

La délimitation de la citoyenneté en Côte-d'Or d'après le droit électoral de la II^e République

Anne GIROLLET

Introduction

La citoyenneté et le droit de vote

Le citoyen est considéré comme une personne membre d'un État, ayant des droits et des devoirs civils et politiques. Il entend participer à la vie de la société. Or l'exercice du droit de vote lui octroie un certain pouvoir de décision dans la direction du pays. Ainsi, un des éléments essentiels de la citoyenneté réside dans cette participation à la vie politique. La Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dispose dans son article 6 que la « loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation ».

Le droit de vote est un pouvoir important, aussi a-t-il été l'objet de nombreuses discussions et réformes. Il connut bien des oscillations jusqu'à une réelle application du suffrage universel direct (masculin) sous la II^e République.

Le décret du 22 décembre 1789 met en place le vote à double degré, et sépare les citoyens actifs des citoyens passifs. Le droit de vote ne s'appréhende pas comme un droit de citoyen, mais plutôt comme une fonction. Le décret du 11 août 1792 instaure le suffrage universel masculin, mais maintient le double degré et exclut toujours les domestiques. La Constitution de l'an I proclame le suffrage universel masculin, mais elle ne sera jamais appliquée et on revient au suffrage censitaire et indirect. Sous l'Empire, on fait parfois référence au suffrage universel, mais il s'agit en fait de la pratique du plébiscite et des

élections à plusieurs degrés. Le décret du 17 janvier 1806 accorde le droit de vote aux domestiques, mais il reste purement formel. La Restauration et la Monarchie de Juillet se basent sur le vote censitaire. Lors de la campagne des banquets, on réclame l'abaissement du cens. Cependant Ledru-Rollin, un des chefs de la réforme électorale, lutte pour le suffrage universel. « La monarchie n'est pas seulement récusée en tant que forme politique ; elle est aussi dénoncée comme forme sociale. De là procède la véritable réinvention de l'idée républicaine qui s'opère en 1848. La république du suffrage universel qui voit alors le jour n'est pas dans le prolongement direct de la république de Condorcet ou de la république vengeresse de Robespierre. Elle s'inscrit dans une appréhension nouvelle des rapports entre le social et le politique »¹.

Le droit de vote n'est plus appréhendé uniquement comme un droit politique, mais aussi comme une expression du peuple pour une participation active à la vie de la société, c'est une revendication sociale. Le suffrage devient donc une des caractéristiques essentielles de la citoyenneté. La République est proclamée dès le 24 février 1848 et le Parti montagnard prend sa place dans la sphère du pouvoir. Il est incarné notamment par Ledru-Rollin, Victor Hugo, Lammenais, Leroux et Michel (de Bourges). Mais la révolution se radicalisant subit, pendant les Journées de Juin, la répression de Cavaignac.

Lors de l'élection présidentielle, le peuple, ne prêtant plus sa confiance à l'Assemblée qui a autorisé cette répression, élit Louis-Napoléon Bonaparte président de la République. Cette méfiance se maintient également aux législatives d'avril 1849, où le parti conservateur remporte la majorité des sièges : il incarne l'ordre. Cependant, la crise économique ne se résorbant pas, elle amorce le déclin du parti conservateur. Aux premières élections de 1850, le parti républicain et surtout montagnard reconquiert des sièges. Et c'est dans ce contexte que la peur du péril social resurgit. Il s'agit d'éliminer tous les électeurs susceptibles d'adhérer au parti qui ose poser la question sociale. Le gouvernement en place propose alors un projet de loi électorale qui impose, entre autres, la condition de trois ans de domicile. Le ministre de l'Intérieur, Baroche², lors du dépôt du projet à l'Assemblée³, demande la procédure d'urgence, invoquant la situation grave du pays.

1. P. ROSANVALLON, « La république du suffrage universel », dans *Le siècle de l'avènement républicain*, sous la dir. de F. FURET et M. OZOUF, Paris, 1993, p. 377.

2. Siégeant à gauche à la Chambre des députés, il fut un promoteur de l'agitation des banquets réformistes, cependant il fera partie de la droite sous la II^e République.

3. *Le Moniteur Universel* (= MU), jeudi 9 mai 1850, p. 1575-1577.

Les procès d'intentions déferlent. Mais dans le domaine du droit, la question soulevée est celle de l'inconstitutionnalité du projet, puisqu'il exclut du suffrage environ 30 % de la population. Michel (de Bourges)⁴ notamment, s'insurge contre ce projet : « Or dire à un peuple : Je vous retire votre droit, au moment où vous l'exercez suivant la règle ; je dis que c'est violer plus que sa personne, c'est violer sa conscience, l'intimité de sa conscience [...]. L'attachement du peuple à la constitution et à la République est le crime que la loi veut châtier. Eh bien, cette loi, après tout, à l'heure qu'il est, je n'ai pas mission de l'examiner à fond, ce n'est pas mon but ; mais j'examine si, en ce moment, vous pouvez, sans violer l'esprit de la constitution, soustraire ce projet de loi à l'épreuve de la triple lecture »⁵. Il termine en rappelant qu'une procédure d'urgence doit pouvoir se justifier.

Charles Lagrange continue en ces termes : « Quel moment choisit-on pour venir nous présenter un projet de loi qui soulève toutes les passions bonnes et mauvaises du pays ? Celui où deux élections consécutives ayant donné le triomphe à la démocratie ont prouvé par les actes tout pacifiques qui les ont confirmées, que le peuple était parfaitement mûr pour la liberté et pour le suffrage universel [... La loi] vole le suffrage universel dans la poche de presque tous les ouvriers, dans la poche de presque tous les travailleurs, dans la poche de presque tous les employés, dans la poche de presque tous les artistes, dans la poche de la plupart des paysans. C'est un crime, et un crime d'autant plus odieux, que c'est un crime honteux, parce qu'il est lâche [...]. Je m'oppose de toutes mes forces à la loi, c'est-à-dire à la guerre civile »⁶. Flotte⁷, dans la même séance, renchérit : « Vous devez le sentir, la loi électorale vous a donné votre droit, votre puissance ; il ne vous appartient si la nécessité vous en est démontrée, de toucher à cette puissance, au principe même par lequel vous vivez, qu'avec la grande réflexion, qu'avec la plus grande sagesse. Tel ne serait pas le caractère d'une déclaration d'urgence. Mais il y a plus, dans un pays républicain, les lois électorales touchent à la souveraineté même, et de cette souveraineté découlent toutes les institutions, tous les droits. Ainsi tous les droits personnels se trouvent ici mis en cause ».

L'Assemblée déclare malgré tout l'urgence sur le scrutin de division. La délibération sur la loi électorale sera plus une discussion générale qu'une discussion article par article, le gouvernement disposant d'une large majorité

4. Montagnard.

5. MU, 9 mai 1850, p. 1577.

6. MU, 22 mai 1850, séance du 21, p. 1759-1760.

7. Parti républicain.

à l'Assemblée. La loi est votée le 31 mai 1850 et exclut 30 % des électeurs français, 60 % à Paris.

La II^e République est souvent qualifiée d'utopique, aussi a-t-elle été longtemps délaissée parce qu'elle n'a pas toujours su être à la hauteur de ses espoirs. Mais elle est celle qui abolit l'esclavage, la peine de mort en matière politique et surtout, parmi d'autres réformes, elle est celle qui institua le suffrage universel masculin. Les hésitations avancées concernant les domestiques et les noirs affranchis ont été vite écartées. « Le suffrage universel n'est pas tant appréhendé comme une technique du pouvoir que comme une sorte de sacrement de l'unité sociale »⁸. Le nombre des électeurs, en France, se monte alors à plus de 8 millions avant la loi de 1850 qui prétendait moraliser le vote en éliminant la « vile multitude » du suffrage, selon l'expression de Thiers⁹. Cependant cette loi n'eut pas le temps d'être appliquée à des élections nationales, Napoléon III restaurant après son coup d'État le suffrage universel, mais de manière dénaturée notamment par les candidatures officielles.

Ainsi, cette République, qui avait commencé comme l'apprentissage du suffrage universel, de la liberté et peut-être du socialisme, s'achevait sur la défaite [...] ¹⁰.

