

---

# A la recherche d'un mode de scrutin...

Marianne JOYAUX

## DE LA REVOLUTION A LA II<sup>e</sup> REPUBLIQUE : QUE DE TATONNEMENTS

Les différentes époques de la période révolutionnaire et les années qui suivirent ont connu bien des tâtonnements dans la recherche d'une représentation nationale entre, particulièrement, suffrage censitaire et suffrage (plus ou moins) "universel".

On parle pour la première fois du droit de vote dans la Constitution du 26 août 1791. Mais tout le monde ne peut pas voter. La bourgeoisie "libérale" souhaite garder ses prérogatives et instaure un suffrage restreint. Déjà le décret du 22 décembre 1789 fixait les conditions pour être électeur de l'Assemblée nationale législative :

- être Français et âgé de 25 ans minimum,
- être inscrit au rôle des gardes nationales,
- ne pas être en état de domesticité,
- avoir prêté le serment civique,
- payer une contribution d'au moins trois journées de travail, qui sera portée à dix jours en 1791.

Le fait de devoir payer une contribution s'appelle le cens d'où l'appellation de vote censitaire que l'on retrouvera souvent au cours du XIX<sup>e</sup> siècle (1).

Les électeurs (tous citoyens dits "actifs") forment l'"assemblée primaire" ou de premier degré et élisent les électeurs dit de second degré qui à leur tour désignent les députés. Mais les électeurs du second degré doivent remplir des conditions plus contraignantes :

- être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à cent, cent cinquante ou deux cents jours de travail en fonction du lieu où l'on vit : campagne, ville de moins de 6 000 habitants, ville de plus de 6 000 habitants,
- ou être locataire d'une habitation évaluée à cinquante

jours de travail pour une ville de moins de 6 000 habitants ou de cent jours de travail pour une ville de plus de 6 000 habitants,

- ou être métayer ou fermier de biens évalués à quatre cents jours de travail.

On compte en 1791 4 298 360 citoyens actifs. Le décret du 11 août 1791 supprime la condition du cens. Pour être électeur du premier degré il faut désormais avoir 21 ans, pour le second degré 25 ans. Par contre l'état de non domesticité est maintenu.

La Constitution du 24 juin 1793 confirme que tout français âgé de plus de 21 ans est citoyen : "Art. 7 : le peuple souverain est l'universalité des citoyens français" et "Art. 8 : il nomme immédiatement ses députés". Le vote censitaire est supprimé, le suffrage universel (masculin) est mis en place.

La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) supprime le suffrage universel, le suffrage redevient censitaire ; elle fixe de nouvelles conditions pour être électeur :

- être citoyen français ou naturalisé,
- être âgé de 25 ans,
- être inscrit sur le registre civique de son canton (c'est-à-dire savoir lire, écrire et exercer une profession),
- être domicilié dans le canton depuis un an,
- payer une contribution directe, foncière ou personnelle.

Aucune condition n'est exigée pour les Français qui ont fait campagne pour la République. Six millions d'actifs désignent désormais mille électeurs.

Ce premier groupe constitue les assemblées primaires qui se réunissent pour nommer les membres de l'assemblée électorale (un pour deux cents inscrits).

---

1. Cens électoral : somme payée annuellement au fisc. Le droit de vote est attaché à la possession d'une certaine fortune : seuls les citoyens aisés ont l'instruction nécessaire pour participer au gouvernement. Les différentes constitutions françaises de l'époque révolutionnaire prévoyaient des électeurs à plusieurs degrés. Elles établissaient des conditions de fortune différentes pour chacun d'entre eux, conditions mesurées généralement en journées de travail, et réservaient l'éligibilité aux propriétaires fonciers.

L'assemblée est élue pour cinq ans. Elle comprend deux types de conseils :

- le Conseil des 500 (Assemblée nationale) : il prépare une liste de cinquante noms, remise au Conseil des Anciens pour choisir le Directoire,
- le Conseil des Anciens (Sénat) : 250 membres âgés de plus de 40 ans, mariés ou veufs.

