

# JOURNAL

## Choses vues : les « *Landsgemeinde* » survivance de la démocratie directe

PAUL GAUDEMET\*

Tous les constitutionnalistes français citent dans leurs cours les *Landsgemeinde* suisses comme exemple de démocratie directe. Plus rares sont ceux qui ont eu l'avantage d'assister à une de ces assemblées où le folklore helvétique colore des pratiques évoquant celles des Athéniens sur l'Agora. Un témoignage mérite d'en être rapporté. André Siegfried s'est flatté d'avoir pu assister le 3 mai 1947 à la *Landsgemeinde* du canton de Glaris, grâce « à une aimable invitation des autorités suisses ». Il en a laissé une charmante description en 1948 dans son livre *La Suisse, démocratie témoin*. Point n'est besoin d'invitation pour observer une *Landsgemeinde*. L'Assemblée se tient en plein air. Il suffit d'être disposé à demeurer deux bonnes heures debout, exposé aux intempéries. Le spectacle en vaut la peine. Il n'a guère changé depuis le temps où André Siegfried y assistait, à Glaris. Mais c'est à Appenzell qu'il garde aujourd'hui toute sa primitive authenticité. Le 30 avril 1989, dernier dimanche d'avril, est le jour fixé par l'article 19 de la Constitution du demi-canton d'Appenzell-Rhodes intérieures pour la tenue de sa *Landsgemeinde* annuelle. Le petit train rouge à crémaillère a quitté la ville de Saint-Gall et en une quarantaine de minutes à travers bois, gorges et prairies a grimpé jusqu'à Appenzell. C'est une coquette bourgade au bord de la Sitter perchée à 775 m d'altitude. Le chiffre de sa population, 5 000 habitants, n'a pas varié depuis un siècle.

Il est dix heures. Le temps est encore hivernal. Les rues pavoisées aux couleurs de la Confédération, du canton et des diverses collectivités ont un air de fête. Cependant elles sont désertes. Les boutiques dont les devantures offrent des dentelles, des pains d'épices et même des épées manquent de chalands. Tout le monde est à la grand-messe. Le canton d'Appenzell-Rhodes intérieures doit son existence à sa fidélité à la religion catholique que pratiquent la plupart de ses 13 000 habitants et que protège l'article 3

\* Professeur émérite à l'Université de Paris II.

de sa Constitution. Elle a entraîné en 1957 sa séparation du demi-canton d'Appenzell-Rhodes extérieures, passé à la Réforme.

L'église Saint-Maurice est pleine à craquer. L'assistance déborde jusque sur le parvis. Dans le chœur, le clergé revêtu de ses plus riches ornements officie. Autour de lui, les autorités, les notables, les hôtes de marque en costume sombre sont groupés. La musique et les chants font frissonner les bannières et les oriflammes. Les fidèles recueillis prient le Saint-Esprit d'éclairer la *Landsgemeinde* qui va s'ouvrir. A l'issue de l'office, la foule se dirige lentement par la *Hauptgasse* le long des maisons peintes aux toits galbés où flottent drapeaux et banderoles multicolores, vers la *Landsgemeindeplatz* distante de quelques centaines de mètres. C'est là où va se tenir l'assemblée populaire.

La place est prête. Elle a fière allure. Dominée par des montagnes aux cimes blanches de neige fraîche, ouverte d'un côté sur la campagne, bordée sur les trois autres par quelques hôtels dont les fenêtres commencent à s'emplier de curieux et qui parfois sont agrandies pour la circonstance de terrasses de fortune, elle s'enorgueillit d'un arbre séculaire : l'arbre de la Justice. Deux estrades sont dressées, l'une munie de microphones est destinée aux autorités cantonales. Elle est garnie de deux gigantesques épées de Justice, l'autre placée en dehors du périmètre officiel contient les sièges réservés à une cinquantaine d'invités parmi lesquels des délégués du conseil fédéral et des gouvernements cantonaux voisins, des universitaires et quelques étrangers.

