant cette période pour cette charge. La présence régulière de certains magistrats suppose que la participation à la liste des huit candidats n'est pas très concurrentielle et que les familles dominantes parviennent sans difficulté à y placer un de leurs membres. Parallèlement, on continue à observer des fraudes et des irrégularités lors des élections suite à l'instauration du sort. Johann Heinrich Zwicky (1651-1733), un autre membre de la même famille, s'est démarqué en étant sélectionné cinq fois de suite par le sort au poste de *Landammann* au début du 18^e siècle. Un tel enchaînement n'a pu se faire qu'à l'aide d'arrangements établis avant l'élection, ou même d'échanges de boules. Au final, ce magistrat est resté en fonction pendant trente ans à l'une des deux charges les plus importantes du canton, soit en tant que *Stathalter* soit en tant que *Landammann*, ce qui représente un cas unique de longévité. Dans ce canton, le tirage au sort représente donc une solution idéale pour réserver l'autorité à quelques magistrats qui ont ensuite une chance égale (lorsqu'aucune fraude n'a été commise)

d'accéder à la fonction suprême. Il faut aussi noter que, parfois, on y trouve moins de participants qu'il n'en est prévu par les institutions, ce qui s'explique probablement par des arrangements.

En ce qui concerne les effets concrets de l'usage du sort dans la ville de Berne, il faut rappeler que cette technique n'a pas été adoptée pour les charges les plus influentes, telles que celles d'avoyer ou de banneret. Le sort a essentiellement été utilisé pour la distribution de charges lucratives et a permis de trancher parmi des candidats proches, tous issus du patriciat. La réforme de 1710, qui prévoit l'établissement d'une liste de candidats avec des critères d'entrée précis puis un tirage au sort pour désigner un élu, a probablement permis de pacifier les relations entre ces patriciens, car de tels critères ont certainement limité leurs luttes effrénées pour acheter les voix des conseillers. Il est plus difficile de se prononcer sur les bienfaits potentiels de la réforme de 1722, qui combine en plusieurs étapes élection et tirage au sort, mais, comme l'a suggéré l'historien Nadir Weber (2018), on peut émettre l'hypothèse d'une efficacité limitée en se basant sur des observations individuelles. Certains patriciens bernois, à l'instar d'Albrecht von Haller (1708-1777) – lui-même éliminé à de nombreuses reprises par le sort –, indiquent que la procédure de tirage au sort introduite en 1722 n'a rien changé aux arrangements entre les familles. Il est toutefois malaisé de vérifier concrètement la véracité de tels propos.

Par-delà ses effets concrets, dont l'éventail varié dépend de leur contexte d'instauration dans les

différentes républiques suisses d'Ancien Régime, il faut encore mentionner la portée symbolique de l'acte lui-même du tirage au sort. Il permet d'apaiser la conflictualité inhérente à une élection en proposant un rituel alternatif fondé sur l'impartialité du procédé, mise en scène par un ensemble d'instruments inattaquables et par le choix d'un lieu souvent ouvert qui permet de vivre collectivement le moment fatidique. Dans la plupart des républiques suisses, cette codification particulière conduit à une large acceptation de la décision indiquée par le sort et évite des tensions ultérieures. *In fine*, la variété des modes électoraux dessine donc une opposition entre ce qui se montre (les tirages au sort) et ce qui est progressivement dissimulé (notamment la pratique du vote, qui devient secrète à cause des conflits qui l'accompagnent, du moins dans les villes de Berne et Bâle).

6

LE TIRAGE AU SORT CONTRE LA DÉMOCRATIE ?

Aujourd'hui, les usages du tirage au sort en Suisse sont à peu près totalement inconnus. On n'en trouve pas de trace dans les histoires générales de la Suisse, même lorsqu'elles montrent un penchant pour les institutions politiques. Quant aux monographies consacrées aux villes ou cantons qui l'ont utilisé, elles ne le mentionnent la plupart du temps qu'en passant, rapidement et sans lui accorder trop d'importance. Si nous espérons avoir montré ici que ces exemples avaient un intérêt pour l'histoire suisse, il nous reste à dire en quoi ils peuvent également être féconds pour les réflexions sur les différents projets de réutilisation du tirage au sort aujourd'hui. La question est plus délicate, et c'est à elle que nous allons consacrer cet ultime chapitre.

D'un usage généralisé à l'oubli

Lorsqu'on étudie l'histoire du tirage au sort, il est frappant de constater l'ampleur de son utilisation jusqu'à la fin du 18^e siècle. Bien loin d'être une institution exceptionnelle et un peu baroque que l'on ne rencontrerait que dans deux ou trois cités à des moments très particuliers de leur histoire, comme on l'a longtemps

cru, le tirage au sort est une modalité commune et extrêmement répandue de sélection de magistrats ou de collègues, bien qu'elle soit la plupart du temps couplée à des élections. Les travaux les plus récents sur les cités italiennes parviennent aux mêmes conclusions, alors que les recherches en cours sur l'ancienne Confédération confirment ces découvertes. Dans l'arsenal procédural très étendu et toujours inventif des républiques, le tirage au sort occupe une bonne place. On lui reconnaît de nombreuses qualités, plus ou moins avérées dans les faits et sur lesquelles nous ne revenons pas, puisque nous les avons largement présentées dans les chapitres précédents.

