

LES LOIS ÉLECTORALES DE LA RÉVOLUTION

Christian GUT

Le Français avait, dès l'ancien régime, une certaine expérience du vote, à l'intérieur, bien sûr, de la division en Ordres qui était la base de la société.

L'église catholique en faisait grand usage et c'est d'elle, sans doute, que vient le culte de la majorité absolue qui est resté un des traits de notre système électoral.

Une partie importante du pays avait conservé des Etats provinciaux où votaient des représentants souvent élus, au moins pour le tiers état.

Dans de nombreuses villes, et en dépit des créations d'offices municipaux, des municipalités procédaient d'élections plus ou moins sincères et suivies, il est vrai, et plus ou moins ouvertes.

Au village, enfin, si on était loin de trouver partout des institutions structurées, on avait, au moins, des assemblées de chefs de famille décidant des principales affaires de la communauté des syndics élus.

En juin 1787, un édit organisa une assemblée municipale dans toutes les paroisses qui n'en possédaient pas. Celle-ci comprenait, outre deux membres de droit, le seigneur (toujours président) et le curé, un syndic, président en l'absence du seigneur, et 3, 6 ou 9 membres, suivant le nombre de feux, élus pour 3 ans par les

paroissiens, nobles ou non âgés de 25 ans, ayant un an de domicile et payant 10 livres d'impositions parmi ceux d'entre eux payant 30 livres.

D'autres assemblées étaient créées à l'échelon du département, c'est-à-dire, le plus souvent, de l'élection et de la province, c'est-à-dire le plus souvent, de la généralité mais le roi s'était, pour la première fois, réservé la nomination de la moitié des membres, le complément se faisant, également pour cette fois, par cooptation.

Enfin, l'élection aux Etats généraux telle qu'elle était prévue par le règlement du 24 janvier 1789 était ouverte à tout Français âgé de 25 ans, domicilié dans la paroisse depuis un an et inscrit au rôle des impositions. Cette dernière condition n'avait pas du reste de caractère censitaire puisqu'il n'était pas nécessaire de payer effectivement cette contribution.

Une exception doit cependant être faite pour Paris (règlements des 28 mars et 13 août) où ne votaient que ceux qui payaient 6 livres de capitation en principal. Cette disposition a peut-être été prise avant tout pour des raisons pratiques (la possibilité donnée aux possesseurs d'un office, d'un grade de faculté, d'une commission ou de lettres de maîtrise de voter sans condition de cens amènerait à le penser) ; ce fut, en tout

cas, "le seul exemple de suffrage censitaire en 1789", comme l'a dit J. Cadart.

On remarquera même que ces élections ont été pratiquement faites au suffrage universel très largement entendu : l'exclusion des domestiques, en effet, n'y est pas mentionnée et certaines femmes ont pu exprimer leur vote, par procuration il est vrai : celles qui étaient membres de communautés religieuses et celles qui possédaient fief. Les nobles mineurs possesseurs de fief pouvaient également exprimer leur vœu par procureur. Dans le tiers, enfin, certaines femmes ont participé directement aux assemblées de corporation prévues dans les villes et contribué ainsi à l'élection de leur représentant à l'assemblée du tiers.

On rappellera aussi quelques caractères de ce scrutin qui ne manqueront pas d'influer sur la pratique postérieure : il n'était à un seul degré que pour les nobles et les ecclésiastiques séculiers possédant bénéfice ou résidant dans les campagnes, pour tous les autres, on avait deux, trois ou même quatre degrés (c'est le cas des membres de corporations résidant dans des villes ressortissant à des bailliages secondaires).

Le scrutin uninominal se faisait à haute voix pour les scrutins préparatoires mais, pour l'élection

finale, celle des députés aux Etats généraux, le scrutin secret était exigé. La majorité absolue était nécessaire aux deux premiers tours. Au troisième et dernier, seuls les deux candidats arrivés en tête pouvaient se maintenir.

Quant à l'éligibilité, elle était totale, les seules dispositions de l'édit de convocation à cet égard étant l'interdiction du cumul des mandats. Il n'était pas précisé que le député d'un ordre devait appartenir à celui-ci ou à l'assemblée qui l'élit, d'où un certain nombre d'exceptions, dont les plus célèbres sont celles de Sieyès et Mirabeau ; il fallut même attendre le 20 juillet 1789 pour que l'Assemblée nationale exige des députés la nationalité française.



L'Assemblée nationale entama sans délai la construction de la France nouvelle : dès le 14 décembre 1789, un décret organise les nouvelles municipalités.

