

PASSÉ SIMPLE

MENSUEL ROMAND D'HISTOIRE ET D'ARCHÉOLOGIE

QUAND LES SUISSSES TIRAIENT AU SORT

Le hasard en politique



ET AUSSI • La route du fromage par le col de Jaman • Sept siècles de Rolle en un clin d'œil • L'école, reflet des droits des Valaisannes • Caroline Boissier-Butini, virtuose genevoise • Florence et son cimetière suisse • Aventurier fribourgeois en Argentine • Un festival d'histoire devient romand • Jean Capodistrias, les jeunes et la Suisse



LA FONCTION DU HASARD DANS LES ÉLECTIONS

Dans l'histoire suisse, le tirage au sort a comme première fonction de lutter contre la fraude et la corruption électorales.



Le kleroterion servait dans l'Antiquité à tirer au sort les membres de jurys populaires d'Athènes. Musée de l'Agora antique d'Athènes. Wikimedia Commons.

Depuis quelques années se multiplient les propositions d'utiliser le tirage au sort en politique. Il permettrait de désigner par ce biais aléatoire des groupes représentatifs de citoyennes et de citoyens ou de constituer une Chambre du Parlement. Les exemples historiques mis en avant dans ce débat ne sont pas très nombreux. L'Athènes antique y occupe invariablement une place de choix. Les références théoriques se limitent la plupart du temps à quelques passages de *La politique* d'Aristote ou de *L'esprit des lois* de Montesquieu. Ces textes indiquent que le tirage au sort relève de la nature de la démocratie, et l'élection de celle de l'aristocratie.

Un exemple historique serait utile pour approfondir la discussion, mais les promotrices et les promoteurs du tirage au sort ne le citent jamais. Il s'agit de la Suisse, ou plutôt des communautés qui composaient le Corps helvétique pendant l'Ancien Régime. Le tirage au sort commence à y être utilisé dans la première moitié du XVII^e siècle. Dans certaines régions, il perdurera jusqu'au début du XIX^e siècle. Cette histoire politique offre une grande quantité d'exemples qui permettent de préciser quels ont été les usages du tirage au sort en politique.

Nous pouvons tirer plusieurs enseignements du recours à ce mode d'élection en Suisse. Il est frappant que les considérations démocratiques semblent avoir été très secondaires lorsque des villes et des cantons de

Urne servant au tirage au sort des membres du Grand Conseil de la Ville de Neuchâtel jusqu'en 1848. XVIII^e siècle. Bois de noyer, laiton. Photo: Stefano Iori. Musée d'art et d'histoire de Neuchâtel (Inv. AA 6397).



Le pinakion en bronze comportant un nom de citoyen que l'on glissait dans une case du kleroterion pour procéder au tirage au sort.
Musée de l'Agora antique d'Athènes. Wikimedia Commons.

l'Ancien Régime mirent en place des procédures de tirage au sort pour sélectionner leurs magistrats. Les collectivités suisses l'introduisirent pour lutter contre la corruption. L'achat des postes par les plus offrants était en effet courant avant la fin du XVIII^e siècle. Cette pratique contrariait les électeurs et elle coûtait très cher aux patriciens et aux élites locales. Les considérations d'égalité étaient donc étrangères à l'usage du tirage au sort.

Autre enseignement que l'on peut tirer des exemples suisses : les procédures ne séparaient pas élection et tirage au sort. Les villes et les cantons les utilisaient presque toujours conjointement. La sélection des magistrats combinait deux outils qui, aujourd'hui, paraissent contradictoires. Les acteurs politiques des XVII^e et XVIII^e siècles estimaient que ces deux procédés étaient complémentaires.

En se penchant sur la période de 1798 à 1803 (République helvétique), puis sur la Médiation, on constate que le tirage au sort perd du terrain dans les esprits comme dans les pratiques

européennes. La Suisse confirme son statut de laboratoire politique. Elle offre le spectacle inédit de collectivités qui abandonnent le tirage au sort et qui en donnent au moins partiellement les raisons. Quelques mystères entourant le tirage au sort en Europe, son utilisation comme son abandon, trouvent ainsi des clefs dans l'histoire suisse. ●

Antoine Chollet

Pour en savoir davantage :
Expériences du tirage au sort en Suisse et en Europe, XVI^e – XXI^e siècles, sous la direction d'Antoine Chollet et d'Alexandre Fontaine, Berne, 2018.



Une survivance dans les élections vaudoises : le numéro de chaque liste électorale est tiré au sort publiquement. Ici, tirage d'août 2015.
Photo : Jean-Bernard Sieber, ARC.

UNE PART ALÉATOIRE DANS LES ÉLECTIONS À BÂLE ET À BERNE

Au XVIII^e siècle, les deux républiques alémaniques mêlent scrutin et tirage au sort selon une procédure complexe.