L'oubli complet dans lequel ces procédures sont tombées par la suite, dès le 19^e siècle, n'a pas manqué d'étonner les spécialistes qui ont travaillé sur le sujet. Alors que nous disposons d'innombrables recherches sur le féodalisme, les monarchies ou la société de cour, et que ces institutions passées et révolues sont largement connues au-delà des cercles de spécialistes, le fonctionnement effectif des petites républiques du Moyen Âge et de l'ère moderne demeure méconnu du grand public. Or, il présente une plus grande proximité avec celui que nous connaissons aujourd'hui dans nos différentes villes ou États.

Même en Suisse, cet héritage des mécanismes de tirage au sort est totalement occulté. Et pourtant, le passage entre les deux formes politiques se fait presque de manière continue. Nous avons vu en effet qu'au milieu de la rupture que représentent les quinze ans de l'Helvétique et de la Médiation, la

référence à l'ancienne Confédération est omniprésente. Une fois le premier exemple découvert, la liste s'allonge ensuite sans fin et l'on trouve sans cesse une nouvelle ville, un nouveau village, une nouvelle communauté qui a fait usage du tirage au sort à un moment ou à un autre de son histoire. On doit assurément à ce sentiment de découvrir quelque chose comme un continent inconnu l'enthousiasme des nombreuses personnes – qu'elles soient militantes ou engagées dans le monde de la recherche, et parfois les deux à la fois – qui se sont saisies de cet objet depuis une vingtaine d'années.

Face à cette floraison d'expériences passées, il faut bien reconnaître que le débat constitutionnel actuel semble un peu anémique et que l'adjonction de réflexions sur le tirage au sort pourrait sans doute l'enrichir. D'autres mécanismes hérités des mêmes expériences, mais eux aussi ignorés ou systématiquement écartés, pourraient d'ailleurs le rejoindre : les exécutifs collégiaux (qui, à part en Suisse, ont complètement disparu des constitutions contemporaines), le vote public, la rotation ou les mandats courts (de quelques mois à une année). Sans établir de sens intrinsèque à l'une ou l'autre de ces solutions institutionnelles, les garder dans le catalogue des réformes possibles ne semble pas absurde.

Une procédure n'a pas de sens en elle-même

Dans le chapitre précédent, nous avons cherché à savoir si le tirage au sort avait un sens unique et bien déterminé pour les acteurs qui s'en étaient fait

les avocats dans l'histoire suisse, et nous n'en avons trouvé aucun. Cela ne signifie pas que le tirage au sort ne serait qu'une chimère, un résidu de temps révolus qui mériterait de rester enfoui dans les poubelles de l'histoire, car l'étude de nombreux autres mécanismes procéduraux conduirait à la même conclusion. En elle-même, l'élection n'a pas non plus de sens bien déterminé, pas davantage que la pratique de l'assemblée ou la séparation des pouvoirs. Cette absence de sens univoque doit simplement nous rappeler que les procédures ne peuvent prendre un sens que dans un contexte précis et au sein d'un régime, au sens le plus plein du terme, c'est-à-dire d'une société et d'un ensemble toujours extraordinairement complexe d'institutions. La « même » procédure utilisée dans deux régimes différents n'aura ni le même sens, ni les mêmes effets, ni les mêmes relais, ni la même couleur politique.

La question n'est donc pas de se demander si le tirage au sort est fondamentalement démocratique (ou aristocratique), mais quelles fonctions il peut remplir à l'intérieur d'un régime démocratique. Et sur ce point, les exemples historiques sont d'un secours limité, puisque la plupart d'entre eux ne concerne précisément *pas* de tels régimes. Quant au cas athénien, comme nous l'avons dit d'emblée, c'est davantage une exception et elle est difficilement utilisable compte tenu de l'écart existant entre les institutions qui organisent cette cité aux 5^e et 4^e siècles avant notre ère et celles qui, même dans les contextes les plus démocratiques que l'époque contemporaine ait connus, ont prospéré dans le

monde depuis 250 ans. Restent toutefois des effets potentiels de la distribution du pouvoir, c'est-à-dire d'une très relative ouverture de celui-ci, permise par les procédures de tirage au sort, comme on le voit à Florence ou, pour ce qui nous concerne, à Bâle. Le tirage au sort peut donc avoir un « effet démocratique », même lorsqu'il est utilisé dans des régimes qui ne le sont guère, à condition de ne pas lui conférer cette faculté dans tous les cas.

Par conséquent, plutôt que se demander si l'introduction du tirage au sort va démocratiser les régimes actuels, ou – pensée plus absurde encore – assurer qu'elle transformera automatiquement n'importe quelle société en démocratie, il faut comprendre ce qu'un travail de démocratisation suppose. Celui-ci doit précisément agir au niveau du régime lui-même, c'est-à-dire de la société tout entière, et non pas en bricolant quelques modifications procédurales qui, comme par magie, permettraient de réformer l'ensemble. Cela signifie que la démocratisation doit toucher tous les secteurs d'une société et ne peut se contenter de modifier la procédure permettant d'élire une chambre du parlement, le gouvernement, les juges ou quelque institution que ce soit. Que le tirage au sort puisse, ou doive, intervenir dans ce travail, voilà qui doit rester ouvert à la discussion. C'est peut-être là l'une des vertus des travaux sur l'histoire du tirage au sort que de rappeler qu'il a existé, d'en montrer quelques-unes des utilisations possibles, et de reconnaître qu'il a pu remplir avec succès certaines fonctions pendant un temps relativement long. L'opportunité de le

réintroduire et les modalités précises de cette réintroduction dépendent cependant intégralement des circonstances présentes, et non des fantasmes que l'on peut nourrir à l'égard du fonctionnement de certains régimes passés.

