

Lorsque cinq mille personnes délibèrent : la *Landsgemeinde* de Glaris

Antoine CHOLLET (Centre Walras-Pareto, Université de Lausanne)

« La plupart de nos républiques modernes n'ont ni agora, ni forum. Si l'on veut savoir ce que pense le peuple, il faut le consulter en détail, courir les cafés, pénétrer les clubs, et prêter l'oreille aux bruits qui circulent dans les salons politiques. Il est vrai qu'à certains jours on lui demande d'exprimer officiellement sa volonté souveraine ; mais alors même il ne se rassemble point ; les citoyens s'en vont, l'un après l'autre, déposer leur bulletin de vote dans une caisse en bois, qu'on appelle une urne. Ce devoir accompli, ils retournent à leurs affaires. Ils ont, sans doute, voté en conscience ; peut-être ont-ils eu le sentiment qu'ils accomplissaient un acte solennel ; mais si par hasard ils n'y ont pas songé, rien autour d'eux n'a pu le leur rappeler : on remplit son bulletin de vote comme tout autre formulaire, puis on le glisse dans la caisse en bois avec aussi peu de cérémonie qu'une lettre à la poste. Le sans-gêne de la vie bourgeoise s'est répandu partout, et le peuple, ce souverain si majestueusement décrit par Rousseau, n'est qu'un personnage invisible et muet. »¹

Eugène Rambert (1875)

« The most picturesque and fascinating political institutions in Switzerland, perhaps in the world, are the Landsgemeinden »²

Robert C. Brooks (1918)

L'on considère généralement aujourd'hui que le modèle de l'*ekklēsia* athénienne a définitivement disparu, rendu impraticable à la fois par une culture politique fondamentalement changée et par des impossibilités d'ordre pratique (immensité du lieu de réunion nécessaire, indisponibilité des citoyens, complexité des enjeux, etc.). Si ce jugement est à l'évidence tout à fait exact pour la plupart des collectivités politiques contemporaines, il demeure cependant un endroit dans le monde où cette pratique existe encore, sur un modèle institutionnalisé depuis des siècles : le canton de Glaris, en Suisse orientale³.

Chaque année, le premier dimanche de mai, les citoyens et citoyennes glaronnais se rassemblent sur la Zaunplatz de Glaris pour décider des affaires communes. Cette institution est appelée

¹ Eugène RAMBERT, « Les Landsgemeindes de la Suisse », *Les Alpes suisses, Études historiques et nationales*, Lausanne, Rouge, 1889, pp. 151-152.

² Robert C. BROOKS, *Gouvernement & Politics of Switzerland*, New York, World Book Company, 1918, p. 365.

³ Le grand spécialiste de l'Athènes ancienne remarque d'ailleurs que « The Athenian *ekklesia* and the Swiss *Landsgemeinde* are strikingly similar institutions » (Mogens Herman HANSEN, *The Tradition of Ancient Greek Democracy and its Importance for Modern Democracy*, Copenhague, Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab, 2005, p. 21).

Landsgemeinde et apparaît pour la première fois dans les documents locaux en 1387, mais elle a sans doute été précédée d'autres assemblées, notamment dans les communautés de plus faible taille. De pareilles institutions existent en plusieurs lieux ; on a coutume de considérer que la Suisse d'Ancien Régime en comptait onze, pour ne parler que des communautés souveraines⁴. La question de l'origine des *Landsgemeinden* a été longtemps controversée, certains n'hésitant pas à la faire remonter au *Thing* des anciens Germains, en prenant Tacite à témoin. On considère aujourd'hui qu'elle est dérivée du plaid médiéval, lors duquel le bailli rendait la justice en présence des administrés. L'acquisition d'une dose plus ou moins large d'autonomie fait passer cette compétence dans les mains des communautés elles-mêmes, qui dès lors rendent justice et décident des affaires communes en toute indépendance⁵.

Les cantons de Schwytz et Zoug abandonnent leur *Landsgemeinde* au moment de la constitution de l'État fédéral suisse en 1848, le canton d'Uri en décide quant à lui la dissolution en 1928, alors que les cantons de Nidwald, Appenzell Rhodes-Extérieures et Obwald en font de même respectivement en 1996, 1997 et 1998. Aujourd'hui, seuls deux cantons maintiennent cette ancienne pratique : Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris.

C'est dans ce second canton que la *Landsgemeinde* a conservé son aspect le plus démocratique, un trait qui avait d'ailleurs déjà été relevé au XIX^e siècle par Eugène Rambert, l'un des observateurs les plus perspicaces de ces institutions : « Peut-être est-ce à Glaris que la landsgemeinde a conservé les plus beaux restes de son antique et illimitée souveraineté »⁶. Il s'agit aujourd'hui de l'un des derniers exemples de démocratie d'assemblée dans le monde, ce que les observateurs du XIX^e siècle nommaient une « démocratie pure », mais que l'on appelle plus volontiers de nos jours une démocratie « directe »⁷.

Un dimanche de mai à Glaris

La journée de la *Landsgemeinde* débute à 9h30, le premier dimanche de mai, lorsque le gouvernement et le parlement glaronnais — *Landammann* (le président du gouvernement cantonal) en tête — accompagnés des membres d'un Conseil d'État invité (le gouvernement d'un autre canton suisse ou de la Principauté du Liechtenstein), des officiers de l'Etat-major général de l'armée suisse, des représentants d'un autre parlement cantonal, franchissent les quelques centaines de mètres qui séparent le siège des autorités cantonales de la Zaunplatz, où vont s'assembler les citoyens. La foule massée sur les bords de la route les regarde défiler, puis leur emboîte le pas vers la place. Seuls peuvent entrer dans le *Ring* — c'est le nom que porte le lieu de l'assemblée le jour de la *Landsgemeinde* — les citoyens et les citoyennes munis de leur carton de vote, ainsi que les enfants résidant dans le canton. Les visiteurs ont à leur disposition deux tribunes installées de part et d'autre de la place, et peuvent déambuler librement autour du *Ring*.

On s'habille pour participer à la *Landsgemeinde*, plusieurs personnes ont même revêtu le costume traditionnel du canton. Le gouvernement est quant à lui en chapeau haut de forme, accompagné des

⁴ Uri, Schwytz, Nidwald, Obwald, Glaris, Appenzell (Rhodes Intérieures et Extérieures), Zoug, Gersau, Urseren et Engelberg.

⁵ Sur ces questions, cf. Hans STADLER, art. « Landsgemeinde », *Dictionnaire historique de la Suisse*, vol. 7, Hauterive, Éditions Gilles Attinger, 2008 ; Silvano MÖCKLI, *Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien*, Berne, Paul Haupt, 1987, pp. 16-20 ; Louis CARLEN, *Die Landsgemeinde*, in Andreas AUER (dir.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, *Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, Bâle, Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, 1996, pp. 17-18.

⁶ Eugène RAMBERT, « Les Landsgemeindes de la Suisse », *op. cit.*, p. 277.

⁷ Werner Stauffacher décrit quant à lui le canton de Glaris comme une *Versammlungsdemokratie* (démocratie d'assemblée) : Werner STAUFFACHER, *Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus*, thèse de doctorat, Universität Zürich, 1962. Comme Mogens Hansen le rappelle, la Constitution fédérale de 1848 oppose les cantons « démocratiques » et « représentatifs », les premiers correspondant aux cantons à *Landsgemeinde* (Mogens Herman HANSEN, *The Tradition of Ancient Greek Democracy and its Importance for Modern Democracy*, *op. cit.*, 2005, p. 60, n. 3).

huissiers portant bicornes et cape aux couleurs du canton. Bien que la *Landsgemeinde* de Glaris ne soit pas réputée comme étant la plus cérémonieuse (c'est plutôt celle d'Uri qui impressionnait les visiteurs sur ce plan, si l'on en croit leurs témoignages⁸). La veille ont eu lieu les cérémonies religieuses liées depuis les origines à la *Landsgemeinde*, pour les catholiques et les protestants, puisque Glaris est depuis le XVI^e siècle l'un des rares cantons véritablement biconfessionnels, bien qu'il soit à majorité réformée. Les deux communautés tiendront d'ailleurs des *Landsgemeinden* séparées pendant trois siècles, de 1532 à 1836.