Les boules utilisées à Bâle dès 1718 pour limiter le nombre de votants appelés à élire des membres des Grand et Petit Conseils.
Photo : Philipp Emmel. Historisches Museum Basel.

Sous l'Ancien Régime, des cantons suisses introduisent une part de hasard dans l'élection de hauts responsables de l'État. La mesure ne vise pas à rendre les élections plus démocratiques. Il s'agit bien plutôt de lutter contre l'achat de voix. En effet, à partir du XVI^e siècle, les élections dans les villes et cantons de l'Ancienne Confédération ont fait l'objet de nombreuses manipulations. Des candidats n'hésitent pas à gagner des suffrages par l'organisation de festins et de beuveries, par des distributions de cadeaux, par des promesses ou par des arrangements entre familles dominantes. À plusieurs reprises, les autorités cantonales ont tenté de mettre un frein à la corruption électorale en recourant aux amendes, à l'interdiction de ces pratiques et à la mise en place de nouveaux modes de scrutins. Parmi ceux-ci, le recours au tirage au sort visait à décourager les brigues, c'est-à-dire les activités illicites avant et pendant les élections.

Bâle et sa procédure

La Ville de Bâle instaure le sort en 1718. La réforme prévoit une procédure complexe pour attribuer des charges vacantes au sein des Grand et Petit Conseils, soit au législatif et à l'exécutif. Ce mode d'élection comprend trois étapes et utilise le tirage au sort sous des formes différentes. Dans un premier temps, la procédure exclut une partie des électeurs du Conseil par la distribution de boules blanches et noires. Les blanches accordent à leurs détenteurs le droit de vote, tandis que les noires les retranchent du processus. Les boules blanches sont munies d'un numéro, 1, 2 ou 3. Elles permettent de répartir les électeurs retenus en trois groupes de même taille. Dans un deuxième temps, les électeurs qui ont obtenu le droit de vote élisent trois personnes qui forment un *ternarium*. Ceux qui ont reçu la boule blanche avec le numéro 1 participent à l'élection du premier candidat du *ternarium*, tandis que les autres prennent part aux deux élections suivantes. Les suffrages rédigés sur



Les deux sacs et les capsules utilisés à Bâle pour désigner un élu sur trois personnes présélectionnées. Photo : Philipp Emmel. Historisches Museum Basel.

un bulletin en papier enrobant la boule blanche sont glissés dans une urne. Dans un troisième temps, on effectue un tirage au sort pour désigner le candidat élu parmi les trois qui font partie du *ternarium*. Pour cette dernière étape, la Chancellerie inscrit les noms des trois candidats sur trois bulletins différents et les dispose ensuite dans des capsules. Parallèlement, elle insère dans trois autres capsules deux bulletins blancs et un troisième sur lequel figure le nom de la fonction à repourvoir. Elle utilise alors deux sacs : le premier contient les capsules avec les noms des candidats, le second, l'intitulé de la fonction vacante et les deux papiers blancs. Après avoir mélangé les sacs, le bourgmestre de la cité bâloise et le premier prévôt des corporations mettent un gant et retirent de chaque sac une capsule qu'ils ouvrent au même moment. Lorsqu'ils tirent le nom de l'un des trois candidats en même temps que le bulletin de la fonction, celui-là est élu. Cette procédure est l'une des plus complexes de l'Ancienne Confédération au XVIII^e siècle. Elle a comme premier objectif de décourager les brigues en complexifiant autant que possible le processus électoral. Plus tard, en 1740, le canton de Bâle franchit une nouvelle étape. Il décide qu'un *senarium* remplacera le *ternarium*. Ainsi, le nombre de candidats participant au tirage au sort final passe de trois à six. Cette augmentation diminue d'autant la tentation d'investir de l'argent dans la corruption électorale.

FRIBOURG PRÉCURSEUR ?

Afin de lutter contre la corruption, le Conseil secret fribourgeois s'engage très tôt, au début du XVII^e siècle, dans une réforme de son système électoral, en s'inspirant de pratiques développées dans les républiques italiennes. L'importation de ces usages est facilitée par les relations commerciales et diplomatiques que Fribourg entretient au sud des Alpes. Dès 1625, le Conseil étudie le tirage au sort à ballotes, ainsi que la technique des noms écrits sur des bulletins disposés dans un *Trückli*, une machine à tiroirs qui permet le tirage au sort.