Un remède désespéré ?

Dans un texte consacré aux *Landsgemeinden* de Suisse centrale écrit en 1875, Eugène Rambert avait affirmé que le tirage au sort était «le remède désespéré pour des démocraties aux abois». Celles-ci, minées par la corruption et la disparition des vertus civiques, n'avaient trouvé que ce moyen de dernier recours pour tenter de se réformer. Aujourd'hui, les appels à l'utilisation du tirage au sort partent d'une semblable analyse des systèmes représentatifs. On les juge pareillement aux abois, en crise profonde, voire proches de l'effondrement. Les ouvrages plus ou moins savants sur la « crise de la représentation » ou la « crise des démocraties » encombrant les librairies et de nombreux textes contemporains consacrés au tirage au sort s'ouvrent sur un tel constat, estimant que la sélection aléatoire serait précisément un remède à cette crise.

Ces propositions confirment en réalité le jugement de Rambert, puisqu'il faudrait avoir atteint le dernier degré de la corruption pour envisager de recourir au tirage au sort pour désigner ses magistrats. Poser le tirage au sort comme un remède de dernier recours face à un mal tenace ne nous paraît pourtant pas être la meilleure manière de réactiver

sa pratique aujourd'hui. Si l'objectif est la démocratisation d'un régime, l'intérêt de son utilisation ne dépend en aucune manière d'une crise dudit régime.

Un tel constat oublie aussi que le système représentatif est *structurellement* « en crise », qu'il l'a toujours été et qu'il ne peut véritablement en sortir. Reposant sur la distinction entre deux entités qui doivent pourtant figurer la même chose – le peuple et ses représentants –, il est nécessairement un principe en déséquilibre permanent. Depuis la fin du 18^e siècle, toute l'histoire du gouvernement représentatif le montre. Mais elle montre aussi, dans le même mouvement, que cette « crise » pérenne (qui n'en est pas une, puisque, à proprement parler, une crise ne peut pas durer, par définition) n'a pas fait disparaître ce genre de gouvernement.

Cet état permanent de déséquilibre ou de perturbation caractérise d'ailleurs aussi la démocratie, qui, si elle est comprise en son sens le plus élémentaire, repose sur un idéal en définitive inatteignable : faire du peuple l'acteur permanent de son auto-gouvernement. C'est la raison pour laquelle la démocratie est toujours un projet à l'œuvre, et qu'elle peut entrer en crise pour d'innombrables raisons. Montrer que ces concepts et les régimes qu'ils soutiennent reposent sur un état de crise permanente ne revient pas à les invalider, sauf à croire que la politique est affaire de logique ou de mathématique, ou qu'il serait possible de trouver une fois pour toutes la formule du bon régime, éternellement stable. Il s'agit simplement de montrer que ces concepts désignent des réalités mouvantes et qui doivent par

conséquent se réinstituer constamment. La qualité d'un régime ne se mesure ni à sa stabilité ni à sa permanence. Ce sont là des valeurs conservatrices, au sens strict du terme, avec lesquelles ni la démocratie ni la représentation ne sont articulées.

Conflit et pacification

Nous avons relevé à de nombreuses reprises que le tirage au sort est utilisé pour ses vertus pacificatrices sous l'Ancien Régime. L'argument réapparaît systématiquement, et l'introduction du mécanisme suit la plupart du temps, très logiquement, des périodes troublées, voire des débuts de guerre civile, dans les différentes collectivités politiques concernées. En ce sens, le tirage au sort est intimement lié aux conflits et aux désordres qui affectent toutes les républiques. On ne peut sous-estimer le caractère turbulent de ces régimes, qui non seulement s'engagent constamment dans des opérations militaires hors de leurs murs, mais sont aussi la proie de révoltes internes fréquentes. Cette instabilité constitue d'ailleurs souvent l'un des arguments principaux contre la forme républicaine de gouvernement, utilisé en particulier par les théoriciens de la monarchie. Pour cette raison, l'ensemble des institutions républicaines témoigne d'ailleurs d'un souci constant d'équilibrer des pouvoirs et des forces qui, sinon, menaceraient la cité de ruine. L'ordre républicain ne se construit que sur un désordre qui sourd de toutes ses composantes.

