

**L'EXERCICE DU SUFFRAGE PENDANT LA
RÉVOLUTION FRANÇAISE (1789-1793)
LE PEUPLE CONTRE LE CITOYEN**

PAR

Patrice GUENIFFEY

EHESS, Centre de Recherches politiques Raymond Aron

Le système électoral institué en 1789 n'est pas une création *ex nihilo*. La Révolution n'a pas inventé un système de procédures conforme aux principes qu'elle inscrivait dans le même temps à la base du nouvel ordre politique. La Révolution constituante bouleverse les représentations concernant la finalité et le sujet de l'intervention dans la sphère publique : non plus la délibération, la formulation d'un vœu, mais l'élection ; non plus l'homme social, mais le citoyen, individu réduit à sa propre volonté. Cette double révolution dans les principes impliquait *a priori* des changements d'une ampleur comparable dans les pratiques. Or, les systèmes électoraux de la période révolutionnaire traduisent partiellement et de façon contradictoire le passage de la conception organique du corps politique qui était celle de l'Ancien Régime à la conception individualiste qui est celle de la Révolution. Les modalités adoptées par les Constituants, et pour l'essentiel conservées ensuite, constituent un "étrange amalgame" d'ancien et de moderne, de tradition et d'innovation, où les éléments hérités du passé (le vote en assemblée notamment) font obstacle à l'individualisation du vote induite par les éléments novateurs (la convocation au chef-lieu de canton et le vote secret).

I - LA CIRCONSCRIPTION CANTONALE

En vertu des lois adoptées les 14 et 22 décembre 1789, les citoyens actifs se virent appelés à comparaître dans deux sortes d'assemblées : les premières réunissaient les membres de la commune — entité "naturelle" — afin d'élire

le maire et les autres officiers de la municipalité ; les secondes comprenaient les citoyens du canton — entité politique et abstraite — pour désigner, d'une part le juge de paix et ses assesseurs, d'autre part, à raison d'un pour 100 citoyens actifs, les grands électeurs appelés à siéger dans l'assemblée électorale du département et dans celles des différents districts¹. Les cantons créés en 1790 formèrent pendant toute la période révolutionnaire le cadre de l'exercice de la citoyenneté.

Le comité de constitution avait proposé de fixer la superficie des cantons à 4 lieues carrées (environ 64 kilomètres carrés) afin que la distance maximum par rapport au chef-lieu, ce dernier étant situé au centre, n'excede pas 4 kilomètres. L'étendue du canton devait être relativement restreinte², tant pour garantir à tous les citoyens la possibilité matérielle d'accéder aux assemblées, que pour leur permettre de former un jugement : en l'absence de candidats déclarés — le tableau des éligibles faisait en effet office de liste des candidats —, il était indispensable que le nombre des éligibles n'excédât pas ce que l'on pourrait appeler l'horizon des connaissances. On considérait à l'époque l'élection comme un jugement sur les hommes et non comme le choix d'une politique : il fallait donc que chaque votant connaisse celui à qui il donnait sa voix, qu'il puisse effectuer la comparaison entre les capacités requises dans l'exercice de la fonction à pourvoir, en l'occurrence celles d'électeur du second degré ou de juge de paix, et les qualités personnelles des éligibles. Sans doute s'agit-il là d'une pure spéculation. Le pourcentage moyen des citoyens actifs éligibles au second degré s'élevait à environ 60 % en 1790-1792, l'électeur d'un canton comptant 600 actifs devait être capable de porter un jugement averti sur environ 350 d'entre eux ! L'expérience des élections confirma l'irréalité de cette hypothèse, mais il reste que la circonscription cantonale fut instituée comme permettant aux citoyens de réellement choisir, en ne se prononçant pas par oui-dire mais d'après une connaissance certaine, une expérience personnelle des mérites des différents concurrents. L'éventail des choix possibles fut pour les mêmes raisons limité aux éligibles domiciliés dans la circonscription, "*afin qu'on puisse moins facilement surprendre la confiance des électeurs, comme l'avait dit Mounier, et qu'ils soient à portée de juger les mœurs et les talents*" des compétiteurs³. Le même objectif exigeait à l'inverse

1. Les électeurs nommés par les assemblées primaires appartenaient à la fois à l'assemblée du département et à celle de leur district particulier. Réunis en collège départemental, ils désignaient les représentants, l'administration centrale du département, le président et l'accusateur public du tribunal criminel, les jurés à la Haute Cour nationale de justice, plus tard l'évêque. Ils se divisaient ensuite en assemblées de districts pour élire les administrateurs de ces derniers, les juges des tribunaux civils, et les curés à partir de 1791.

2. Les inégalités de peuplement contraignirent parfois les autorités locales à former des cantons beaucoup plus vastes, où la distance séparant du chef-lieu les communes les plus excentrées pouvait dépasser une vingtaine de kilomètres, et cela d'autant plus fréquemment que le chef-lieu n'occupait pas toujours la position centrale souhaitée. Pour un aperçu général de l'étendue des cantons, voir la carte administrative de la France de 1790 établie par Serge Bonin dans Nordman (D.), Ozouf-Marignier (M.-V.) et Laclau (A.), *Le Territoire. II. Les limites administratives (Atlas de la Révolution française, 5)*, Paris, 1989, carte 5.

3. *Archives parlementaires*. Première série 1787-1799, éd. par J. Mavidal et E. Laurent, Paris, 1867-1913, 82 vol. [désormais AP], t. 8, p. 556.

que la circonscription ne soit pas non plus trop petite, afin qu'elle renferme un nombre suffisant de sujets capables, ce qui n'était pas toujours le cas, notamment au niveau communal : la réunion des paroisses permettait de rassembler des élites peu nombreuses et dispersées, offrant ainsi aux électeurs la possibilité de faire un choix réel et en même temps utile à la société⁴.

La création de la circonscription cantonale — division purement électorale⁵, à la différence du district et du département, unités à la fois électorales, administratives et judiciaires — répondait avant tout à la double volonté de garantir la liberté et l'indépendance des suffrages, et d'assurer l'irréversibilité de la rupture avec la tradition du mandat impératif. Les nouvelles communes, ainsi baptisées en 1789, n'étaient en effet rien d'autre que les anciennes paroisses, celles-ci formant le cadre à la fois de l'existence sociale et des assemblées générales traditionnelles. Il s'agissait d'associations naturelles qui n'entraient pas dans la constitution de l'État, même si ce dernier pouvait leur confier certaines responsabilités⁶. L'organisation d'élections politiques au sein d'assemblées communales ne pouvait s'accorder avec les nouveaux principes, pour deux raisons principales : elle aurait tout d'abord conduit à confier la nomination des représentants non pas aux subdivisions (les cantons) d'un tout indivisible (la nation), mais à 40.700 communautés organiques dont les "*intérêts privés et les besoins particuliers*", raison d'être de leur existence, deviendraient *ipso facto* les éléments constitutifs de la volonté générale. À la menace d'une "fédéralisation" de la nation s'ajoutait le risque d'une négation de la citoyenneté : le vote à la commune, où chaque électeur serait entouré de ses parents, amis et supérieurs, ne pouvait assurer l'indépendance requise dans l'exercice des droits politiques.

