

Section thématique n° 22 : « Les procédures de la démocratie. Perspectives pour la théorie politique et la pratique de la démocratie »

Chollet Antoine, Université de Lausanne, antoine.chollet@unil.ch

Un tirage au sort mixte : sur quelques exemples oubliés du XVI^e au XVIII^e siècle

L'histoire de la pensée politique a connu une étrange disparition à la charnière des XVIII^e et XIX^e siècles. À ce moment-là, on oublie en effet que la méthode normale de sélection des responsables politiques dans une démocratie est le *tirage au sort* et non l'élection. Ce qui était encore une évidence pour Montesquieu et Rousseau cesse alors de l'être¹. À peine trouve-t-on quelques propositions visant à rétablir cette modalité de sélection des magistrats ou des législateurs pendant les révolutions américaine et française², puis toute idée d'une utilisation politique du tirage au sort disparaît.

Jusqu'au XVIII^e siècle, l'exemple le plus fameux d'utilisation du tirage au sort est la cité athénienne des VI^e et V^e siècles avant notre ère, où la plupart des magistrats étaient tirés au sort³. Montesquieu et Rousseau connaissent encore les exemples classiques lorsqu'ils écrivent au XVIII^e siècle, tout comme James Harrington ou Thomas Gataker au siècle précédent, ce qui montre que le tirage au sort est alors un mécanisme connu de sélection des personnes pour des postes politiques. Non seulement le connaît-on dans les cercles lettrés, mais il s'agit aussi d'une pratique *institutionnalisée*, assez largement quoique très diversement répandue en Europe jusqu'au XIX^e siècle. De nombreuses cités-États italiennes l'utilisent, notamment Florence et Venise, cette dernière jusqu'à sa chute en 1797. L'apparition du jury populaire en Angleterre, puis dans ce qui deviendra les États-Unis, réactive également l'utilisation du tirage au sort, si bien qu'il est possible

¹ Voici ce qu'écrivit Montesquieu : « Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie ; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie. Le sort est une façon d'élire qui n'afflige personne ; il laisse à chaque citoyen une espérance raisonnable de servir sa patrie » (*De l'esprit des lois*, livre II, chapitre 2). Quant à Rousseau, le passage est le suivant : « Quand le choix et le sort se trouvent mêlés, le premier doit remplir les places qui demandent des talents propres, telles que les emplois militaires ; l'autre convient à celles où suffisent le bon-sens, la justice, l'intégrité, telles que les charges de judicature ; parce que dans un état bien constitué ces qualités sont communes à tous les Citoyens » (*Du contrat social*, livre IV, chapitre 3).

² Sur ce point, cf. Oliver DOWLEN, *The Political Potential of Sortition*, Exeter, Imprint Academic, 2008, pp. 165-172 et 188-214.

³ Les travaux sur les institutions politiques athéniennes sont évidemment très nombreux, ceux qui se concentrent sur la question du tirage au sort le sont un peu moins : James HEADLAM, *Elections by Lot at Athens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1891 ; Mogens H. HANSEN, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Tallandier, 2009. Bernard Manin, Yves Sintomer et Oliver Dowlen donnent tous les trois une description détaillée de la pratique athénienne du tirage au sort : Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, pp. 19-61 ; Yves SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, Paris, La Découverte, 2011, pp. 40-53 ; Oliver DOWLEN, *op. cit.*, pp. 31-66.

Congrès AFSP Paris 2013

de dire que, du XIII^e au XVIII^e siècles, cette idée et cette pratique n'ont jamais complètement disparu du monde politique occidental.

Il est cependant un contexte politique que les différents travaux sur le tirage au sort laissent de côté à défaut de l'ignorer. Ce sont les cantons suisses et leurs territoires alliés du XVI^e siècle au début du XIX^e siècle¹. Les études sur cette pratique en Suisse sont inexistantes, bien que de nombreuses communautés y adoptent au fil des ans des formes variées de tirage au sort, généralement pour lutter contre la concentration du pouvoir dans les mains de quelques familles ou corporations devenues trop puissantes, ou pour tenter de diminuer le niveau de corruption des élites politiques (les deux objectifs étant bien souvent liés, comme on peut l'imaginer). Comme partout ailleurs, ces institutions disparaissent presque sans laisser de traces au début du XIX^e siècle.

Esquisse historique

Il existe trois foyers principaux d'utilisation du tirage au sort dans les communautés qui constituent ce que l'on nomme alors le « Corps helvétique », et qu'il est d'ailleurs bien abusif de désigner d'un nom singulier puisqu'il s'agit pour l'essentiel d'un lâche agrégat de communautés très diverses entre elles et dont les liens les unissant le sont encore davantage. Il n'est jamais inutile de rappeler que « La Suisse » n'existe pas en tant qu'entité politique unifiée avant l'invasion française de 1798 — qui institue le régime de la République helvétique — et n'acquiert la qualité d'État souverain qu'en 1848².