On entend parfois que la démocratie serait le régime qui mettrait au pouvoir un peuple homogène

qui devrait se prémunir contre une élite prompte à vouloir le lui confisquer. Le tirage au sort serait dès lors l'outil idoine pour garantir ce pouvoir « démocratique », puisqu'il en éliminerait mécaniquement ladite élite. Cette conception de la démocratie n'entretient cependant aucun rapport ni avec la réalité historique ni avec les différentes théories qui en ont été proposées au cours des siècles. Bien au contraire, l'idée et la pratique de la démocratie reposent sur la conception d'un peuple divisé, hétérogène, impossible à unifier. L'histoire des régimes que nous avons retracée ici montre elle aussi des cités divisées entre de multiples factions, qu'il s'agisse des corporations, des religions, des familles, de la ville contre la campagne, etc.

Toute la question du caractère pacificateur du sort devrait faire comprendre qu'il ne repose absolument pas sur cette conception unifiée d'un peuple ou d'une communauté opposée à une classe tyrannique elle aussi plus ou moins homogène. Si le tirage au sort a une vertu, c'est d'être un outil qui permet d'apaiser des conflits déjà existants. Les élections telles que nous les connaissons aujourd'hui tendent quant à elles plutôt à exacerber lesdits conflits. Ce qu'il faut retenir, c'est que ni l'un ni l'autre de ces deux mécanismes ne *créent* les conflits, lesquels leur préexistent, mais qu'ils en proposent une gestion différente.

Il existe toute une tradition de la pensée politique qui dévalorise le conflit et aspire à la tranquillité. La pensée républicaine l'a au contraire plutôt valorisé. On peut songer à l'éloge que Machiavel fait des tumultes entre le sénat et la plèbe à Rome,

qui garantissent à ses yeux la liberté de la cité, ou à Montesquieu qui assure que « toutes les fois qu'on verra tout le monde tranquille dans un État qui se donne le nom de république, on peut être assuré que la liberté n'y est pas » (*Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, 1734). Il est indispensable qu'une pensée contemporaine de la démocratie retrouve cette conception d'un régime tumultueux, en perpétuelle agitation, divisé et antagonique. Que ses institutions visent à mettre en scène cette division ou à l'apaiser ne change rien à ce constat.

Un outil à plusieurs facettes

Nous l'avons relevé au chapitre précédent, le tirage au sort peut remplir plusieurs fonctions et satisfaire à des programmes politiques variés, quand ils ne sont pas rigoureusement opposés. Qu'il s'agisse de son caractère pacificateur, de sa capacité à lutter contre la corruption, de l'idéal d'égalité qui peut parfois l'animer, le tirage au sort est véritablement un outil à plusieurs facettes.

Deux éléments nous paraissent mériter une rapide discussion sur ce point. Le premier concerne le rapport entre tirage au sort et système représentatif. Bernard Manin a bien décrit en 1995 l'opposition des deux régimes, l'un intégrant le sort et l'autre l'ayant évacué. Même si l'exemple suisse, au moment de la République helvétique et de la Médiation, offre un exemple rare de combinaison des deux imaginaires et de la persistance d'un usage, certes résiduel, du tirage

au sort dans des régimes formellement représentatifs, son abandon total dans les années 1830 offre bien une confirmation de l'analyse de Manin. On aura pu se convaincre à la lecture des chapitres précédents que, dans tous les cas précédents d'utilisation du sort en Suisse, à Berne, Bâle ou Glaris, celui-ci n'a qu'un rapport éloigné avec l'idée de la représentation telle qu'elle se développe au 19^e siècle.

La plupart des propositions contemporaines de réutilisation du sort concernent pourtant des institutions représentatives. Qu'il s'agisse de sélectionner ainsi une des chambres du parlement, comme le proposent Ernest Callenbach (Callenbach et Phillips, 2008), Keith Sutherland (2008), Erik Olin Wright (Gastil et Wright, 2019) ou, avant eux, Anthony Barnett et Peter Carty (2008), ou de composer des panels statistiquement représentatifs pour délibérer de questions précises, l'horizon demeure toujours celui de la représentation. Nous avons dit que le tirage au sort n'avait pas de sens univoque et que son utilisation dépendait des circonstances. Il ne s'agit donc nullement de condamner sans examen ces propositions, mais il faut indiquer clairement qu'elles n'ont aucun rapport avec les usages historiques de ce mécanisme. Ni les cités et cantons suisses, ni les républiques italiennes, ni bien sûr Athènes ne connaissaient de représentation au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Ces propositions de réforme ne peuvent se prévaloir d'aucun précédent historique et doivent donc être considérées comme telles : des idées novatrices. Il s'agit de les discuter comme nous le ferions pour n'importe

quelle proposition inédite et non comme un projet de retour à d'anciennes libertés ou au sens originel de la démocratie.

Ce constat, qui nous paraît évident, a une conséquence importante : il signifie que de telles réformes, visant le cœur des institutions représentatives, ne sont pas prioritairement concernées par la question démocratique, par un projet de démocratisation des régimes existants. Elles cherchent à régler différemment le fonctionnement d'institutions qui posent un certain nombre de problèmes, mais qui, comme les auteurs le rappellent généralement, n'ont pas été pensées comme des outils démocratiques et qui ont peu de chances de le devenir par la magie du tirage au sort.