La substitution de la circonscription cantonale à la circonscription paroissiale, qui avait encore servi de cadre aux assemblées élémentaires lors de la convocation des États généraux de 1789, visait à garantir à tous les citoyens, indépendamment des inégalités les séparant dans l'ordre social, une **égale liberté dans l'exercice de leur volonté**. L'élargissement de la circonscription entendait libérer les électeurs de l'emprise des multiples liens de solidarité et de dépendance qui, dans une assemblée de paroisse, lieu ordinaire de la vie sociale, auraient fait obstacle à l'égalité des votes⁷. Le brassage des citoyens venus des différentes communes ne reléguait pas les notables de paroisse au rang d'acteurs secondaires de la compétition électorale ; mais il les contraignait, pour s'imposer, à gagner les voix d'électeurs étrangers à leur commune,

4. Voir les remarques de Condorcet, "Sur la formation des communautés de campagne" [1789], Caritat (J.-A.-N. de), marquis de Condorcet, *Oeuvres*, éd. par Condorcet-O'Connor (A.) et Arago (M.-F.), Paris, 1847-1849, 12 vol., t. 9, p. 431-439.

5. Les justices de paix y furent établies pour des raisons pratiques.

6. Voir le discours prononcé par Thouret le 9 novembre 1789 (dans *Orateurs de la Révolution française. I. Les Constituants*, éd. par Furet (F.) et Halévi (R.), Paris, 1989, p. 1118) et le titre II de la Constitution de 1791.

7. Voir l'instruction du 8 janvier 1790 [Duvergier (J.-B.), ed., *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Paris, 1825-1828, 24 vol., t. 1, p. 79].

contre lesquels ils ne pouvaient user des moyens de pression dont ils disposaient traditionnellement. L'élargissement de la circonscription permettait de former des assemblées composées de citoyens en principe indépendants — réquisition d'autonomie que la Constituante s'efforça également de garantir en interdisant aux électeurs d'arborer tout signe (uniforme, écharpe, décoration) susceptible de désigner l'un d'entre eux à l'attention de ses concitoyens. Comme le dit Destutt de Tracy lors du débat, la circonscription cantonale permettait de détruire "*l'aristocratie des personnes*". En réalité, la cible était l'aristocratie tout court. Il s'agissait moins, comme le remarqua Gaultier de Biauzat, d'empêcher le "*brouillon du village*" de parvenir à ses fins que de soustraire le peuple à l'ascendant de ses autorités naturelles, le curé et le seigneur⁸. En cela, la création du canton était une mesure révolutionnaire, qui participait autant de l'invention du citoyen-électeur que du renversement de la société d'Ancien Régime.

II - LE VOTE SECRET

Il en va de même de l'adoption par la Constituante de "la voie du scrutin", du vote par bulletins. Le terme de "scrutin" était alors revêtu de plusieurs significations. Il désignait tantôt la procédure électorale, par opposition au tirage au sort ou aux autres méthodes (tel le vote par acclamation) n'impliquant aucun dénombrement des voix, tantôt une technique de prise de décision, un mode de votation particulier — scrutin "individuel" (uninominal) ou "de liste" (plurinominal). Le mot est encore utilisé, et notamment à l'époque révolutionnaire, d'une part pour distinguer vote écrit et vote à haute voix, d'autre part pour désigner les bulletins eux-mêmes.

Vote écrit, donc. Mais s'agit-il pour autant d'un vote secret ? La question peut être posée dans la mesure où le mot n'est pas employé en 1789, du moins dans les discours et les textes législatifs, et servira même jusqu'à une date tardive — l'an III — à alimenter les critiques des partisans du vote à haute voix contre le vote par bulletins écrits. Ce dernier constituait par ailleurs un principe général dont l'application ne pouvait être que partielle en raison de la présence d'un nombre variable, mais toujours important, de citoyens incapables de remplir leurs bulletins. Un examen attentif des dispositions légales adoptées à la fin de 1789, et complétées en 1790 par plusieurs décrets, pour régler le déroulement matériel des opérations, montre cependant que le vote, écrit ou oral, devait être secret.

L'assemblée désignait pour recevoir les suffrages trois scrutateurs astreints au serment "*de bien remplir leurs fonctions et de garder le secret*". Appelé à son tour sur la liste des électeurs — en principe selon l'ordre alphabétique — par le secrétaire de l'assemblée, chaque votant s'avancait au bureau où siégeaient les officiers élus, afin d'écrire son bulletin "*sur le bureau disposé*

8. AP, t. 10, p. 67-68.

à cet effet auprès de celui de MM. les Scrutateurs⁹. S'il ne pouvait le faire, il dictait son choix à l'un des scrutateurs, sous la surveillance des deux autres¹⁰, de manière à n'être pas entendu du reste des électeurs qui restaient en principe à leur place. Dicté à voix basse, le vote donné oralement aux scrutateurs pouvait théoriquement demeurer secret. Il le fut parfois sans doute, puisqu'en 1792, les assemblées qui décidèrent de procéder par un vote public crurent nécessaire de préciser que le scrutin aurait lieu "à haute et intelligible voix". Mais l'élément le plus important est l'interdiction faite aux votants d'apporter des bulletins "tout faits", qu'ils aient été remplis à l'extérieur de la salle ou préparés en attendant l'appel, et l'obligation de les écrire sur le bureau¹¹. Des bulletins vierges, préparés avec le papier fourni par les autorités locales chargées de la préparation des élections, étaient remis aux électeurs par les scrutateurs, empêchant ainsi toute identification d'un bulletin par la qualité, la forme ou la couleur du papier. "Le papier fourni à chaque citoyen pour y faire son bulletin, précise le procès-verbal de l'assemblée primaire de la section parisienne du Roule (juin 1791) était marqué en marge de treize numéros depuis un jusqu'à treize pour indiquer le nombre de noms à inscrire"¹². Qu'il l'ait, ou non, rédigé lui-même, le votant devait prendre son bulletin pour le déposer "ostensiblement" dans l'urne — boîte quelconque ou vase — placée devant le président, en prononçant "Je le jure" après avoir lu ou entendu la lecture du serment affiché à cet endroit de ne choisir qu'en son âme et conscience "sans avoir été déterminé par dons, promesses, sollicitations ou menaces". Lorsque tous les votants avaient été appelés (et parfois "réappelés"), le scrutin clos, les billets comptés et dépouillés, le recensement des voix effectué et le résultat proclamé, les bulletins étaient "brûlés" avant l'ouverture éventuelle d'un nouveau tour de scrutin. La destruction des bulletins était destinée à éviter des confusions du genre de celle qui se produisit dans l'assemblée de Seine-et-Oise en 1791 où, les bulletins d'un premier tour de scrutin ayant été laissés dans l'urne, ceux donnés au second tour vinrent s'y ajouter¹³. Mais si l'on brûlait les bulletins, c'était également afin de préserver le secret des opinions, en empêchant toute identification *a posteriori*, notamment par l'écriture des votants. Les bulletins détruits, plus rien ne permettait d'établir avec un quelconque degré de certitude qui avait voté en faveur de qui. Écrit ou oral, le vote devait être secret, et chaque suffrage, l'expression libre d'une opinion personnelle.