Le premier de ces foyers est à la fois le moins original et le plus important pour l'histoire des communautés considérées, puisqu'il concerne certaines des villes les plus puissantes de la région. Son exemple le plus caractéristique est la cité-État de Berne, qui fonctionne alors sur un mode rappelant à bien des égards celui de Venise³. Comme cette dernière, Berne est une cité oligarchique sur laquelle règnent quelques familles puissantes qui ont bloqué très tôt l'accès au patriciat, et même à la citoyenneté. Le tirage au sort y est notamment utilisé à partir de 1710 pour allouer des postes lucratifs comme ceux de bailli des territoires sujets de la ville, ou une partie des postes de fonctionnaires (la direction des travaux ou du sel, par exemple)⁴. Il semble avoir toujours été combiné

¹ Dowlen y fait allusion mais sans donner de précisions (« While this study has concentrated on the use of lot in Ancient Athens, late medieval and Renaissance Italy and in the American and French Republican movements, there are indications that it was more widely used. It was certainly used in Ancient Rome to allocate government postings, and in many of the Swiss Cantons, even up until recently », *op. cit.*, p. 216). La seule référence à la Suisse accompagnée d'exemples précis dans un texte consacré au tirage au sort se trouve à notre connaissance dans un article de Fredrik ENGELSTAD, « The Assignment of Political Office by Lot », *Social Science Information*, 28, 1989, pp. 26, 30, 35 et 42 (il y est question d'une part de la ville de Bâle et d'autre part des cantons à *Landsgemeinde*).

² Sur ce point, parmi les nombreuses « histoires de la Suisse » écrites depuis le XIX^e siècle, l'une de celles qui insistent le mieux sur cette inexistence d'une entité politique helvétique avant l'invasion française est celle de William MARTIN, *Histoire de la Suisse*, Paris, Payot, 1926. La position défendue par Martin peut être replacée dans un débat politique autour de l'identité nationale suisse qu'il n'est pas question de traiter ici.

³ Sur le tirage au sort à Venise, cf. Frederic C. LANE, *Venice, A Maritime Republic*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1973, pp. 109-114 et 258-265. James Harrington était un admirateur du système vénitien, qu'il a d'ailleurs décrit dans un texte qui nous est parvenu : James HARRINGTON, « The Manner and Use of the Ballot », in *The Political Works of James Harrington* (éd. J. G. A. Pocock), Cambridge, Cambridge University Press, 1977, pp. 362-367.

⁴ François de CAPITANI, « Berne », *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 2, Hauterive, Éditions Gilles Attinger, 2003.

Congrès AFSP Paris 2013

à des élections, en suivant ici encore le modèle vénitien. Ici, le tirage au sort vise prioritairement à empêcher qu'une famille puisse accaparer trop de postes importants et ainsi rompre l'équilibre du pouvoir au sein de la cité. Il faut également signaler que l'introduction de cette méthode de désignation des magistrats intervient après une série de troubles qui ont agité les campagnes sous domination bernoise durant tout le XVII^e siècle. Il s'agit donc aussi d'une réponse à une demande extérieure à l'oligarchie et fondée plus particulièrement sur la critique de la corruption desdits magistrats, ainsi que sur la pratique — extrêmement répandue dans l'ancienne confédération — de la vénalité des offices.

Le cas exemplaire de Berne¹ peut être comparé à d'autres, presque concomitants. On retrouve en effet un même souci de limiter la concentration du pouvoir et sa reproduction par cooptation dans quelques-unes des cités corporatistes, en particulier Bâle et Schaffhouse. Mais alors que Berne et la plupart des autres cités-États « suisses » se sont engagées dans un processus d'oligarchisation dans le courant du XVIII^e siècle, les deux cités rhénanes entreprennent au contraire des réformes qui ont pour effet de renforcer le Grand Conseil au détriment du Petit Conseil².

Dans la première, la crise politique qui éclate en 1691 entre les familles riches et certaines des corporations conduit en 1718 à l'instauration du tirage au sort pour certaines fonctions. Nous sommes en présence d'un mélange caractéristique entre tirage au sort et élection, le corps électoral étant divisé par le sort en trois ou six groupes, qui chacun nomme un candidat, avant qu'un second tirage au sort soit effectué entre ces candidats pour désigner le titulaire du poste³. S'agissant de Schaffhouse, Roland Hofer indique qu'en 1688-1689, « les corporations se rebiffèrent contre les tendances absolutistes du gouvernement en s'en prenant surtout à la monopolisation progressive du pouvoir par le Petit Conseil. Le mouvement aboutit à une démocratisation de l'accès aux charges publiques (désormais pourvues par tirage au sort) et à l'abolition de l'impôt sur la fortune pour les bourgeois de S[chaffhouse] (jusqu'en 1798) »⁴.