Le second élément que nous aimerions souligner concerne l'idéal égalitaire régulièrement associé au tirage au sort. Comme nous avons pu le montrer, il n'est que marginalement invoqué par les acteurs politiques eux-mêmes lorsqu'il est mis en place, à quelques rares exceptions près. Le caractère égalitaire du sort n'en est par conséquent qu'une des facettes parmi beaucoup d'autres. Il n'y a pas de raison de considérer qu'elle est prééminente ou plus fondamentale que les autres. De plus, lorsqu'elle apparaît, par exemple lors de l'institution du *Kübellos* à Glaris en 1791, ses effets ne sont pas très assurés sur ce plan-là. Les leçons historiques démontrent donc qu'un usage égalitaire du sort nécessite un ensemble bien plus large d'institutions reposant elles aussi sur un idéal égalitaire. C'était sans doute le cas à Athènes (entre les citoyens), mais cet exemple reste exceptionnel.

Par conséquent, à l'instar des propositions visant à réformer les institutions représentatives contemporaines par l'adjonction d'une dose de hasard, un usage égalitaire du sort marche en terrain largement inconnu et ne peut guère se prévaloir de précédents dont il puisse sans trop de difficultés s'inspirer. Que le sort utilisé dans un collectif lui-même très égalitaire ait des effets égalitaires, cela semble raisonnable de le supposer, mais l'ordre des causes et des conséquences est celui-ci et non l'inverse. Le tirage au sort ne va pas de lui-même égaliser une société ou un groupe traversés par de fortes inégalités.

Une utopie ?

On peut encore présenter autrement le tirage au sort en politique. C'est la voie qu'a choisie Barbara Goodwin en ouverture de son livre *Justice by Lottery* en 1992. Elle y décrit l'île d'Aleatoria, une Grande-Bretagne du futur désormais peuplée de 200 millions d'habitants et où toutes les fonctions sont tirées au sort. Empruntant évidemment au genre utopique, le récit de Goodwin rend palpable une autre fonction possible du tirage au sort, elle aussi parfaitement inédite : son caractère incongru, insolite, dépaysant. Il appartient dès lors pleinement au style utopique, si l'on comprend ce dernier non pas comme la description obsessionnelle d'une cité parfaite, mais comme la figuration d'un tout-autre social, pour reprendre les termes de Miguel Abensour (2013).

On aurait du mal à contester cette caractéristique au tirage au sort. Il suffit de contempler la mine

effarée des personnes qui découvrent pour la première fois cette modalité de sélection des magistrats pour s'en convaincre. Il provoque un tremblement dans les certitudes concernant ce qu'est ou doit être un bon gouvernement, il défait la naturalité de l'élection et suscite un soudain intérêt pour des exemples historiques de son utilisation. Nous manquerions de sincérité si nous contestions que le présent livre soit lui aussi un effet éloigné de ce premier tremblement.

Le tirage au sort permet de relancer l'imagination politique, quelles que soient les fausses idées que l'on puisse nourrir à son égard par ailleurs ou l'ignorance historique avec laquelle on se lance dans cet exercice. En retournant les modes de légitimation des régimes représentatifs actuels et en faisant apparaître quelque chose comme leur impensé ou leur double disparu, il permet de s'interroger sur ceux-ci et d'imaginer un fonctionnement différent. Que l'on ne se trompe pas toutefois : l'utopie n'est pas un programme politique, un mode d'emploi de la société future à établir ou l'idéal à atteindre. Elle n'est qu'une invitation à penser et à agir. *Aleatoria*, la société du sort généralisé imaginée par Barbara Goodwin, n'est pas plus désirable que l'*Utopia* de Thomas More, mais elle relance l'imagination politique à partir d'un ailleurs étrange qui soudain, en retour, fait perdre leur familiarité aux institutions qui nous paraissaient jusqu'alors être l'évidence même.

GLOSSAIRE

- Avoyer** (all. : *Schultheiss*) : à Berne, charge suprême, chef du gouvernement.
- Bailli** (all. : *Landvogt*) : poste lucratif, responsable de l'administration d'un territoire sujet (bailliage) de l'ancienne Confédération.
- Ballotte** : petite bille en bois utilisée afin de comptabiliser le nombre de votes lors d'une élection. Ces ballottes sont utilisées lors de l'introduction du vote secret dans la plupart des villes suisses de l'ancienne Confédération à la fin du 17^e siècle.
- Banneret** (all. : *Pannerherr*) : porte-drapeau d'un gouvernement.
- Bourgmestre** (all. : *Bürgermeister*) : à Bâle, charge suprême, chef du gouvernement.
- Brigues** : manipulations électorales destinées à favoriser un candidat, comprenant l'achat des voix des électeurs avant les élections, la formation d'accords et d'arrangements avant les élections ou encore des fraudes et des tricheries pendant l'élection elle-même.
- Chancelier** : fonction dont les compétences sont principalement administratives (charge incluse dans le système du *Kübellos* à Glaris).
- Conseil (Grand et Petit)** : institutions politiques classiques des républiques aristocratiques de l'Ancien Régime. Ces organes restreints exercent le pouvoir dans les communautés urbaines. Le Grand Conseil constitue formellement le pouvoir suprême, alors que le Petit Conseil – dont les membres étaient majoritairement issus du Grand Conseil – gère les affaires courantes et l'exécution des décisions.

Consulta : commission réunie par Bonaparte à Paris à la fin de l'année 1802 afin de doter la Suisse d'un nouveau régime politique. Elle conduira à la rédaction de l'Acte de Médiation en février 1803.