Le périmètre officiel est marqué par une corde tendue qui délimite le carré d'une centaine de mètres de côté réservé aux électeurs, c'est-à-dire à tous les hommes du canton qui ont dépassé leur vingtième année, des curieux sur trois ou quatre rangs sont maintenus à l'extérieur par la corde. Aucun ne songe à la franchir. S'y côtoient des touristes suisses venus parfois de cantons lointains, des étrangers de toutes couleurs, des étudiants avec leurs professeurs. Les femmes ne sont pas nombreuses. Elles n'ont pas revêtu leur beau costume avec le tablier fleuri, les gants et la grande collerette de dentelle et la coiffe semblable à un grand papillon aux ailes déployées. Elles s'en pareront pour la Fête Dieu. Aujourd'hui ce n'est pas fête pour elles : elles n'ont pas le droit de voter. Elles sont venues simplement pour voir leur mari ou leur fiancé dans l'exercice de leur fonction électorale... et pour pouvoir commenter la cérémonie.

Midi sonne. Tambours et fanfares retentissent. Le cortège s'avance. Les porte-drapeau font tourner leurs étendards au-dessus du public, la troupe en uniforme d'époque directoire, coiffée de bicornes empanachés, marche au pas cadencé, de jeunes garçons en costumes militaires colorés l'accompagnent. Viennent gravement les autorités *Landammann* membres de la commission d'Etat, juges cantonaux en redingote noire, chemise blanche, cravate grise, feutre noir, avancent solennellement vers l'estrade et montent lentement à la tribune. Cependant les électeurs pénètrent dans le périmètre réservé. Ils s'y pressent au nombre de deux ou trois mille. La Constitution de par son article 17 leur donne le droit mais aussi l'obli-

gation de voter. Ils portent d'une main leur épée ou leur baïonnette qui tient lieu de carte d'électeur, souvent de l'autre leur parapluie voire leur bâton de vicillesse. Malgré les armes l'allure est plus campagnarde que martiale... Ils demeurent là silencieux, attentifs et debout, à l'exception des plus anciens pour lesquels des banquettes ont été charitablement préparées au pied de la tribune.

La cérémonie peut commencer. Elle est dirigée par le *Landammann* président de la Commission d'Etat dont les neuf membres constituent l'exécutif cantonal élu annuellement, le mandat du *landammann* ne pouvant durer plus de deux ans. L'autorité suprême du canton est la *Landsgemeinde*. Elle est en vertu de la Constitution l'autorité législative et l'autorité électorale suprême. L'ordre du jour a été préparé par le Grand Conseil composé des membres de la Commission d'Etat et de représentants des six districts composant les Rhodes intérieures. Les électeurs ont pu en prendre connaissance et y réfléchir.

D'une voix assurée, le *Landammann* présente, en allemand, le rapport d'activité pour l'année écoulée ; il le soumet à l'approbation des électeurs. Ceux-ci l'approuvent sans discussion en levant la main droite dont les trois doigts déployés symbolisent la Trinité. Après avoir demandé aux opposants éventuels de se manifester et constaté leur absence, le *Landammann* proclame le rapport d'activité adopté.

Vient l'élection ou la réélection des membres de la Commission d'Etat. Les noms des candidats sont proposés par le *Landammann*, les mains des électeurs se lèvent ; les opposants votent à leur tour, ils sont rares. Les candidats proposés sont proclamés élus. Puis c'est l'élection des juges. Pendant le vote les candidats sur l'estrade tournent le dos aux électeurs pour ne pas risquer de les influencer. Ils sont proclamés élus à la quasi-unanimité. Ils se retrouvent alors face à leurs électeurs.

Le serment à la Constitution ayant été prêté, l'activité législative de l'Assemblée peut s'exercer. Son déroulement est moins formel. La contestation apparaît. Le débat s'anime, mais devient plus hermétique. Les discours ont lieu alors en *schwyzerdutch*, le dialecte alémanique fédéral peu accessible aux non-initiés.