En adoptant ces diverses modalités, la Révolution n'innove guère, puisqu'elle se contente d'appliquer à des élections politiques et démocratiques les procédures employées par l'Église catholique depuis le Concile de Trente

9. Procès-verbal de l'assemblée électorale du Cantal, 1792 (Archives Nationales [AN], C 178 n° 14).

10. Décret du 2 février 1790 [Duvergier (J.-B.), *op. cit.*, t. 1, p. 97].

11. *Ibid.* L'Instruction du 12 août 1790 sur les élections ordonna l'annulation du scrutin lorsque des votants "ont apporté des bulletins tout faits, ou ne les ont pas fait écrire ostensiblement sur le bureau par l'un des scrutateurs" (*ibid.*, t. 1, p. 288).

12. AN B¹ 8.

13. AN C 138 n° 72.

(1562-1564) au moins, notamment pour les élections capitulaires. Du choix des scrutateurs qui commence l'élection au "brûlement" des bulletins qui la finit, en passant par la technique de l'appel nominal et les différents gestes accomplis par l'électeur au moment d'émettre son opinion, les pratiques — sinon les représentations entourant le vote¹⁴ — sont identiques ou presque. L'Église conserva longtemps plusieurs manières de recueillir les suffrages : par écrit — la plus répandue —, par signe, c'est-à-dire en utilisant des boules, enfin par parole. Mais quelle que soit la méthode employée, les votes devaient rester secrets sous peine d'invalidation. Un vote était déclaré nul si son auteur l'avait lui-même rendu public ou encore si les autres participants avaient pu lire ce qui se trouvait écrit sur le bulletin, ou prendre connaissance de son contenu de toute autre façon. Comme sous la Révolution, le serment prêté par les scrutateurs et la destruction des bulletins figuraient au nombre des éléments garantissant théoriquement le secret du vote. Ces deux dernières dispositions étaient d'autant plus nécessaires dans les élections religieuses que chaque votant écrivait son propre nom dans un pli du billet qu'il déposait dans l'urne, entre autres raisons afin de permettre aux scrutateurs de vérifier qu'aucun des électeurs ne s'était donné à lui-même sa propre voix, pratique interdite par le droit canon¹⁵.

Il n'existait en vérité dans les élections capitulaires comme dans celles de la période révolutionnaire aucun dispositif préservant le secret du vote malgré les individus eux-mêmes. La seule garantie résidait dans la sincérité et la bonne foi de scrutateurs respectant scrupuleusement leur serment et dans l'attachement des votants au secret des opinions, notamment en 1789 où aucun décret, d'ailleurs impossible à faire respecter, n'empêchait un électeur d'informer ses concitoyens du contenu de son vote. Le principe du vote secret subit dans la pratique de nombreuses entorses, pour diverses raisons d'inégale importance : la longueur des opérations, qui amena certaines assemblées à permettre aux électeurs de préparer leurs bulletins avant de voter, voire hors de l'assemblée ; la présence d'illettrés, pour lesquels l'exercice individuel du suffrage était bien souvent une fiction ; enfin l'enracinement communautaire des comportements politiques, qui avait déjà conduit en 1787 certaines assemblées, lors de l'élection des municipalités créées par Loménie de Brienne, à renoncer au vote secret pour revenir à la pratique traditionnelle du vote à haute voix, plus conforme aux représentations d'une société où le concept d'individu-électeur n'avait pas grande signification¹⁶. Mais si le principe se heurta dans son application à la réalité, il n'en reste pas moins que les Constituants entendaient, au moyen des procédures alors disponibles, garantir le secret, donc la liberté, des opinions individuelles.

14. Voir Gueniffey (P.), *Le Nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris, 1993, p. 495-500.

15. Sur le déroulement concret des élections dans l'Église, voir l'exposé très complet de Naz (R.), "Élection", *Dictionnaire de droit canonique*, Paris, 1935-1965, 7 vol., t. 5, Paris, 1953, col. 237-248.

16. Voir l'exemple du Massif central, étudié par Jones (P.-M.), *Politics and Rural Society : The Southern Massif Central (1750-1850)*, Cambridge, 1985, p. 182.

Il faut se garder d'expliquer le choix d'une procédure particulière par le sens que celle-ci a fini par acquérir, en opposant le vote secret, qui seul permettrait de matérialiser l'idée de l'individu-électeur, et le vote à haute voix, qui renverrait à une idée pré-moderne et communautaire du corps politique. Si le vote secret s'est finalement imposé comme la condition d'un comportement individualisé, il pouvait fort bien s'accorder avec une représentation traditionnelle de l'élection, où la validité de la décision dépend d'une cause supérieure aux votants. L'histoire de l'Église en fournit l'illustration : elle imposa le vote secret comme une conséquence de l'adoption du principe de majorité, mais sans pour autant accorder à ce dernier aucune signification philosophique particulière. Inversement, si le vote à haute voix était employé dans les assemblées traditionnelles, il n'était pas davantage incompatible avec une conception arithmétique du suffrage. Les élections se déroulaient à haute voix en France, où la représentation était, selon une formule de Cochin, "*positive, réaliste, organique*", mais également en Angleterre, où la représentation était celle d'un peuple d'individus, "*abstraction faite du milieu, de la situation, des devoirs et des besoins réels*"¹⁷ : vote secret et isoloir furent introduits en Angleterre en 1872 seulement, et plusieurs États américains, comme le Delaware et New York, conservèrent le vote à haute voix après être devenus indépendants. L'appréhension du vote secret et du vote à haute voix est faussée par l'expérience que la Révolution fit du second en 1792-1794 — moyen révolutionnaire permettant de déjouer les complots des "aristocrates" et "modérés" en tout genre. Si la préférence pour le vote à haute voix constitue un élément central de la culture politique des Sans-culottes de l'an II, il serait pour le moins imprudent d'accoler le qualificatif de "révolutionnaire" à la publicité des votes avant cette époque de la Révolution : en 1789, c'est bien plutôt le vote secret que l'on considère comme un moyen révolutionnaire.

Selon Montesquieu, le vote public est "*une loi fondamentale de la démocratie*", c'est-à-dire d'un régime politique où le peuple entier est admis à concourir à la formation des lois : "*Il faut, écrivait-il, que le petit peuple soit éclairé par les principaux, et contenu par la gravité de certains personnages*"¹⁸. Le vote public, en permettant aux supériorités naturelles d'exercer leur ascendant, remédie au danger d'une décision irrationnelle ou contraire à l'intérêt collectif dont sont gros au contraire l'universalité de la participation et le principe de l'égalité des suffrages. Dans un tel contexte, l'utilisation du vote secret était rien moins que subversive. Ce dernier consacrait le règne du nombre et nécessairement celui des plus pauvres et des moins "sages" parmi les membres de la communauté, puisque les plus nombreux ; il assurait le règne sans partage d'une multitude possédant désormais le moyen de satisfaire sa passion principale : le renversement de l'ordre social. Un même exemple était invariablement évoqué pour démontrer les méfaits du vote

17. Cochin (A.), "Comment furent élus les députés aux États généraux", *L'Esprit du jacobinisme. Une interprétation sociologique de la Révolution française*, éd. par J. Baechler, Paris, 1979, p.79-80.