Le contexte historique en Côte-d'Or

Sous la Monarchie censitaire, le parti conservateur est solidement implanté en Côte-d'Or. Avec une démographie croissante dans le département (de 375 à 400 000 habitants) se développent l'industrie métallurgique et les grands travaux sur les voies de communication terrestres, fluviales et ferroviaires. L'agriculture révèle une paysannerie pauvre. Cependant la qualité de la vie urbaine et l'instruction primaire s'améliorent. « Finalement, lorsque vient le suffrage universel, l'ignorance a considérablement reculé en Côte-d'Or et l'analphabétisme est devenu un phénomène résiduel »¹¹. Mais la crise est bien présente, les hommes la ressentent de façon plus oppressante et injuste. On dénonce une « solidarité entre le gouvernement et les accapa-

8. P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, 1992, p. 286.

9. MU, 25 mai 1850, séance du 24, p. 1805.

10. C. NICOLET, *L'idée républicaine en France (1789-1924)*, Paris, 1995, p. 145.

11. P. PALAU, *Histoire du département de la Côte-d'Or*, Dijon-Quetigny, 1978, p. 91.

reurs »¹². Les théories socialistes prennent ainsi de l'ampleur, une expérience fouriériste sera d'ailleurs tentée de 1841 à 1846 dans l'abbaye de Cîteaux. En juillet 1846, de graves incidents surviennent dans le tunnel de Blaisy (les ouvriers manifestaient contre l'embauche de travailleurs piémontais). Lors de diverses manifestations, la tension augmente ; Napoléon est considéré comme un ennemi de la liberté, Guizot est dénoncé, et Ledru-Rollin gagne en popularité.

L'avènement de la II^e République est marquée par les luttes du peuple, à Paris comme en Province. La Côte-d'Or est un département qui prend ainsi part aux combats pour le suffrage comme pour la question sociale, d'autant plus que la participation politique y est généralement très forte. La Révolution de 1848 amène au pouvoir plusieurs Bourguignons : Lamartine, Marie, Carnot et Quinet à l'Assemblée constituante, où « il se montr[e] le champion de la politique avancée »¹³. Demontry est nommé commissaire extraordinaire en Côte-d'Or et Hernoux maire de Dijon. L'administration et la magistrature sont épurées. Le suffrage universel est proclamé les 4 et 5 mars 1848. C'est l'euphorie.

Cependant la moitié de la population active, dont les trois quarts sont des ruraux, est au chômage ou en situation de vagabondage. Les ouvriers expriment leur mécontentement même s'ils sont peu nombreux, sauf à Montbard où sont implantées d'importantes forges, et à Blaisy (1 500 ouvriers) ainsi que tout le long du chemin de fer¹⁴. Une pétition est déposée pour l'application de la législation du travail du 15 mars 1848, des troubles éclatent à Blaisy, l'impôt sur les boissons est contesté. En juin, c'est l'insurrection, des barricades sont montées à Dijon. Petetin remplacera Morel (Demontry élu lui cède sa place). Une certaine volonté d'ordre resurgit. Aux élections municipales et cantonales, la réaction l'emporte à Dijon (18 élus sur 27), et surtout à Châtillon. Dans les autres communes la tendance républicaine maintient son résultat. Des manifestations pour les insurgés de Juin sont organisées. Le courant démocrate-socialiste réussit à se glisser en Côte-d'Or.

Néanmoins, les élections présidentielles révéleront à nouveau cette même volonté de sécurité. Le parti de l'ordre est majoritaire dans le département, cependant Louis-Napoléon Bonaparte n'obtient qu'un résultat inférieur à sa moyenne nationale (73,4 % : 65 % pour l'arrondissement de Beaune

12. *Idem*, p. 99.

13. A. KLEINCLAUSZ, *Histoire de la Bourgogne*, Genève, 1976, p. 406.

14. J.-B. BRANDÉHO, *La formation de l'opinion publique en Côte-d'Or sous la II^e République*, Dijon, Diplôme d'Histoire contemporaine, 1961, p. 9.

par exemple, mais 89 % pour celui de Châtillon)¹⁵. Aux élections législatives du 13 mai 1849, les modérés sont écrasés, seuls deux démocrates-socialistes sont élus. Or la crise économique rappelle prestement la question sociale, d'autant plus que la répression continue d'être active, notamment par les lois censurant la presse ; les républicains l'emportent aux élections municipales d'avril 1850. La loi du 31 mai 1850 n'exclut qu'environ 10 % des électeurs en Côte-d'Or selon P. Palau. Les calculs effectués d'après les Archives départementales révèlent la minimisation de ce chiffre. Mais quel que soit le nombre précis, la Côte-d'Or témoigne d'une originalité, c'est un des départements qui a le moins subi l'exclusion électorale provoquée par la loi du 31 mai, puisque sa population était essentiellement rurale. L'évaluation de cette exclusion s'avère difficile, les données trouvées étant souvent incohérents. En essayant de les recouper, nous pouvons constater la fragilité des statistiques et réaffirmer le caractère décisif d'une vérification rigoureuse, en allant directement aux sources. En outre, l'étude des Archives départementales permet de cerner l'état d'esprit de l'époque, notamment à travers les circulaires et les correspondances, confidentielles ou non.

Le combat pour le suffrage universel était un appel à une pleine participation à la vie politique et sociale. Tous les citoyens devaient pouvoir voter, sans distinction d'origine ni de richesse. Mais la revendication ne suffit pas. Que la loi du 31 mai 1850 ait été appliquée ou non au niveau national, elle montre à quel point le suffrage universel peut être détourné dans son application.

I. La revendication du suffrage universel direct ou l'espérance d'une citoyenneté politique et sociale

L'espérance d'une pleine intégration sociale se traduit dès le 4 mars 1848 par l'adoption par le Gouvernement provisoire des « principes généraux du décret qui va être rendu : [...] Que le suffrage serait direct et universel sans aucune condition de cens ; [...] Que tous les Français âgés de vingt et un ans seraient électeurs [...] ; Que le scrutin serait secret »¹⁶. Le 5 mars 1848, le Gouvernement provisoire décrète que « sont électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans, résidant dans la commune depuis six mois, et non judiciairement privés ou suspendus de l'exercice des droits civiques »¹⁷.

15. P. PALAU, *op. cit.*, p. 108.

16. MU, 5 mars 1848, p. 543.

17. MU, 6 mars 1848, p. 549.

Ces dispositions ont pour but de faire participer à la vie politique tous les citoyens, sans condition de cens, ni d'appartenance de classe. Le droit de vote est un corollaire du droit de cité, et de la jouissance des droits civils et politiques.

A — LE DROIT DE VOTE, COROLLAIRE DU DROIT DE CITÉ

Dans la perspective de l'universalité du droit de suffrage, le Gouvernement provisoire, puis le législateur par la loi du 15 mars 1849, ont exigé une faible durée de domicile. Cette disposition permettait à tous les Français de voter, même à ceux qui, notamment pour des raisons professionnelles, étaient amenés à déménager souvent. Toujours dans la même optique, les exclusions d'office de certains résidents en France ont été limitées.

1. *La limitation des exclusions d'office*

Seules trois catégories sont exclues d'office : les étrangers non naturalisés, les femmes et les mineurs. Dans un rapport au président de la République¹⁸ du 25 août 1849, le ministre de la Justice révèle par ses propos (certes dans le contexte du régime de la protection des incapables), l'état d'esprit du législateur : « La jouissance des droits civils appartient à tous les Français ; mais l'exercice personnel de ces droits a dû être suspendu ou modifié à l'égard des personnes qui, à raison de leur âge, de la faiblesse de leur intelligence, ou de leur position relative sont hors d'état d'agir pour elles-mêmes, ou pourraient compromettre leurs intérêts et ceux des tiers : tels sont les mineurs, les interdits, les femmes mariées et généralement tous ceux qu'on peut classer sous la qualification d'incapables, parce qu'ils sont privés en tout ou en partie de la capacité nécessaire pour contracter ».

Seuls les Français, ou les naturalisés français, peuvent voter. Dans la circulaire du 12 mars 1849, le ministre de l'Intérieur (Ledru-Rollin) précise aux commissaires du Gouvernement provisoire : « Veuillez faire remarquer aux maires que les étrangers qui sont seulement admis à jouir en France de droits civils, conformément à l'art. 13 du Code civil, ne possèdent pas pour cela la qualité de citoyen français ; ils ne peuvent donc être inscrits comme électeurs, lors même qu'en vertu de la faculté accordée par l'art. 10 de la loi du 22 mars 1831, ils auraient été portés sur les contrôles de la

18. MU, 26 août 1849, p. 2779.

garde nationale »¹⁹. La loi²⁰ sur la naturalisation et le séjour des étrangers du 3 décembre 1849 exige que le président de la République statue sur la demande après enquête du gouvernement sur la moralité du requérant, avec l'avis favorable du Conseil d'État. L'autorisation de domicile en France doit être accordée après l'âge de 21 ans. La naturalisation n'est possible qu'après 10 ans de résidence à partir de l'autorisation, autorisation pouvant toujours être révoquée avant la naturalisation.

En suivant la logique du rapport du ministre de la Justice, on pourrait déduire que les femmes célibataires devraient avoir le droit de vote. Victor Considérant²¹ avait proposé à la Commission de la constitution d'admettre les femmes dans la sphère de l'électorat. Cependant l'exclusion des femmes apparaissait comme évidente, elle n'a jamais été remise en cause lors des délibérations des lois électorales de la II^e République. Les femmes devaient rester cantonnées dans leur rôle domestique.

Les citoyens de moins de vingt et un ans ne peuvent être électeurs. L'âge est apprécié par rapport au jour de l'élection, (à celui de clôture des listes dans la loi du 31 mai 1850). Les émancipés de 18 ans n'ont pas accès au droit de vote.