Corps rétenteur : institution genevoise (de 1814 à 1831) qui regroupe les membres les plus importants de la cité (des membres de la Compagnie des pasteurs, de l'Académie, des régents de collèges, des juges, des membres de la Société économique, etc.) et qui jouit d'un poids plus important que le reste des citoyens dans l'élection des représentants.

Directeurs : les cinq membres du Directoire, organe exécutif suprême de la République helvétique, qui disposent de pouvoirs étendus.

Grabeau : pouvoir de destitution et de censure sous l'Ancien Régime, aboli durant la République helvétique et rétabli en 1803. C'est une procédure d'examen périodique du comportement des élus décidée par une commission d'inspection formée par le sort. La circonscription de l'incriminé vote pour ou contre la révocation du membre soumis au grabeau.

Grand Conseil : l'une des deux chambres du parlement sous la République helvétique qui initie et élabore les lois, composée de huit députés par canton.

Kübellos : procédure impliquant un tirage au sort parmi l'ensemble du corps électoral dans la partie réformée de Glaris à partir de 1791.

Landammann : premier personnage des cantons à *Lands-gemeinde*, qui préside les assemblées des citoyens.

Landsgemeinde : assemblée annuelle de tous les citoyens d'un canton.

Maître batelier (all. : *Schiffmeister*) : responsable du transport fluvial, charge incluse dans le système du *Kübellos* à Glaris.

Praktizierend : manipulation électorale, équivalant germanophone des brigues (voir ce terme). On parle également de *Gauzen und Trölen*.

Premier prévôt des corporations (all. : *Oberstzunftmeister*) : dénommée aussi *grand tribun* en français, l'une des principales charges de la ville de Bâle, située hiérarchiquement en dessous de la fonction du bourgmestre.

Seizenier (all. : *Sechser*) : charge suprême à la tête d'une corporation dans la ville de Berne.

Sénat : seconde chambre du parlement de la République helvétique, qui adopte les lois proposées par le Grand Conseil sans pouvoir les modifier. Composé des représentants les plus âgés et des anciens membres du Directoire, il est le seul organe à pouvoir proposer des modifications de la Constitution.

BIBLIOGRAPHIE

- ABENSOUR Miguel, *Utopiques II. L'homme est un animal utopique*, Paris, Sens & Tonka, 2013.
- ANDREY Georges et TORNARE Alain-Jacques, *L'Acte de Médiation. Socle d'une nouvelle Suisse*, Bière, Cabédita, 2017.
- ARLETTAZ Silvia, *Citoyens et étrangers sous la République helvétique*, Genève, Georg, 2005.
- BARAT Raphaël, « *Les élections que fait le peuple* ». *République de Genève, vers 1680-1707*, Genève, Droz, 2018.
- BARNETT Anthony et CARTY Peter, *The Athenian Option. Radical Reform for the House of Lords*, Exeter, Imprint Academic, 2008.
- BRAUN Rudolf, *Le déclin de l'Ancien Régime en Suisse. Un tableau de l'histoire économique et sociale du 18^e siècle* [1984], Lausanne, Éditions d'en bas/Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1988.
- BUCHSTEIN Hubertus, *Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU*, Francfort, Campus Verlag, 2009.
- CALLENBACH Ernest et PHILLIPS Michael, *A Citizen Legislature*, Exeter, Imprint Academic, 2008.
- CARSON Lyn et MARTIN Brian, *Random Selection in Politics*, Westport, Praeger, 1999.
- CASTORIADIS Cornelius, « *La polis grecque et la création de la démocratie* », dans *Domaines de l'homme*, Paris, Seuil, coll. « Points », 1999, pp. 325-382.
- CHOLLET Antoine et FONTAINE Alexandre (dir.), *Expériences de tirage au sort en Suisse et en Europe (17^e-21^e siècles)/Erfahrungen des Losverfahrens in der Schweiz und in Europa (16.-21. Jahrhundert)*, Berne, Schriftenreihe der Bibliothek am Guisanplatz, 2018.

- CHRISTIN Olivier, *Vox populi, une histoire du vote avant le suffrage universel*, Paris, Seuil, 2014.
- COURANT Dimitri et SINTOMER Yves, « Le tirage au sort au XXI^e siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, 23, 2019, pp. 5-32.
- DELANNOI Gil, DOWLEN Oliver, GOODWIN Barbara et VERGNE Antoine, « Le tirage au sort : pour des choix démocratiques », *Esprit*, 8-9, 2011, pp. 134-161.
- DELANNOI Gil, *Le tirage au sort. Comment l'utiliser ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019.
- DOWLEN Oliver, *The Political Potential of Sortition. A Study of the Random Selection of Citizens for Public Offices*, Exeter, Imprint, 2008.
- DUPUIS Aurèle et MELLINA Maxime, « Les usages du tirage au sort à travers les Alpes. De la Suisse de l'Ancien Régime à la République helvétique (XVII^e-XIX^e siècles) », *Traverse*, 1, 2019, pp. 47-57.
- DUPUIS-DÉRI Francis, *Démocratie. Histoire politique d'un mot aux États-Unis et en France*, Montréal, Lux, 2013.
- ELSTER Jon, *Solomonic Judgments. Studies in the Limitations of Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press/Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1989.
- FANKHAUSER Andreas, « Die "Staats=Machine" der Helvetischen Republik. Institutionelle und personelle Kontinuität innerhalb eines revolutionären Verwaltungsapparats », dans SCHLÄPPI Daniel (dir.), *Umbruch und Beständigkeit. Kontinuität in der Helvetischen Revolution von 1798*, Bâle, Schwabe, 2009, pp. 65-82.
- GASTIL John et WRIGHT Erik Olin, *Legislature by Lot. Transformative Designs for Deliberative Governance*, Londres, Verso, 2019.
- GOODWIN Barbara, *Justice by Lottery* [1992], Exeter, Imprint, 2005.
- GRABER Rolf, *Demokratie und Revolten. Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz*, Zurich, Chronos, 2017.
- GUICCIARDINI Francesco, « Du mode d'élection aux offices dans le Grand Conseil », *Raisons politiques*, 36, 2009, pp. 85-107.