La constitution cantonale stipule, en son article premier, que « Die Staatsgewalt beruht im Volk. Es übt diese unmittelbar an der Landsgemeinde, an der Gemeindeversammlung und an der Urne, mittelbar durch die von ihm gewählten Behörden und Angestellten aus », prenant ainsi soin de distinguer entre un exercice *direct* et *indirect* de la souveraineté populaire. Et en son article 61, elle précise que la *Landsgemeinde* « ist das oberste Organ des Kantons ». C'est le fonctionnement de cet « organe suprême » du canton de Glaris que nous allons examiner maintenant.

On dit que les hommes libres se rendaient armés aux anciennes *Landsgemeinde*, et y votaient en brandissant une épée ou une baïonnette⁹. L'usage a disparu à Glaris, n'était la présence insistant de l'armée, d'abord par quelques représentants de l'État-major général, mais aussi par une compagnie de soldats casqués et armés qui assurent la « garde » du lieu, avec l'aide de la police néanmoins. C'est d'ailleurs cette dernière qui est chargée de s'assurer que n'entrent à l'intérieur du *Ring* que les personnes qui y ont droit, citoyens ou invités. Le contrôle est toutefois assez lâche puisque seule la carte de vote est demandée, sans vérification de l'identité. Un tel contrôle serait sans doute impossible compte tenu du nombre de personnes présentes, en sachant qu'elles vont et viennent sans cesse durant l'assemblée. Il faut noter que les témoignages plus anciens parlent d'un contrôle encore plus lâche, voire totalement absent, ce que confirment d'ailleurs les photographies de l'époque, sur lesquelles on ne distingue aucune délimitation de l'espace réservé aux citoyens sur la place¹⁰. Aujourd'hui, les estrades servant aux citoyens sont entourées d'un espace fermé par des barrières, au sein desquelles sont aménagées quelques entrées, gardées par des agents de la police cantonale.

Comme aucun décompte du nombre de personnes présentes n'est effectué, on en est réduit à estimer l'affluence. Elle est très variable durant les trois ou quatre heures que dure la *Landsgemeinde*, les personnes allant et venant au gré des points de l'ordre du jour. En général quelques milliers de personnes participent à l'assemblée, aux alentours de 5'000¹¹. Il est difficile d'imaginer accès plus aisés au droit politique consistant à voter les lois de la communauté. Chaque citoyen reçoit sa carte de vote chez lui, la date de la *Landsgemeinde* est immuable depuis des siècles, et chacun peut entrer dans le *Ring* à n'importe quel moment. Ajoutons que tous les transports publics du canton sont gratuits le dimanche de la *Landsgemeinde*, ce qui permet d'accéder au chef-lieu depuis tous les villages du canton (par train ou

⁸ « Uri est le pays du décorum. [...] la landsgemeinde d'Uri continue à se distinguer par sa mise en scène » (Eugène RAMBERT, « Les Landsgemeindes de la Suisse », *op. cit.*, p. 195). S'agissant de Glaris, Helg note la chose suivante : « Die Glarner Landsgemeinde ist zwar auch feierlich, aber in einen zurückhaltenden zeremoniellen Rahmen eingebettet » (Felix HELG, *Die schweizerische Landsgemeinden*, Zurich, Schulthess, 2007, p. 54).

⁹ C'est encore le cas à la *Landsgemeinde* d'Appenzell, quoique pour les hommes seulement (rappelons que les femmes n'y votent que depuis 1991).

¹⁰ Stéphane Duroy écrit encore (il s'est rendu à Glaris aux alentours de 1985) que « la liberté d'accès au Ring est quasiment absolue et pourtant la fraude ne paraît pas redoutée et surtout pas du tout pratiquée » (Stéphane DUROY, « Les Landsgemeinden suisses », in Stéphane DUROY, Denis GIRAUX, Roger BOIZEL, Evganthe-Evangélie SPOLIOTOPOULO, *Les procédés de la démocratie semi-directe dans l'administration locale en Suisse*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, p. 30).

¹¹ La taille totale du corps civique glaronnais se monte à 27'000 personnes environ, pour une population totale de 40'000 habitants (selon le recensement de l'Office fédéral de la statistique, 2012). On a connu des *Landsgemeinde* rassemblant plus de 10'000 personnes certaines années, et, à l'inverse, environ 3'000 citoyens lorsque les éléments sont particulièrement incléments (comme c'était le cas en 2015).

par bus), et assure, d'une certaine manière, la gratuité de la participation politique ce jour-là. La participation à la *Landsgemeinde* (comme aux élections et aux assemblées communales) est d'ailleurs considérée par la Constitution cantonale, non seulement comme un droit, mais aussi comme un devoir¹².

Certains des citoyens se placent à l'intérieur du *Ring* en fonction de leur commune d'habitation, selon une répartition géographique. L'estrade sud est occupée par les citoyens du sud du canton, et ainsi de suite. Il est également d'usage de garder la même place dans le *Ring* d'année en année. Il faut noter également que ce premier dimanche de mai est un jour spécial dans tout le canton. La ville de Glaris est entièrement décorée, des échoppes et stands de toutes sortes sont dressés dans les rues, qui s'animent dès le matin (avant même la fin de la *Landsgemeinde*) et le resteront jusqu'au soir. Il règne une sorte d'effervescence dans tout le canton ce jour-là, rendant concret ce qu'il faut bien appeler un *temps public*, qui soutient cet *espace public* par excellence que représente la Zaunplatz. Silvano Möckli, l'un des très rares spécialistes actuels des *Landsgemeinden* en Suisse, le décrit de la manière suivante : « In dieser Gemeinschaft freier Mitläudleute, in der das karge Alltagsleben für einigen Stunden aufgehoben war, stieg die Bereitschaft, auch Beschlüsse zu akzeptieren, die vom einzelnen Opfer forderten »¹³. On sait que la démocratie s'est toujours constituée contre la privatisation des individus, un événement comme la *Landsgemeinde* est l'un des exemples les plus aboutis qui se puissent imaginer de réaffirmation du caractère public de la politique, du pouvoir, des décisions concernant la communauté, de la loi enfin.

L'ouverture de la *Landsgemeinde* fait preuve d'une grande solennité, et se joue dans le même esprit qui a présidé au cortège des officiels dans la rue principale de Glaris. Le *Landammann* l'ouvre par un discours, qui insiste généralement sur l'importance de la démocratie et de la liberté et sur le caractère exceptionnel de la démocratie directe glaronnaise. Autocélébration de la démocratie par elle-même qui rappelle certains précédents historiques (Athènes, Florence), car la démocratie n'aime rien tant que de rappeler qu'elle est le meilleur régime connu, surtout lorsqu'elle se donne à voir et s'exerce dans ses formes les plus pures, comme c'est le cas ici.

Ensuite le *Landammann* traite l'ordre du jour. Une année sur deux, l'élection du *Landammann* a lieu tout au début de l'assemblée, juste après le discours d'ouverture et le serment des citoyens. Il ne peut être élu que parmi les membres du gouvernement, qui sont eux-mêmes élus depuis 1971 lors d'élections à bulletins secret organisées à un autre moment. Le *Landammann* nouvellement élu remplace l'ancien à la présidence de la *Landsgemeinde*. Tous les quatre ans, en outre, les juges des différents tribunaux cantonaux doivent également être élus par la *Landsgemeinde*.

Chaque foyer reçoit au minimum quatre semaines avant la *Landsgemeinde* le «*Memorial*», un document essentiel qui contient tous les textes qui seront votés, accompagnés des argumentaires des partisans et des opposants et de nombreuses informations (plans, budgets, statistiques, etc.). C'est un document volumineux, pouvant excéder une centaine de pages. Depuis quelques années, le document est disponible sur Internet, puisque la *Landsgemeinde* dispose d'un site propre¹⁴. On y trouve le *Memorial* de toutes les *Landsgemeinden* depuis 1997 ainsi que diverses informations, et les enregistrements sonores, accompagnés du procès verbal (*Protokoll*), de toutes les assemblées depuis 1956¹⁵. L'existence de ces enregistrements démontre, s'il le fallait, que l'exercice de la démocratie directe est d'abord et avant tout une affaire de *parole*. Encore aujourd'hui, aucun écran n'indique le nom des oratrices et des orateurs, le point de l'ordre du jour en train d'être discuté ou les votes en cours. Pour cette raison,

¹² « Die Teilnahme an der Landsgemeinde, an den Gemeindeversammlungen und an den geheimen Wahlen und Abstimmungen ist Bürgerpflicht » (Verfassung des Kantons Glarus, art. 21).