Contrairement aux constitutions postrévolutionnaires, la Constitution de 1848 s'est refusée d'exclure les domestiques et serviteurs à gages. Par contre, le décret du 7 août 1848²², relatif à la composition du jury, exclut ceux-ci de la liste des jurés. Dérodé²³, lors de la discussion du projet²⁴, estima cette disposition contraire au principe d'égalité, et qu'il s'agissait d'une incapacité infamante, parce que c'était les assimiler à des condamnés. Leroux rétorqua par l'argument classique de l'indépendance excessive des domestiques et des serviteurs à gage vis-à-vis du maître.

Lors de la délibération²⁵ de la loi électorale du 15 mars 1849, Charton²⁶ propose qu'à partir de 1855, l'électeur sache lire et écrire, pour obliger les jeunes de 15 ans à faire des efforts en la matière et ainsi « pour fortifier le

19. MU, 14 mars 1848, p. 607, Archives départementales de la Côte-d'Or (= ADCO), 2 M 55, circulaire n° 11, 19 mars 1849.

20. MU, 12 décembre 1849, p. 3977.

21. Disciple de Fourier.

22. MU, 11 août 1848, p. 1957.

23. Parti libéral.

24. MU, 5 août 1848, séance du 4, p. 1882-1884.

25. MU, 16 février 1849, séance du 15, p. 514-518.

26. Parti républicain.

suffrage universel en assurant au vote plus de liberté et plus d'intelligence ». Il rappelle que cet argument était soutenu, lors de la discussion de la Constitution de l'an III, par Daunou²⁷ pour l'inscription des jeunes sur le registre civique. Freslon²⁸ s'insurge : « Il y a [sic] à l'instant, je demandais la sincérité du suffrage universel, et je voulais, pour cela, qu'il y eût une résidence de six mois seulement. Quelle était au fond la pensée de ceux que j'attaquais ? c'est qu'ils voulaient éloigner du scrutin les ouvriers des villes. Eh bien, au fond de l'amendement que nous discutons actuellement, il y a cette pensée qu'on veut écarter des influences rurales ». Charton proteste en disant qu'il ne voulait que l'élévation intellectuelle et morale de tous ses semblables. Son amendement n'est pas adopté. Cependant, les personnes ne sachant ni lire ni écrire ont été exclues des listes de jurés²⁹.

La volonté d'universaliser le droit de vote était donc le principe directeur, principe qui a amené l'exigence d'une faible durée de domicile.

2. *L'exigence d'une faible durée de domicile*

L'instruction du 8 mars 1848 pour l'exécution du décret du 5 mars 1848 dispose : « Pour être inscrit comme électeur dans une commune, il faut y avoir une résidence de six mois. Toutes dispositions antérieures, relatives au domicile politique séparé du domicile réel, sont abrogées. Les citoyens qui, depuis moins de six mois, ont changé de résidence, seront admis à se faire inscrire dans la commune où ils résidaient précédemment »³⁰.

Ainsi, pour les élections nationales, la durée de domicile requise est de six mois³¹. Néanmoins, pour les élections locales, elle est de un an³² en raison de l'attachement local que les citoyens sont supposés avoir. Lors de la préparation de la loi électorale de 1849, certains proposent le délai d'un an pour les élections nationales. Mais la commission³³ écarte cette proposition

27. Député girondin à la Convention nationale. Membre de la commission des onze chargée de la rédaction des lois organiques, il fut le principal auteur de la Constitution de l'an III.

28. Nous n'avons pas trouvé de renseignement sur lui ; apparemment il appartenait au parti républicain ou montagnard.

29. MU, 11 août 1848, p. 1957, décret du 7 août 1848.

30. MU, 10 mars 1848, p. 579.

31. ADCO 2 M 55, circulaire n° 13, 21 mars 1848.

32. MU, 12 juillet 1848, décret du 3 juillet 1848 relatif au renouvellement des conseillers municipaux, d'arrondissements, et de départements, p. 1613. Erratum rectifiant le délai inscrit de six mois par le délai de un an, MU, 14 juillet 1848, p. 1639 ; ADCO 6 M 349, circulaire n° 39, 13 juillet 1848.

33. MU, 3 février 1849, p. 363-366, rapport Billault.

en arguant de l'analogie avec les délais du Code civil. Freslon ajoute que « si, au contraire, on augmentait le temps de la résidence, il arriverait qu'une partie assez considérable de la population pourrait se trouver privée de ses droits électoraux [...]. Vous organisez le suffrage universel : organisez-le sincèrement et pour tout le monde ; c'est le moyen de le faire respecter »³⁴. Le délai de six mois pour les élections nationales sera adopté. Les deux délais sont calculés par rapport au jour de l'élection.

L'instruction³⁵ du 8 mars 1848 pour l'exécution du décret du 5 mars 1848 dispose dans son article 5 § 4 : « Néanmoins si, à raison de l'éloignement, un citoyen ne pouvait sans dommage ou sans inconvénient pour sa santé, ses affaires, ses moyens d'existence, se rendre dans un autre département qu'il a quitté depuis peu de temps, il pourra, d'après sa demande, être inscrit sur la liste des électeurs de la commune où il vient de s'établir. À l'égard des citoyens qui, à raison de leurs affaires, commerce, industrie ou travail, habiteraient, pendant le cours de l'année, dans plusieurs communes, ils pourront être admis, sur leur demande, à se faire inscrire comme électeurs dans la commune qu'ils auront choisie, pourvu qu'ils en aient fait la déclaration tant à la mairie de la commune où ils habitent actuellement, que dans celle où ils demandent à voter ».

Le Gouvernement provisoire rappelle cette disposition à propos de l'élection présidentielle³⁶ : « On demande comment les ouvriers répartis dans les différentes contrées de la France après la dissolution des ateliers nationaux [...], comment les négociants, les commis de maisons de commerce, en voyage pour leurs affaires, seront admis à voter. Il suffit de rappeler les termes [...] de l'instruction du 8 mars 1848 ».

Par contre, pour les élections locales, ces facilités ne sont plus accordées. La circulaire du 13 juillet 1848, relative aux élections municipales, en donne les raisons : « L'acte du 8 mars, en effet, avait pour but de donner à tout citoyen la faculté de concourir à la formation de la représentation nationale au moment où elle devait, par une élection générale, sortir du suffrage universel. Il n'en est pas de même du droit plus restreint de participer à la formation du corps municipal d'une commune. La raison demande et le législateur a voulu que ceux-là seuls y prissent part, que l'habitation, les liens de famille et des intérêts permanents rattachent à la localité »³⁷.

34. MU, 16 février 1849, séance du 15, p. 515.

35. MU, 10 mars 1848, p. 579.

36. MU, 3 décembre 1848, p. 3437.

37. MU, 15 juillet 1848, p. 1650 ; ADCO 6 M 349, circulaire n° 39, 13 juillet 1848.

La loi du 15 mars 1849 supprimera ces facilités quelles que soient les élections. La principale motivation était la crainte des détournements de la notion de domicile réel. En outre, les « citoyens ayant changé de résidence depuis moins de six mois ne peuvent voter nulle part »³⁸. Cependant, la Cour de cassation « se fondant sur ce que nul citoyen ne peut être privé du droit électoral, a, par plusieurs arrêts, déclaré que ceux qui se trouvent dans cette situation ont droit d'être inscrits dans la commune qu'ils habitaient en dernier lieu »³⁹. « Toutefois, il est hors de doute que c'est sous la condition qu'ils aient eu dans cette résidence six mois au moins d'habitation à l'époque où ils l'ont quittée »⁴⁰.

La condition de domicile remplie, le citoyen est titulaire du droit de suffrage. Mais pour l'exercice de ce droit, encore faut-il qu'il ait également la jouissance de ses droits civils et politiques.

B — LA NÉCESSAIRE JOUISSANCE DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES

La jouissance des droits civils et politiques est liée avant tout à la notion de dignité du citoyen. L'électeur, en tant que citoyen, ne peut enfreindre gravement les lois de la société. Mais la jouissance de ces droits peut être suspendu en raison d'impossibilité matérielle d'exercice des droits.

1. *La dignité de l'électeur*

L'instruction⁴¹ du 8 mars 1848 pour l'exécution du décret du 5 mars 1848 énonce : « Le droit d'élire les représentants du peuple est le premier des droits civiques [...]. Les droits de citoyen peuvent se perdre ou être suspendus par des décisions judiciaires [...] : Les condamnations à des peines afflictives ou infamantes [sauf réhabilitation]. Les arrêts portant renvoi devant les cours d'assises. Les condamnations à des peines correctionnelles, lorsque le tribunal a ajouté à ces peines l'interdiction des droits de vote et d'être juré, témoin, etc. Les jugements qui ont prononcé, à titre de peine, la surveillance de la haute police. Les jugements portant déclaration de faillite, non suivis de concordat. Ne pourront plus exercer le droit de vote, les interdits ni ceux qui sont retenus pour cause de démence dans une maison d'aliénés. Les autres incapacités établies par les lois antérieures sont abrogées »⁴².