La généralisation des brigues plaide pour la mise en place urgente d'une réforme électorale susceptible de contenir les abus. Le 16 avril 1649, le sort à l'aveugle ou *blinde Wahl* est introduit pour l'élection des membres des Grand et Petit Conseils. Toutefois, l'usage du sort est alors remis en question, notamment parce qu'il conduit à la non-réélection de «titulaires méritants». Dès 1655, le Conseil autorise des exceptions. Le trésorier est confirmé chaque année pour une durée maximale de six ans. De même, les chanceliers sont exemptés du hasard. S'ils souhaitent se présenter à une autre charge, ces derniers peuvent même laisser ouvert le billet sur lequel figure leur nom (contrairement à leurs concurrents) et le placer dans le tiroir de leur choix. Ainsi, la *blinde Wahl* fribourgeoise, dont on doit relever le caractère précoce, sera rapidement victime des mêmes abus qui ont commandé à son instauration.

Alexandre Fontaine



Jean Bernoulli (1667-1748).
Estampe d'Étienne Fiquet (1719-1794).
Châteaux de Versailles et de Trianon.

Berne imite Bâle

En 1722, la République de Berne choisit une procédure similaire pour ses élections au Petit Conseil. Dans une lettre du 14 janvier 1722, le mathématicien bâlois Jean Bernoulli écrit au Zurichois Johannes Scheuchzer : «On vient de me dire qu'à Berne on a introduit suivant notre exemple le sort pour le remplacement des charges, si cela est je crois que chez vous on ne manquera pas aussi à la fin de suivre le même exemple. L'expérience nous montre que le sort a son bon côté et son mauvais côté, et il faut l'attribuer au sort même quand nous en voyons quelque bon effet et non pas toujours à la bonne intention des électeurs.» La procédure introduite à Berne comporte quatre étapes. D'abord, la fonction à repourvoir est annoncée solennellement devant le Petit et le Grand Conseil réunis. Le sort désigne dix conseillers qui doivent chacun nommer un candidat. Un vote permet alors de réduire ces dix personnes choisies à quatre. Puis, devant l'assemblée, les quatre candidats tirent une boule d'un sac contenant deux boules dorées et deux argentées. Dans la dernière étape, les deux personnes qui ont obtenu la boule dorée sont départagées à l'aide d'un vote à bulletin secret. Le sort est également utilisé au début du XVIII^e siècle dans la République de Berne pour attribuer les bailliages. Ces territoires sujets, gérés soit par plusieurs cantons suisses, soit par un seul, sont administrés par un bailli. Or les bailliages sont plus ou moins rémunérateurs pour ceux qui sont à leur tête. Ils sont d'ailleurs classés dans plusieurs catégories en fonction des gains qu'ils peuvent assurer à leur bailli. Les patriciens bernois qui briguent pareil poste convoitent le territoire le plus lucratif. C'est pourquoi Berne attribue les bailliages à l'aide d'un tirage au sort qui atténue les tensions au moment de la répartition de ces territoires.

LE SORT EN LANDSGEMEINDE

À partir du milieu du XVII^e siècle, les cantons ruraux, dont l'autorité souveraine est exercée par la *Lands-gemeinde*, utilisent également le tirage au sort lors des élections cantonales. En 1640, la communauté réformée de Glaris recourt pour la première fois à cette méthode. Supprimant l'élection traditionnelle à main levée et à la majorité, la procédure instaurée consiste à élire huit candidats répartis équitablement par région pour les départager ensuite à l'aide d'un tirage au sort qui se déroule au milieu de l'assemblée des citoyens. Un enfant se charge de distribuer huit boules aux candidats désignés. Sept sont argentées et une dorée. Celui qui reçoit la boule dorée obtient la charge convoitée. Baptisée *Mehr und Los* (majorité et sort), cette procédure s'applique à toutes les charges cantonales à l'exception de celle du *Landamman*, premier magistrat du canton. En 1692, le canton de Schwytz instaure un mode d'élection semblable, à ceci près que la première étape consiste à élire seulement trois candidats. Cette réforme touche les fonctions les plus élevées, telles que celles de *Landamman*, de *Staatshalter*, de banneret ou encore de trésorier. Peu d'années après cette introduction, le canton revient à l'élection traditionnelle à main levée et à la majorité. En 1718, le sort est formellement interdit. Un 25^e point est alors ajouté aux principes constitutifs du canton lus en ouverture de l'assemblée. Il institue : «Le sort ne sera plus proposé ni à la *Lands-gemeinde* ni dans d'autres endroits, et celui qui promet l'utilisation du sort sera poursuivi et sa tête mise au prix de cent ducats (*Protocole de la Lands-gemeinde de Schwytz de 1718*).»