Cette constitution prendra fin avec le coup d'Etat du 9 novembre 1799.

La Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) rétablit le suffrage universel. Les électeurs établissent une première liste "de confiance communale" (un pour dix électeurs), les désignés constituent une liste "de confiance départementale" (un pour dix) qui eux-mêmes élisent une liste nationale (un pour dix) dans laquelle seront choisis les membres de l'assemblée. C'est le Sénat qui choisit les membres qui doivent être âgés de plus de 30 ans. Ils sont au nombre de trois cents et sont renouvelés par 1/5ème tous les ans.

La Constitution des 14 et 16 thermidor an X (2 et 4 août 1802) est mise en place, Napoléon est proclamé Consul à vie. Le ministre des Finances établit une liste de contribuables en fonction de leur revenu pour établir les listes d'électeurs. Ces électeurs sont à vie. L'Assemblée nationale disparaît ; demeurent le Tribunat, le Sénat et le Conseil d'Etat.

Napoléon devient empereur. Le Sénat proclame l'Empire par un sénatus-consulte (à l'unanimité moins cinq voix) qui met ainsi en place la Constitution du 28 floréal an XII (18 mai 1804). Trois assemblées sont mises en place : le Sénat, le Tribunat (qui sera supprimé en 1807) et le corps législatif. Le corps législatif comprend trois cents membres ; il sera très rarement convoqué.

Après la destitution de Napoléon le 3 avril 1814, le Sénat, à la demande des vainqueurs, prépare une nouvelle Constitution qui sera adoptée le 6 avril 1814. Le Sénat comprend cent cinquante à deux membres nommés à titre héréditaire par le roi de France. Le corps législatif comprend trois cents membres choisis par les collèges électoraux pour cinq ans. Cette Constitution ne sera jamais appliquée.

La charte du 4 juin 1814 est mise en place par une commission composée de neuf sénateurs (dont Boissy d'Anglas). Les membres de la Chambre des Pairs, au nombre de 150 en 1814 (263 en 1819, 341 en 1828), sont choisis en grande partie parmi les membres du Sénat de l'empire. Après les Cents jours, le 19 août 1815, la Pairie devient héréditaire. Pour y accéder il faut avoir 25 ans, pour pouvoir délibérer il faut être âgé de 30 ans.

Les élections à la Chambre des députés sont régies par l'ordonnance royale du 13 juillet 1815. Deux collèges sont constitués : les collèges d'arrondissement et départementaux ; dans les deux cas il faut être âgés de plus de 25 ans. Les membres des collèges départementaux doivent être choisis parmi les plus imposés. Les collèges départementaux choisissent un nombre de candidats égal à celui des députés du département ; le collège départemental choisit la moitié des députés sur cette liste (l'âge des députés est abaissé à 25 ans) ; le Sénat disparaît.

La loi du 5 avril 1817 institue un seul collège : le collège

départemental. Les citoyens de ce collège doivent répondre à des conditions :

- avoir plus de 30 ans,
- être domiciliés dans le département,
- payer une contribution directe de plus de 300 francs.

Entre le 4 juin 1814 et le 20 mars 1815, la Chambre a connu beaucoup de modifications : suppression puis rétablissement des deux degrés, dissolutions, réélections.

Au retour de Napoléon, la Chambre des Pairs est réinstallée : nommés par l'empereur avec charge héréditaire et en nombre illimité. A 21 ans on peut prendre part aux séances, mais on obtient une voix délibérative à 25 ans.

La Chambre des représentants compte 629 membres âgés de plus de 25 ans. Ils sont nommés par les collèges électoraux d'arrondissement (238) et départementaux (368). La chambre de commerce et la chambre consultative dressent une liste dans laquelle seront choisis 23 membres. L'ordonnance royale du 12 juillet 1815 dissout l'assemblée des représentants et rétablit la charte suspendue par les Cent jours.