Ce mouvement d'ouverture est toutefois parallèle à un autre, exactement inverse, qui voit se fermer les livres de bourgeoisies, et ce dans tous les cantons. Dans le cas de Bâle, cette fermeture a lieu en 1718, l'année même où le tirage au sort est introduit. Berne ferme quant à elle son livre bourgeoisial en 1694, après différentes restrictions partielles⁵.

¹ Exemple parce que, comme le rappelle Béla Kaposy, Berne « was generally believed to be the republic which most clearly captured the traditional image of a flourishing Swiss military republic and came closest to fulfilling the classical Machiavellian ideal of a free state » (Béla KAPOSSY, « Neo-Roman Republicanism and Commercial Society : The Example of Eighteenth-century Berne », in Martin VAN GELDEREN, Quentin SKINNER (dir.), *Republicanism, A Shared European Heritage, II. The Values of Republicanism in Early Modern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 233). On sait ce qu'il adviendra plus tard de cette fière république militaire, balayée en quelques jours par les troupes françaises en 1798, et dont la proximité à l'idéal machiavélien se traduisait surtout par la totale obsolescence de son organisation militaire.

² *Ibid.*, p. 235.

³ Fredrik ENGELSTAD, art. cité, p. 35. Engelstad s'appuie sur deux références anciennes concernant l'exemple bâlois : Paul BURKHARDT, *Geschichte der Stadt Basel*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1942 ; August BURKHARDT, « Über die Wahlart der Basler Professoren, besonders im 18. Jahrhundert », *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde*, 15, 1916, pp. 28-46. Elles mériteraient d'être comparées à des travaux plus récents.

⁴ Roland E. Hofer, « Schaffhouse », *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 9, Hauterive, Éditions Gilles Attinger, 2012.

⁵ Cf. William MARTIN, *op. cit.*, p. 149.

Congrès AFSP Paris 2013

On peut encore mentionner quelques exemples municipaux dans lesquels le tirage au sort a eu un rôle sensiblement analogue à celui qu'il a joué à Berne, Bâle ou Schaffhouse. Le conseil de la petite cité de Laupen, dans le canton de Berne, se coopte par élection et tirage au sort au sein d'une corporation artisanale de la ville¹. De même, le Petit Conseil de la ville de Bienne (« pays allié » de l'ancienne confédération, *Zugewandter Ort*, comme on les nommait alors) est au moins en partie tiré au sort à partir de 1757. Les exemples municipaux d'utilisation du tirage au sort sont sans doute assez nombreux dans les cantons où les villes jouissent d'une relative indépendance.

Le deuxième foyer d'utilisation du tirage au sort dans le « Corps helvétique » sous l'Ancien Régime est, lui, plus original, puisqu'il est lié à des communautés plus authentiquement démocratiques que ne l'étaient les cités de Berne, Bâle ou Schaffhouse. On peut s'intéresser par exemple au cas de Glaris, le premier des « cantons » à réhabiliter le tirage au sort au sein de l'ancienne confédération. Il est utilisé séparément dans les *Landsgemeinden* réformée et catholique (puisque'il s'agit d'un canton bi-confessionnel depuis le début du XVI^e siècle), à partir de 1640 pour la première et de 1649 pour la seconde. Ici également, l'objectif principal est de combattre la corruption des élites, mais le tirage au sort demeure réservé aux citoyens les plus riches puisque l'accès à une magistrature entraîne généralement des frais élevés pour la personne qui en a la charge. De plus, il s'agit dans un premier temps d'un système mixte puisque, pour chaque poste, on élit huit personnes, entre lesquelles on procède ensuite à un tirage au sort. Le système se démocratise par la suite puisque le tirage au sort s'étend progressivement à tous les citoyens, en particulier pour les postes les moins importants. Dans ces conditions, certains revendent leur charge au plus offrant lorsqu'ils sont incapables de supporter les frais inhérents à celle-ci². Il faut toutefois remarquer que, contrairement aux cas évoqués précédemment, le canton de Glaris fonctionne avec une assemblée des citoyens théoriquement souveraine, et c'est celle-là même qui impose aux élites au milieu du XVII^e siècle l'introduction du tirage au sort. Le canton de Schwytz — par le biais de sa *Landsgemeinde*, l'une des plus grandes de tous les cantons — adopte des règles similaires en 1692 mais les abandonne presque aussitôt, pour finir en 1718 par déclarer illégale la seule proposition d'un retour au tirage au sort³.