Sept boules argentées et une dorée. Dans la partie réformée de Glaris, celui qui obtenait la boule dorée était élu. *Museum des Landes Glarus, Näfels.*



Les barattes à beurre utilisées en tant qu'urnes rotatives à partir de 1791 dans la partie réformée de Glaris. *Museum des Landes Glarus, Näfels.*

À l'inverse de son voisin, le canton de Glaris renforce ce mode d'élection à la fin du XVIII^e siècle, lorsque la *Landsgemeinde* protestante décide que n'importe quel citoyen pourra se voir attribuer certaines charges cantonales par le biais d'un tirage au sort, à la manière d'une loterie. Toutefois, dans la pratique, les personnes désignées ainsi n'entrent pas toutes en fonction. Les places tirées au sort requièrent un investissement financier si important que certains préfèrent

revendre leur charge. Proche de la procédure bâloise de 1718, ce système du *Kübellos* (*Tirage au sort par baquet*) se déroule également à l'aide d'un double tirage au sort simultané. Ce sont des barattes à beurre – objet du quotidien de ce canton alpin – qui sont utilisées comme urnes. Cette réforme permettant à chacun d'accéder à une charge sans se porter candidat est inédite. Offrant à tous les citoyens une chance d'être choisi, cet usage du hasard constitue une exception par rapport aux autres tirages au sort en Suisse, dont l'ambition première est de mettre un frein aux brigues électorales.

Inspiration italienne

Aussi bien à Berne qu'à Bâle, ces procédures frappent par leur sophistication. Elles présentent des similitudes avec les élections en usage dans les communes de l'Italie du Nord à la fin du Moyen-Âge. En effet, le tirage au sort jouait un rôle important dans les cités italiennes, telles que Florence, Venise ou Gênes. De nombreux traits en Suisse renvoient à l'Italie : usage de boules dorées et argentées, élimination d'électeurs à l'aide de boules noires, systèmes comprenant une combinaison entre élection et tirage au sort, présence d'un enfant pour la distribution des boules. Ainsi, la technique du double tirage au sort simultané qui se déroule à Bâle dans deux urnes différentes était pratiquée à Brescia au Moyen-Âge, et également à Glaris. On observe une large diffusion de cette technique d'élection en Europe. Les villes suisses l'ont mobilisée pour répondre à des circonstances déterminées. C'est souvent la nécessité de réformer un système électoral en crise qui est invoquée

dans les rapports et les projets de loi des cantons suisses. Il reste difficile de déterminer les effets directs de ces mesures sur la corruption. En tous les cas, des fraudes se perpétuent et certains candidats trouvent des subterfuges pour contourner le sort. Les résolutions des problèmes liés à la tenue des élections et aux arrangements entre familles influentes pour se maintenir au pouvoir restent un enjeu central jusqu'à l'instauration de la République helvétique en 1798. ●

Aurèle Dupuis

Pour en savoir davantage :

Hans-Rudolf Stauffacher, *Herrschaft und Landsgemeinde. Die Machtelite in Evangelisch-Glarus vor und nach der Helvetischen Revolution*, Glaris, 1989.

Oliver Landolt, «Trölen und Praktizieren im Alten Land Schwyz. Wahlbestechungen, Wahlmanipulationen und Ämterkauf als Instrumente politischen Handels in der frühneuzeitlichen Gesellschaft», *Der Geschichtsfreund: Mitteilungen des Historischen Vereins Zentralschweiz*, 160, 2007, p. 219-309.

LE DÉCLIN DU SORT

En 1798, avec l'occupation française et la République helvétique, le recours au hasard dans les élections perd du terrain. Il disparaît complètement du champ politique dans la première moitié du XIX^e siècle.

La méthode de sélection des responsables politiques par le tirage au sort disparaît peu à peu à la charnière des XVIII^e et XIX^e siècles en Europe. Ainsi, rares sont ceux qui proposent de maintenir cette pratique lors des révolutions américaines et françaises.

La Suisse est plus lente à abandonner cette procédure. Quelques communautés, comme Glaris ou Genève, utilisent des formes variées de tirage au sort jusqu'au milieu du XIX^e siècle. La Suisse connaît encore un usage très important du sort dans les institutions de la République helvétique (1798-1803), puis au sein des cantons de l'Acte de Médiation dès 1803. L'invasion des troupes napoléoniennes en 1798 et les échanges entre les élites suisses et le gouvernement français durant la période révolutionnaire conduisent à mettre en place un nouveau système politique calqué sur celui de la France. Plusieurs Suisses séjournent à Paris, comme le Bâlois Peter Ochs, qui y rédige, à la demande du Directoire français, la première Constitution de la République helvétique. En 1802, c'est à nouveau à Paris que la Consulta, une commission de Suisses et de Français réunie par Bonaparte, réfléchit pendant plusieurs mois au projet de l'Acte de Médiation. Dans chacun des textes constitutionnels proposés (de la Constitution du 12 avril 1798 aux constitutions cantonales de l'Acte de Médiation, en passant par les différentes propositions et projets des années 1800 à 1803), le recours au tirage au sort est massif dans les procédures d'élection et d'éviction des représentants.