En juin 1820 est instaurée la loi du double vote. Les collèges d'arrondissement élisent 258 députés et le quart des électeurs les plus imposés, collèges de département, élisent les 172 autres députés. Ainsi les plus riches votent deux fois.

Aux élections de la Chambre des députés en novembre 1820 et en mars 1824 le suffrage est censitaire avec double vote ; le double vote disparaîtra aux élections de juillet 1831.

Lors du renouvellement de l'Assemblée le système électoral est modifié par la loi du 9 juin 1824 : des dégrèvements d'impôts permettent de réduire le nombre d'électeurs qui passe de 99 000 à 81 200.

Les députés sont au nombre de trois cents, élus pour sept ans et renouvelables par tiers. Pour être éligible il faut :

- être âgé de 40 ans minimum,
- payer un impôt direct de 1 000 francs au minimum,
- s'il n'y a pas cinquante éligibles avec ces deux conditions, le nombre est complété par les plus imposés payant moins de 1 000 francs.

Sur demande des libéraux une nouvelle charte est écrite. Elle est adoptée le 9 août 1830. La constitution de la Chambre des Pairs est modifiée : le caractère héréditaire est supprimée, les membres seront choisis parmi des notabilités aux fonctions bien précises (Victor Hugo y sera nommé en 1845).

La Chambre des députés comprend 300 membres élus pour cinq ans. Pour être électeur, défini par la loi du 19 avril 1831, il faut :

- être âgé d'au moins 25 ans,
- payer au moins 200 F d'impôts directs,
- payer un cens de 100 F pour les membres de l'Institut, les officiers de l'armée de terre et de mer qui justifiaient de certaines conditions de fortune et de domicile (ce groupe d'électeurs est appelé les "Capacités").
- pour être éligible il faut payer 500 F d'impôts.

Le double vote est aboli. En 1832 les électeurs étaient au nombre 172 000, en 1845, de 248 000.

## LA IIe REPUBLIQUE

La France compte 9 395 035 inscrits pour une population de 33 500 000 habitants. Le vote est facultatif, personnel, égal, unique, direct et secret.

L'assemblée constituante est élue au suffrage universel le 23 avril 1848.

La Constitution du 4 novembre 1848 affirme le préambule "Liberté, Egalité, Fraternité". Le premier président de la République est élu. Pour obtenir cette fonction il faut :

- être âgé de 30 ans au minimum,
- avoir toujours été Français.

L'élection a lieu tous les quatre ans au suffrage universel (masculin), à la majorité absolue et non immédiatement rééligible.

L'Assemblée nationale législative comprend 750 membres, âgés de 25 ans minimum, élus pour trois ans au suffrage universel. Pour être élu au premier tour il faut avoir obtenu un quart des voix des électeurs du département. Le nombre d'électeurs est de neuf millions. La loi du 31 mai 1850 modifie la composition des listes électorales qui sont dressées dans les communes par les maires, assistés de deux délégués nommés par le juge de paix. Cette liste comprend :

- les citoyens ayant leur domicile dans la commune ou le canton depuis trois ans,
- les fonctionnaires publics,
- les représentants du peuple dans la ville où siège l'assemblée,
- les ministres du culte.

Cette assemblée fut dissoute le 2 décembre 1851.

Après le coup d'Etat du 20 décembre 1851, Louis-Napoléon Bonaparte est au pouvoir. Une nouvelle Constitution rédigée par Eugène Rouher met en place l'organisation du pays.

Le corps législatif comprend 261 membres élus pour six ans. Il y a un député pour trente-cinq mille électeurs. Le Sénat comprend cent cinquante membres nommés à vie par l'empereur. Sont membres les cardinaux, les maréchaux, les amiraux, les membres de droit et des citoyens jugés "convenables".

La ratification du sénatus-consulte le 20 avril 1870 limite le droit de l'empereur de nommer des sénateurs : il ne nomme que vingt sénateurs par an et ceux-ci ne peuvent excéder les deux tiers de l'assemblée. Il ne préside plus le Sénat.