38. ADCO 2 M 55, circulaire du 28 mars 1849.

39. ADCO 2 M 55, circulaire n° 50 du 17 décembre 1849.

40. En note de la circulaire n° 50.

41. MU, 10 mars 1848, p. 579.

42. *Idem*.

En 1849, la commission de préparation de la loi, dans le rapport⁴³ présenté par Billault⁴⁴, a « également considéré comme indigne d'être électeur, l'homme qui, condamné pour attentat aux moeurs, aurait en conséquence, et conformément à l'art. 335 du Code pénal, été privé des droits de famille énumérés en cet article. Les condamnations pour usure, ou bien encore celles à plus de trois mois de prison pour vol, escroquerie ou abus de confiance, nous ont aussi paru entraîner une flétrissure morale, incompatible avec l'honneur de l'électorat. Nous avons écarté les citoyens qui, frappés de démence, ne pouvaient émettre un vote sérieux ». Il en est de même pour les faillis, même s'ils ont obtenu un concordat. « La privation du droit d'élire cesse, du reste, avec la cause qui l'avait motivée ; l'interdit qui recouvre la raison reprend avec elle tous ses droits ».

Lors de la délibération⁴⁵ du projet, Valette⁴⁶ estime que la commission ajoute aux crimes qui emportent des peines afflictives ou infamantes, ou simplement infamantes, des délits, de simples délits qui jamais n'ont fait perdre la qualité d'électeur, et qui la feraient perdre aujourd'hui. Dans cette logique selon lui, la commission n'est pas complète, il existe beaucoup de délits qui « constituent chez l'individu qui s'en rend coupable, une infraction très-grave aux règles de la morale », comme les faux en écriture privée, ou les délits concernant les médecins. « Vous voyez le danger qu'il y a de se jeter dans de pareilles énumérations, en abandonnant un système d'organisation qui fonctionne depuis soixante ans ». Valette a tout à fait subodoré ce qui arrivera avec la loi du 31 mai 1850.

La loi du 15 mars 1849 ajoute ainsi parmi les causes d'incapacités : la condamnation à trois mois de prison au moins, pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustraction par des dépositaires de deniers publics, attentats aux bonnes moeurs ; les délits d'usure ; les déclarations de faillites sans concordat ou non excusables. Elle précise que les condamnations à l'emprisonnement en matière politique ou pour coups et blessures n'entraînent la privation du droit de vote que si la loi l'autorise. La privation est d'office, même si le tribunal ne l'a pas assortie expressément de la perte ou suspension des droits civiques⁴⁷. Une note en bas de page d'une circulaire précise : « Toutefois,

43. MU, 3 février 1849, p. 363-366.

44. Sa tendance politique est fluctuante selon les questions électorales (il siègea au centre gauche sous Louis-Philippe). Cependant il a toujours attaqué la corruption.

45. MU, 16 février 1949, séance du 15, p. 515.

46. Républicain modéré, légiste.

47. ADCO 2 M 55, circulaire n° 11 du 19 mars 1849.

quand il s'agit des condamnations correctionnelles soit en matière politique, soit pour coups et blessures, prononcées par une Cour d'assises en atténuation de la pénalité inscrite au Code, l'incapacité n'a pas lieu si la Cour n'a expressément prononcé l'interdiction du droit d'élire (article 3, dernier paragraphe) »⁴⁸.

Cependant, elle ne considère plus comme une incapacité, la surveillance en soi de la haute police, ni la séquestration dans une maison d'aliénés. Ce dernier cas ouvre la question des personnes dans l'impossibilité de voter.

2. *Les personnes dans l'impossibilité de voter*

Il s'agit de personnes qui ont le droit de vote, mais qui sont dans l'impossibilité matérielle de voter. Ces citoyens sont inscrits sur la liste des électeurs, mais n'exerceront pas leur droit de suffrage, le système de la procuration n'ayant pas été mis en place. C'est le cas des prévenus en détention provisoire, des accusés contumaces, des personnes internées dans une maison d'aliénés, des malades hospitalisés.

Lors de la discussion sur la loi électorale de 1849⁴⁹, Lagrange⁵⁰ donne le détail de quatre propositions, notamment sur les réclamations des hospitalisés pour pouvoir voter. Des instructions dans quelques hôpitaux de Paris notent que les malades devront sortir pour voter. Lagrange évoque le danger de mort éventuelle pour ces malades. Dufaure⁵¹, ministre de l'Intérieur répond en disant que l'administration n'a aucun moyen de faire autrement, elle ne peut créer des formes nouvelles en dehors de la loi et contraire aux formalités légales.

Les prévenus et accusés en détention préventive, les malades hospitalisés, les aliénés et autres internés, sont donc considérés comme des électeurs, mais simplement dans l'impossibilité de se déplacer pour voter. Une circulaire⁵² précise même qu'il faut inscrire les aliénés séquestrés et les accusés renvoyés devant la cour d'assises, retenus en prison ou contumaces, même si, n'ayant pas la liberté de sortir, ils ne pourront voter.

48. *Idem*.

49. MU, 3 décembre 1848, séance du 2, p. 3443-3444.

50. Parti républicain.

51. Après s'être lié à Cavaignac, il se lia à Louis-Napoléon dont il sera le ministre de l'Intérieur après Faucher et avant Barrot.

52. ADCO 2 M 55, circulaire n° 11 du 19 mars 1849.

L'Assemblée adoptera la suspension du droit de vote « pour les détenus, pendant le temps de leur détention, pour les accusés contumaces, et pour les personnes non interdites, mais retenues, en vertu de la loi du 30 juin 1838, dans un établissement public d'aliénés »⁵³.

Ainsi, dès 1849, on assiste à une restriction du droit de vote. La proclamation de l'universalité du suffrage n'est donc pas en soi une garantie suffisante. La mise en œuvre peut dénaturer son principe. Elle est susceptible d'être un instrument d'exclusion de la citoyenneté.

II. Le régime du droit de vote, instrument éventuel d'exclusion de la citoyenneté

Dans la séance du 22 mai⁵⁴, Béchard⁵⁵ expose les raisons de son adhésion au projet de loi électorale de 1850. Elles résument parfaitement l'état d'esprit du moment : « Le suffrage universel, tel que l'organise la loi actuelle, le suffrage universel direct, au scrutin de liste, exercé dès l'âge de vingt et un ans, sans aucune condition, sans aucune garantie de moralité, de travail, de domicile, c'est, à mon avis, l'auxiliaire le plus redoutable que puisse trouver au sein de notre société la coalition permanente et disciplinée de toutes les mauvaises passions, de toutes les passions subversives nées de l'égoïsme, cette maladie des vieux peuples ; c'est l'individualisme poussé à sa plus haute puissance, c'est la corruption et la violence érigées en quelque sorte en système, c'est la ruine, hélas ! déjà commencée, de notre société. Et voilà pourquoi j'adopte le principe fondamental d'un projet de loi qui, tout en respectant le principe du suffrage universel, a pour objet, dans les limites fixées par la constitution, de le purger des vices qui en altèrent l'essence ».

L'électeur doit ainsi être non seulement un citoyen stable, mais aussi un citoyen sans reproche.

A — L'ÉLECTEUR, UN CITOYEN STABLE

Baroche⁵⁶ justifie le projet comme étant une protection de la constitution : « Le pays s'est préoccupé avec anxiété ; l'incertitude de notre avenir

53. MU, 20 février 1849, séance du 19, p. 563-564.

54. MU, jeudi 23 mai 1850, p. 1773.

55. Parti de l'ordre.

56. MU, 9 mai 1850, p. 1575-1576.

politique pèse sur tous les esprits, arrête les transactions, suspend l'essor de l'industrie, paralyse les développements du commerce, et déprécie les denrées au grand préjudice des cultivateurs. En présence des événements qui s'accomplissent sous nos yeux, on se demande si les principes sacrés que la constitution proclame dans son préambule trouvent dans la loi électorale une protection suffisante [...]. De toutes les dispositions de la loi actuelle, la plus dangereuse, à notre avis, est celle qui confère le droit d'élire dans un lieu déterminé, sous l'unique condition d'une habitation de fait pendant six mois, d'une simple résidence. La résidence est un fait passager, variable, soumis à l'appréciation arbitraire d'un magistrat qui dresse la liste électorale, un fait dont la constatation peut donner une ouverture à tous les genres de fraude et de mensonge [...]. Il est urgent, il est possible de conjurer ce danger [...]. En maintenant l'électeur au milieu des siens, sous l'oeil de ses proches, en présence de ses relations de famille, de ses intérêts domestiques, elle le place autant que possible sous l'influence des bons sentiments et des bons conseils [...] ».

Ainsi la loi du 31 mai 1850 impose un domicile de trois ans. Cette condition exclut déjà un grand nombre de citoyens, mais en imposant également une stricte procédure pour la constatation du domicile, l'exclusion est à son comble.