¹³ Silvano MÖCKLI, *Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien*, op. cit., p. 43.

¹⁴ www.landsgemeinde.gl.ch.

¹⁵ Signalons au passage que lesdits procès-verbaux sont approuvés par le *Landrat* (art. 91 de la Constitution), la *Landsgemeinde* ne se prononçant pas sur eux.

participer à une *Landsgemeinde* demande une certaine attention de la part des participants et, à certains moments, notamment lors des votes, un peu de concentration.

Les votes se font à une vitesse tout à fait étonnante, chacun brandissant son carton de vote de couleur pendant quelques secondes, dans un grand mouvement collectif. L'estimation du résultat est faite visuellement par le *Landammann*, placé au centre du *Ring*. Si le vote est serré, il demande aux citoyens de voter une seconde fois (et il n'est pas impossible, bien sûr, que certains d'entre eux changent leur vote à ce moment-là), et, si ce second vote n'est pas suffisant, il charge les quatre autres membres du *Regierungsrat*, postés aux quatre coins de la tribune, d'estimer chacun les voix d'un quart de l'assemblée. Le *Landammann* détient cependant toujours le dernier mot, et comme aucun décompte n'est effectué, il n'y a pas de contestation possible¹⁶. Il ne faut pas oublier cependant que l'estimation se fait devant les yeux de tout le monde ; le vote et le « dépouillement » sont donc, au sens propre, publics. Il est pourtant évident qu'en cas de vote à peu près égal, une estimation exacte est impossible. Comment évaluer visuellement une différence de quelques dizaines de voix sur plusieurs milliers¹⁷ ? Cette difficulté reconnue, il faut bien admettre que le système des cartons de couleur est extrêmement efficace pour la plupart des votes, puisqu'il est économique en temps et en moyens (de simples cartes de couleur), et qu'il permet de déterminer facilement l'issue de la plupart des votes tout en assurant que chaque personne à l'intérieur du *Ring* puisse voter, et ne voter qu'une seule fois.

Les discours et les votes se déroulent dans un grand silence, en respectant scrupuleusement l'ordre de l'assemblée. Pas d'applaudissements ni de marques de désaccord, aucun chahut sur cette place, à peine entend-on quelques rires de temps à autre lorsque le *Landammann* ou un orateur fait une erreur ou une plaisanterie. L'importance de la parole pour la démocratie ne se manifeste nulle part mieux que dans les discours des différents intervenants. On ne peut bien sûr *discuter* lorsque cinq mille personnes sont rassemblées, mais une forme de dialogue a quand même lieu puisqu'il s'agit de convaincre ses concitoyens. Contrairement à un parlement, où les séances plénières ne réservent aucune surprise puisque les votes ont été décidés au préalable au sein de chaque parti, la *Landsgemeinde* décide véritablement en commun, au moment où elle a lieu. On comprend qu'une telle incertitude agace les technocrates, stupéfie les gardiens de l'État de droit et inquiète les apologues des procédures parlementaires, mais elle rappelle avec force que le pouvoir de décider des lois appartient, ici, au peuple assemblé.

Tout citoyen peut présenter, seul ou en compagnie d'autres citoyens, une proposition pour la *Landsgemeinde*, que l'on nomme *Memorialsantrag*. Ce droit appartient également aux assemblées communales ou à leurs autorités, ainsi qu'au gouvernement cantonal. Toute demande est ensuite présentée dans les trois mois au parlement. Dès qu'une proposition reçoit au minimum 10 voix (sur les 60 membres du *Landrat*), elle est déclarée « pertinente » (*zulässig*), et est présentée à la prochaine *Landsgemeinde*, ou au plus tard à la suivante¹⁸. Sous réserve de l'approbation d'une minorité du parlement, il existe donc un droit d'initiative *individuel* à Glaris. Felix Helg note d'ailleurs que ce droit est également utilisé par certains membres du *Landrat*, qui présentent parfois des propositions qui ont

¹⁶ La Constitution est claire sur ce point : « Der Landammann ermittelt die Mehrheit durch Abschätzen. In zweifelhaften Fällen kann er vier Mitglieder des Regierungsrates beratend beiziehen. Sein Entscheid ist unanfechtbar » (Verfassung des Kantons Glarus, art. 67).

¹⁷ Cette question est discutée de manière détaillée par Felix Helg, qui compare la règle glaronnaise, où les voix ne sont jamais comptées, aux pratiques désormais disparues des *Landsgemeinden* d'Obwald et Nidwald, où les décomptes s'effectuaient à l'aide d'un tourniquet. Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures recourt lui aussi à un décompte, dans de très rares cas. De 1965 à 2007, seuls 17 décomptes ont eu lieu dans ces trois *Landsgemeinden*, dont seulement deux en Appenzell (cf. Felix HELG, *Die schweizerische Landsgemeinden*, op. cit., pp. 199-218).

¹⁸ Ces éléments sont précisés aux articles 58 et 59 de la Constitution cantonale.

été défaites au parlement, « sodass die Diskussion manchmal fast wie eine “erweiterte Parlamentsdebatte” anmutet »¹⁹.

La *Landsgemeinde* de Glaris présente une particularité : les citoyens peuvent non seulement y intervenir librement, mais aussi y faire des propositions d'amendements pendant l'assemblée²⁰. Cette liberté demande une maturité politique tout à fait remarquable, car on imagine facilement la tentation qu'il peut y avoir de présenter des amendements farfelus le jour même, de manière impulsive et impréparée. Alfred Kölz indique pour sa part qu'il est difficile « de réagir aux propositions spontanées, issues du milieu de l'assemblée, qui demandent à biffer ou à amender les projets du Grand Conseil [*Landrat*]. En un très court laps de temps les participants, mis en présence de nouveaux aspects d'un projet qu'un orateur leur révèle, doivent se former une opinion et l'exprimer aussitôt par leur vote »²¹. La Constitution demande que les amendements respectent l'unité de la matière : « Abänderungsanträge müssen zum Beratungsgegenstand in einem sachlichen Zusammenhang stehen » (art. 65 al. 3).

Le vote sur une proposition (*Antrag*) se passe de manière très curieuse. Sans amendement ou motion contraire, la proposition est réputée approuvée par la *Landsgemeinde*, sans qu'il y ait besoin de voter (art. 66 de la Constitution), et un vote final n'a lieu que si deux amendements ou davantage ont été présentés. Helg compare cette procédure au référendum facultatif, puisqu'il faut une opposition active pour déclencher le vote, mais est très critique quant à la seconde règle, en n'hésitant pas à la considérer comme contraire aux droits politiques garantis par la Constitution fédérale²².

Peut-être existe-t-il des exemples malheureux d'utilisation de ce droit d'amendement, mais personne n'en fait mention. Lors de la *Landsgemeinde* de 2006 par exemple, au cours de laquelle la fusion des communes du canton avait été décidée, la proposition de réduire ce nombre à trois, qui finalement l'a emporté, avait été faite pendant la *Landsgemeinde*. Les autorités souhaitaient quant à elles le réduire à dix. Six ans après la décision définitive (qui avait dû être confirmée lors d'une *Landsgemeinde* extraordinaire à l'automne 2007²³), il ne semble pas que cette proposition ait eu des conséquences néfastes. Elle est même citée en exemple par tous les spécialistes des fusions de commune en Suisse²⁴.