18. *De l'esprit des lois*, Livre II, chapitre 2.

secret, celui de Rome où l'adoption des lois tabellaires (139-107 av. J.-C.)¹⁹, à l'initiative de tribuns opposés aux *nobiles*, avait dangereusement augmenté l'influence de la plèbe, affaibli celle de l'aristocratie, et finalement contribué à la chute de la république. "*Qui donc ne se rend pas compte, fait dire Cicéron à son frère Quintus, que toute l'autorité des nobles a été détruite par la loi des suffrages ? Loi dont le peuple, tant qu'il a été libre, n'a jamais éprouvé le besoin, mais qu'il a exigée quand il s'est trouvé accablé par la tyrannie et les abus de pouvoir des grands [...]*". Adoptée pour répondre à un mal réel, la solution n'était pas moins mauvaise. "*C'est pourquoi on aurait dû enlever à l'aristocratie, poursuit Quintus, l'arbitraire excessif qu'elle exerçait sur les votes dans les causes malhonnêtes, mais il ne fallait pas ouvrir au peuple ces abris clandestins, grâce auxquels, les opinions de chacun échappant à la connaissance des gens de bien, une tablette anonyme dissimule un vote mauvais*"²⁰. En 1789, le vote secret conserve ce sens — mais envisagé positivement — de moyen révolutionnaire, dont l'adoption ne renvoie pas nécessairement à une exigence d'ordre philosophique mais vise bien plutôt à soustraire les électeurs, ou plutôt le peuple, à l'autorité de ses tuteurs naturels, les nobles et les prêtres. L'édit du 23 juin 1787 créant des assemblées municipales avait déjà prescrit d'employer le vote secret dans les élections. Comparé aux projets élaborés par Dupont de Nemours pour Turgot et Calonne (1786), le plan que Loménie de Brienne fit adopter était à la fois plus et moins démocratique. Il l'était davantage en admettant au vote, non pas seulement les propriétaires fonciers, mais tous les Français payant une contribution directe de 10 livres (soit environ 2 300 000 électeurs) ; mais il l'était moins en faisant du seigneur et du curé des membres de droit des futures municipalités²¹. Aussi le vote secret avait-il pour finalité de compenser la concession faite aux privilégiés en assurant la liberté des élections et en empêchant que les officiers municipaux élus ne soient obligatoirement des créatures du seigneur et du curé — résultat auquel aurait conduit une élection à haute voix.

Comme la circonscription cantonale, le vote écrit ou oral mais dans tous les cas secret fut institué en 1789 comme un moyen révolutionnaire dirigé contre l'aristocratie, comme une arme au service du peuple, qui permettrait à ce dernier d'échapper au contrôle de ses anciens maîtres, avant d'apparaître comme une implication de l'individualisation de la participation politique. Le vote secret, écrira encore Guizot en 1826, est "*un moyen révolutionnaire à la faveur duquel des clients timides, des bourgeois ou des paysans à demi affranchis, essayent de cacher à leurs patrons, à leurs maîtres, les efforts qu'ils tentent pour conquérir pleinement la liberté*"²².

19. Voir Nicolet (C.), *Le Métier de citoyen dans la Rome républicaine*, 2e éd., Paris, 1976, p. 337, p. 361-365.

20. Cicéron, *Traité des Lois*, éd. par G. de Plinval, Paris, 1959, Livre III, XV-34.

21. Decrusy, Isambert (F.-A.) et Jourdan (A.-J.-L.), *Recueil général des anciennes lois françaises depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution*, Paris, 1821-1833, 29 vol., t. 28, p. 368-384.

22. Guizot (F.), "Élections" [1826], in *Discours académiques, suivis des discours prononcés pour la distribution des prix au concours général de l'Université et devant diverses sociétés religieuses et de trois essais de philosophie littéraire et politique*, Paris, 1861, p. 422.

III - LE VOTE EN ASSEMBLÉE

La recherche des techniques permettant de donner corps au concept de l'individu-citoyen devait rester pour longtemps encore une préoccupation marginale. Sans doute les Constituants n'y sont pas étrangers, et additionnent davantage les réquisitions des principes et les visées politiques qu'ils ne les séparent. Mais en conservant le principe du vote en assemblée, ils hypothéquaient l'effet des mesures prises pour assurer l'autonomie du vote.

Des assemblées d'individus ? On conçoit aisément aujourd'hui ce que cette proposition recèle de contradictions, postulant à la fois isolement et réunion, secret et publicité. Le rassemblement des électeurs dans un même lieu pour toute la durée des opérations devait produire des effets qu'aucune précaution, aucun ensemble de procédures ne seraient capables de contrecarrer, et rendait fictif, au moins partiellement, le secret théorique des suffrages. La réunion en assemblée créait trop d'occasions d'influencer : chacun se trouvait exposé aux suggestions, aux pressions, à ces élans et ces enthousiasmes dont les assemblées sont particulièrement susceptibles. Comme le montre l'étude des pratiques électorales²³, l'organisation d'un vote secret en assemblée devait souvent conduire les électeurs, au premier comme au second degré, à donner un consentement solennel à des opinions qu'ils ne partageaient pas. Les modalités adoptées pour ménager la liberté des suffrages (vote au chef-lieu, rédaction des bulletins sur le bureau et non dans ou hors de la salle) garantissaient le caractère personnel de l'acte même du vote, non l'indépendance du jugement.

Si l'on en croit Augustin Cochin, les conséquences pratiques du vote en assemblée expliquent pourquoi il fut, à l'époque de la convocation des États généraux, préféré au vote individuel. *“C'est le plus facile à diriger par des motions et des manœuvres de séance, écrit Cochin, le plus facile aussi à surveiller.”* Mais n'est-ce pas prendre l'effet pour la cause ? Affirmer que *“l'ordonnance royale atteignait ce but [un système électoral favorable à la manipulation des votes par des minorités militantes] au-delà de tout espoir, à croire qu'elle l'avait visé”*²⁴, n'est-ce pas faire trop d'honneur à Necker et lui supposer plus de malignité qu'il n'en avait ? L'hypothèse repose sur un contresens, à savoir que le vote en assemblée aurait fait l'objet d'un choix parmi plusieurs options possibles. Rien n'est moins sûr. Le vote en assemblée s'est imposé au gouvernement en 1789 puis aux Constituants comme le cadre normal de la participation collective, tel qu'il avait existé depuis toujours et partout. En effet, où trouver à cette époque un système électoral faisant appel au vote individuel ? Ni en Angleterre, ni même en Amérique.