Le corps électoral est légèrement moins ouvert puisque n'est citoyen actif que celui qui, outre les qualités demandées pour les élections aux Etats généraux, acquitte une contribution directe de 3 journées de travail, dont le montant ne pouvait excéder 20 sols. Sont, en outre, exclus du scrutin les domestiques, les faillis, les banqueroutiers et les débiteurs insolvables. Regroupés en assemblées correspondant à 4 000 habitants, soit 650 citoyens actifs, ils élisent, parmi les citoyens acquittant une contribution directe de 10 journées de travail, un maire, un procureur de la commune (éventuellement un substitut), deux à vingt membres du corps municipal et un nombre double de notables.

Le maire et le procureur (éventuellement son substitut) étaient nommés au scrutin uninominal dans les mêmes conditions que les députés aux Etats généraux.

Les membres de la municipalité ou officiers municipaux et les notables étaient élus au scrutin de liste double, c'est-à-dire que les électeurs portaient sur leur bulletin un nombre de noms double de celui à pourvoir.

Le maire et le procureur étaient élus pour deux ans et rééligibles une fois. Les officiers municipaux et les notables étaient généralement élus pour deux ans, renouvelables par moitié.

La municipalité, sauf dans les plus petites, élisait un bureau permanent, quant aux notables, ils constituaient avec la municipalité, qui les convoquait dans les grandes occasions, le Conseil général de la commune.

Le 22 décembre, c'était au tour de l'élection des représentants à l'Assemblée nationale, des administrations de département et de district d'être organisée.

En ce qui concerne le corps électoral, il ne se distingue guère du précédent que par la création d'un tableau civique sur lequel on était inscrit après avoir prêté serment de fidélité à la Constitution, aux lois et au roi. Cet ancêtre de notre liste électorale devait être accompagné d'une liste des éligibles, lesquels devaient, en outre, apporter la preuve du paiement d'une contribution égale à 10 journées de travail et prêter un serment spécial. Pour la première fois, la procédure avait du reste été simplifiée.

Les citoyens actifs, rassemblés au chef-lieu de canton en assemblées primaires comptant entre 450 et 600 membres environ, choisissaient, au scrutin de liste double, un électeur par cent citoyens actifs inscrits, plus un pour la fraction excédant cinquante.

Ceux-ci se réunissaient en une assemblée départementale, réunie alternativement dans les chefs-

lieux des différents districts, et éli-saient au scrutin individuel et à la majorité absolue, selon le système déjà exposé, les représentants à l'Assemblée nationale : ceux-ci étaient pris parmi les citoyens éligibles du département payant un marc d'argent de contribution directe, soit environ 50 journées de travail, et propriétaires fonciers. Ils éli-saient également, au scrutin de liste double, des suppléants présentant, bien entendu, les mêmes caractéristiques.

En ce qui concerne le second point, la formation des assemblées dites administratives, elle est identique pour le département et pour le district : les électeurs concernés élisent parmi eux, pour 4 ans rééligibles une fois au scrutin uninominal à trois tours, les procureurs généraux syndics et procureurs syndics et, pour 4 ans renouvelables par moitié et rééligibles une fois au scrutin de liste double, les membres des conseils, 36 pour les départements, 12 pour les districts. Ce sont ces derniers qui éli-saient, dans les mêmes conditions, leur président et leur directoire (8 membres pour le département, 4 pour le district) qui sera leur organe permanent d'exécution.

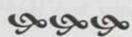
La réforme de la justice entraîne aussi le principe de l'élection des juges à laquelle furent consacrés divers passages du décret du 16 août 1790 qui la consacre.

Les 5 ou 6 juges des tribunaux de district sont élus pour six ans par l'assemblée de département. Ils doivent être âgés de 30 ans et avoir été pendant 5 ans juges ou hommes de loi.

Les juges de paix sont élus pour deux ans par les assemblées primaires, au scrutin individuel et à la majorité absolue, parmi les citoyens âgés de 30 ans éligibles aux assemblées administratives. Quatre assesseurs sont élus pour le

même temps au scrutin de liste parmi les citoyens actifs. Les uns et les autres sont rééligibles.

Dans le même temps, la constitution civile du clergé, décrétée le 12 juillet 1790 mais sanctionnée seulement le 24 août prévoyait l'élection des évêques et des curés "par la voie du scrutin et à la pluralité absolue des suffrages". L'évêque devait justifier de 15 ans de ministère et le curé de dix. Ils étaient élus respectivement par les collèges habilités à l'élection des membres et des assemblées départementales ou de district réunis au chef-lieu à l'issue d'une messe à laquelle l'assistance était obligatoire, même pour les non catholiques.