Des tours de parole sont donc réservés, et chacun dispose de cinq minutes au maximum pour exprimer sa position. Si, sans surprise, un nombre important d'intervenants fait partie des « élites » politiques cantonales (membre du parlement ou du gouvernement, responsables de partis politiques, etc.), la parole est aussi demandée par de « simples » citoyens. Plusieurs observateurs ont par le passé remarqué une certaine forme d'éloquence des personnes prenant la parole au cours de la *Landsgemeinde*, quoiqu'elle soit d'un genre particulier. Rambert en donne une impression très suggestive :

« Il n'y a point de parleurs dans la landsgemeinde de Glaris, point de phraseurs ; les idéologues y renoncent aux vaines théories, les avocats aux longs plaidoyers. Il faut une question grave et vivement controversée pour que le peuple réuni y consacre une heure d'attention. Mais on peut dire beaucoup de choses en une heure quand il n'y a pas de paroles perdues. Le succès est aux discours nets, serrés, qui vont droit au fait, qui mettent vivement en relief les idées essentielles et se résument dans quelques mots heureux, faits pour saisir l'imagination populaire. C'est une éloquence à part, fort différente de celle qui s'étale complaisamment dans les longues

¹⁹ Felix HELG, *Die schweizerische Landsgemeinden*, op. cit., p. 55.

²⁰ Ce n'était pas le cas des *Landsgemeinden* qui ont disparu à la fin du XX^e siècle (celles de Nidwald, d'Obwald et des Rhodes-Extérieures d'Appenzell, cette dernière interdisait même toute *discussion*), ni de l'autre survivante, celle d'Appenzell Rhodes-Intérieures, où l'on ne prend la parole que pour ou contre les objets présentés.

²¹ Alfred KÖLZ, *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne*, Berne, Stämpfli, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 282.

²² Felix HELG, *Die schweizerische Landsgemeinden*, op. cit., pp. 193-194.

²³ Il est très rare qu'une *Landsgemeinde* extraordinaire ait lieu, mais elle peut être demandée par la *Landsgemeinde* elle-même, par le *Landrat* (conseil) ou par 2000 citoyens (art. 63 de la Constitution cantonale).

²⁴ Cf. Filippo Rivola, *Fusions communales dans le canton de Vaud*, mémoire de licence en géographie, Université de Lausanne, 2010, pp. 85-98.

sessions de nos assemblées représentatives. Des esprits très cultivés peuvent échouer complètement [sic] ; de simples paysans y réussissent fort bien. En tout cas paysan ou non, un point essentiel est d'avoir les poumons à la hauteur de la circonstance. Les *Landsgemeinde* ne sont décidément pas une arène propice aux susurrements d'une éloquence poitrinaire. »²⁵

Que cette pratique serve d'éducation à la prise de parole, cela n'est pas étonnant (on le sait depuis la Grèce ancienne), qu'on s'y exprime dans un dialecte propre à la seule vallée de Glaris constitue peut-être une facilité supplémentaire²⁶, qu'on y parle enfin devant ses pairs, dans la situation d'égalité politique par excellence qui est celle d'une assemblée souveraine, permet également de comprendre cet apparent naturel.

Si l'assemblée est remarquablement disciplinée²⁷, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit en même temps d'un véritable spectacle. Ce n'est pas à proprement parler un divertissement, car on y traite d'affaires sérieuses, mais c'est quelque chose qui mérite d'être vu. Les fenêtres et les terrasses de la *Zaunplatz* accueillent de nombreuses personnes et les tribunes réservées aux personnes qui ne peuvent participer aux votes sont pleines, du moins au début de la *Landsgemeinde* (elles se vident progressivement). L'assemblée démocratique glaronnaise décide, c'est sa première fonction et la plus importante, mais elle se montre aussi.

La *Landsgemeinde* de 2013 a duré environ trois heures, celle de 2014 près de quatre heures. La plupart des personnes l'ont suivie debout, celles qui étaient assises occupent des bancs plutôt spartiates, et toutes sont en plein soleil (ou sous la pluie en cas de mauvais temps, comme en 2015) pendant toute la durée de l'assemblée. Il n'y a aucune pause, à peine le *Landammann* se permet-il de boire quelques gorgées d'eau de temps à autre. Bien qu'on puisse s'absenter librement à n'importe quel moment, mais en courant alors le risque de manquer un vote, la participation à une telle assemblée représente une sorte d'épreuve physique, et il n'est pas rare que les secouristes présents sur place doivent intervenir.

Chaque année les citoyens se prononcent sur le taux d'impôt auquel ils seront soumis pour l'année suivante. En 2007, la *Landsgemeinde* a accordé le droit de vote à 16 ans et a fait preuve d'esprit réformateur en réduisant massivement le nombre de ses communes, comme nous l'avons vu plus haut. En 2013, la *Landsgemeinde* a dû voter sur une proposition de gratuité du tribunal des baux, demandée par la gauche, et sur une légère augmentation d'impôts également proposée par cette dernière (les deux propositions ont été refusées). En 2014, une longue discussion a porté sur la rénovation de la gare des bus de Glaris (un projet devisé à 6,8 millions de francs suisses). En 2015, l'assemblée a dû décider d'une modification du versement des dividendes de la banque cantonale à ses actionnaires, entre autres.

À Glaris, la *Landsgemeinde* se prononce sur les modifications de la Constitution et sur toutes les lois, ainsi que sur les concordats intercantonaux si ceux-ci demandent une modification de la Constitution ou des lois cantonales. Sa consultation est obligatoire pour toute dépense unique excédant 1 million de francs (ou toute dépense annuelle d'au moins 200'000 francs), sans qu'il lui soit toutefois possible de se prononcer sur des sommes inférieures.

²⁵ Eugène RAMBERT, « Les *Landsgemeindes* de la Suisse », *op. cit.*, pp. 306-307. En 1989, Paul Gaudemet signale encore, non sans une dose de condescendance, que « L'éloquence de ces rudes campagnards est surprenante, leur conviction est communicative » (Paul GAUDEMÉT, « Choses vues : les "Landsgemeinde", survivance de la démocratie directe », *Pouvoirs*, 51, 1989, p. 130).

²⁶ Facilité qui se transforme toutefois, pour les personnes qui ne sont pas natives du canton, en une difficulté redoutable. Paul Lucardie remarque ainsi la chose suivante : « even foreigners with a fairly good knowledge of German may fail to understand the regional dialect of Glarus and Appenzell (especially the latter, in my experience) » (Paul LUCARDIE, *Democratic Extremism, All Power to the People*, Londres, Routledge, 2014, p. 60).

²⁷ À Glaris, on ne voit donc aucun signe des tumultes qui agitaient l'*ekklēsia* athénien, bien qu'il n'en ait pas toujours été ainsi.

S’agissant des politiques décidées par la *Landsgemeinde*, l’exemple glaronnais illustre ce que montrent toutes les démocraties véritables, à savoir que les décisions qui y sont prises ne font que refléter l’état d’esprit de l’ensemble de la population. À ce titre, le canton de Glaris est assurément moins conservateur que celui d’Appenzell Rhodes-Intérieures, notamment parce qu’il s’agit depuis le XVIII^e siècle d’un canton fortement industrialisé, qui plus est à majorité réformée. Felix Helg rappelle quelques éléments sur le positionnement politique du canton, à partir des résultats des votes fédéraux dans les différentes communes. Sur une échelle gauche/droite et conservateur/libéral de -30 à +30, le canton de Glaris se situe respectivement à +11 et -3²⁸. Au chapitre des législations progressistes, il faut remarquer que Glaris a été le premier canton à *Landsgemeinde* à accorder le droit de vote aux femmes (en 1971, en même temps que la Suisse), qu’il avait accepté la première « Loi sur les fabriques » réglementant la durée du travail ainsi que le travail de nuit et des enfants (en 1864), et qu’il a mis en place une assurance vieillesse et invalidité en 1916, quarante ans avant que celle-ci ne soit décidée au niveau fédéral.

Questions ouvertes

Après avoir décrit le fonctionnement de la *Landsgemeinde* du canton de Glaris, il faut à présent s’interroger sur ce que cette institution tout à fait originale peut nous apprendre sur la délibération politique en tant que telle. Nous allons succinctement considérer quelques éléments saillants dans les pages qui suivent, dans le but de susciter la discussion plus que de la clore.

1) Une délibération du peuple tout entier : le problème de la participation

Bernard Manin a écrit naguère : « il faut affirmer, quitte à contredire une longue tradition : la loi est le *résultat de la délibération générale*, non pas l'*expression de la volonté générale* »²⁹. La *Landsgemeinde* de Glaris représente-t-elle l’une des formes de cette « délibération générale » ?