Comme dans les cités oligarchiques, l'introduction du tirage au sort dans les cantons démocratiques s'accompagne de la fermeture plus ou moins complète de l'accession à la bourgeoisie, donc à la citoyenneté (le bourgeois, le *Bürger* en allemand, signifie alors l'habitant du bourg qui jouit des pleins droits, et n'a qu'indirectement un sens économique, d'ailleurs assez différent de celui qu'il acquerra au XIX^e siècle). Dans l'appréciation qu'il livre des différents mouvements de contestation des pouvoirs politiques établis qui apparaissent au XVIII^e siècle, William Martin met en garde son lecteur : « Il ne faut pas s'y tromper toutefois. Ces résistances n'eurent pas, en général, un caractère démocratique, dans le sens qu'a pris ce mot depuis la Révolution. Elles

¹ Anne-Marie DUBLER, « Laupen (BE) », *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 7, Hauterive, Éditions Gilles Attinger, 2008. L'article ne mentionne aucune date précise au sujet de cette procédure.

² Karin MARTI-WEISSENBACH, « Glaris », *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 5, Hauterive, Éditions Gilles Attinger, 2006.

³ L'information est donnée par Eugène RAMBERT, *Les Alpes suisses, études historiques et nationales*, Lausanne, Librairie F. Rouge, 1889, p. 226. Il est à noter que Rambert, malgré son admiration pour les *Landsgemeinden* de Suisse centrale, est un nationaliste avant d'être un démocrate, comme ce passage savoureux le montre : « plus d'une landsgemeinde eut recours au remède désespéré des démocraties aux abois, le sort » (pp. 225-226).

Congrès AFSP Paris 2013

visèrent moins à la réforme des abus qu'à leur extension »¹. Il ne parle pas des pratiques de tirage au sort, mais son analyse permet d'avancer une explication possible du recours renouvelé à ce mode de sélection pour désigner les magistrats des cantons dont nous venons de parler.

Il est toutefois un cas qui s'approche davantage d'une utilisation véritablement démocratique du tirage au sort, bien que les communautés concernées ne soient pas formellement membres de la confédération : il s'agit des Grisons. Fédération de trois ligues très largement indépendantes, elles-mêmes composées de juridictions et de communes disposant d'une grande autonomie, les Grisons sont une sorte de laboratoire démocratique et républicain durant leurs trois siècles d'existence, du début du XVI^e à la fin du XVIII^e siècle. Comme le rappelle Randolph Head :

« During the fifteenth and early sixteenth centuries, a distinctive political entity emerged in Rhaetia. It was based on communes — associations of peasants and burghers who regulated their own internal affairs — rather than on existing structures of lordly authority, and it was organized by horizontal alliances rather than according to a vertical hierarchy. »²

Pour ne pas succomber aux mirages romantiques de la démocratie des pâtres et des bergers si chère à certains discours nationalistes suisses, il faut immédiatement ajouter que les trois ligues possédaient des colonies dans lesquelles la hiérarchie et les relations verticales s'imposaient avec la même force que s'il s'était agi de seigneurs féodaux (notamment dans la Valtelline voisine, qui restera un territoire sujet jusqu'en 1798), et que le corps civique excluait évidemment les étrangers (y compris lorsqu'ils venaient de la vallée contiguë) et les femmes. Il n'en demeure pas moins que les Grisons constituent l'une des expériences d'autogouvernement les plus radicales et durables des Temps Modernes³.

Ce n'est donc pas une surprise de constater que cet environnement politique tout à fait particulier a attiré dans les années 1970 l'attention de l'un des théoriciens de la démocratie directe et participative, Benjamin Barber. Dans une longue étude parue en 1974, il décrit une république qui se singularise par une extrême décentralisation et un très haut niveau de participation civique. Le tirage au sort était principalement utilisé au niveau de la commune dans les ligues grisonnes⁴. Les autres étages administratifs et

¹ William MARTIN, *op. cit.*, pp. 160-161. Il ne parle pas du tirage au sort, mais de Davel, de la révolte genevoise dirigée par Isaac Cornuaud.

² Randolph C. HEAD, *Early Modern Democracy in the Grisons*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 11.

³ Thomas Maissen va même jusqu'à qualifier cette expérience de « democratic absolutism » pour décrire les institutions politiques grisonnes, ainsi que celles du canton de Zoug et des Dizains valaisans (Thomas MAISSEN, « Inventing the Sovereign Republic : Imperial Structures, French Challenges, Dutch Models and the Early Modern Swiss Confederation », in André HOLENSTEIN, Thomas MAISSEN, Maarten PRAK (dir.), *The Republican Alternative, The Netherlands and Switzerland Compared*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2008, p. 132). William Martin, sans surprise, émet un jugement sensiblement différent à propos du système politique des trois ligues : « les Grisons, avec leurs communes souveraines, fédérées en juridictions, fédérées elles-mêmes en trois ligues, fédérées entre elles et qui faisaient partie de la Confédération, avaient le régime politique le plus lourd et le plus archaïque de toute l'Europe » (*op. cit.*, p. 154).