- HANSEN Mogens, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène* [1991], Paris, Tallandier, 2009.
- HARIVEL Maud, *Les élections politiques dans la République de Venise (16^e-18^e siècle). Entre justice distributive et corruption*, Paris, Les Indes savantes, 2019.
- HOLENSTEIN André, MAISSEN Thomas et PRAK Maarten (dir.), *The Republican Alternative. The Netherlands and Switzerland compared*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2008.
- KAPOSSY Béla, « Neo-Roman republicanism and commercial society. The example of eighteenth-century Berne », dans SKINNER Quentin et GELDEREN Martin (dir.), *Republicanism. A Shared European Heritage*, vol. 2, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 227-247.
- LANDOLT Oliver, « “Trölen und Praktizieren im Alten Land Schwyz”. Wahlbestechungen, Wahlmanipulationen und Ämterkauf als Instrumente politischen Handelns in der frühneuzeitlichen Gesellschaft », *Der Geschichtsfreund. Mitteilungen des Historischen Vereins Zentralschweiz*, 160, 2007, pp. 219-309.
- LE DIGOL Christophe, HOLLARD Virginie, VOILLIOT Christophe et BARAT Raphaël (dir.), *Histoire d'élections. Représentations et usages du vote de l'Antiquité à nos jours*, Paris, CNRS éditions, 2018.
- LOPEZ-RABATEL Liliane et SINTOMER Yves (dir.), *Tirage au sort et démocratie. Histoire, instruments, théories*, numéro hors série de la revue *Participations*, Bruxelles, De Boeck, 2019.
- MAISSEN Thomas, *Die Geburt der Republik. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2006.
- MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.
- MELLINA Maxime, « Tirage au sort et associations étudiantes : une expérience démocratique à l'Université de Lausanne ? », *Participations*, 23, 2019, pp. 147-170.
- MEUWLY Olivier, *Une histoire politique de la démocratie directe en Suisse*, Neuchâtel, Alphil, 2018.
- ODDENS Joris, RUTJES Mart et JACOBS Erik (dir.), *The Political Culture of the Sister Republics, 1794-1806. France, the*

- Netherlands, Switzerland, and Italy*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2015.
- OSTROM Elinor, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles* [1990], Bruxelles, De Boeck, 2010.
- SINTOMER Yves, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011.
- , «De la démocratie délibérative à la démocratie radicale? Tirage au sort et politique au XXI^e siècle», *Participations*, 23, 2019, pp. 33-59.
- STAUFFACHER Hans Rudolf, *Herrschaft und Landsgemeinde. Die Machtelite in Evangelisch-Glarus vor und nach der Helvetischen Revolution*, Glaris, Tschudi, 1989.
- STONE Peter, *The Luck of the Draw. The Role of Lotteries in Decision Making*, New York, Oxford University Press, 2011.
- SUTHERLAND Keith, *A People's Parliament*, Exeter, Imprint Academic, 2008.
- VERGNE Antoine, *Kleros & Demos. La théorie du tirage au sort en politique au banc d'essai de la pratique de la Planungszelle et du jury citoyen*, thèse de science politique, IEP de Paris et Freie Universität Berlin (sous la dir. de Gil Delannoi et Gerhard Göhler), 2011.
- WEBER Nadir, «Gott würfelt nicht. Losverfahren und Kontingenzbewältigung in der Republik Bern (17. und 18. Jahrhundert)», dans CHOLLET Antoine et FONTAINE Alexandre (dir.), *Expériences de tirage au sort en Suisse et en Europe (17^e-21^e siècles)*, Berne, Schriftenreihe der Bibliothek am Guisanplatz, 2018, pp. 47-65.

LES AUTEURS

Antoine Chollet, enseignant-chercheur au Centre Walras Pareto de l'Université de Lausanne, travaille sur les théories contemporaines de la démocratie, le temps et la temporalité politiques, ainsi que sur le populisme. Il est notamment l'auteur de *Défendre la démocratie directe* (Lausanne, PPUR, coll. « Savoir suisse », 2011) et des *Temps de la démocratie* (Paris, Dalloz, 2011).

Aurèle Dupuis est historien, titulaire d'un Master de l'Université de Genève et doctorant au Centre Walras Pareto.