Les thèmes des projets présentés reflètent le caractère rural du canton : aménagement de la loi sur la chasse, réforme agraire, mise en harmonie de la loi cantonale sur la concurrence avec la réglementation fédérale... Les projets proposés par le Gouvernement sont généralement adoptés sans débat. Parfois, l'opinion de la *Landsgemeinde* est partagée. Des électeurs demandent la parole. Ils viennent à la tribune manifester leur opposition. Ils exposent avec respect pour les autorités mais avec conviction leur point de vue. Pourtant le *Landammann* peut constater qu'une forte majorité est favorable au projet de l'exécutif et prononcer son adoption.

Une seule fois, la contestation est plus vive. Il s'agit de la création d'un sentier touristique proposée par le Gouvernement. Le *Landammann* présente le projet gouvernemental, en indique le coût, en souligne les avantages sans en masquer les inconvénients. Il invite les électeurs à l'approuver.

Des opposants demandent la parole. Ils combattent le projet, dénoncent son coût excessif, s'inquiètent des dangers qu'il fait courir aux exploitations agricoles, regrettent la diminution de terres cultivables qu'il entraîne, dénoncent l'insuffisance des études préalables, réclament le rejet ou du moins l'ajournement du projet. L'éloquence de ces rudes campagnards est surprenante, leur conviction est communicative. Le discours est fort mais concis, il ne comporte pas d'invective. Le *Landammann* s'efforce de réfuter les objections, puis fait passer au vote. Les partisans du projet lèvent la main, ils sont nombreux. Les adversaires du sentier lèvent la main à leur tour, ils sont en nombre sensiblement égal. Devant ce partage le *Landammann* fait procéder à un second vote. Il reste incertain. Il faudrait peut-être séparer partisans et adversaires du projet et les compter. La procédure est prévue, elle est longue et laborieuse. Le temps presse, il fait froid, les estomacs rient famine, il est 13 heures passées. Alors d'une voix souveraine, le *Landammann* proclame que l'Assemblée s'est prononcée à la majorité en faveur du projet gouvernemental. Un léger murmure des opposants salue cette décision. La démocratie directe a aussi ses faiblesses. La *Landsgemeinde* s'achève. En hâte le droit de bourgeoisie cantonale est accordé moyennant le paiement d'une taxe importante à un chef d'entreprise autrichien et pour une somme plus modeste à trois Laotiens domiciliés dans le canton. L'ordre du jour est épuisé.

En musique, les autorités descendent de la tribune et se dirigent vers l'hôtel de ville. Cependant la foule des électeurs et des spectateurs confondus envahit hôtels et restaurants qui bientôt refusent du monde. Les épées sont laissées au vestiaire avec les parapluies. Les ménages se retrouvent. Des tables joyeuses se constituent autour de potages fumants, d'assiettes paysannes, de chopes de bière et parfois de bouteilles de « fendant ». C'est dans une ambiance de noce de village que la *Landsgemeinde* prend fin.

Dans le train du retour, lors de la traversée des Rhodes extérieures le visage des femmes tout d'un coup s'éclaire. Des voyageurs en montant dans le train ont apporté une nouvelle qui bientôt se répand. La *Landsgemeinde* qui s'est tenue simultanément pour les Rhodes extérieures à Hundwill vient d'accorder le droit de vote cantonal aux femmes. Victoire pour les féministes. Quatre fois depuis 1972 cet octroi avait été refusé aux femmes du demi-canton qui votaient pourtant aux élections fédérales. Le lendemain, le journal *La Suisse* pourra titrer en première page « Un bastion abattu ». Cependant la victoire a été acquise de justesse. Comme à Appenzell pour l'établissement du sentier touristique, un nombre à peu près égal de mains se sont levées pour accorder ou refuser le droit de vote aux femmes. Le président du Gouvernement n'a pas jugé nécessaire de déclencher la procédure de comptage ni même de procéder à un second vote. Malgré l'importance de la question il s'est fié à son seul coup d'œil pour proclamer que la majorité des électeurs s'était prononcée en faveur de l'octroi du droit de vote aux femmes, comme le demandait le Gouvernement. Les adversaires du vote des femmes dénoncent un « décompte douteux » voire « un scrutin truqué ».