La question posée en 1789 n'est pas de conserver ou de renoncer aux assemblées — question qui pour beaucoup était dépourvue de sens —, mais de déterminer quelles modifications devaient être apportées à leur organisation,

23. Voir Gueniffey (P.), *op. cit.*, p. 323-384.

24. Cochin (A.), *op. cit.*, p. 83-86.

afin de traduire dans les faits la révolution intervenue dans les principes. Les assemblées traditionnelles, ecclésiastiques, de métier ou de paroisse, avaient pour acteur unique un corps ou une communauté définis, dont les membres participaient à la prise de décision selon le rang qu'ils occupaient dans la hiérarchie interne du groupe, et la délibération finale ne résultait pas de l'agrégation des votes individuels, mais exprimait le vœu par essence unanime de la communauté considérée comme un tout. La cohésion de cette dernière ne résidant pas dans un contrat passé entre ses membres et scellé par un vote, mais dans un principe à la fois extérieur et supérieur à elle — le roi, source du droit et de toutes dignités, franchises et privilèges —, les assemblées ne possédaient la maîtrise ni de leur organisation ni de leurs délibérations. Réunion, organisation, fonctionnement étaient étroitement soumis au contrôle de l'autorité royale ou de son représentant local. Celui-ci convoquait l'assemblée, présidait les débats, bénéficiait parfois d'une voix prépondérante en cas de partage égal des suffrages et possédait seul le pouvoir de donner force légale aux décisions — de simples vœux — prises par la communauté. Si les assemblées n'étaient pas libres, leurs membres n'étaient pas non plus égaux en influence. Sans doute l'égalité des suffrages était la règle, mais qu'il s'agisse des assemblées du clergé²⁵, de la noblesse²⁶ ou des corporations²⁷, les opérations se déroulaient en deux temps. Un premier appel avait pour but de connaître l'opinion ou l'avis des comparants sur la question posée, le second de recueillir les suffrages. La délibération commençait en général par ceux qui occupaient une position subalterne à l'intérieur de la communauté — curés, maîtres les plus récemment reçus —, pour finir par les plus hauts placés dans la hiérarchie ; le vote final se déroulait, à haute voix, en sens inverse, donnant la priorité aux plus élevés en fonction, grade ou titre, dont le vote, exprimé en premier après qu'ils eussent parlé en dernier, devait fatalement exercer une forte influence sur les autres votants et permettre d'aboutir à une décision tendant à l'unanimité. La majorité décidait mais disparaissait du résultat final : l'une des missions du secrétaire chargé de la rédaction du procès-verbal, parfois secondé par une commission, était d'effacer toute trace des divisions qui avaient pu se produire en "*dissimulant les opinions individuelles*"²⁸.

Le règlement de convocation des États généraux s'inscrivait dans cette tradition, du moins pour ce qui concerne l'organisation des assemblées, dont la direction était confiée à des présidents commis d'office, juges seigneuriaux, officiers du roi ou échevins... Paris faisait l'objet d'un règlement particulier (28 mars-13 avril 1789) qui dérogeait sur de nombreux points à celui appliqué dans le reste du royaume. L'une des principales différences concernait le cadre dans lequel les électeurs du Tiers-État et de la noblesse — le clergé étant

25. Olivier-Martin (F.), *Les Ordres, les pays, les villes et communautés d'habitants*, Paris, 1988 [1re éd. 1949], p. 129-131.

26. Lassaingne (J.-D.), *Les Assemblées de la noblesse en France aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, 1965.

27. Voir par exemple Pied (E.), *Les Anciens corps d'arts et métiers de Nantes*, Nantes, 1903, 3 vol.

28. Voir Lepointe (G.), "Assemblée du Clergé de France", in *Dictionnaire de droit canonique*, t. 1, col. 1107-1142, notamment 1122.

convoqué sur les lieux de son ministère — étaient appelés à comparaître. Ceux du Tiers n'étaient pas convoqués dans le cadre traditionnel des assemblées corporatives mais dans les assemblées de 60 districts, d'après leur domicile²⁹. Cette mesure, s'ajoutant à l'établissement de conditions censitaires (une capitation de six livres) qui ne faisaient aucune part au statut personnel, contribuait à l'individualisation du vote. Toutefois, le règlement soumettait ces assemblées à des présidents désignés par les autorités municipales et par le Prévôt des marchands. L'autorité de ces présidents fut contestée dès avant le début de la consultation, des brochures circulant pour convaincre les électeurs de désigner eux-mêmes président, secrétaire et "vérificateurs du scrutin", afin d'empêcher toute immixtion du gouvernement dans les opérations électorales. La moitié des districts suivirent ces consignes, les uns en confirmant par un vote le président qui leur avait été imposé (13 districts), les autres (19 districts) en le révoquant³⁰. L'élection du président allait en fait bien au-delà de la volonté d'assurer la liberté des élections. Par elle, les assemblées sortaient des représentations organiques traditionnelles (symbolisées par le président nommé) pour devenir le lieu d'une délibération libre entre des individus égaux où toute obligation est suspendue au consentement des intéressés (celui-ci étant figuré par le président élu).

En assurant leur indépendance et en leur donnant la maîtrise de toutes leurs opérations, l'Assemblée constituante inscrivit dans l'organisation des assemblées électorales le passage de la représentation organique à la représentation contractuelle du corps politique. Présidée avant de se constituer par le plus âgé des électeurs présents, l'assemblée procède à l'élection du président, du secrétaire et de trois scrutateurs ; elle possède seule le pouvoir de faire intervenir la force armée dans le lieu de ses séances ; enfin, elle juge seule de l'admissibilité de ses membres.

Les assemblées, démocratiquement réorganisées en 1789, offraient un certain nombre d'avantages, concernant notamment la régularité des opérations. La publicité du vote, du dépouillement et du recensement des scrutins³¹ constituait la garantie la plus sûre contre les fraudes consistant à rajouter des bulletins dans l'urne ou bien contre la falsification du résultat. Lorsque des électeurs, inquiets de la montée de l'abstention provoquée par la longueur des opérations, proposèrent ici ou là de dissoudre l'assemblée après l'élection des membres du bureau afin que les citoyens puissent retourner à leurs occupations et venir voter au moment qui leur conviendrait le mieux, ils se heurtèrent

29. La noblesse elle-même devait subir dans vingt districts l'épreuve d'élections primaires sans pouvoir comparaître directement à l'assemblée supérieure comme c'était le cas partout ailleurs.

30. Furet (F.), "Les élections de 1789 à Paris. Le Tiers État et la naissance d'une classe dirigeante", in Cremer (A.), *De l'Ancien Régime à la Révolution*, Göttingen, 1978, p. 195-196.

31. Le dépouillement et le recensement se faisaient parfois à voix basse. Ce fut encore le cas en septembre 1792 dans les assemblées du Calvados, de la Charente-Inférieure et de l'Yonne. Dans celle-ci, le recensement à voix basse fut préféré parce que les bulletins étaient dépouillés au fur et à mesure de l'appel nominal afin d'abrégier la durée des élections (AN C 181 n° 83).

à une forte opposition. Plus rien, en effet, ne garantirait dans ce cas la régularité d'opérations soustraites à la surveillance du peuple. Le bureau aurait toute facilité pour truquer le vote comme pour exercer des pressions sur les électeurs qui se présenteraient successivement. Le vote en assemblée, autrement dit en présence du peuple, pouvait ainsi apparaître comme un élément favorable à la liberté des votants, et notamment des plus fragiles, auquel il donnait le courage qui peut-être leur aurait manqué s'ils avaient été isolés, livrés à l'ignorance ou aux hésitations, exposés aux pressions ou aux intrigues, enfin contraints de se prononcer sans le soutien de leurs concitoyens, de leurs "frères", de leur "famille"³². Le vote en assemblée permettait à tous, même les plus faibles, d'exercer leurs droits et d'agir en citoyens, en dépit des pressions, des menaces et des liens de dépendance.