## LA IIIe REPUBLIQUE

L'Assemblée nationale a été élue le 8 février 1871. Par 491 voix contre 94 elle nommera Thiers comme président de la République. Le mandat de Thiers est de la même durée que celui de l'Assemblée. Thiers démissionnera le 24 mai 1873. Il sera remplacé par le maréchal Mac-Mahon

par 378 voix contre 310 le 20 novembre 1873. Par cette même loi est mise en place le septennat, le mandat du président dure donc sept ans.

Après quelques vicissitudes le député Henri Wallon propose un amendement qui sera adopté le 30 janvier 1875 par 353 voix contre 352 : "*Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par Sénat et Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il sera nommé pour 7 ans, il est rééligible*". Un deuxième amendement lui donne le pouvoir de dissoudre la Chambre des députés sur avis du Sénat.

La Chambre des députés est élue pour quatre ans au suffrage universel direct. Il faut être âgé au minimum de 25 ans pour pouvoir siéger. Le nombre de députés est passé de 533 en 1876 à 617 en 1936.

Le Sénat est composé de trois cents membres dont 225 seront élus par les départements et les colonies. Il faut être âgé de plus de 40 ans pour siéger. Le mandat est de neuf ans, ils sont élus au suffrage universel indirect. Soixante-quinze sénateurs sont nommés à vie par l'Assemblée nationale puis par le Sénat lui-même. Cette disposition disparaîtra en 1884.

Le nombre des inscrits sur les listes électorales est 9 733 734 sans les militaires qui sont exclus du vote.

La loi du 29 juillet 1913 renforce le secret du vote et institue l'isoloir et l'enveloppe.

Entre 1919 et 1924 pour l'élection du Conseil général le scrutin est proportionnel et majoritaire à un seul tour. Si une liste à la majorité elle remporte tous les sièges, sinon la proportionnalité est appliquée.

En 1940, 569 députés donnent les pleins pouvoirs au maréchal Pétain. L'acte constitutionnel n°1 du 11 juillet 1940 abroge l'article 2 concernant la nomination du président de la république : le maréchal Pétain se nomme chef de l'Etat français. L'acte n°3 du 11 juillet 1940 abroge l'article 1 de la loi constitutionnelle de 1875 sur les sessions parlementaires. L'acte n°6 prévoit la déchéance des sénateurs et députés. Dans les communes de plus de 2 000 habitants les maires et les conseillers municipaux sont désignés, les femmes peuvent être y nommées.

En novembre 1943, un projet renouvelant totalement les représentations des assemblées et le rôle du chef de l'Etat est établi qui prévoit que :

- le chef de l'Etat ou le président est élu pour dix ans par l'Assemblée nationale et les conseillers provinciaux,
- le Sénat est composé de membres élus au suffrage universel indirect ou nommés par le chef de l'Etat,
- la chambre des députés comprend cinq cents membres élus au suffrage universel direct à la majorité, à un seul tour.

En outre est introduit la notion de vote familial (dit vote plural) : "*le père, ou éventuellement la mère, chef de famille de trois enfants et plus, a droit à un double suffrage*".

Ce projet ne sera pas mis en place.

---

2. Grâce à ce système de scrutin le général Georges Boulanger fut élu dans plusieurs départements, plusieurs parlementaires tentent de le porter au pouvoir pour renverser le régime. Il démissionne de ses mandats, s'enfuit et se suicide peu après.

## LA IVe REPUBLIQUE

Une première assemblée constituante est élue le 21 octobre 1945 elle se compose de 586 membres.

Après l'échec de la Constitution proposée, une seconde assemblée constituante est élue le 2 juin 1946. La nouvelle Constitution est votée par cette seconde assemblée par 440 voix contre 106, elle est adoptée par référendum le 13 octobre 1946.

Les femmes ont obtenu, après des années de lutte, le droit de vote. Les militaires également...

Le nombre d'électeurs est de 24 622 862.