La Constitution de 1791 n'apporte pas de changement dans la définition du citoyen actif, elle rappelle seulement la nécessité du service dans la garde nationale, exigée par un décret du 12 juin 1790. Les citoyens éliront toujours le même pourcentage d'électeurs (1/100) mais les conditions de choix de ceux-ci sont considérablement aggravées puisqu'ils doivent justifier dans les villes de plus de 6 000 habitants, de la jouissance d'un bien d'un revenu d'au-moins 200 journées de travail à titre de propriété ou de 150 en location. Dans les villes plus petites et dans les campagnes, ces chiffres étaient ramenés à 150 ou 100 journées ou à la possession en fermage ou métayage d'un bien rapportant 400 journées. En revanche, tout citoyen actif était éligible à l'Assemblée nationale législative : l'exigence du marc d'argent, très controversée dès l'origine, était donc abandonnée.

Un an plus tard, il fallait procéder à l'élection de la Convention, on abaissa alors l'âge de l'électorat à 21 ans mais, surtout, devenait citoyen actif tout Français domici-

lié d'un an, ayant prêté le serment civique, vivant de son revenu ou du produit de son travail et n'étant pas en état de domesticité. L'âge d'éligibilité, tant comme électeur que comme député, était maintenu à 25 ans ainsi que l'élection à deux ou trois degrés.

C'est donc à l'Assemblée législative et non à la Convention, comme on le dit quelquefois, qu'est due l'introduction en France du "suffrage universel".



La nouvelle assemblée devait décider dès le 22 septembre 1792 une nouvelle consultation électorale en vue du renouvellement entier des corps administratifs, municipaux et judiciaires, des juges de paix et de leurs greffiers "sauf la faculté de réélire ceux qui auront bien mérité de la patrie".

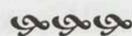
Ce fut l'objet d'un décret du 19 octobre, qui concernait aussi les directeurs et administrateurs des postes, dont un décret du 26 septembre prévoyait l'élection (il fut précisé, le 8 octobre que celles-ci auraient lieu au niveau des assemblées de district). Le nouveau texte n'innovait guère ; signalons toutefois qu'aucune condition de capacité n'était plus exigée des juges, que la majorité absolue ne serait plus exigée qu'au premier tour et que les directoires de département et de district seraient élus indépendamment des simples administrateurs.

Lors du référendum sur la Constitution de 1793, le corps électoral fut composé de façon identique.

Le suffrage universel devait être encore utilisé dans une occasion semblable : la loi du 5 fructidor an III (22 août 1795), dite "loi sur les moyens de terminer la Révolution" qui prévoyait "la présentation de l'acte constitutionnel

[c'est-à-dire de la Constitution de l'an III] aux assemblées primaires", précisait, en effet, qu'il conviendrait d'y admettre "tous les Français qui ont voté dans les dernières [élections]".

De plus, la loi du 25 fructidor (11 septembre) prescrivait, elle aussi, de suivre, pour les premières élections à venir, "les règles établies par les lois précédemment rendues".



C'est donc au suffrage universel, par l'acceptation de la constitution de l'an III, qu'a été votée sa suppression.

Celle-ci n'exigeait de tout citoyen que le paiement d'une contribution directe foncière ou personnelle, si faible qu'elle fût. Encore ceux qui n'en payaient pas avaient-ils la possibilité d'acquitter une contribution volontaire représentant la valeur de 3 journées de travail agricole, mais, à ce prix, il n'était possible d'élire directement que les élus communaux (agent national, adjoint et, éventuellement, membres de l'assemblée municipale), le président de la municipalité de canton (ou de l'assemblée municipale), le juge de paix et ses assesseurs. Pour le choix des autres postes, le citoyen déléguait ses droits à des électeurs moins nombreux qu'en 1791 (un pour 200), âgés de 25 ans au moins mais, surtout, astreint à des conditions de revenus rigoureuses : ils devaient disposer de revenus à peu près égaux à ceux exigés en 1791, et c'est ce corps réduit qui allait élire les membres du Corps législatif (Anciens et Conseils), les juges (à l'exception des juges de paix, comme on l'a vu) et les membres de l'assemblée départementale.