1. *La moralisation du droit de vote par l'exigence d'un domicile de trois ans*

Lors de la délibération de la loi, Favre⁵⁷ dénonce l'exclusion des jeunes éloignés pour leurs études, mais surtout de ceux qui « sont les plus laborieux, les plus pauvres, les plus dignes, par conséquent, de la protection du législateur ». Il affirme : « dans la situation nouvelle que la loi veut leur faire par cette expulsion des comices électoraux, vous les réduisez à une sorte d'esclavage »⁵⁸. Favre cite Necker et le résume ainsi : « Il dit que les pauvres, ceux qui sont subordonnés par leur situation, ont besoin, pour ne pas être opprimés, pour ne pas être dans une sorte d'esclavage, d'avoir des droits politiques qui leur servent de moyens de résistance ». La loi viole la constitution, elle est donc nulle, conclut-il.

57. Il écrivit les premières circulaires électorales de la II^e République. Il fut cependant du côté de Louis-Napoléon. Mais après l'affaire de Rome, il fut l'un des principaux orateurs de la gauche sans pour autant appartenir à la Montagne.

58. MU, 25 mai 1850, séance du 24, p. 1800.

Thiers répond par ce discours tristement célèbre : « on nous dit tous les jours que la loi est née des deux élections du 10 mars et du 28 avril. Messieurs, cela n'est pas exactement vrai ; mais c'est vrai à un certain degré, j'en conviens [...]. [Ces deux élections] ont donné au danger une évidence telle que cette évidence est devenue l'opportunité de la loi »⁵⁹. « Il y a une manière de corriger, non pas tous les inconvénients, mais une grande partie des inconvénients du suffrage universel, c'est le suffrage à deux degrés, qui rétablit la hiérarchie des intelligences... [...]. Nous ne l'avons pas fait, pourquoi ? Parce que le mot direct, dans la constitution, ne nous le permettait pas »⁶⁰. Or aucun texte n'interdit de prendre comme garantie un domicile de trois ans. La constitution n'interdit que le cens et le vote à deux degrés. Il poursuit : « Maintenant, ces hommes que nous avons exclus, sont-ce les pauvres ? Non. Ce n'est pas le pauvre, c'est le vagabond, qui souvent, par des moyens licites ou illicites, gagne des salaires considérables, mais qui ne vit pas dans un domicile à lui appartenant ; qui se hâte, quand il est sorti de l'atelier, d'aller au cabaret ; qui ne met aucun intérêt à son domicile, aucun [...]. Ce sont ces hommes qui forment, non pas le fond, mais la partie dangereuse des grandes populations agglomérées ; ce sont ces hommes qui méritent ce titre, l'un des plus flétris de l'histoire, entendez-vous, le titre de multitude. Oui, je comprends que certains hommes y regardent beaucoup avant de se priver de cet instrument ; mais des amis de la vraie liberté, je dirai les vrais républicains, redoutent la multitude, la vile multitude qui a perdu toutes les républiques »⁶¹.

Napoléon Bonaparte, qui fera l'objet d'une censure votée par l'Assemblée puisqu'il interrompait sans autorisation de façon continue, tente de demander le retrait du projet.

Thiers répond aux premières indignations : « Ce n'est pas le nom de peuple que j'ai prononcé ; je sais que la calomnie est toute prête ; je vais la déjouer d'avance : j'ai dit c'est la vile multitude ; ce n'est pas là le peuple, ce n'est pas le vrai peuple [...]. C'est cette multitude de vagabonds que la loi a eu pour objet d'éloigner. Vous dites que nous ne sommes pas dans l'esprit de la constitution, parce qu'elle dit le mot universel ». Le mot universel ne signifie rien, conclut-il, puisque tous les Français ne votent pas. Ce que l'on peut remarquer, c'est que si Thiers ne voulait éliminer que la « vile multitude », ces « vagabonds », il suffisait de se limiter à la privation du

59. *Idem*, p. 1802.

60. *Idem*, p. 1804.

61. *Idem*, p. 1805.

droit de suffrage due aux délits de mendicité ou de vagabondage. Mais tel n'a pas été le propos. Il s'agissait bien d'éliminer toutes les personnes susceptibles d'adhérer au parti qui posait la question sociale.

Grévy⁶², après les vaines tentatives des opposants, tente également de contrecarrer le projet : « Ce n'est pas seulement la constitution qui est engagée dans ce grave débat, c'est quelque chose de plus élevé et de plus immuable. C'est le principe d'où dérivent tous les pouvoirs et toutes les lois ; c'est le principe de la souveraineté du peuple. Qu'est-ce que le suffrage universel ? C'est la souveraineté du peuple dans sa manifestation la seule vraie, la seule légitime, c'est la souveraineté du peuple en exercice. Sans le suffrage universel, la souveraineté du peuple n'est qu'un mot ; ils sont inséparables, ou plutôt, ils se confondent ; toute atteinte portée au suffrage universel est un attentat contre la souveraineté du peuple ». Le suffrage universel existait avant la constitution « comme un droit antérieur et supérieur aux lois positives, comme un droit imprescriptible ». Le suffrage a toujours bien fonctionné, on parle de fraudes, mais lesquelles ? « Ce suffrage universel vous a donné la victoire pendant un an ; aujourd'hui il vous condamne, vous voulez le dénaturer. Voilà l'intention, la pensée du projet de loi ». Quant à la vertu moralisante du domicile : « Je dirais que cette pensée, qui peut avoir du vrai, appliquée à certaines époques, à certaines nations, aux nations exclusivement agricoles, par exemple, serait fausse et trompeuse si elle s'appliquait aux nations commerçantes et industrielles, chez lesquelles les nécessités du travail et des affaires entraînent des mouvements, des déplacements incessants ; chez lesquels l'activité, le déplacement, le mouvement de la population est une des conditions, un des éléments de prospérité nationale »⁶³.

Mais Faucher⁶⁴ répond par des arguments de plus en plus contestables, et encore plus explicites que ceux de Thiers : on dit qu'on exclut les ouvriers qui suivent la richesse ou les travaux. Mais « ces émigrants, je parle des émigrants honnêtes, des émigrants moraux, ne s'éloignent jamais de leur domicile sans esprits de retour ; le plus grand nombre y revient tous les ans [...]. Eh bien, Messieurs, tous ces émigrants votent aujourd'hui et voteront sous l'empire de la loi nouvelle, car ils auront leur domicile, ils l'auront au lieu de leur principal établissement, presque toujours constaté par la contribution personnelle ou par la prestation en nature. Mais quels sont les ouvriers qui perdront le droit de vote ? [...]. C'est une classe d'ouvriers

62. MU, 26 mai 1850, séance du 25 mai, p. 1813.

63. MU, 26 mai 1850, séance du 25, p. 1814.

64. Parti de l'ordre, ministre de l'Intérieur notamment.

rouleurs, qui s'éloignent de la commune où ils sont nés et connus, sans aucun esprit de retour ; c'est une classe d'ouvriers qui n'ont pas de famille ; c'est une classe qui s'excède souvent de travail pour s'excéder ensuite de boisson ; c'est une classe qui ne connaît pas de Dieu [...], c'est une classe qui vit trop souvent dans la prostitution ; c'est une classe dont les misères, étalées et mises à nu par une enquête solennelle en Angleterre, sont constatées en France par les rapports de tous vos ingénieurs. Eh bien, ces colonies nomades d'ouvriers ne m'intéressent pas le moins du monde. Si, en leur retirant un droit qu'ils ne méritent pas d'exercer, le législateur pouvait obtenir ce résultat, de les ramener au domicile, de leur donner une véritable patrie, de les rendre à la morale sociale, oh ! alors, la loi serait un double bienfait, car elle exclurait des indignes et elle ramènerait des repentants ».

Divers amendements sont avancés sur la durée du domicile, notamment pour lutter contre les éventuelles fraudes ; mais à chaque fois est rappelé le but de moralisation du vote. La loi de mai 1850 exige ainsi trois ans de domicile réel, ces trois ans étant désormais calculés non plus en référence au jour de l'élection mais par rapport au jour de clôture des listes électorales. La condition de trois ans est votée. La procédure de constatation de ce domicile rend cette condition encore plus draconienne.

2. *Les moyens restrictifs de constatation de domicile*

La loi prévoit trois modes de preuves des trois années de domicile : l'inscription au rôle de la taxe personnelle ou des prestations en nature ; la déclaration des ascendants ; la déclaration des maîtres et patrons. Ils peuvent être combinés selon la Cour de cassation⁶⁵.

Le domicile des militaires sera le lieu d'appel, mais ils voteront dans un bureau constitué dans la garnison. Les fonctionnaires et ministres du culte voteront au lieu d'exercice de la fonction.