Le président de la République est élu pour sept ans par les deux assemblées réunies en congrès à Versailles.

L'Assemblée nationale est élue au suffrage universel direct pour cinq ans ; il faut être âgé de 23 ans minimum pour être élu. Elle compte 619 élus.

Les membres du Conseil de la République (Sénat), sont élus au suffrage universel indirect à deux degrés pour une durée de six ans, avec renouvellement par moitié tous les trois ans. Il faut être âgé de 35 ans minimum pour être éligible. Le Conseil de la République compte 250 à 320 membres. Par la loi du 23 septembre 1948 le Conseil se nommera à nouveau Sénat et reviendra à l'ancien mode électoral.

En 1951, dans le cadre de la proportionnelle, les différentes listes peuvent "s'apparenter" pour obtenir ensemble la majorité absolue et accroître leur moyenne. En cas de victoire avec une majorité absolue, les listes sont libres de se répartir les sièges au prorata des voix obtenues.

## LA Ve REPUBLIQUE

Une nouvelle constitution est soumise au peuple français après les événements de 1958.

L'élément important de cette Constitution, révisée en 1962,

est l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

En 1974, le nombre d'électeurs augmente de plus de deux millions et demi : la majorité légale est abaissée à 18 ans par Valéry Giscard d'Estaing.

En 1981 la gauche au pouvoir met en place la représentation à la proportionnelle pour les élections à l'Assemblée nationale, aux régions et aux conseils municipaux des communes de plus de 9 000 habitants. Ce système est abandonné en juillet 1986 pour l'élection des députés.

L'Assemblée nationale compte 577 députés depuis 1986 (auparavant, ce nombre a varié de 767 en 1871 à 491 en 1981) élus au suffrage universel direct.

Le Sénat compte 321 membres depuis 1992 (en 1959 il y avait 309 sénateurs, en 1965, 274), élus au suffrage universel indirect. Le mandat d'un sénateur est de neuf ans, le Sénat est renouvelé par tiers tous les trois ans. Le scrutin est uninominal ou plurinominal majoritaire à deux tours si le département compte un ou deux sénateurs et à la représentation proportionnelle pour les départements avec trois sénateurs ou plus. Il faut être âgé de 35 ans pour pouvoir se présenter à l'élection.

Le président de la République est élu au suffrage universel direct à la majorité absolue. Son mandat est désormais de cinq ans (quinquennat). La durée du mandat a été modifiée par la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000. Pour pouvoir se présenter au premier tour de l'élection présidentielle :

- il faut obtenir cinq cents parrainages depuis 1976, auparavant cent suffisaient,
- être âgé de plus de 23 ans,
- avoir satisfait aux obligations du service national,
- ne pas être sous le coup d'une incapacité ou inéligibilité prévue par la loi, condamnations par exemple,
- verser la somme de 10 000 F comme caution à la caisse des dépôts et consignations avant le 17ème jour précédant le premier tour...

### *Le suffrage universel*

Le mot suffrage universel fut utilisé une des toutes premières fois par le publiciste genevois Mallet du Pan pour la Constitution bonapartiste de l'an VII.

Mais c'est dans les premiers jours de la IIe République, sur proposition de l'avocat et homme politique Alexandre-Auguste Ledru-Rollin, que le suffrage universel est mis en place par décret, rédigé par Cormenin, le 5 mars 1848 : "*Sont électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans, résidant depuis six mois en France, et non judiciairement privés ou suspendus de l'exercice de leurs droits civiques*". Ce système de vote supprime le cens qui existait jusque-là. Avec ce nouveau décret les listes électorales augmentent de neuf millions de personnes. Malgré les événements de la Commune de 1871, alors que Gustave Flaubert déclare que "*le premier remède serait d'en finir avec le suffrage universel, la honte de l'esprit humain..., le nombre domine l'esprit, l'instruction, la race et même l'argent*", et les grands débats législatifs de 1874 et 1875, la République est fondée et le suffrage universel demeure.