Sort impartial et égalitaire

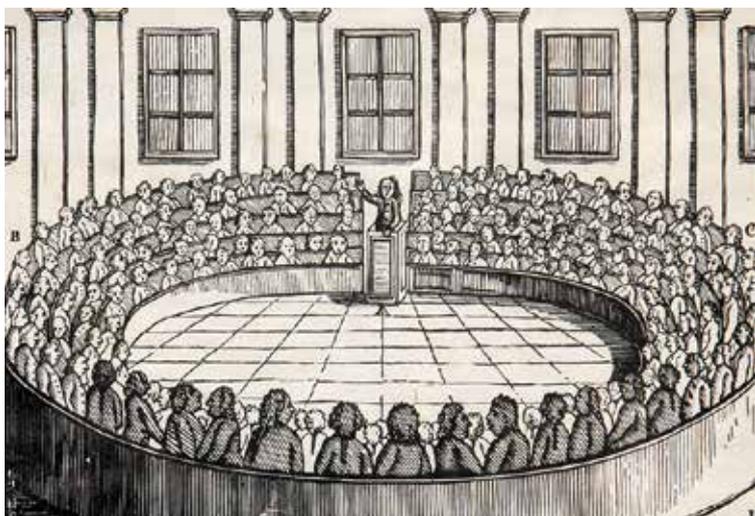
La Constitution du 12 avril 1798 consacre le tirage au sort. Ce texte institue la République helvétique, première amorce d'État centralisé en Suisse. Il s'inspire de la Constitution directoriale française de 1795. Tout comme elle, il met en avant l'égalité des droits, la souveraineté populaire, la démocratie représentative et la séparation des pouvoirs. Selon ces principes, les citoyens participent à des assemblées primaires



Peter Ochs est membre de la bourgeoisie bâloise et défenseur des idées des Lumières. Bonaparte l'appelle à Paris en 1797 pour ébaucher un projet de constitution d'une «République helvétique une et indivisible».

Benjamin-Samuel Bolomey, pastel et aquarelle sur papier, début du XIX^e siècle. Musée historique Lausanne.

tenues annuellement dans les communes. Ils élisent les membres du corps électoral cantonal, sorte de grands électeurs auxquels il incombe de nommer les autorités cantonales et centrales. C'est dans ce «premier tour» que le hasard intervient : un grand électeur est élu pour 100 citoyens actifs, mais leur nombre est alors divisé par moitié après un tirage au sort. Dix jours après la tenue des assemblées primaires, le préfet national effectue la sélection en public à l'aide de deux sacs de peau, «garnis par le haut dans l'intérieur de franges».



L'Assemblée nationale helvétique lors de sa première séance, le 12 avril 1798, à l'hôtel de ville d'Aarau. *Sammlung Stadtmuseum Aarau.*

LE TIRAGE AU SORT À GENÈVE EN 1814

La chute de Napoléon en 1814 et le Congrès de Vienne qu'organisent les vainqueurs induisent en Suisse d'importantes réformes de nature réactionnaire. Genève est l'un des rares cantons à conserver le tirage au sort. Il y était utilisé d'une façon traditionnelle entre 1691 et 1738 pour lutter contre les brigues. En 1814, il est rétabli d'une façon originale. Lors de la transformation de la République en canton, le gouvernement provisoire autoproclamé rédige une nouvelle constitution. Selon ce texte, chaque citoyen genevois est égal devant la loi, mais le gouvernement prend plusieurs décisions qui limitent cette égalité. Il supprime notamment l'assemblée des citoyens. Ces derniers n'ont plus d'autres droits politiques que celui d'élire leurs représentants.

Dans ce nouveau mode d'élection, le tirage au sort intervient à plusieurs niveaux. Parmi les citoyens inscrits, la Chancellerie sélectionne par le sort 1200 personnes. Celles-ci désignent ensuite une partie des représentants, élus à la majorité absolue. Cette procédure est abolie en 1831.

Ce mode d'élection disparaît au cours du XIX^e siècle à Genève et ailleurs. Une longue évolution des mentalités marque cette période. Elle se caractérise par l'adhésion à une «démocratie représentative» et conduit à l'élection de représentants telle qu'on la connaît aujourd'hui. Dans ce contexte se développe un discours rationnaliste et méritocratique invitant à sélectionner les «bons citoyens», qui seront des gouvernants «plus sages» que la majorité. Par son caractère aléatoire, le sort ne permet pas un tel choix. Cette thèse a certainement contribué à la disparition du sort en politique.



Sceau de la République helvétique.