Grévy⁶⁶ s'insurge contre le moyen de constatation de domicile par l'inscription au rôle de la taxe personnelle ou des prestations en nature, qu'il qualifie de « preuve de cens ». « [...] le domicile est constaté par l'inscription au rôle de la contribution personnelle ; c'est la règle générale [...]. La première chose que j'ai à vous signaler, c'est que ce n'est pas là une preuve ajoutée aux autres preuves de droit commun en matière de domicile. C'est

65. ADCO 2 M 55, résumé de la jurisprudence de la Cour de cassation des 12 et 25 novembre 1850, p. 3.

66. MU, 26 mai 1850, séance du 25, p. 1814.

une preuve qui leur est substituée et qui les remplace toutes. Les autres preuves de droit commun, en matière de domicile, sont supprimées [...]. Ceci est nouveau. Jamais, en matière de domicile, il n'a été parlé d'une semblable preuve ; jamais on n'a songé à aller chercher la preuve du domicile dans le rôle de la contribution personnelle. Pourquoi cette nouveauté ? [...]. [Pour] ne pas livrer la preuve du domicile à l'arbitraire des tribunaux ! [...]. Quoi ! les tribunaux appliquant la loi, vous appelez cela de l'arbitraire ? [...]. L'honorable M. Thiers a donné une autre raison, qui ne vaut guère mieux, qu'il me permette de le dire, et surtout de le prouver. La raison pour laquelle M. Thiers veut qu'on renonce au droit commun, c'est, dit-il, parce qu'un maire, dans une localité populeuse, ne peut pas avec certitude être édifié, renseigné sur le domicile de tous les citoyens qui doivent être portés sur la liste électorale [...]. Quel rapport y a-t-il entre la contribution personnelle et le domicile ? Je sais bien que pour être porté sur le rôle de la contribution personnelle, il faut être domicilié ; mais je sais aussi que tous ceux qui sont domiciliés ne sont pas portés au rôle de la contribution personnelle [...]. La disposition que vous nous apportez ne prouve pas le domicile, elle prouve la contribution ; ce n'est pas la preuve de domicile que vous demandez, c'est la preuve du cens ».

L'inscription au rôle est la constatation principale de domicile. Elle est faite d'office par le maire puisqu'il dispose de toutes les informations⁶⁷. La cote est personnelle, celle des ascendants ne peut y être ajoutée. Si l'état des imposables n'est pas dressé par l'autorité municipale, le réclamant ne peut y suppléer par des enquêtes ou autres moyens de justifications⁶⁸. « Ne doivent pas être considérés comme bâtiments d'exploitation, dans le sens de la loi, les habitations annexées à divers établissements industriels, et qui, sans être indispensables à l'exploitation, sont spécialement destinés à loger des ouvriers. C'est là, en effet, pour eux, une maison d'habitation distincte, qui les rend susceptibles d'être imposés à la contribution personnelle, et qui les place, quant au domicile, sous l'empire du paragraphe 1 de l'article 3 »⁶⁹.

La déclaration des ascendants et des maîtres et patrons est supposée suppléer aux insuffisances de l'inscription au rôle. Faucher⁷⁰ tente de contrecarrer les objections : « On a prétendu qu'en exigeant la déclaration du patron avec lequel l'ouvrier habite, le projet de loi plaçait l'ouvrier dans la dépendance du patron. On a voulu voir dans cette formalité, qui est tout

67. MU, 6 juin 1850, p. 1941-1942, circulaire du ministre de l'Intérieur.

68. ADCO 2 M 55, arrêt de la Cour de cassation du 28 août 1850.

69. ADCO 2 M 55, circulaire n° 15, du 5 juin 1850.

70. MU, 19 mai 1850, séance du 18, p. 1741.

à l'avantage des hommes attachés au travail, un signe de vasselage et comme une trace de servitude [...]. Afin d'enlever tout prétexte à ces appréhensions, par un paragraphe additionnel à l'article 6, nous vous proposons de commettre le juge de paix pour constater, sur le refus du maître ou du patron, et à la requête du domestique ou de l'ouvrier, le fait même du domicile. Ce recours, que nous ouvrons au domestique et à l'ouvrier, est la meilleure sanction de leur droit ». Mais les déclarations ne seront valables qu'après production de preuves et uniquement trente jours après la promulgation de la loi. Passées ce délai, les déclarations ne seront plus recevables.

C'est dire à quel point il sera difficile pour les domestiques et ouvriers d'obtenir leur droit de vote. En cas de refus des maîtres et patrons, il est peu vraisemblable que les employés s'adressent au juge, au risque de perdre leur emploi. Pour les fils de famille, une circulaire⁷¹ du Garde des sceaux, M. Rouher⁷², énonce que le « refus de l'ascendant doit être respecté. Le législateur n'a pas voulu admettre l'hypothèse d'une hostilité politique entre le père et ses enfants. Il admet, au contraire, le juge de paix à constater le domicile de l'ouvrier, en cas d'empêchement ou de refus du maître ou patron ».

Différents amendements seront émis pour faire constater le domicile notamment par la notoriété publique prévue par le Code civil. Mais ils ne seront pas adoptés. Les délais, en outre, seront calculés par rapport au jour de la clôture des listes. En Côte-d'Or, près de 7 000⁷³ électeurs ont été exclus pour défaut de domicile.

Cette politique d'exclusion transparaît également dans le régime des incapacités, où celles-ci se voient augmenter de façon considérable en 1850. Le citoyen ne doit donc pas être seulement stable, mais il doit être aussi un citoyen sans reproche.

B — L'ÉLECTEUR, UN CITOYEN SANS REPROCHE

L'électeur est un citoyen respectant l'autorité, la morale et les bonnes mœurs, intégré dans le moule imposé par la société, pratiquement tout délit entraînant l'incapacité avec la loi du 31 mai 1850.

71. MU, 10 juin 1850, p. 1999-2000.

72. Élu républicain à la Constituante, il votera avec le parti de l'ordre, ministre de la Justice de fin 1849 à début 1851.

73. ADCO 2 M 56, tableau du nombre d'exclus transmis par chaque arrondissement au préfet.

1. *La prépondérance donnée à l'autorité, à la morale et aux bonnes moeurs*

En 1848, le but était d'éduquer les citoyens par la pratique du droit de suffrage. En 1850, il n'était pas question de rendre les citoyens responsables de leur vote, mais de ne donner la qualité d'électeur qu'aux citoyens estimés moraux. C'est ce que traduit Léon Faucher⁷⁴ dans la séance du 18 mai : « Les constitutions de notre première république refusaient les droits électoraux aux serviteurs à gage ; la constitution de 1848 ne frappe d'indignité aucune catégorie de citoyens, à raison de la situation ou du rang qu'ils occupent dans la société. Quand le législateur étend ainsi, jusqu'à l'universaliser, la présomption de moralité et d'indépendance qui sert de base au droit de l'électeur, il contracte l'obligation de se montrer très-difficile envers tous ceux qui ont attiré sur eux les sévérités de la loi pénale. Dans un système électoral aussi large que le nôtre, les cas d'indignité, pour l'honneur du pays et pour la moralité des suffrages, doivent être très-nombreux ; si nous n'allons pas, à l'exemple de quelques États de l'Union américaine, jusqu'à exiger que le citoyen, pour être admis au vote, ait une bonne renommée, ne laissons pas du moins approcher de l'urne qui contient les destinées du pays les hommes qui sont le rebut de la société ».

Apparaissent ainsi des délits concernant l'outrage à la pudeur, à la morale publique et religieuse, l'outrage et la violence envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique, l'outrage envers un juré à raison de ses fonctions ou envers un témoin à raison de ses dépositions. La définition de ce type de délits restait très subjective et laissait donc une grande marge de manœuvre dans la qualification.

En 1848, les citoyens étaient encouragés à voter, comme le montre la circulaire du ministre de l'Intérieur⁷⁵ aux préfets, relative à l'élection du président de la République (2 novembre 1848⁷⁶) : « Je vous signale un ennemi que vous devez vous attacher à combattre : l'insouciance des électeurs. Vous ferez comprendre à ceux qu'une fatale indifférence tient éloignés du scrutin qu'ils sont coupables envers la société, envers eux-mêmes. Dans un moment où une mauvaise élection peut remettre en question tout ce que l'Assemblée nationale a fondé depuis six mois dans l'intérêt de l'ordre et de la liberté, exposer l'ordre social sans défense à des attaques aussi formidables que celles du mois de juin, on ne saurait comprendre la quiétude et

74. MU, 19 mai 1850, p. 1742.

75. Dufaure.

76. MU, 4 novembre 1848, p. 3071.

l'abstention de ceux qui ont le droit de vote : ils assumeraient sur eux la plus terrible responsabilité, vous devez le leur faire sentir ». En 1850, on propose d'instituer une pénalité pour contrer les abstentions, pénalité proportionnelle à la contribution directe. Cependant l'amendement ne sera pas retenu, mais davantage pour la difficulté matérielle de l'organiser que pour des raisons philosophiques. « Sans examiner cette théorie, et même en la supposant logique, nous avons dû reculer devant les difficultés de l'exécution. Nous nous sommes rappelés que la présence de l'électeur était un fait matériel qui n'impliquait pas nécessairement l'expression d'une opinion, et qui ne l'empêchait pas d'annuler ou de perdre son vote⁷⁷ ».