⁴ « The relative unimportance of elected office in a direct democracy was underscored in the Raetian neighborhood by the propensity in some regions to allocate offices by lot » (Benjamin BARBER, *The Death of Communal Liberty*, Princeton, Princeton University Press, 1974, p. 176). Il faut toutefois relever que Barber n'insiste pas sur ce point, sans doute moins attentif qu'il le sera plus tard à l'importance du

Congrès AFSP Paris 2013

politiques étaient pourvus par délégation, généralement accompagnée de mandats impératifs. Pour autant qu'on puisse en juger, il paraît raisonnable de supposer que cette pratique répandue au niveau local dans les trois ligues grisonnes l'était également dans d'autres communautés du « Corps helvétique » et au-delà. Les travaux historiques attentifs à cette dimension-là manquent, pour le moment.

Le troisième foyer, dont on trouve des exemples dans toute l'Europe, concerne le recours au tirage au sort pour attribuer des biens, et en particulier des terres ou des droits d'usage. C'est un aspect qui a été abordé succinctement par Elinor Ostrom dans le cas des communautés rurales des Alpes, à partir du cas du village de Törbel (dans le Vispताल valaisan)¹. Les exemples d'allocation de biens rares par tirage au sort sont fréquents dans les régions où la culture ou l'élevage sont particulièrement difficiles et où le mésusage du sol, de l'eau ou de l'ensoleillement peut avoir des conséquences catastrophiques. Dans le cas de la Suisse, ces pratiques se sont développées dans des villages pratiquant un autogouvernement à peu près complet (l'influence des autorités externes étant très faible). Dans les régions de montagne, la distance des autorités supérieures (ecclésiastiques comme temporelles) a très largement favorisé le développement de formes radicales de démocratie, qui ne se limitaient pas à l'usage du tirage au sort².

Il y a enfin un quatrième cas qu'il vaut la peine d'évoquer rapidement, bien qu'il réponde à une logique politique et historique radicalement différente des précédents. On peut en effet observer une dernière floraison d'usages du tirage au sort au moment où la Suisse est unifiée et dotée d'un gouvernement central par la France, à savoir au temps de la République helvétique (1798-1803). Ses institutions politiques sont calquées sur celles du Directoire, et comportent plusieurs caractéristiques qui ne sont pas inintéressantes. Tous les deux ans, une fraction de chacune des deux chambres du parlement était tirée au sort et était remplacée. Ainsi, chaque année paire, un tiers des membres du Grand Conseil devait abandonner son siège, alors que chaque année impaire, c'était un quart des sénateurs qui devait en faire de même. L'exercice n'a cependant été réalisé qu'une seule fois, en 1799 pour la chambre haute et en 1800 pour la chambre basse. L'exécutif fonctionnait sur un mode comparable, puisque chaque année l'un des cinq directeurs était désigné par le sort et devait démissionner³. Sous le régime de l'Helvétique, d'autres procédures de tirage au sort étaient encore utilisées

tirage au sort dans une conception radicale de la démocratie. Il reviendra sur la question dans un livre postérieur : Benjamin BARBER, *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press, 1984, pp. 290-293. Il mentionne en passant les républiques grisonnes dans ces quelques pages, en s'y attardant moins que sur le cas athénien. En outre, il n'est pas inintéressant de remarquer que l'article « Grisons » du *Dictionnaire historique de la Suisse* ne parle pas à une seule reprise du tirage au sort.

¹ Elinor OSTROM, *Governing the Commons*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 61-65. La source d'information à peu près unique d'Ostrom sont les travaux d'un anthropologue américain : Robert McC. NETTING, « Of Men and Meadows : Strategies of Alpine Land Use », *Anthropological Quarterly*, 45, 3, 1972, pp. 132-144 ; ID., *Balancing on an Alp, Ecological Change and Continuity in a Swiss Mountain Community*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

² Sur ce point, on pourra consulter : Fabrice MOUTHON, *Histoire des anciennes populations de montagne*, Paris, L'Harmattan, 2011.

³ Sur tout cela, cf. Alfred KÖLZ, *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne*, Berne, Stämpfli Verlag, 2006. Oliver Dowlen a examiné en détail l'usage du tirage au sort durant le Directoire, en insistant en particulier sur la différence entre la sélection et ce qu'il nomme la « de-sélection », privilégiée par le régime (Oliver DOWLEN, *op. cit.*, pp. 206-211). Le silence des historiens de la Suisse sur ces procédures de tirage au sort sous le régime de la République helvétique est très frappant.