Cet événement invite à réfléchir sur l'avenir des *Landsgemeinde*. En fait, les *Landsgemeinde* malgré l'éclat de celle d'Appenzell et l'importance de la décision prise par celle d'Hundwill sont en déclin. Propres à quelques petits cantons de Suisse alémanique, elles sont forcées de disparaître dès que leur population s'accroît. Ainsi le canton de Schwyz dont la *Landsgemeinde* remontait à 1240 a dû y renoncer dès 1848 lorsque la population du canton atteignit 55 000 habitants. Il en a été de même pour le canton de Zug. Aujourd'hui les *Landsgemeinde* ne sont plus guère pratiquées que dans le canton de Glaris, dans les deux demi-cantons d'Unterwald et dans les Rhodes intérieures et extérieures de l'Appenzell. Pour elles, l'accroissement du nombre des citoyens est mortel. L'Assemblée athénienne a connu naguère le même péril. Dans des Assemblées trop nombreuses, des intrus peuvent se glisser, les comptages deviennent plus difficiles et approximatifs. L'octroi du droit de vote aux femmes en doublant le nombre des électeurs ne peut qu'accélérer l'approche des seuils fatidiques au-delà desquels la démocratie directe n'est plus possible. Désormais seules les Rhodes intérieures maintiennent la tradition du vote exclusivement masculin. Jusqu'ici cette situation n'y a pas fait l'objet de contestation officielle. Il est douteux pourtant qu'elle puisse se maintenir encore longtemps.

Sans doute, le vote des femmes n'est pas un obstacle décisif au maintien des *Landsgemeinde*. La grande place est généralement assez vaste pour les accueillir. A Appenzell son ouverture sur la campagne permet de rassembler un corps électoral beaucoup plus nombreux qu'aujourd'hui. Les *Landsgemeinde* réunissant des électeurs des deux sexes fonctionnent sans difficulté majeure. Mais l'accroissement du nombre des votants alourdit une institution qui exige un effectif limité à quelques milliers. Il en altère le caractère. L'épée peut-elle tenir lieu de carte d'électeur pour un électorat féminin ?

Mais ce n'est pas du vote des femmes que viennent les menaces les plus graves pour la survie des *Landsgemeinde*. Des critiques plus pertinentes sont formulées contre ce type de démocratie directe.

D'aucuns lui reprochent d'empêcher le secret du vote, garantie de sa liberté. D'autres s'inquiètent de la manière dont est évalué le nombre de voix, le coup d'œil du *Landammann* remplaçant trop souvent les comptages précis trop longs à effectuer. On fait remarquer qu'il n'est pas bon qu'une assemblée politique soit exposée aux caprices des intempéries. Certains vont jusqu'à dire que la *Landsgemeinde* est une institution médiévale, qu'elle est devenue anachronique. Ils demandent son abolition pour 1993.

Nul ne sait si l'institution est condamnée. Elle peut se maintenir dans les Etats minuscules et pourtant fortement individualisés comme les Rhodes. Encore faut-il que l'activité y soit essentiellement rurale et que l'industrie comme celle de la dentelle ou de la confection du fromage dans l'Appenzell ne fasse pas obstacle à l'homogénéité de la population, condition essentielle du fonctionnement harmonieux des *Landsgemeinde*. Il serait dommage que ces Assemblées disparaissent. Elles sont un élément

du particularisme des institutions helvétiques. Curiosité constitutionnelle, elles offrent au politologue un des derniers exemples de la démocratie directe. Mais surtout elles donnent aux grandes démocraties une leçon de maturité politique.

Des milliers d'hommes armés d'épées peuvent se rassembler et débattre de questions politiques sans pour autant s'entredéchirer. Grâce à elles et malgré les périls qui la menacent, la démocratie suisse reste bien, suivant la formule d'André Siegfried, une « démocratie témoin ».