Les dispositions concernant les personnes exerçant une fonction publique leur sont très favorables, dès 1848, mais plus encore en 1850. Les militaires, gendarmes et marins, votent dans leur garnison, où un bureau est constitué. Les bulletins sont ensuite envoyés dans les communes où elles sont inscrites sur une liste séparée. Mais dans les localités où ils sont trop peu nombreux (moins de six) pour la constitution de cette liste, ils sont inscrits sur la liste d'électeurs⁷⁸. Le domicile légal est celui du recrutement si la personne est en service. Si elle a quitté son service en ne retournant pas dans la commune de recrutement, le délai de résidence doit être respecté. Le vote des militaires n'est pas très influent : par exemple pour les élections du 13 mai 1849 en Côte-d'Or, sur 115 157 inscrits, ils représentent que 2 648, dont 2 110 militaires votants⁷⁹.

Les fonctionnaires mutés depuis moins de six mois ne peuvent voter nulle part⁸⁰. Mais avec la loi du 31 mai 1850, ils peuvent voter dans la commune où ils exercent leurs fonctions quelle que soit la durée de leur affectation. Le fonctionnaire est considéré⁸¹ comme un agent investi, par délégation, d'une partie de l'autorité publique. Les jugements du 2 août 1850⁸² en donnent une illustration : le juge considère que les notaires « sont des hommes publics pour une spécialité seulement » mais ne sont pas « des fonctionnaires agents du gouvernement, ce qui donne réellement la qualité de fonctionnaire public », « les notaires sont des officiers ministériels dans le sens de la loi [...] », mais un suppléant de juge de paix, par exemple, est un fonctionnaire public.

77. MU, 19 mai 1850, p. 1742.

78. ADCO 2 M 55, circulaire n° 13 du 21 mars 1848.

79. CRDP, p. 28.

80. ADCO 2 M 55, circulaire du 28 mars 1849.

81. ADCO 2 M 55, circulaire du 4 juillet 1850.

82. ADCO U XIV A b 30, jugements de paix de Montbard n^{os} 239 et 240.

Comme pour les fonctionnaires, les ministres des cultes votent, selon la loi du 31 mai 1850, dans la commune où ils exercent leur fonction, sans condition de durée de résidence.

Le vote de ces trois catégories de citoyens est ainsi facilité : le droit de suffrage est octroyé aux fonctionnaires publics et ministres des cultes dans la commune où ils exercent leur fonction, quelle que soit leur durée d'affectation ; des dérogations dans le temps sont obtenues pour la confection des listes électorales pour les militaires. Ces citoyens ne présentent aucun danger pour le gouvernement en place, puisqu'ils sont plus ou moins sous tutelle administrative.

La volonté d'épurer le plus possible l'électorat se traduit également dans la confection de la liste des incapacités, qui comporte outre les condamnations pour divers outrages, des délits sans relation avec le droit de vote.

2. *Tout délit rend le citoyen indigne du droit de vote*

Valette avait bien vu le danger qu'il y avait commencer par faire une liste de délits entraînant la privation du droit de vote. Ce danger est devenu réel avec la loi du 31 mai. Plus on avance dans la délibération de la loi, plus cette liste de délits s'allonge. Le débat s'ouvre avec le projet Baroche⁸³ : L'art. 3 de la loi de 1849 est trop restreinte. Les délits prévus doivent priver le condamné du droit de vote quelle que soit la durée de la peine. « La loi garde le silence sur le condamné pour rébellion, outrages envers les dépositaires de l'autorité, pour infraction aux dispositions tutélaires des lois qui punissent les attroupements, qui prohibent les clubs et les sociétés secrètes ; sur les officiers ministériels destitués en vertu de décisions judiciaires. S'il est des hommes passibles à juste titre de l'interdiction politique, ce sont ceux qui ont compromis dans leur personne la qualité de citoyen, en portant le désordre dans la société, en abusant des fonctions qui leur étaient confiées. La loi garde le silence sur le condamné pour vagabondage et pour mendicité. Est-ce en de telles mains qu'on peut remettre les destinées de notre pays ? »

Michel de Bourges rétorque⁸⁴ : « Je dis que tout le monde a des droits ; je dis, avec Benjamin Constant, que les mendiants eux-mêmes ont des droits ». Mais les objections n'empêchent pas la liste de s'allonger. Les condamnations correctionnelles prévues doivent entraîner la privation, et ce quelle que soit leur durée. On parle d'outrage, comme nous l'avons vu, au dépositaire de la

83. MU, 9 mai 1850, p. 1576.

84. MU, 9 mai 1850, p. 1577.

force publique, à la pudeur publique, à la morale religieuse, mais aussi aux principes de la propriété et de la famille. On y inclut également les condamnations militaires, mêmes disciplinaires, le vagabondage, la mendicité, puis la dévastation de récoltes, l'empoisonnement de bestiaux, l'abattement illicite d'arbre, l'adultère, etc.

Cette liste impressionnante a donc pour principe directeur la moralisation du citoyen. Les quelques tentatives d'opposition ont toutes échouées. Hennequin⁸⁵, par exemple, a rappelé qu'il était un fait certain, « c'est que la morale publique et religieuse, suivant les gouvernements, suivant les parquets, signifie des choses bien différentes. Il est un fait incontestable, c'est que, très-souvent, ce qu'on appelle morale n'est pas la morale éternelle, mais la morale officielle d'un certain temps, d'une certaine époque ». Il donne des exemples de condamnations de l'école saint-simonienne par exemple, qui se retrouve réconciliée avec la société. Le ministre de l'Intérieur riposte par la réhabilitation, Hennequin rappelle qu'elle est un événement tout à fait exceptionnel.

La loi du 31 mai 1850 met ainsi sur le même plan, et de façon non rationnelle, un criminel par exemple et un homme qui a abattu un arbre qui ne lui appartenait pas, puisque dans ces deux cas, l'exclusion du droit de suffrage est perpétuelle ! Elle a donc achevé l'exclusion des « classes dangereuses » en prévoyant ce nombre conséquent de délits entraînant la privation des droits civiques, sauf cas d'amnistie ou réhabilitation, qui restent exceptionnels. Mais en Côte-d'Or, l'exclusion pour cause d'indignité ne s'élève qu'à 1 000 électeurs environ⁸⁶.

Ce système d'exclusion se déroule dans un climat de prudence, révélé également par le procédé d'inscription des accusés, aliénés et autres sur les listes électorales, plaçant ces derniers dans la catégorie des abstentionnistes ; mais aussi par la circulaire du 22 mars 1849 qui préconise une certaine discrétion dans les vérifications des incapacités auprès des greffes des tribunaux pour éviter les scandales.

Cette liste hétérogène révèle le but d'exclusion de certains électeurs par une énumération sans fin de délits supposés engendrer l'indignité du citoyen. La « vile multitude » risque ainsi de représenter tous les citoyens, ou seulement ceux qui se sont fait prendre !

85. Nous n'avons pas trouvé de renseignement sur lui.

86. Tableau d'exclus transmis par chaque arrondissement au préfet, ADCO 2 M 56.

Conclusion

La contestation de la confection des listes électorales se déroule en deux temps⁸⁷ : une réclamation devant le conseil municipal présidé par le maire qui ne concourt pas à la décision (sauf en cas de partage) ; un appel auprès du juge de paix. Un éventuel pourvoi en cassation est possible. Un tiers peut demander la radiation d'un électeur inscrit. « Toutefois, il ne semble pas que des demandes de radiation s'appliquant à plusieurs électeurs doivent être accueillies ». Or le jugement n^o 237⁸⁸ décide de rayer 54 électeurs de la liste sur la demande d'un tiers. La commission du conseil municipal avait refusé. Les demandes de radiations multiples semblent donc être permises en 1850 sur la demande d'un tiers.

C'est presque un système de délation qui est instauré. Un simple tiers peut contester l'inscription de plusieurs citoyens. En outre, le juge de paix doit constater le domicile en cas de refus de déclaration du maître ou du patron. Mais comment le domestique ou l'ouvrier peut-il prouver son domicile autrement, puisque les moyens de preuves sont au nombre exclusif de trois, et que ces personnes ne sont généralement pas amenées à payer de taxe personnelle ? Les jugements de paix de Montbard sont très intéressants ; ils révèlent la complexité de l'application de la loi de 1850, que ce soit pour la constatation du domicile ou pour les régimes particuliers à certaines catégories de personnes exerçant une fonction publique. Les statistiques sur le contentieux électoral montrent également l'importance de la contestation⁸⁹.

Ces recherches ont été très intéressantes, notamment pour deux raisons. Les circulaires, les lettres, les jugements montrent comment l'application des lois se déroule concrètement, au cas par cas, et surtout l'état d'esprit qui règne autour de ces lois. Les diverses sources des statistiques soulèvent, elles, la nécessité de vérifier au maximum les données.