De plus certaines catégories de citoyens étaient exclues pour des

raisons politiques qui variaient selon la majorité au pouvoir : les émigrés non radiés définitivement et les parents d'émigrés (loi du 3 brumaire an IV, 25 octobre 1795, et 14 frimaire an V, 4 décembre) qui étaient dans ce cas sont rétablis dans leurs droits par les lois des 22 ventôse (12 mars) et 9 messidor an V (27 juin 1797), mais celles-ci sont rapportées par la loi du 19 fructidor an V (5 septembre). L'ensemble des nobles est même assimilé aux étrangers par la loi du 9 frimaire an VI (29 novembre 1797).

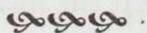
Les élus n'étaient soumis à aucune condition de cens. En revanche, ils devaient satisfaire à diverses conditions d'âge : 40 ans pour les Anciens (qui devaient être de plus mariés ou veufs), 30 ans pour les Cinq Cents (25 ans jusqu'en l'an VII) et pour les juges, 25 ans pour les membres des administrations départementales et municipales.

Le corps législatif était élu pour trois ans et renouvelable par tiers. Les juges étaient élus pour 5 ans (sauf les juges de paix, pour deux ans seulement). Les membres des administrations départementales étaient élus pour 5 ans, renouvelables par 1/5^e, ceux des administrations municipales pour 2 ans, renouvelables par moitié. Les fonctionnaires politiques et administratifs pouvaient être réélus immédiatement une fois puis ils ne pouvaient l'être qu'après un certain intervalle ; quant à ceux de l'ordre judiciaire ils étaient indéfiniment rééligibles.

En ce qui concerne l'organisation des opérations, il convient de signaler un certain nombre de nouveautés : obligation d'utiliser le

scrutin secret pour toutes les élections, possibilité de listes de candidatures ou de candidatures personnelles et, surtout, modification complète du second tour. On établissait, avant celui-ci, une liste des citoyens qui avaient obtenu le plus de voix, à raison de 10 par poste à pourvoir. Les électeurs devaient choisir parmi eux mais, auparavant, ils procédaient à un scrutin dit de réduction ou de rejet par lequel ils indiquaient le nom de celui ou de ceux qu'ils ne souhaitaient pas retenir et qui se trouvaient éliminés si la majorité absolue se déclarait contre eux.

Les élections de l'an V n'ayant pas été favorables au gouvernement, celui-ci semble en avoir attribué, bien injustement, la responsabilité à ces innovations : une loi du 24 pluviôse an V (12 février 1797) abolit le système des listes de candidats et une autre, le 28, supprima de même le scrutin de réduction ou de rejet : elle renvoyait expressément à la loi du 22 décembre 1789 et à l'instruction du 8 janvier 1790, c'est-à-dire aux trois tours de scrutin, les deux premiers exigeant la majorité absolue. C'est sous ce régime que se déroulèrent les dernières élections de la période, celles de l'an VI et de l'an VII.



Il est temps de conclure et nous le ferons en comparant rapidement les traits principaux des élections politiques de la période révolutionnaire avec ceux de la consultation qui a mis en place les Etats généraux d'où procède la Constituante.

Lors de ces Etats généraux, le corps électoral a été largement

ouvert, le suffrage comportait plusieurs degrés, tous les électeurs étaient éligibles et, cependant, il existait une grande inégalité dans les conditions de représentation des participants.

Si on examine maintenant les élections à la Législative, à la Convention, au Directoire et celles qui ont été organisées pendant ce dernier régime, on constate que le corps électoral a toujours été largement ouvert, même si le suffrage n'a été véritablement universel que lors des élections à la Convention et en l'an IV, que le suffrage a toujours comporté plusieurs degrés, que tous les électeurs ont toujours été éligibles... et que l'inégalité s'est cependant maintenue : fondée, à l'origine, sur la surreprésentation des ordres privilégiés, elle l'a été, par la suite, sur l'exclusion, grâce à l'exigence d'un cens élevé, de la plupart des citoyens de l'élection des représentants. Il est significatif d'ailleurs de voir jusqu'à quel point la Constitution de l'an III marque un retour à 1791. Ceci dit, il faut remarquer que c'est comme on l'a dit, au suffrage universel, mais aussi dans l'indifférence générale, que fut décidée sa disparition.

ASSEMBLÉE ÉLECTORALE
Lat.



JE jure & promets de ne nommer que ceux que j'aurai choisis en mon AME & CONSCIENCE, comme les plus dignes de la CONFIANCE PUBLIQUE, sans avoir été déterminé par dons, promesses, sollicitations ou menaces.

Du Chaffour