Elle organise une discussion et des décisions dans une assemblée comptant plusieurs milliers de citoyens. Très éloignée des forums ou des petits comités auxquels on associe la plupart du temps les théories de la démocratie délibérative, ou même d’arènes parlementaires plus vastes, l’assemblée populaire qui se réunit une fois par année à Glaris a dû inventer des pratiques délibératives utilisables au sein d’une foule aussi massive.

Le problème de la participation se pose de deux manières distinctes. Il s’agit d’une part de savoir qui *assiste* (et donc vote) à la *Landsgemeinde*, et d’autre part qui *prend la parole* lors de celle-ci. Sur le premier point, les données sont très lacunaires, et clairement insuffisantes pour en tirer une analyse précise. Stéphane Duroy donne quelques chiffres, montrant que la participation a pu dépasser, dans des cas exceptionnels, les 70% du corps électoral³⁰. Ces chiffres sont cependant eux-mêmes partiellement incertains, et ne sont de toute manière, dans le meilleur des cas, que des estimations du nombre de personnes ayant participé à l’assemblée, sans que l’on ait la moindre idée de *qui y était* (âge, sexe à partir de 1972, catégories socio-professionnelles, etc.). Paul Lucardie apporte quelques informations supplémentaires : « Evidence suggests that attendance at assemblies in Appenzell and

²⁸ Felix HELG, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, Zurich, Schulthess, 2007, p. 20 (chiffres tirés de : Michael HERMANN, Heiri LEUTHOLD, *Atlas der politischen Landschaften*, Zurich, vdf-Verlag, 2003). Ces mesures sont discutables à de nombreux égards, mais elles indiquent tout de même une tendance à la fois légèrement conservatrice et plus clairement droitière dans le corps civique glaronnais, qu’on serait bien en peine de contester.

²⁹ Bernard MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d’une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985, p. 82.

³⁰ Lorsque celui-ci était exclusivement masculin toutefois, puisque l’exemple qu’il donne concerne l’année 1962 (cf. Stéphane DUROY, « Les Landsgemeinden suisses », *op. cit.*, pp. 26-28).

Glarus, as well as most town meetings in Vermont and possibly also in ancient Athens, has always been limited to roughly twenty per cent of the citizenry »³¹. Ces indications sont partiellement confirmées par Hans-Peter Schaub, qui a calculé approximativement la participation aux *Landsgemeinden* de plusieurs cantons de 1979 à 2009. Pour Glaris, il conclut à une participation moyenne d'environ 25%, avec un maximum à 50% en 2001³².

La pratique de l'assemblée rend difficile, sinon impossible, la participation des personnes malades ou handicapées, ainsi que des personnes âgées qui ne pourraient rester trois ou quatre heures en plein air, au soleil ou sous la pluie. De plus, et le phénomène semble s'être amplifié ces dernières décennies, des obligations professionnelles peuvent empêcher d'assister à la *Landsgemeinde*, que l'on songe par exemple aux policiers chargés de contrôler les entrées dans le *Ring*, aux personnels de santé, etc. Un voyage rend également la présence sur la Zaunplatz impossible, même si l'on peut facilement objecter à ce dernier argument que la date de la *Landsgemeinde* est connue à l'avance, et que seule un voyage *imprévu* rend la participation impossible³³.

S'agissant de la participation à *l'intérieur* de la *Landsgemeinde*, le problème se pose un peu différemment. La plupart des orateurs sont issus des mouvements politiques, associations ou partis ; ce sont souvent des élus cantonaux ou communaux qui prennent la parole. Cependant, on entend au moins dans chacune des assemblées s'exprimer quelques citoyens qui ne sont pas membres de ces mouvements.

Cette double question autour de la participation demanderait de toute évidence des travaux supplémentaires, et l'on peut au passage s'étonner que la science politique suisse ne s'y soit pas employée plus sérieusement ces dernières décennies.

2) *Les rapports entre peuple et parlement*

Dans le chapitre qu'il consacre au « Landrath », le libéral genevois Cherbuliez, professeur de droit public à l'Académie de Genève, commence par la remarque suivante, qui ne manque pas d'intérêt : « Le peuple en masse ne pouvant ni agir ni délibérer, il lui faut un organe pour la délibération aussi bien que pour l'action »³⁴. Les discussions de la *Landsgemeinde* sont en effet préparées par le parlement (*Landrat*), ainsi que par le gouvernement (*Regierungsrat*), qui lui soumettent des textes déjà rédigés, ou des projets préalablement discutés. On assiste donc bien à une sorte de « division du travail » délibératif, pour reprendre la formulation de des organisateurs de la présente section thématique. Quelques éléments permettent de préciser cette division.

La séparation entre les pouvoirs s'est accentuée depuis 1971, année où la *Landsgemeinde* décide que les élections des membres du gouvernement cantonal (*Regierungsrat*) et du Conseil des États (chambre haute du parlement fédéral) se feront dans les urnes, comme c'est le cas du parlement depuis 1889. Seuls le *Landammann* et le *Landesstatthalter* (son suppléant), ainsi que les juges, sont encore élus à la *Landsgemeinde*, comme nous l'avons vu plus haut.

Dans sa thèse, Werner Stauffacher a décompté précisément l'origine des propositions faites à la *Landsgemeinde* entre 1887 et 1961 (pp. 39-41). Sur 1226 propositions, 569 venaient des autorités cantonales (essentiellement le gouvernement), 97 des communes, 44 avaient été faites par plusieurs

³¹ Paul LUCARDIE, *Democratic Extremism, All Power to the People*, Londres, Routledge, 2014, p. 56. Lucardie ajoute : « Yet in spite of the limited access, assembly democracy offers a citizen more opportunities to take part in political processes and to exercise influence than any other regime we know » (*ibid.*, p. 57).

³² Hans-Peter SCHAUB, « Maximising Direct Democracy – by Popular Assemblies or by Ballot Votes ? », *Revue suisse de science politique*, 18(3), 2012, pp. 305-331.

³³ Felix HELG, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, *op. cit.*, pp. 81-82.

³⁴ Antoine-Élisée CHERBULIEZ, *De la démocratie en Suisse*, Paris, Cherbuliez et Cie Libraires, vol. 2, 1843, p. 143.

citoyens, 263 par des citoyens isolés, et 295 par des organisations privées (partis et associations)³⁵. On constate donc que le droit d'initiative reconnu par les constitutions successives du canton de Glaris n'est pas purement formel, puisque les citoyens en font un usage important. Poursuivant la série historique mais avec d'autres indicateurs, Alfred Kölz indique quant à lui que, de 1973 à 1998, sur les 130 propositions émanant de citoyens et mises au vote, la *Landsgemeinde* en a accepté 41 sans modifications, alors qu'elle a approuvé, dans 48 autres cas, les contre-projets présentés par le *Landrat*³⁶.

Cette question du droit d'initiative n'est pas anodine, et n'est que le résultat d'une longue lutte entre le peuple et ses autorités politiques, si l'on en croit Eugène Rambert : « Le grand sujet de querelle entre le peuple et ses landammans est dans les limites ou formes à imposer à l'exercice du droit d'initiative et de motion individuelle, absolument inséparable de la qualité de citoyen dans toute vraie démocratie »³⁷.

La « démocratie pure » n'est pas une démocratie sans parlement, ou une version du système de « législation directe » dont rêvait Moritz Rittinghausen au milieu du XIX^e siècle³⁸. Le travail du parlement, tout comme celui du gouvernement, sont tout à fait indispensables au fonctionnement de la *Landsgemeinde*, sans même parler du rôle déterminant qu'occupe encore aujourd'hui le *Landammann*, celui-là que Numa Droz décrivait en 1885 avec quelqu'emphase comme le « vrai chef de son peuple, tenant à la fois du patriarche et du tribun, veillant à l'élaboration et à l'exécution des lois, conseiller de tous, entouré d'une considération dont bien peu de monarques peuvent se vanter de jouir »³⁹. Si le sens de ce terme n'avait perdu son sens précis, on pourrait à bon droit qualifier la constitution glaronnaise de *constitution mixte*, tout à la fois démocratique, aristocratique et monarchique.