Maxime Mellina est politologue, titulaire d'un Master en science politique de l'Université de Berne et doctorant au Centre Walras Pareto.

Aurèle Dupuis et Maxime Mellina participent au projet de recherche « Expériences de tirage au sort en Suisse, 17^e-19^e siècles », financé par le FNS.

Quelques publications en lien avec ce projet

CHOLLET Antoine et FONTAINE Alexandre (dir.), *Expériences de tirage au sort en Suisse et en Europe (17^e-21^e siècles)/Erfahrungen des Losverfahrens in der Schweiz und in Europa (16.-21. Jahrhundert)*, Berne, Schriftenreihe der Bibliothek am Guisanplatz, 2018.

DUPUIS Aurèle et CHOLLET Antoine, « Le Kübellos dans le canton de Glaris : une expérience inédite de tirage au sort », dans LOPEZ-RABATEL Liliane et SINTOMER Yves (dir.), *Tirage au sort et démocratie. Histoire, instruments, théories*, numéro hors série de la revue *Participations*, Bruxelles, De Boeck, 2019, pp. 263-281.

MELLINA Maxime, « The use of sortition in the Helvetic Republic. The decline of chance », dans LOPEZ-RABATEL Liliane et SINTOMER Yves (dir.), *Sortition and Democracy. History, Tools, Theories*, Exeter, Imprint Academic, 2020, pp. 281-302.

DERNIÈRES PARUTIONS DU « SAVOIR SUISSE »

- 119 REPENSER L'IMMIGRATION
J. Rochel
- 120 LA CONSTRUCTION
EUROPÉENNE
CONTRIBUE-T-ELLE
À LA PAIX?
R. Schwok
- 121 MAURICE BÉJART
J. P. Pastori
- 122 LA PRISON EN SUISSE
D. Fink
- 123 AMÉNAGER LE TERRITOIRE
M. Matthey, M. Schüler
- 124 SIMPLICITÉ
B. Weibel
- 125 ALBERT COHEN
A. M. Jatou
- 126 LA POLITIQUE
FRIBOURGEOISE
AU 20^e SIÈCLE
J.-P. Dorand
- 127 DÉMOCRATIE DIRECTE
CONTRE DROIT
INTERNATIONAL
D. Masméjan
- 128 L'AUTONOMIE
EN FIN DE VIE
G. D. Borasio
- 129 LA FRAUDE FISCALE
Y. Noël
- 130 MANGER SUISSE
R. Schweizer, S. Boisseaux,
S. Reviron, J.-P. Leresche
- 131 POLITIQUES
DE LA TRADITION
E. Hertz, F. Graezer Bideau,
W. Leimgruber, H. Munz
- 132 LEONHARD EULER
É. Barilier
- 133 LE FRANC SUISSE
Y. Genier
- 134 LA CARICATURE EN SUISSE
Ph. Kaenel
- 135 BIEN DANS SA PEAU
P.-A. Michaud
- 136 LA PRESSE ILLUSTRÉE
G. Haver
- 137 GESTION DES RESSOURCES
HUMAINES
Y. Emery, D. Giauque,
F. Gonin
- 138 C. F. RAMUZ
S. Pétermann
- 139 BENNO BESSON
R. Zahnd
- 140 LA FÊTE DES VIGNERONS
S. Carruzzo-Frey, F. Abbott
- 141 LA SUISSE
DANS LA RUE
M. Giugni
- 142 ALFRED MÉTRAUX
É. Barilier
- 143 ASILE ET RÉFUGIÉS
E. Pigué
- 144 LE MYTHE D'ARTHUR
H. Dumont
- 145 CATHERINE COLOMB
A.-L. Delacrétaz
- 146 PHILIPPE JACCOTTET
F. Vasseur
- 147 TIRAGE AU SORT
ET POLITIQUE
M. Mellina, A. Dupuis,
A. Chollet
- 148 LA RÉPUBLIQUE
HELVÉTIQUE
B. Fontana
- 149 LES LANGUES DU POUVOIR
D. Kübler, E. Kobelt, R. Zwicky
- 150 ALBERTO GIACOMETTI
É. Barilier

Tirage au sort et politique

Une histoire suisse

Maxime Mellina, Aurèle Dupuis,
Antoine Chollet

Le tirage au sort est revenu sur le devant de la scène depuis quelques années. On en parle pour sélectionner des assemblées délibératives, voire les parlements eux-mêmes. On espère par ce biais enrayer l'affaiblissement des démocraties contemporaines.

Il se trouve que l'histoire de la Suisse offre, entre le 17^e et le début du 19^e siècle, une quantité impressionnante d'usages du tirage au sort en politique. Dans les cités-États, dans les cantons ruraux, mais aussi au moment décisif de la fondation de la Suisse moderne, au tournant des Lumières, on y a abondamment recouru, pour des raisons très diverses, davantage pour maintenir des élites en place que par souci démocratique.

Plonger dans cette histoire encore très méconnue du tirage au sort en Suisse permet d'en approfondir les significations et de remettre en cause par la même occasion quelques croyances à son égard.

ISBN 978-2-88915-380-0



9 782889 153800 >

Presses polytechniques et universitaires romandes