Ici s'opère le glissement qui, d'un élément favorable à la liberté des opinions (à l'égard du seigneur ou du créancier), fait de l'assemblée un instrument de contrôle et de censure des opinions. La contradiction n'est peut-être qu'apparente. La circonscription cantonale, le vote secret et la réorganisation des assemblées visaient à détruire l'ascendant des tuteurs naturels du peuple, non à permettre à ce dernier, trompé, séduit ou corrompu, de rétablir cet ascendant par ses suffrages en votant pour ses anciens "tyrans". La liberté des opinions individuelles s'arrête au point où elle menacerait la liberté du peuple tout entier. Vouloir assurer la liberté des suffrages n'équivalait nullement à admettre la légitimité de divisions portant, non plus seulement sur les personnes, mais sur les principes. Un incident significatif troubla en septembre 1792 les opérations de l'assemblée électorale de l'Ardèche, département dont le climat politique était il est vrai très tendu, quelques semaines après la "conspiration" de Saillans et les assassinats de prêtres réfractaires qui avaient suivi. Lors du dépouillement du premier scrutin, on recensa un bulletin en faveur du comte d'Artois : "*à l'instant, assure le procès-verbal, des cris d'indignation se sont fait entendre de toutes les parties de la salle, les motions sur les moyens de connaître le traître, le parjure qui a ainsi osé compromettre les principes de l'assemblée et profaner le scrutin en y mêlant le nom d'un ennemi de la patrie, se sont succédées rapidement.*" Le vote était si peu secret que le coupable, un certain Daizac, juge de paix du canton de Thueyts, fut bientôt identifié et contraint de prendre la fuite pour éviter un sort peu enviable³³. Comme le montre cet exemple, par son caractère singulier même, les divisions acceptables sont celles qui s'inscrivent à l'intérieur d'un cercle d'étendue variable, selon la conjoncture du moment, dont les limites sont tracées par le serment d'orthodoxie politique exigé des votants à l'ouverture de l'assemblée : certes on se divise, mais entre soi.

32. Voir l'Instruction du 8 janvier 1790 sur les élections [Duvergier (J.-B.), *op. cit.*, t. 1, p. 78].

33. AN C 178 n° 6 ; Jolivet (C.), *La Révolution dans l'Ardèche*, Largentière, 1930, p. 328-330.

L'élargissement de la circonscription de base libérait les citoyens de l'ascendant de leurs tuteurs naturels mais sans pour autant les émanciper de toute influence. Le principe des assemblées cantonales conduisait à substituer au contrôle social traditionnel un contrôle politique exercé sur des votants parfois peu sûrs, notamment lorsqu'il s'agissait de ruraux, par les militants et par les fonctionnaires du nouveau régime. Le vote en assemblée apparut bientôt — ce qui explique son maintien, mais non son adoption initiale — comme une protection contre les effets indésirables du suffrage universel. Un incident significatif se produisit au début de l'an III, lorsque Jacques-Vincent Delacroix, l'éditeur du *Spectateur Français*, agacé par les palabres sur la constitution qui convenait le mieux à la France, proposa un moyen permettant aux citoyens d'exprimer réellement leurs préférences sur la forme du gouvernement, monarchique ou républicain. Pour y parvenir, il convenait, selon lui, de renoncer à voter en assemblée : *“Chaque citoyen [...] passera dans une chambre particulière divisée en plusieurs cases, où il écrira sans être vu”* ; son vœu exprimé, *“il pliera le papier, y imprimera le cachet national, et ira déposer son scrutin dans une boîte fermée”*. Cette individualisation réelle du vote par la mise en place d'isoloirs n'était pas sans danger. Dans son article rédigé sous la forme d'un dialogue, Delacroix faisait alors intervenir un Thermidorien : *“Je conçois votre plan, disait celui-ci ; mais il me semble, malgré sa simplicité, entraîner de grands inconvénients. [...] Si par hasard le vœu de la nation était contre la république ! S'il allait faire revivre cette constitution de 1791 que nous avons anéantie !”*³⁴. L'issue d'une telle consultation était si peu douteuse que Delacroix fut aussitôt accusé de faire l'apologie du royalisme, arrêté et renvoyé devant le Tribunal révolutionnaire, heureusement devenu très clément. C'est seulement en l'an IX que le principe du vote en assemblée fut remis en cause par la loi sur la formation des listes d'éligibilité prévues par la Constitution de l'an VIII. Désormais, les citoyens de chaque commune devaient être divisés par centaines, chacune d'entre elles étant appelée à se rendre dans un bureau de vote ouvert durant quinze jours. Commentant cette loi, Roederer écrivit : *“On voit que dans ce système, nul ne sera obligé de sortir de sa municipalité, même de son quartier, pour voter ; ni assujetti à un jour et à une heure fixes ; ni exposé à l'aspect fâcheux d'un ennemi, ou aux captations d'un intrigant ; ni condamné à aucune dépense extraordinaire. Point de temps ni d'argent à perdre, point d'opposition à endurer, ni d'influence à éviter”*³⁵. Progrès significatif quant aux procédures électorales, mais qui arrivait au moment où justement il ne s'agissait plus vraiment d'élire, mais seulement de proposer des listes de candidats aux diverses fonctions qui seraient ensuite élus par le gouvernement. Le peuple étant écarté de la prise de décision, le vote individuel ne comportait plus aucun danger.

34. Delacroix (J.-V.), *Le Spectateur français pendant le Gouvernement révolutionnaire*, Paris, An III [1795], p. 232-238.

35. Roederer (P.-L.), *Mémoires d'Economie publique, de morale et de politique*, Paris, 1799-1801, 2 tomes en 1 vol., t. 2, n° 1, p. 7.

IV - LE RETOUR AU VOTE À HAUTE VOIX (1792-1793)

Le retour à la pratique du vote à haute voix après le 10 août 1792 ne modifia pas en profondeur la physionomie des élections. La publicité faisait déjà partie intégrante du système. Boissy d'Anglas se trompe en attribuant aux Jacobins l'entière responsabilité de l'abandon du vote secret : les bénéficiaires du retour à la pratique du vote à haute voix n'en avaient pas été les initiateurs. Ce sont les Girondins qui incitèrent alors, pour des raisons assez mystérieuses, les assemblées à rejeter le vote par bulletins écrits et secrets institué en 1789³⁶. Condorcet avait précédé cette initiative en donnant en exemple la procédure adoptée par la Législative le 11 août pour élire les membres du Conseil exécutif provisoire. L'Assemblée, écrit Condorcet, était soucieuse de démontrer qu'elle n'avait pas cherché, en exerçant un droit qui appartenait à la nation — l'élection des ministres —, “à servir des vues ambitieuses et personnelles ; elle a décrété que l'élection se ferait à haute voix, que chacun de ses membres prononcerait son choix devant la représentation nationale, devant les citoyens nombreux qui assistent à ses séances. Elle a voulu que chacun de ses membres eût pour juges ses collègues, le public pour témoin, et qu'il réponde de son choix à la nation entière”³⁷.