3) Qu'est-ce qu'une délibération devant cinq mille personnes ?

Chaque citoyen a le droit de s'exprimer lors de la *Landsgemeinde*, et d'y proposer des amendements ou des contre-propositions aux textes qui lui sont soumis. Les indispensables limitations à la palabre infinie ne relèvent donc pas d'un règlement, mais appartiennent pleinement à une culture politique soigneusement entretenue⁴⁰.

Le premier point à relever, c'est que les progrès techniques ont rendu cette délibération possible. Le témoignage de Rambert, qui a dû visiter la *Landsgemeinde* de Glaris dans les années 1860, le montre :

³⁵ Werner STAUFFACHER, *Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus*, thèse de doctorat, Universität Zürich, 1962, pp. 238-247 (cité par Stéphane DUROY, «Les Landsgemeinden suisses», *op. cit.*, pp. 39-40). Le total est erroné, l'erreur semblant plutôt venir de l'addition de Duroy, à moins que des propositions ressortissant de deux catégories aient été comptabilisées à double.

³⁶ Alfred KÖLZ, *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne*, *op. cit.*, p. 282 (Kölz se fonde sur les résultats obtenus dans un travail de séminaire réalisé par Urs Zweifel et présenté à l'Université de Zurich en 1999).

³⁷ Eugène RAMBERT, « Les Landsgemeindes de la Suisse », *op. cit.*, p. 200. Il ajoute plus loin la chose suivante : « À Glaris, la liberté fut d'abord entière. Souvent même on interrompit l'ordre du jour, fixé dans un mémorial officiel, pour discuter des propositions individuelles jetées à la traverse. Ce ne fut qu'en 1766 qu'une décision de landsgemeinde assura la priorité aux propositions du gouvernement » (*ibid.*, p. 203).

³⁸ Moritz RITTINGHAUSEN, *La législation directe par le peuple, ou, la véritable démocratie*, Paris, Librairie phalanstérienne, 1850.

³⁹ Numa DROZ, « Le Landamman Heer » [1886], in *Études et portraits politiques*, Genève, Eggiman, Paris, Félix Alcan, 1895, p. 145.

⁴⁰ Il est d'ailleurs étrange de remarquer, dans le vaste travail comparatif engagé sur les pratiques d'assemblée et rassemblé dans *Qui veut prendre la parole ?*, l'absence complète d'exemples suisses (Marcel DETIENNE (dir.), *Qui veut prendre la parole ?*, Paris, Le Seuil, 2003). C'est peut-être un indice de la relative rareté des spécialistes des *Landsgemeinden*, la plupart des travaux récents, et assurément les plus complets, qui ont été consacrés au sujet étant le fait de juristes, qu'il s'agisse des thèses de Werner Stauffacher et de Felix Helg, ou du résumé offert par Stéphane Duroy pour un public francophone. Il manque aux *Landsgemeinden* des anthropologues, des sociologues et, dans une moindre mesure, des historiens.

« À Glaris, où l'on compte aujourd'hui jusqu'à six et même sept mille assistants, elle [la forme circulaire] n'a pas encore été remplacée. Le landamman, sur son estrade, pivote sans cesse sur lui-même pour se faire entendre de partout, et ne parvient le plus souvent, à moins d'avoir été doué d'un organe exceptionnel, qu'à faire deviner les bouts de phrase qui se perdent d'un côté par ceux qu'on réussit, de l'autre, à saisir au vol »⁴¹. Aujourd'hui, et au moins depuis les années 1950, mais sans doute bien avant, les discours sont amplifiés, et n'importe qui peut les entendre, y compris en dehors du *Ring*.

Nous avons insisté plus haut sur l'importance de la *parole* dans cette assemblée. Dans un ouvrage datant des années 1940, Richard Weiss, le grand spécialiste des traditions folkloriques suisses, résume cette idée par une image suggestive, en écrivant que, à Glaris, les fonctions de l'État vont « von Mann zu Mann und nicht von Amt zu Amt, von Mund zu Mund und nicht von Papier zu Papier »⁴². Derrière la formule de Weiss, on ne peut toutefois écarter l'importance décisive de la prise de décision en face-à-face dans une *Landsgemeinde*. Dans *Beyond Adversary Democracy*, en parlant des pratiques d'assemblée de grande taille, Jane Mansbridge indique la chose suivante : « In relatively huge assemblies like these, the pressures for conformity may become intense, but face-to-face contact probably does less to promote the greater communication, empathy, and sense of responsibility for others that help to generate a common interest »⁴³. L'exemple utilisé par Jane Mansbridge pour soutenir son propos est précisément une *Landsgemeinde*, en l'occurrence celle d'Appenzell Rhodes-Extérieures, la plus grande de toutes (qui a disparu en 1997).

Robert Dahl nuance un peu cette appréciation lorsqu'il écrit que : « Even if there is nowhere near time enough for every citizen to speak at the ekklesia in Athens, the New England town meeting, or the assembly of citizens (*Landsgemeinde*) in a rural Swiss canton, quite possibly everyone may speak who really wants to, and so all may feel that their viewpoint has been adequately expressed »⁴⁴. La question n'est pas de savoir si *tout le monde* s'est exprimé (c'est déjà impossible dans une assemblée de quelques dizaines de personnes), mais si tout le monde a *pu* le faire s'il le souhaitait.

Eugène Rambert notait d'ailleurs le caractère singulier de cette discussion générale, lorsqu'il parle de Glaris, « avec sa *landsgemeinde* où l'on affronte la discussion. Porter devant le peuple les discussions de la politique sociale actuelle, et cela dans un pays industriel, où la population se divise en patrons et en ouvriers : voilà qui atteint ou dépasse en audace ce qu'ont pu rêver les novateurs les plus téméraires. »⁴⁵

Il faut en outre rappeler que la délibération à laquelle assistent les participants d'une *Landsgemeinde* n'est qu'une variante améliorée, sur des aspects décisifs, du débat politique que connaissent la plupart des régimes politiques contemporains. Il s'agit dans un cas comme dans l'autre d'arbitrer entre des conceptions politiques concurrentes. La seule différence, mais elle est de taille, est qu'à Glaris, les citoyens peuvent interroger directement les concurrents en présence, soumettre à l'assemblée des corrections aux solutions qu'ils proposent, et en suggérer de nouvelles (avec les réserves que nous avons vues plus haut).

Des discussions de l'auteur avec des citoyens glaronnais ont d'ailleurs confirmé que certains attendent les discussions de la *Landsgemeinde* pour se déterminer sur les différents objets qui seront mis au vote. Contrairement aux discours parlementaires qui n'ont pas cette fonction, puisque les votes des différents groupes sont fixés avant les séances, les interventions durant l'assemblée des citoyens peuvent avoir, à Glaris, un impact sur le résultat des votes.

⁴¹ Eugène RAMBERT, « Les *Landsgemeindes* de la Suisse », *op. cit.*, pp. 184-185.

⁴² Richard WEISS, *Volkskunde der Schweiz*, Zurich, Rentsch, 1946, p. 334 (cité par Silvano MÖCKLI, *Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien*, Berne, Paul Haupt, 1987, p. 41).

⁴³ Jane MANSBRIDGE, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2^e édition, 1983, pp. 286-287.

⁴⁴ Robert DAHL, *After the Revolution*, New Haven, Yale University Press, 1990, p. 53.

⁴⁵ Eugène RAMBERT, « Les *Landsgemeindes* de la Suisse », *op. cit.*, p. 337.

Cette assemblée délibérative est en même temps l'organe qui décide en dernière instance de toutes les lois cantonales, des dépenses importantes, du niveau annuel des impôts, de l'organisation des institutions, etc. Toutes les interventions lors de l'assemblée visent une décision qui suivra immédiatement la discussion. Cette dernière est donc tout à fait essentielle puisqu'elle a des conséquences directes. L'exemple de la réduction drastique du nombre de communes en 2006, dont nous avons parlé plus haut, en offre un excellent exemple.