Congrès AFSP Paris 2013

dans certains cantons, en particulier pour la nomination des parlementaires qui se faisait par une combinaison d'élection et de tirage au sort.

Enfin, dernier avatar d'un usage spécifiquement politique du tirage au sort en Suisse, la République de Genève, au moment de son « adhésion » au nouveau Pacte fédéral en 1814, introduit pour la première fois dans la cité un mécanisme de tirage au sort pour constituer un « corps rétenteur » de notables agissant comme corps électoral¹.

Remarques historiographiques

Travailler sur le tirage au sort, c'est exhumé une pratique oubliée non seulement des historiens des idées, mais également des historiens tout court. Si l'on se souvient que l'histoire politique moquée par l'école des Annales a de plus assez largement disparu, l'exploration, pour celui qui n'est pas historien, des formes institutionnelles des petites républiques helvétiques des Temps Modernes tient de la gageure. Les informations rassemblées dans les pages qui précèdent proviennent de sources disparates, pas forcément fiables et qui, très généralement, ne semblent pas comprendre la portée et le sens politiques du tirage au sort. L'idée paraît encore si généralement saugrenue, pour ne pas dire absurde, qu'en rencontrer les preuves de la pratique dans des archives anciennes semble être considéré par la plupart des historiens comme une bizarrerie historique. Son caractère « impraticable » en scelle apparemment rapidement le sort, ce que la chute des régimes en question contribue à accréditer.

Nous ne disposons donc pas, s'agissant des différentes communautés « suisses » d'Ancien Régime, des travaux détaillés qui décrivent le fonctionnement des républiques italiennes du Moyen Âge et de la Renaissance, sans parler des innombrables études sur Athènes.

Dans le cas du tirage au sort, ce problème se double d'un autre, non moins redoutable : il s'agit d'une institution démocratique qui vise à affaiblir les hiérarchies, le pouvoir des puissants et des hommes illustres, c'est-à-dire de ceux que l'historien considère encore bien souvent comme les acteurs privilégiés de l'histoire. Montrer que le paysan, l'artisan, le citoyen ordinaire n'est pas seulement un objet social à examiner comme le ferait un économiste ou un démographe, mais peut devenir un acteur politique et un participant direct à l'histoire de sa communauté contredit puissamment l'imaginaire politique de notre âge représentatif. Combien de fois n'a-t-on pas lu ou entendu que Périclès ou les Médicis détenaient le « vrai » pouvoir à Athènes ou à Florence, alors que le fatras institutionnel censé régir ces cités illustres n'était là que pour apaiser une « tourbe » prompt à la révolte ? Tous les historiens n'ont pas le talent de Thucydide ou de Machiavel, qui parviennent à donner corps au peuple dans les débats admirables de l'*Histoire de la guerre du Péloponnèse* ou dans le fameux épisode de la révolte des Ciompi dans les *Histoires florentines*. Rien n'est plus difficile que de faire l'histoire *politique* d'une démocratie, car son véritable sujet est un collectif anonyme, une *multitude* (terme machiavélien s'il en est).

Un problème supplémentaire surgit, peut-être encore plus difficile. Les rares informations rassemblées ici ne concernent que l'*usage* du tirage au sort, et nullement les *raisons* ou les *arguments* qui ont amené les communautés considérées à adopter, selon des modalités très différentes, une forme ou l'autre de tirage au sort. Est-ce l'exemple des républiques italiennes ou la connaissance des modèles de l'Antiquité qui

¹ Irène HERRMANN, « Genève », *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 5, Hauterive, Éditions Gilles Attinger, 2006.

Congrès AFSP Paris 2013

permettent de comprendre l'apparition du tirage au sort ? S'agit-il d'une invention qui ne doit rien à ses devancières ? Ou doit-on conclure qu'il s'agissait en réalité d'une pratique commune et répandue en Europe qui, en tant que telle, n'avait pas besoin d'être « découverte »¹ ? Ces questions demeurent, pour l'instant tout du moins, sans réponse.