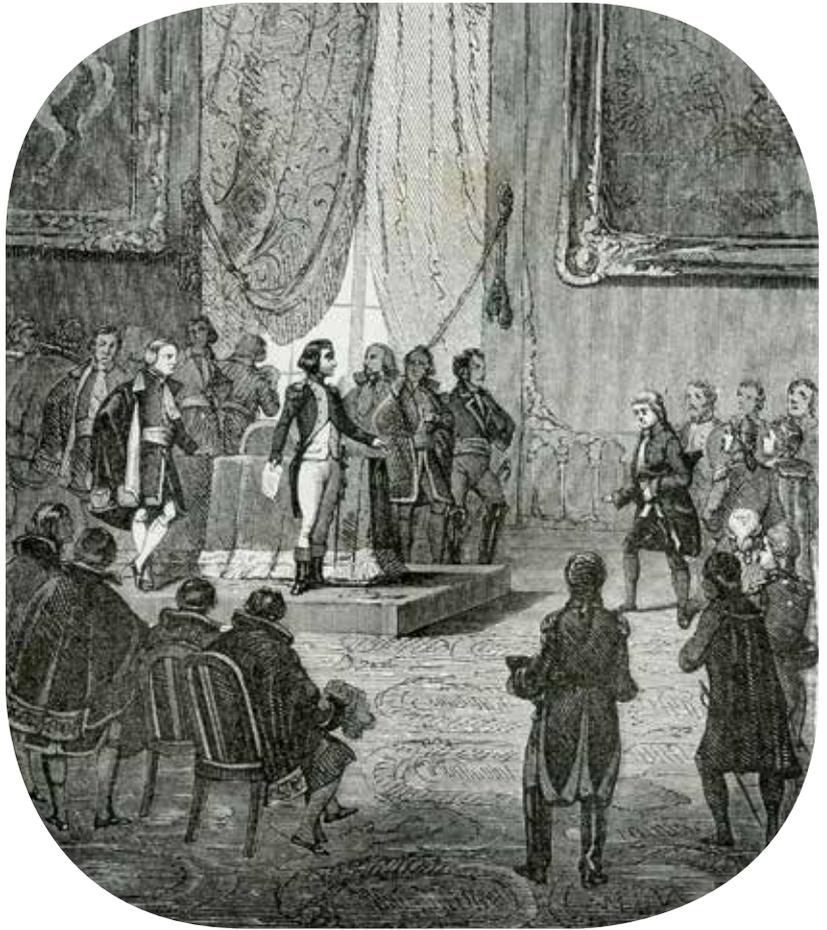
«Dictionnaire historique et biographique de la Suisse», sous la direction de Victor Attinger, de Marcel Godet et d'Henri Türlér, Neuchâtel, 1928, tome 4, p. 41.

Dans ses sacs, les secrétaires déposent autant de billets qu'il y a de noms d'électeurs. La Municipalité du chef-lieu s'assure à l'avance que ce sont «deux enfants intelligents, dont aucun ne devra avoir passé l'âge de six ans» qui tirent les bulletins.

Au sein des institutions centrales, le tirage au sort est utilisé pour renouveler les postes. Chaque canton envoie quatre députés au Sénat et huit au Grand Conseil. Les structures politiques évitent de renouveler les deux assemblées tous les quatre ans par l'élection. La Constitution prévoit un renouvellement partiel des Chambres par le sort. Il est vraisemblable que cette mesure vise à assurer une plus grande continuité du personnel politique au sein des assemblées. Selon la Constitution du 12 avril 1798, le renouvellement d'un quart des sénateurs doit avoir lieu toutes les années impaires, et celui d'un tiers des membres du Grand Conseil toutes les années paires. Dans les faits, la Constitution de 1798 ne reste en vigueur que quelques années et ces renouvellements n'ont lieu qu'une seule fois: le 16 septembre 1799 pour le Sénat, et le 1^{er} août 1800 pour le Grand Conseil. Le processus de nomination et d'éviction des directeurs (membres



Sénateur de la République helvétique (d'après Karl Dändliker).
«*Dictionnaire historique et biographique de la Suisse*», sous la direction de Victor Attinger, de Marcel Godet et d'Henri Türlér, Neuchâtel, 1928, tome 4, p. 48.



Remise de l'Acte de Médiation le 19 février 1803.
E. H. Gaullieur, *La Suisse historique et pittoresque*, Genève, 1855.

de l'exécutif) imite la procédure adoptée pour les Chambres. Le sort exclut chaque année l'un des cinq directeurs au moyen d'une boule blanche (élimination) et de quatre boules jaunes (maintien). Pour la procédure de sélection de nouveaux directeurs, le sort désigne avant chaque élection lequel des deux Conseils législatifs formera la liste des candidats. L'autre Conseil élit le directeur parmi les candidats proposés.