4) *L'estimation du résultat des votes*

Les observateurs soulignent souvent la difficulté posée par la détermination du résultat des votes dans une *Landsgemeinde*. Comme nous l'avons rappelé, les votes ne sont jamais décomptés à Glaris, l'estimation du résultat appartenant ultimement au seul *Landammann*. Outre que celui agit sous serment, il faut aussi rappeler qu'il prend sa décision sous les yeux de toute l'assemblée, et, dans ces conditions, pourrait difficilement faire gagner une minorité.

Cette difficulté à déterminer une majorité lorsque les deux camps sont de force presque égale rappelle cependant cette vérité plus générale, que *tout* vote serré est contestable, le résultat final tenant en réalité davantage du hasard que de la raison numérique (qu'on se souvienne du vote de la Floride lors de l'élection présidentielle américaine de 2000, par exemple).

On trouvera une discussion très détaillée des questions que soulève, d'un point de vue juridique, cette estimation du résultat des votes dans la thèse de Felix Helg. Sa conclusion, après bien des circonvolutions, est qu'un système qui ne permet pas un décompte précis des voix lorsque le résultat est serré ne permet pas de garantir les droits politiques fondamentaux des citoyens⁴⁶. Peut-être faut-il remarquer que cette approche se distingue par des considérations par trop juridiques, et pose comme principe fondamental l'égale valeur de chacune des voix dans un vote, alors que le principe régissant une assemblée de grande taille est ailleurs. Aucun des votes individuels n'a d'importance dans une *Landsgemeinde*, ce qui met le système en difficulté puisque, en cas de quasi égalité, ce sont précisément ces votes individuels qui acquièrent la plus grande importance. À Glaris, le décompte précis est en réalité remplacé par la voix décisive du *Landammann*. Il reste cependant que des moyens techniques relativement accessibles aujourd'hui pourraient permettre d'organiser des votes électroniques, comme dans la plupart des parlements, sans toutefois que l'on puisse savoir si une telle solution agréerait aux citoyens glaronnais.

5) *Le problème du vote public*

Pour qui est habitué aux élections et aux référendums, le vote à main levée, donc public, suscite toujours beaucoup d'étonnement. On en connaît les faiblesses. Outre la difficulté du décompte, que nous venons d'évoquer, il peut contraindre le vote de certains citoyens, ou favoriser la non-participation de celles et ceux qui ne veulent pas faire connaître leurs positions politiques. Mais il faut rappeler aussi ses avantages. Le vote public place immédiatement les citoyens dans un autre état d'esprit, qui vise la collectivité et non ses seuls intérêts individuels, la chose publique plutôt que le monde privé. Comme l'écrit Silvano Möckli : « Die Landsgemeinde ist mehr als ein Staatsorgan, sie ist die Vergegenständlichung hoher kollektiver Werte wie Demokratie, Selbstbestimmung, Freiheit, Unabhängigkeit, sie ist Sinnbild der bäuerlich-alpinen traditionsverwurzelten Lebensform, und sie ist schliesslich ein mächtiges Sozialisationsinstrument »⁴⁷.

Il éduque aussi à certains des aspects les plus fondamentaux d'une politique démocratique, notamment à ce qu'en Grèce ancienne l'on nommait la *parrhèsia*, la franchise et le courage de ses

⁴⁶ « Ein alleiniges Abschätzungssystem [steht] nicht im Einklang mit der Garantie der politischen Rechte » (Felix HELG, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, op. cit., p. 217).

⁴⁷ Silvano MÖCKLI, *Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien*, op. cit., p. 41.

opinions⁴⁸. Le vote public est éminemment démocratique pour autant que l'on se trouve dans une situation elle-même raisonnablement démocratique. Dans une société profondément inégalitaire, les arguments en faveur du vote à bulletin secret deviennent prépondérants, puisque lui seul est à même de garantir la véritable indépendance de chacun⁴⁹.

Stéphane Duroy se fait l'avocat du vote à main levée qu'il a pu observer dans les *Landsgemeinden*, car « l'opinion du citoyen résulte au moins autant sinon plus d'une mise à l'épreuve, d'une confrontation avec les opinions d'autres citoyens que de l'information savamment distillée par les pouvoirs constitués. À partir du moment où le vote devient secret, l'opinion le devient également »⁵⁰.

La pratique des *Landsgemeinden* a contraint la Suisse à demander une dérogation à la fois à la Convention européenne des droits de l'homme, dont le protocole additionnel n° 1 déclare que « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif », et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations-Unies, dont l'article 25 stipule que « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : [...] b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ». Dans ce second cas, le Conseil fédéral (le gouvernement suisse) a notifié la réserve suivante : « La présente disposition sera appliquée sans préjudice des dispositions du droit cantonal et communal qui prévoient ou admettent que les élections au sein des assemblées ne se déroulent pas au scrutin secret »⁵¹.

Conclusions

L'institution ne manque pas de susciter les critiques. Celles-ci insistent sur la tendance à l'oligarchie qui se manifeste même à la *Landsgemeinde* de Glaris, et relèvent également les liens étroits qui unissent la *Landsgemeinde* à l'église d'une part, à l'armée d'autre part, en remarquant que l'une et l'autre s'accordent mal des conceptions contemporaines de la démocratie. Elles ajoutent aussi que cette pratique de la démocratie directe n'est concevable qu'au niveau local et dans des sociétés homogènes, dans lesquelles il n'existe pas de conflits importants sur les fondements du lien social⁵². Elle serait automatiquement exclue dans les lieux qui ne répondent pas à ces critères : grandes villes, quartiers sensibles, zones de passage à la population fluctuante, etc. En d'autres termes, la *Landsgemeindedemokratie* serait l'envers d'une démocratie cosmopolite.

Au premier des reproches, il convient de répondre qu'on ne juge pas un régime en le comparant uniquement à un idéal, même à celui qu'il professe lui-même, car alors tous les régimes seraient fallacieux. La démocratie directe telle qu'elle se pratique dans une *Landsgemeinde* présente quantité

⁴⁸ Cf. Matthew LANDAUER, « *Parrhesia* and the *demos tyrannos* : frank speech, flattery and accountability in democratic Athens », *History of Political Thought*, 33(2), 2012, pp. 185-208.

⁴⁹ Eduardo Colombo a une belle formule pour qualifier le vote secret : « [il] est nécessaire pour les faibles, et vice de Doges et de Papes » (Eduardo COLOMBO, *La volonté du peuple*, Paris, Éditions CNT, Les éditions libertaires, 2007, p. 101). Sur le vote secret, en plus des références classiques (Montesquieu et John Stuart Mill, notamment), on pourra se reporter à : Bart ENGELEN, Thomas R. V. NYS, « Against the secret ballot : Toward a new proposal for open voting », *Acta Politica*, 48(4), 2013, pp. 490-507.

⁵⁰ Stéphane DUROY, « Les Landsgemeinden suisses », *op. cit.*, p. 32.

⁵¹ On trouvera une discussion complète des aspects juridiques liés à cette question dans : Felix HELG, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, *op. cit.*, pp. 59-65.

⁵² C'est l'avis de Paul Gaudemet, qui insiste sur « l'homogénéité de la population, condition essentielle du fonctionnement harmonieux des *Landsgemeinde* » (Paul GAUDEMÉT, « Choses vues : les “Landsgemeinde”, survie de la démocratie directe », art. cité, p. 131), en oubliant que l'exemple appenzellois qu'il a contemplé est très différent, sur ce plan, de celui qu'offre la société glaronnaise.

d'imperfections, tout comme les systèmes parlementaires, mais elle manifeste incontestablement des qualités que ces derniers n'ont pas, et qui sont des qualités éminemment démocratiques. De plus, les éléments oligarchiques qu'on peut y déceler peuvent toujours s'amenuiser lorsque les circonstances l'exigent, l'histoire en offre quantité d'exemples. Si n'importe quel citoyen ne s'exprime pas habituellement à la tribune, si tous les citoyens ne participent pas chaque année à la *Landsgemeinde*, ils et elles peuvent toujours le faire, et cette différence n'est pas sans importance.