L'abandon par le corps législatif du vote secret usité depuis 1789 lorsqu'il s'agissait d'élire le président ou les comités de l'Assemblée, et non d'adopter une motion ou un décret, s'inscrivait dans le droit fil du décret adopté le 1^{er} juillet : celui-ci avait ordonné la publicité des séances des directoires de district, mais surtout des directoires de département qui s'étaient signalés par leur opposition à la journée du 20 juin. L'extension de la publicité des séances et des opinions à l'ensemble des organes dépositaires de l'autorité collective, célébrée comme un rempart contre l'usurpation, ne concernait pas l'exercice de la citoyenneté, et le 10 puis le 17 août, la Législative prescrivit aux assemblées primaires de la capitale d'élire “suivant les formes ordinaires”, donc par bulletins, de nouveaux juges de paix et les jurés du tribunal criminel extraordinaire destiné à punir “les crimes du 10 août”³⁸. Les Jacobins ne semblent pas avoir davantage eu l'intention d'imposer le vote à haute voix dans les assemblées primaires convoquées le 27 août pour renouveler le collège électoral du second degré. N'ayant pu obtenir que les députés à la Convention fussent nommés directement par les assemblées primaires, ils demandèrent par l'intermédiaire de plusieurs sections que les électeurs du second degré votent à haute voix et en présence du public, afin d'être mis dans l'impossibilité de tra-

36. Dans *La Sentinelle* du 21 août 1792, Jean-Baptiste Louvet appelait de ses vœux “un grand changement dans la manière de recueillir les suffrages [...]. Voulez-vous déjouer beaucoup d'intrigues et purifier les élections ? Arrêtez qu'elles ne se feroient plus dans le mystère ; arrêtez qu'on n'écrira plus ; arrêtez que chacun dira hautement : “Je m'appelle un tel et je nomme un tel”. Voilà le scrutin digne des hommes libres” (*La Sentinelle*, n° 52).

37. Condorcet, *Exposition des motifs d'après lesquels l'Assemblée nationale a proclamé la convocation d'une Convention nationale, et prononcé la suspension du pouvoir exécutif dans les mains du roi* [13 août 1792] (AP, t. 48, p. 94-98).

38. Duvergier (J.-B.), *op. cit.*, t. 4, p. 293 (décret du 10 août ordonnant le renouvellement des juges de paix), p. 317-318 (sur la formation du tribunal criminel extraordinaire).

hir les intérêts de leurs commettants. La Commune adhéra aussitôt à ces arrêtés au nom des 48 sections et prescrivit aux citoyens d'ordonner à leurs grands électeurs de voter publiquement³⁹. Mais les assemblées primaires outrepassèrent ces consignes, et invoquant l'article publié par Louvet dans *La Sentinelle*, adoptèrent "la voie du scrutin des hommes libres, ou plutôt par appel nominal à haute et intelligible voix"⁴⁰.

Les départements furent moins réceptifs à la nécessité de "purifier les élections" et aux discours vantant le mâle courage dont tout bon républicain devait faire preuve en se prononçant sous le regard de ses concitoyens assemblés. 12 assemblées électorales⁴¹, sur 82, choisirent d'élire les Conventionnels à haute voix, en se référant pour la plupart à l'article de Louvet. Succès mitigé, d'autant plus que la majorité des assemblées n'évoquèrent même pas cette question. Lors des élections à la Convention, le vote à haute voix resta un phénomène essentiellement parisien. C'est en 1793 que sa pratique se généralisa, après le retour momentané au vote secret lors du renouvellement des autorités locales en décembre 1792, pour évoluer rapidement vers des formes plus sommaires encore — vote par assis ou levés, vote par acclamation — mais plus efficaces pour éliminer toute forme d'opposition⁴².

Les commissaires des sections parisiennes réunis le 3 octobre 1792 pour réclamer par une pétition l'élection à haute voix du nouveau maire — Pétion, élu à la Convention, avait donné sa démission le 17 septembre —, donnèrent un bon résumé des arguments invariablement invoqués en faveur du vote à haute voix : "La publicité des choix, écrivaient-ils, déjoue l'intrigue et la cabale que le secret du scrutin favorise et protège ; chaque votant par son choix donne à ses concitoyens assemblés un témoignage public de son civisme, et la multiplicité des suffrages donnés à un même citoyen entraîne jusques à celui qui dans le secret oserait faire un choix dangereux"⁴³. La publicité des votes honore le citoyen sincère et vertueux, protège le faible et contraint le méchant, l'ennemi du peuple, à taire ses opinions. L'éloge du vote à haute voix comme convenant au caractère des vrais citoyens s'inspirait de Rousseau. Ce dernier donnait de l'adoption du vote secret dans la République romaine une

39. Ces divers arrêtés sont reproduits dans Charavay (E.), ed., *Assemblée électorale de Paris*, 2 septembre 1792-17 frimaire an II, Paris, 1905, p. IV-V.

40. Procès-verbal de l'assemblée de la section du Louvre (AN B¹ 14).

41. Bouches-du-Rhône, Cantal, Charente, Corrèze, Drôme, Gers, Hérault, Lot, Oise, Hautes-Pyrénées, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise.

42. Voir Soboul (A.), *Les Sans-Culottes parisiens de l'an II. Mouvement populaire et gouvernement révolutionnaire (1793-1794)*, Paris, 1968, p. 137-140. Il faut souligner que la Convention elle-même resta divisée sur ce sujet. Lorsque Hérault de Séchelles, présentant après le 2 juin 1793 son projet de constitution, se prononça en faveur de la méthode du scrutin signé, il se heurta à une opposition (Réal, Ducos) suffisamment forte pour que Danton, avec l'appui comme toujours décisif de Barère, fasse adopté une solution de compromis, dont on peut se demander ce qu'elle pouvait signifier dans la pratique, laissant à chaque électeur la possibilité de se prononcer à haute voix ou par un bulletin secret (Réimpression de *l'ancien Moniteur*, Paris, 1863-1870, 32 vol., t. 16, p. 626-627, et article 16 de la Constitution du 24 juin 1793).

43. AN C 237 n° 238, pièce 16.

interprétation exactement inverse de celles de Cicéron et Montesquieu. Loin d'avoir précipité la ruine de l'État, les lois tabellaires en auraient même retardé l'époque, si elles avaient été adoptées plus tôt. L'erreur, selon Rousseau, fut d'avoir trop longtemps cherché à conserver des formes politiques (le vote public) établies dans un temps où les mœurs du peuple étaient pures bien après qu'elles se fussent corrompues : *“Comme le régime des gens sains n'est pas propre aux malades, il ne faut pas vouloir gouverner un peuple corrompu par les mêmes lois qui conviennent à un bon peuple”*⁴⁴. Le vote secret institué en 1789, alors révolutionnaire, fit l'objet d'une réévaluation liée plus généralement à celle de la période 1789-1792. Tout comme celle-ci était rejetée dans les ténèbres d'un passé “gothique”, le vote secret fut accusé d'avoir, en isolant et en séparant les individus de la masse du peuple, contribué à retarder la “régénération” de ce dernier. Le vote public, dont la praticabilité était liée chez Rousseau à la réunion des qualités propres à des citoyens, apparut aux révolutionnaires de 1792-1793 comme le moyen d'élever à la dignité de citoyens des Français que le vote secret encourageait depuis trois ans à cultiver l'absence de fierté, de franchise et la dissimulation caractéristiques d'un peuple de sujets.