Quelques leçons théoriques

Dans le cadre d'une analyse théorique du tirage au sort, l'intérêt du contexte politique suisse d'Ancien Régime est triple. Premièrement, les pratiques de tirage au sort en Suisse apparaissent pour la plupart après les grandes expériences communales généralement citées dans les recherches consacrées au tirage au sort (Florence et Venise étant les cas les plus représentatifs). Comme nous l'avons vu, c'est à partir du XVI^e siècle que certaines communautés suisses commencent à utiliser le tirage au sort pour désigner une partie de leurs magistrats, mais c'est surtout à la fin du XVII^e et au XVIII^e siècles que cette pratique se répandra. Certaines l'utiliseront jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, en 1798. Deuxièmement, le choix du tirage au sort semble dans la plupart des cas commandé par la lutte contre la corruption des élites dirigeantes, avec une moindre considération pour d'autres dimensions importantes du tirage au sort, qui étaient au contraire au fondement de son utilisation à Athènes (l'égalité parfaite des citoyens, leur participation aux affaires communes, leur égale compétence politique, etc.). Il semble que ce soit donc davantage une lente dégradation des institutions républicaines qu'une idéologie proprement démocratique qui commande son adoption. Troisièmement, et ici nous retrouvons une caractéristique commune avec l'Athènes antique, nous avons vu quelques cas dans lesquels le tirage au sort est institué dans des régimes de démocratie directe, c'est-à-dire là où les citoyens sont également des législateurs et prennent eux-mêmes les décisions politiques qui vont les affecter. C'est particulièrement le cas du canton des Grisons, et dans une moindre mesure à Glaris. Le tirage au sort n'y est donc pas seulement une pratique de délégation du pouvoir qui viendrait remplacer l'élection, mais également une réforme de la démocratie directe, pour éviter la concentration et l'autonomisation du pouvoir et favoriser la participation des citoyens à la gestion des affaires communes².

L'apparition du tirage au sort dans certaines des entités du « Corps helvétique » témoigne donc de la persistance au Nord des Alpes du modèle républicain dans sa variante démocratique, des idées de Machiavel contre celles de Guichardin, ou du *governo largo* face au *governo stretto*³, alors même qu'elles avaient disparu en Italie au début du XVI^e siècle.

¹ Sur ce point, on consultera : Mogens H. HANSEN, *The Tradition of Ancient Greek Democracy and its Importance for Modern Democracy*, Copenhagen, The Royal Danish Academy of Sciences and Letters, 2005.

² De là à qualifier cette évolution dans les mêmes termes que Thomas Maissen, il y a un pas que nous ne sommes sans doute pas prêts à franchir : « The lessons that the Swiss learnt abroad in the seventeenth century would thus make the Confederation a laboratory of revolutionary change in the eighteenth century that would eventually inspire Rousseau when he momentarily combined unification and the rule of law, popular sovereignty, and republican legitimacy » (Thomas MAISSEN, *op. cit.*, p. 146).

³ Sur ces enjeux, cf. John P. MCCORMICK, *Machiavellian Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, ou l'extraordinaire débat imaginaire écrit par Guichardin entre l'avocat d'une république aristocratique qui ressemble fort à l'auteur lui-même et son adversaire démocrate favorable au tirage au sort (Francesco GUICCIARDINI, « Del modo di eleggere gli uffici nel consiglio grande », *Dialogo e discorsi del reggimento di Firenze*, Bari, Laterza, 1932, pp. 175-195).

Congrès AFSP Paris 2013

L'articulation complexe entre le tirage au sort et les mécanismes de « démocratie directe », ou la « législation directe » (référendum, initiative populaire, veto, etc.), trouve un terrain d'étude privilégié dans les cantons suisses. Si le tirage au sort est totalement absent des constitutions de 1848 (celle qui fonde la Suisse comme État) et de 1874 (qui établit l'usage du référendum d'initiative populaire), il coexistait avec des procédures de législation directe dans certains cantons, au moins jusqu'au début du XIX^e siècle. Cette disparition s'explique sans doute par les mêmes raisons que celles qui s'appliquent aux autres contextes politiques européens¹. L'intensité des pratiques de législation directe, qui ne connaissent pas le même coup d'arrêt subit que le tirage au sort, permet cependant d'ajouter quelques éléments importants à l'analyse de cette disparition. Ce n'est pas à un recul de la démocratie, mais bien à une reconfiguration de cette dernière, qu'on assiste en Suisse dans la première moitié du XIX^e siècle. Comprendre comment se combinent législation directe (notamment par le biais des *Landsgemeinden*) et tirage au sort, avant que celui-ci ne disparaisse, permet de mieux analyser les caractéristiques de la nouvelle forme de démocratie qui surgit des révolutions démocratiques qui agitent certains cantons au cours des années 1830-1840, puis de la révolution politique qui signale l'acte de naissance de la Suisse moderne en 1848, et de comprendre en retour pourquoi le tirage au sort y était devenu impensable.