Dans les différents projets de constitution, qui suivent le premier coup d'État de la République helvétique en janvier 1800, le tirage au sort est maintenu. Pourtant, les républicains se mettent à le critiquer, estimant qu'il va à l'encontre de la liberté de choix des électeurs. Dans sa correspondance avec le Directoire français, Peter Ochs défend pour sa part l'usage du hasard. Selon lui, «l'intervention du sort dans les élections est une institution hautement nécessaire en Suisse. Elle peut seule y garantir l'égalité des droits, rapprocher les esprits, calmer les agitations des partis, et tranquilliser le citoyen paisible (...) Elle est moins aveugle que l'intrigue, le préjugé, l'esprit de faction et les relations de famille et elle procure au mérite réel des chances contre le mérite apparent (lettre à Charles-Maurice de Talleyrand, décembre 1802).» Le sort est donc soutenu pour ses vertus d'impartialité, que les cités italiennes de la fin du Moyen-Âge lui prêtaient déjà. Peter Ochs salue aussi, pour sa part, son caractère égalitaire, qui était peu, voire pas mis en avant jusqu'alors.

Le sort et le suffrage censitaire

Après la «médiation» de Napoléon Bonaparte et les travaux de la Consulta, l'acte de 1803 institue les constitutions des dix-neuf cantons formant la Confédération. L'Acte de Médiation rétablit le suffrage censitaire, basé sur la fortune, comme mode d'élection et limite les volontés égalitaires de la parenthèse républicaine. Chacune des constitutions cantonales conserve cependant le sort comme mode de sélection des représentants. Les cantons à *Lands-gemeinde* rétablissent leurs systèmes mêlant assemblée populaire et tirage au sort. De leur côté, les cantons-villes instituent le sort pour l'élection des membres du législatif. Il s'agit d'une procédure complexe alliant sort et élection. Les membres du Grand Conseil sont élus pour un tiers par élection directe, et pour deux tiers par le sort qui tranche entre des candidats choisis préalablement. Ainsi, dans le canton de Vaud, la première constitution consacre le principe du tirage au sort pour élire des membres du Grand Conseil. Sur les 180 députés, 62 sont élus directement, les autres étant choisis par tirage au sort entre des candidats désignés par les assemblées des citoyens.



Ancien directeur de la République helvétique, député libéral au Grand Conseil vaudois, Frédéric-César de La Harpe est l'un des promoteurs du jury dans le canton de Vaud.

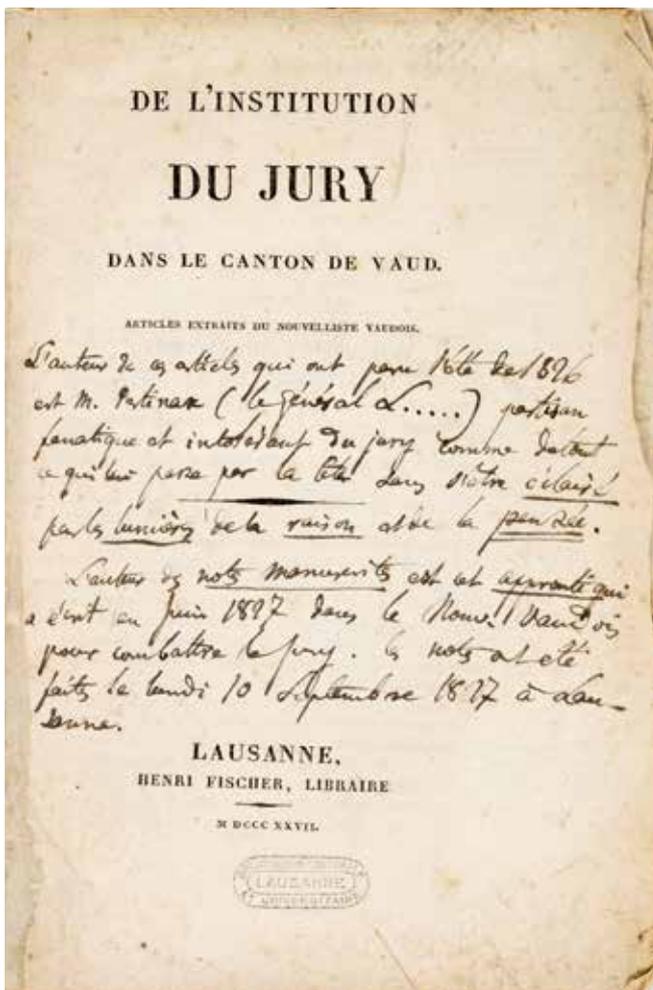
Jacques Pajou, huile sur toile, 1803. Musée historique Lausanne.