Au second des reproches il faut reconnaître que toute institution est l'héritière d'une tradition qui l'a formée et transformée. La bénédiction de la *Landsgemeinde* ne rassemble plus l'ensemble du corps civique de nos jours, et les «hommes libres» n'y votent plus avec l'épée (du moins à Glaris). Cela ne signifie pas qu'église et armée ont disparu de l'imaginaire lié à la démocratie directe en Suisse centrale, mais elles semblent tout de même s'y estomper quelque peu. Quant au dernier reproche, c'est un fait que la démocratie d'assemblée est inscrite dans un lieu et autour d'une population déterminée. Que cela doive nécessairement prendre une forme nationaliste, voire chauvine, serait assurément conclure trop hâtivement. Le fonctionnement de cette démocratie directe a le mérite de rappeler que l'élément fondamental d'une démocratie demeure le niveau *communal*, local, et que c'est seulement à partir de lui qu'une démocratie plus large, plus populeuse, plus étendue, peut être imaginée.

Quant aux conflits, si les *Landsgemeinden* ont pu survivre aux guerres de religion qui ont marqué aussi profondément la Suisse, et singulièrement le canton de Glaris, il est permis de douter qu'elles succombent à d'autres formes de conflits. On aurait tort d'oublier en outre que le canton de Glaris a connu l'une des toutes premières grèves de Suisse, que c'est un territoire où le mouvement ouvrier s'est développé depuis plus de deux siècles, et que cela ne l'a pas empêché de maintenir vivante cette pratique démocratique de la *Landsgemeinde*.

L'exemple glaronnais permet de montrer et de faire savoir que l'autolégislation, et dans une certaine mesure l'autogouvernement, d'une communauté de près de 40'000 personnes est possible, qu'elle s'accompagne d'institutions surprenantes mais d'une étonnante simplicité, et qu'elle peut fonctionner de manière durable. Il démontre donc que l'institutionnalisation de la souveraineté populaire est possible, tout en restant perfectible.

Le libéral Cherbuliez et le populiste Lloyd semblent avoir senti, à plus d'un demi-siècle de distance, une même atmosphère dans ces vallées suisses où l'on pratique encore la «démocratie pure». Qu'on en juge par leurs conclusions, qui seront également, quoique provisoirement, les nôtres :

« Comparez à cette fête nationale, à cette cérémonie émouvante, l'entourage prosaïque, les proportions mesquines, l'appareil disgracieux, les opérations monotones d'un scrutin populaire dans les cantons de la démocratie représentative, et dites s'il n'y a pas, entre ces deux sortes de démocraties, quelque chose de plus qu'une simple différence de formes. »⁵³

« It is impossible to witness one of these solemn gatherings of the sovereign people of a Swiss canton without feeling how much more, in sentiment and thought, self-government means for such men than for those who, in our sovereign states, are gathered by mechanical devices to vote a party ticket bestowing powers of legislation, which they do not understand, upon persons whom they have never seen. »⁵⁴

⁵³ Antoine-Élisée CHERBULIEZ, *De la démocratie en Suisse*, *op. cit.*, p. 133.

⁵⁴ Henry Demarest LLOYD, *The Swiss Democracy, The Study of a Sovereign People*, Londres, T. Fisher Unwin, 1908, p. 49.

Bibliographie

- Robert Clarkson BROOKS, *Gouvernement & Politics of Switzerland*, New York, World Book Company, 1918.
- , *Civic Training in Switzerland*, Chicago, The University of Chicago Press, 1930.
- Louis CARLEN, *Die Landsgemeinde*, in Andreas AUER (dir.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse, Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, Bâle, Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, 1996, pp. 15-25.
- Antoine-Élisée CHERBULIEZ, *De la démocratie en Suisse*, 2 vol., Paris, Cherbuliez et Cie Libraires, 1843.
- Eduardo COLOMBO, *La volonté du peuple, démocratie et anarchie*, Paris, Les éditions libertaires, Éditions CNT, 2007.
- Robert DAHL, *After the Revolution*, New Haven, Yale University Press, 1990.
- Marcel DETIENNE (dir.), *Qui veut prendre la parole ?*, Paris, Le Seuil, 2003.
- Numa DROZ, « Le Landamman Heer » [1886], in *Études et portraits politiques*, Genève, Eggiman, Paris, Félix Alcan, 1895, pp. 143-242.
- Stéphane DUROY, «Les Landsgemeinden suisses», in Stéphane DUROY, Denis GIRAUX, Roger BOIZEL, Evanthe-Evangélie SPOLIOTOPOULO, *Les procédés de la démocratie semi-directe dans l'administration locale en Suisse*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 1-94.
- Bart ENGELEN, Thomas R. V. NYS, « Against the secret ballot : Toward a new proposal for open voting », *Acta Politica*, 48(4), 2013, pp. 490-507.
- Paul GAUDEMEST, « Choses vues : les “Landsgemeinde”, survivance de la démocratie directe », *Pouvoirs*, 51, 1989, pp. 127-132.
- Mogens Herman HANSEN, *The Tradition of Ancient Greek Democracy and its Importance for Modern Democracy*, Copenhague, Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab, 2005.
- Felix HELG, *Die schweizerischen Landsgemeinden, Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden* (thèse de droit, Universität Zürich), Zurich, Schulthess, 2007.
- Max KELLENBERGER, *Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, ein verfassungsgeschichtlicher Überblick seit 1900* (thèse de droit, Universität Zürich), Winterthour, P. G. Keller, 1965.
- Alfred KÖLZ, « Canton de Glaris », in *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne, l'évolution institutionnelle de la Confédération et des cantons depuis 1848*, Berne, Stämpfli, Bruxelles, Bruylants, 2013, pp. 271-282.
- Matthew LANDAUER, « Parrhesia and the *demos tyrannos* : frank speech, flattery and accountability in democratic Athens », *History of Political Thought*, 33(2), 2012, pp. 185-208.
- Henry Demarest LLOYD, *The Swiss Democracy, The Study of a Sovereign People*, Londres, T. Fisher Unwin, 1908.
- Paul LUCARDIE, *Democratic Extremism, All Power to the People*, Londres, Routledge, 2014, pp. 48-50.
- Bernard MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985, pp. 72-94.
- Jane MANSBRIDGE, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2^e édition, 1983.
- Silvano MÖCKLI, *Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien*, Berne, Paul Haupt, 1987.
- Eugène RAMBERT, *Études historiques et nationales. Les Alpes et la liberté, les Landsgemeindes de la Suisse*, Lausanne, Librairie F. Rouge, 1889, pp. 149-339.
- Claude REICHLER, Roland RUFFIEUX, *Le voyage en Suisse, anthologie des voyageurs français et européens de la Renaissance au XX^e siècle*, Paris, Robert Laffont, 1998.
- Moritz RITTINGHAUSEN, *La législation directe par le peuple, ou, la véritable démocratie*, Paris, Librairie phalanstérienne, 1850.
- Filippo Rivola, *Fusions communales dans le canton de Vaud*, mémoire de licence en géographie, Université de Lausanne, 2010.

- Hans-Peter SCHAUB, « Maximising Direct Democracy – by Popular Assemblies or by Ballot Votes ? », *Revue suisse de science politique*, 18(3), 2012, pp. 305-331.
- Henry SEYTRE, *Essai sur la Landsgemeinde suisse* (thèse de droit, Université de Dijon), Paris, G. Crès, 1910.
- André SIEGFRIED, *La Suisse, démocratie-témoin*, Neuchâtel, À la Baconnière, 1948.
- Werner STAUFFACHER, *Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus. Ein Beitrag zur Kenntnis der glarnerischen Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen*, thèse de doctorat, Universität Zürich, 1962.
- Peter STOLZ, *Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie. Untersuchung zum kollektiven Entscheid in der athenischen Demokratie, im schweizerischen Landsgemeindekanton Glarus und im Kibbuz*, thèse de doctorat, Universität Bern, 1968.
- Eduard VISCHER, *Heimat und Welt, Studien zur Geschichte einer schweizerischen Landgemeinde-Demokratie*, Berne, Franke Verlag, 1983.
- Richard WEISS, *Volkskunde der Schweiz*, Zurich, Rentsch, 1946.
- Jakob WINTELER, *Geschichte des Landes Glarus*, Glaris, Kommissionsverlag E. Baeschlin, 2 vol., 1952.