Les différents cantons suisses qui ont expérimenté le tirage au sort durant quelques siècles offrent de nombreux exemples inédits de cette institution démocratique profondément ambivalente. Ils permettent notamment de rappeler que, dans une démocratie, le conflit politique se concentre d'abord sur les objets, les propositions, les idées, et non sur les personnes. Confier les magistratures par le sort signifie que le nom de celui ou celle qui la détient provisoirement ne doit avoir qu'une importance marginale. Autrement dit, cela suppose que nul individu ne doit disposer d'un pouvoir suffisamment large pour que son choix devienne matière à conflit. Le tirage au sort interroge donc la concentration du pouvoir dans une communauté démocratique, qu'il s'agisse de la longueur ou du cumul des mandats politiques, de la composition des organes décisionnels, de la présence de contre-pouvoirs, etc. Le second aspect structurant du tirage au sort est la présupposition d'une égale compétence politique de tous les citoyens, ou l'idée, pour reprendre les termes de Rousseau dans le *Contrat social*, que le « bon-sens » suffit pour gouverner. Les sociétés contemporaines se sont bâties à l'inverse sur la légitimité de l'expertise, sur la spécialisation et, pour ce qui concerne le champ politique, sur la professionnalisation de ses membres. Ces représentations sont très éloignées des principes qui postulent l'égale compétence politique de chacun et qui valorisent le jugement de l'usager plutôt que celui du spécialiste, pour reprendre l'idée d'Aristote.

Le cas suisse, et la transformation de communautés politiques faisant un large usage du tirage au sort sous l'Ancien Régime en démocraties plus étroitement représentatives, permet d'éclairer d'une manière particulièrement claire les différences entre l'imaginaire politique soutenant l'usage du tirage au sort, et celui qui est lié à un système représentatif, fût-il corrigé d'une dose de législation directe. De plus, contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des États européens, ce changement se fait en quelques années en Suisse, rendant presque palpable ce basculement ailleurs imperceptible.

¹ Sur ce point, cf. Bernard MANIN, *op. cit.*, pp. 108-124 ; Yves SINTOMER, *op. cit.*, pp. 118-131.

Congrès AFSP Paris 2013

Bibliographie

- Benjamin BARBER, *The Death of Communal Liberty, A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*, Princeton, Princeton University Press, 1974.
- , *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Antoine CHOLLET, « Direct Democracy and Party System : A Blind Spot of Swiss Institutions », in Gil DELANNOI (dir.), « Direct Democracy and Sortition », *Les Cahiers du CEVIPOF*, 56, 2012, pp. 73-80.
- COLLECTIF, *Dictionnaire historique de la Suisse*, 13 vol., Hauterive, Éditions Gilles Attinger, 2002-2014.
- Oliver DOWLEN, *The Political Potential of Sortition, A Study of the Random Slection of Citizens fr Public Office*, Exeter, Imprint Academic, 2008.
- Fredrik ENGELSTAD, « The Assignment of Political Office by Lot », *Social Science Information*, 28, 1989, pp. 23-50.
- Martin VAN GELDEREN, Quentin SKINNER (dir.), *Republicanism, A Shared European Heritage, II. The Values of Republicanism in Early Modern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Francesco GUICCIARDINI, *Dialogo e discorsi del reggimento di Firenze*, Bari, Laterza (éd. R. Palmarocchi), 1932.
- Mogens H. HANSEN, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Tallandier, 2009.
- , *The Tradition of Ancient Greek Democracy and its Importance for Modern Democracy*, Copenhagen, The Royal Danisk Academy of Sciences and Letters, 2005.
- James HARRINGTON, *The Political Works of James Harrington* (éd. J. G. A. Pocock), Cambridge, Cambridge University Press, 1977.
- Randolf C. HEAD, *Early Modern Democracy in the Grisons, Social Order and Political Language in a Swiss Mountain Canton, 1470-1620*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- James HEADLAM, *Elections by Lot at Athens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1891
- André HOLENSTEIN, Thomas MAISSEN, Maarten PRAK (dir.), *The Republican Alternative, The Netherlands and Switzerland Compared*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2008.
- Alfred KÖLZ, *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne, ses fondements idéologiques et son évolution institutionnelle dans le contexte européen, de la fin de l'Ancien Régime à 1848*, Berne, Stämpfli Verlag, 2006.
- Frederic C. LANE, *Venice, A Maritime Republic*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1973.
- John P. MCCORMICK, *Machiavellian Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

Congrès AFSP Paris 2013

- Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.
- William MARTIN, *Histoire de la Suisse, essais sur la formation d'une confédération d'États*, Paris, Payot, 1926.
- Fabrice MOUTHON, *Histoire des anciennes populations de montagne : des origines à la modernité*, Paris, L'Harmattan, 2011.
- Robert McC. NETTING, « Of Men and Meadows : Strategies of Alpine Land Use », *Anthropological Quarterly*, 45, 3, 1972, pp. 132-144.
- , *Balancing on an Alp, Ecological Change and Continuity in a Swiss Mountain Community*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Elinor OSTROM, *Governing the Commons, the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Eugène RAMBERT, *Les Alpes suisses, études historiques et nationales*, Lausanne, Librairie F. Rouge, 1889.
- Yves SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique, tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011.