HASARD ET JUSTICE

Dans plusieurs cantons suisses, la première partie du XIX^e siècle marque l'introduction d'un jury «populaire» tiré au sort parmi les citoyens pour les procédures criminelles. D'abord en usage à Genève pendant l'annexion française (1798-1814), le jury fait partie d'un ensemble de mesures «démocratiques» incluant la séparation des pouvoirs et la publicité des séances des tribunaux. Écartée des lois plus conservatrices du nouveau canton en 1816, l'idée du jury revient dès les années 1820. Les défenseurs du jury, comme le professeur de droit Pierre-François Bellot, le présentent comme la garantie d'un système judiciaire équitable où l'accusé est jugé par ses pairs. Dans le canton de Vaud, l'institution du jury est âprement débattue au sein du Grand Conseil dès 1819 dans le cadre de l'élaboration de la législation criminelle. Aux yeux de ses promoteurs libéraux, dont le député Frédéric-César de La Harpe, le jury garantit un jugement impartial s'il est composé de «citoyens notables». Invoquant les modèles français, américain et britannique, les promoteurs du jury estiment que cette institution a aussi des vertus éducatives pour ses membres. À l'inverse, ses opposants craignent d'accorder un pouvoir décisionnel important à des amateurs jugés influençables et corruptibles et dénoncent les dangers du sort.

Les débats se poursuivent dans les années 1830. En 1844, le jury est introduit à Genève, et, en 1846, dans le canton de Vaud, dans le sillage du mouvement radical. Il est aussi instauré au Tessin (dès 1855), à Neuchâtel ou encore à Zurich. Le jury dit «de jugement» est généralement composé de douze citoyens qui doivent se prononcer à la majorité sur «le fait», c'est-à-dire sur les chefs d'accusation des affaires criminelles. Mais le jury n'est pas ouvert à tous : avant d'être tirés au sort, les citoyens sont soit désignés par une élection, dans chaque commune dans le canton de Vaud, soit nommés par une commission spéciale dans celui de Genève. Lors de chaque session, un tirage au sort désigne 38 ou 40 jurés. Le prévenu et le Ministère public peuvent chacun retirer un nombre égal de jurés jusqu'à en obtenir douze. Le hasard n'intervient que dans la deuxième étape de la procédure. Au XIX^e siècle, seule une partie de la population, probablement la plus aisée et la plus éduquée, peut siéger dans un jury «populaire». Dans certaines régions, l'institution perdure jusqu'au début du XXI^e siècle. À Genève, c'est en 2009 que le peuple genevois a mis fin au jury par votation populaire.

Nathalie Dahn-Singh



Pamphlet en faveur du jury, publié anonymement en 1827 par Frédéric-César de La Harpe. Sa prise de position fut combattue avec virulence, comme en témoignent les commentaires manuscrits au ton furieux d'un contradicteur anonyme. Photo: Laurent Dubois. Bibliothèque cantonale et universitaire, Lausanne (1F 330/3A).



Photo :
Henri
Guanzini.

Cette photo est un fac-similé d'un scrutin à ballottes conservé au Musée d'Histoire de Berne. Il a été réalisé en 2018 par l'ébéniste Libé Vos pour l'association *Les 18èmes d'Yverdon et Région*. Dès le début du XVIII^e siècle, les conseils des villes vaudoises se dotent de règlements qui précisent la marche à suivre pour élire les nouveaux conseillers. Le sort et le suffrage interviennent dans l'élection et plusieurs objets sont nécessaires : scrutin, ballottes, sac, boîtes et billets.

L'association *Les 18èmes d'Yverdon et Région* mène depuis 2016 des recherches sur la pratique de l'élection dans les villes vaudoises au XVIII^e siècle. Les résultats obtenus lui permettront de proposer une élection yverdonnoise telle qu'elle s'est déroulée en 1775 en suivant le règlement en vigueur et en utilisant le fac-similé du scrutin.

La reconstitution aura lieu le 9 novembre 2019 à l'hôtel de ville d'Yverdon-les-Bains (www.les18emesyverdon.com).

Patricia Brand et Catherine Guanzini

Durant ces périodes, les contemporains attribuent au hasard des fonctions diverses. Sous la République helvétique, le tirage au sort renvoie à des conceptions anciennes comme à des valeurs récentes. Il assure l'impartialité, comme sous l'Ancien Régime, mais aussi l'égalité, valeur républicaine. La République helvétique et la Médiation constituent des périodes charnières entre l'Ancien Régime et la Suisse fédérale de 1848. Elles établissent les fondements de nos systèmes démocratiques représentatifs modernes par hybridations. Ce mélange de traditions et d'apports nouveaux illustre une évolution lente et graduelle des systèmes et

des imaginaires politiques. Ces derniers aboutissent à une conception plus moderne de la souveraineté et de la représentativité, où le tirage au sort n'est plus considéré comme une procédure pertinente. •

Maxime Mellina

Pour en savoir davantage :

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, 2006.

Nathalie Dahn-Singh et Alexandre Fontaine ont assuré la coordination de ce dossier.