Le vote à haute voix, appui des faibles et épouvante des ennemis du peuple : en exposant chaque citoyen à la censure de ses pairs, il fait obstacle aux mauvaises majorités que le scrutin secret favorise en permettant aux “intrigants” d'entreprendre les électeurs un par un avant le vote pour les séduire, les tromper ou les menacer, avec d'autant plus d'efficacité que les votants sont plus isolés. Le discours tenu en 1792 et 1793 pour justifier l'adoption du vote à haute voix ne contenait aucun élément jusqu'alors inédit. Le vote en assemblée était réputé rassurer les citoyens les plus exposés aux influences extérieures et inciter le méchant à bien se conduire, même si l'on votait par bulletins. Aussi le retour au vote public ne constitue pas une rupture dans les us et coutumes électoraux de cette époque. Il rend seulement manifeste ce qui était implicite dans l'organisation d'un vote secret en assemblée : la méfiance à l'égard de l'arithmétique du suffrage. On invoque donc à tort le vote à haute voix pour démontrer que les élections à la Convention nationale ne furent ni libres ni démocratiques dans leur déroulement. Elles ne le furent en fait ni plus ni moins que les précédentes consultations et celles qui suivirent. L'élément déterminant le résultat final n'est pas le vote à haute voix, par opposition au vote secret, mais la possibilité de peser sur les opinions individuelles offerte par la réunion des électeurs en assemblées, et surtout l'épuration préalable du corps électoral au moyen du serment politique exigé depuis 1790. Scrutin public ou secret, il n'y a pas de votes d'opposition, pour la bonne et simple raison que les assemblées ont été épurées des éventuels opposants, à l'exception de ceux, toujours très rares, qui choisissaient de se parjurer afin de participer aux opérations.

44. *Du contrat social*, Livre IV, chapitre 4.

Cette caractéristique des élections révolutionnaires commande d'apprécier le problème de la liberté des élections d'une façon nuancée. Le vote n'est pas libre, si l'on entend par "liberté" la possibilité de se prononcer, non seulement en faveur de candidats ouvertement hostiles aux principes de la Révolution, mais également en faveur des anciens responsables politiques révolutionnaires écartés du pouvoir. En septembre 1792, on ne peut voter ni pour le comte d'Artois, ni pour les Feuillants. L'assemblée électorale du Loiret, qui avait élu en 1791 deux homonymes à la Législative, Louis Genty, procureur du district d'Orléans et Michel Gentil, administrateur du département, rappela aux électeurs qu'il devaient prendre garde en remplissant leurs bulletins d'écrire "Gentil" et non "Genty", puisque ce dernier s'étant mal conduit dans l'exercice de ses fonctions, "*aucun bulletin ne pouvait l'avoir pour objet*"⁴⁵. La seule compétition possible se déroule à l'intérieur du cercle prédéfini par les conditions d'orthodoxie : elle met aux prises des concurrents appartenant (ou rattachés) aux différentes factions qui se partagent le pouvoir à ce moment précis. Les élections révolutionnaires engendrent un résultat traduisant l'unanimité du corps politique épuré ; elles matérialisent, que le scrutin soit secret ou public, l'unité fondamentale du peuple, excluant l'expression de toute différence incompatible avec l'intérêt nécessairement un du peuple-un.

* * *

Envisagé à partir des seuls textes législatifs, le vote constitue le moyen pour la nation d'énoncer sa volonté, volonté collective qui résulte de l'agrégation des volontés émises par les citoyens au titre de la portion de souveraineté qui les définit. Chaque élection met ainsi en scène deux acteurs : la nation (envisagée comme un tout) et le citoyen. Elle possède une double dimension, collective puisque c'est la nation qui exprime sa volonté, individuelle puisque chaque citoyen concourt à ce résultat. La validité du résultat dépend, conformément à une conception classique au XVIII^e siècle, du strict respect du postulat individualiste sous-jacent à l'idée de volonté générale. Il importe avant tout que chaque volonté particulière soit le résultat, pour reprendre la célèbre formule de Diderot, d'un "*acte pur de l'entendement qui raisonne dans le silence des passions*". La dimension individuelle doit ainsi commander le dispositif technique du vote.

45. AN C 179 n° 43. Dans les Basses-Pyrénées, Armand Lostalot, ancien juge du tribunal de Pau (1790-1791) élu à l'Assemblée législative, fut déclaré inéligible à la Convention à la demande du club jacobin de Bagnères-de-Bigorre : "*l'âme et la conduite également lâche et inique du personnage Lostalot [...] justifie ce que l'opinion avait toujours pensé de lui, et doit accabler de regrets ceux qui concoururent [en 1791] à la brigade de sa députation [souligné par moi] ; le mépris de cet homme, sa séparation totale de la famille française, sont les sentiments qu'il mérite et les seuls que la Société lui voue*" [cité par Annat (J.), *Les Sociétés populaires*, Pau, 1940, p. 344 note 2 ; AN C 180 n° 64].

Mais pour saisir l'ensemble des données du problème, il convient de sortir du double cadre intellectuel et juridique. Le citoyen n'est pas seulement l'individu défini par ses droits ; il est aussi, et peut-être surtout, l'élément d'une collectivité, d'une nation née de la destruction de la société d'Ancien Régime. Aussi, voter n'est pas simplement pour le citoyen un acte politique défini par la Constitution : c'est encore un acte civique, ou social. En se rendant à l'assemblée, il réaffirme son appartenance à la nation, il accomplit un acte d'intégration politique à la collectivité. Mais en allant voter, il fait plus que cela. Assemblé avec ses concitoyens, il éprouve cette appartenance, au sens le plus fort et le plus matériel du terme, il peut la constater : le vote est un acte d'inclusion sociale. Aussi les élections sont-elles entourées d'un cérémonial (déplacement en groupe jusqu'au chef-lieu du canton, réception de députations, célébration d'une messe, cérémonies patriotiques) qui renforcent la dimension publique du vote et, à travers elle, contribuent à donner un visage, une consistance matérielle à l'idée (juridiquement) abstraite de nation. Dans ce sens, le vote appartient au registre des pratiques collectives de la Révolution : prestations solennelles et collectives du serment, fêtes civiques, service dans les rangs de la garde nationale. Avec ce dernier, le vote constitue le moment privilégié où chacun devient et se reconnaît citoyen, indépendamment de son statut social (en laissant de côté la question des qualifications censitaires exigées jusqu'en 1792 pour exercer les droits de citoyen).

Si la doctrine strictement individualiste de la représentation conduit à privilégier la question de l'indépendance des votants, donc à rechercher les moyens techniques permettant d'assurer au mieux l'exercice autonome et séparé du jugement, l'imaginaire qui entoure l'idée de nation, par lequel la citoyenneté s'exprime d'abord dans la participation à une communauté visible, explique l'attachement spontané des révolutionnaires pour des formes de participation (le vote en assemblée) dont ils avaient hérité, mais qui compromettaient leurs efforts simultanés pour matérialiser la figure de l'individu-citoyen. Le titulaire du droit de suffrage est juridiquement le citoyen, mais l'acteur concret du vote est le peuple. Aussi le système électif, témoin de cette tension, a-t-il toujours été le maillon le plus faible de l'édifice politique construit à partir de 1789 : la césure (même limitée) qu'il opérât entre dimension publique et dimension privée, les possibilités (même réduites) qu'il offrait à l'expression des divisions, expliquent pour une large part la fragilité qui fut la sienne dans une époque dont les passions dominantes étaient l'obsession de la transparence et la quête de l'unanimité.