La Côte-d'Or a été un département plus ou moins épargné par l'exclusion électorale, quel que soit le pourcentage pris en compte : 10 %, 11 %, ou 15 %. Si ces chiffres sont appliqués au nombre arrondi de 120 000 inscrits par exemple pour l'année 1848, ils prennent assurément une autre ampleur : 12 000, 13 000, ou 18 000 électeurs exclus. C'est pourquoi, il faudrait com-

87. ADCO 6 M 349, circulaire n^o 39, du 13 juillet 1848.

88. ADCO U XIV A b 30, jugements de paix de Montbard, n^o 237.

89. En 1849, par exemple, le nombre d'inscrits a été diminué de presque 5 000 sur 118 000 environ après les jugements de paix : ADCO 2 M 56, tableau sans date précise, 1849.

pléter cette étude par une recherche systématique relative aux jugements de paix, aux listes électorales, ainsi qu'aux délibérations des conseils municipaux.

Le débat est toujours d'actualité. « Si l'institution du droit de vote est acquise sans retour, érigée en fait d'évidence, les principes qui le fondent n'ont quant à eux pas fini d'interroger nos pratiques et d'ébranler nos certitudes »⁹⁰.

Anne GIROLLET

Doctorante en Histoire du droit

Université de Bourgogne

90. P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, 1992, p. 19.

I. Annexes

Les statistiques électorales en Côte-d'Or 1848-1850

Il a été impossible de trouver des chiffres cohérents, ceux-ci diffèrent selon les origines ou les dates des tableaux insérés dans la liasse 2 M 56, et selon les ouvrages consultés. Le problème majeur est que la référence de calcul n'est jamais donnée dans les documents. Les tableaux ci-dessous sont des tentatives de récapitulation des multiples sources.

Tab. 1 — Les inscrits

	1848	1849			1850	
	1	1	2	3	1	3
Beaune	36 409	36 667	35 000	36 539	30 517	30 764
Châtillon	17 362	17 230	17 000	17 264	15 409	15 546
Dijon	43 681	42 437	42 500	42 357	35 536	35 547
Semur	21 111	21 335	20 500	21 243	18 802	18 729
Côte-d'Or :	118 563	117 669	114 000	117 403	100 264	100 586
législ.	113 319*	115 157*				
présid.	122 754*					

Sources : 1 = tableau du 9 octobre 1850 ;

2 = tableau inséré dans 2 M 56, non daté, 1849 ;

3 = tableau de 7 novembre 1850 ;

* = CRDP

À l'occasion du plébiscite des 20 et 21 décembre 1851, le CRDP note 117 909 inscrits, le suffrage universel ayant été rétabli. Pour l'année 1848, les chiffres sont les plus divergeants. J.-B. Brandého et P. Palau retiennent environ 113 000 inscrits. Comment savoir quelle source est exacte puisqu'on ne connaît pas le mode de calcul de ces statistiques ? Pour l'année 1849, il en est même, les regroupements sont peu convaincants. Seuls pour l'année 1850, les chiffres se tiennent a priori, mais n'ont pas pu être confrontés avec d'autres sources. En tout cas, les chiffres vus globalement révèlent les exclusions dues aux différentes lois électorales, exclusions restant inférieures à la moyenne nationale.

**Tab. 2. — Nombre de citoyens exclus par les lois
des 15 mars 1849 et 31 mai 1850**

	1850		1851	
	3	4	5	6
Beaune	2 051	2 694	359	484
Châtillon	616	1 118	54	55
Dijon	5 214	2 410	174	628
Semur	897	1 670	115	419
Côte-d'Or	8 778	7 892	682	1 586

Sources : 3 = tableau dressé le 7 novembre 1850 ; 4 = chiffres transmis par les arrondissements ; 5 = tableau dressé le 7 novembre 1850 (les chiffres suivants ont été écrits au crayon de papier un an après) ; 6 = tableau du nombre d'exclus au 31 mars 1851, sans date

Malgré l'effort de récapitulation, il est impossible de donner crédit total à ce tableau, comme nous l'avons déjà montré. Cette affirmation est renforcée par l'analyse en pourcentage. Quant aux chiffres de l'année 1851, ils ne seront pas pris en compte car il sont trop douteux.

Tab. 3. — L'exclusion électorale en 1850 par rapport à l'année 1848 (%)

<i>Tableau des inscrits</i>	<i>Tableau des exclus</i>	
	3	4
Beaune 16,18 % (36 409-30 517)/36 409	5,63 % 2 051/36 409	7,40 % 2 694/ 36 409
Châtillon 11,25 % (17 362-15 409)/17 362	3,55 % 616/17 362	6,44 % 1 118/17 362
Dijon 18,65 % (43 681-35 536)/43 681	11,94 % 5 214/43 681	5,52 % 2 410/43 681
Semur 10,94 % (21 111-18 802)/21 111	4,25 % 897/21 111	7,91 % 670/21 111
Côte-d'Or : 15,43 % (118 563-100 264)/118 563	7,40 % 8 778/118 563	6,66 % 7 892/118 563
11,52 %* (113 319-100 264)/113 319	7,75 % 8 778/113 319	6,96 % 7 892/113 319
10 % **	—	

* d'après CRDP, ** d'après P. Palau

Le mode de calcul

Première partie du tableau. — Pour les calculs de l'exclusion en pourcentage dressés suivant les tableaux des inscrits, nous avons choisi de prendre les chiffres extrêmes, c'est-à-dire les plus grands chiffres pour 1850. Ce choix peut paraître arbitraire, mais il permet d'éliminer le plus possible les éventuelles erreurs qui minimiseraient le phénomène de l'exclusion. Pour les calculs effectués selon les tableaux des exclus, nous avons pris les deux sources données par les archives par rapport aux mêmes nombres d'inscrits en 1848 pris pour le premier calcul, afin d'évaluer les différences.

Deuxième partie du tableau. — Le même calcul a été fait avec les sources autres que celles des archives. Tout d'abord, les résultats obtenus à partir des tableaux relatifs aux nombres d'exclus montrent des chiffres bien inférieurs aux autres, que ce soit par rapport aux tableaux relatifs aux nombres d'inscrits, ou par rapport aux autres sources. On peut donc être amené à avancer que ces chiffres ont été, délibérément ou non, révisés à la baisse. Il est certain que ce type de tableau aurait été bien plus explicite que le tableau ne comportant que le nombre des inscrits qui est moins révélateur pour le public. Nous ne pouvons pas nous prononcer davantage sur la crédibilité de ces chiffres puisque nous n'avons d'autres recoupements possibles.

Les arrondissements qui ont le plus subi les exclusions sont ceux de Beaune et de Dijon. Cela s'explique par la densité d'ouvriers qui, dans ces arrondissements travaillaient dans le chemin de fer, les usines et les forges. J.-B. Brandého compte à Dijon 4 500 travailleurs et note que les migrations saisonnières sont les plus importantes dans ces deux arrondissements. Blaisy et ses alentours ont connu un accroissement de trois à quatre mille personnes, dû à la construction du tunnel.

Mais pour l'ensemble de la Côte-d'Or, même en prenant le chiffre le plus élevé (15,43 %), il est clair que les électeurs du département ont nettement moins subi les conditions restrictives des lois électorales. La Côte-d'Or était un département rural, les trois quarts de la population étaient rattachés à la terre, et donc peu mobiles. En outre, les migrations saisonnières sont moins importantes par rapport à 1830, selon les chiffres de J.-B. Brandého.

II. Sources

A — SOURCES MANUSCRITES (ADCO)

Régime électoral

2 M 40 : listes électorales 1849 (noms, prénoms et professions des électeurs).

2 M 55 : affaires diverses relatives à l'électorat politique : circulaires, lettres (certaines confidentielles), résumé de la jurisprudence de la Cour de cassation en matière électorale (1850), statistiques diverses sur les élections, lois électorales.

2 M 56 : statistiques électorales 1848-1852.

3 M 54 : correspondances et procès-verbaux, élections des 23 et 24 avril 1848.

3 M 60 : élection du Président de la République, listes d'inscription des votants.

4 M 10 : affaires générales, 1848-1852.

4 M 11.1 : documents communs à plusieurs cantons (notamment, lettres de démission de conseillers généraux).

6 M 349 : affaires générales et collectives 1848-1852 (circulaires et lettres).

BR² 139 : population de la Côte-d'Or de 1801 à 1968.

Contentieux électoral

U XIII Dc 13* : registres des jugements, 15 septembre 1849-7 février 1852 ; justice de paix de Dijon-Ouest, (en mauvais état).

U XIV A b 30 : justice de paix de Montbard, jugements civils 1849-1851.

B — SOURCES IMPRIMÉES

Bulletin des arrêts de la Cour de cassation rendus en matière civile, 1850.

La Côte-d'Or sous la seconde République et le second Empire, 1848-1870 (Recueil d'archives), CRDP, Dijon, 1982, résultats et procès verbaux des élections.

Jurisprudence générale. Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine, en matière civile, commerciale, criminelle, administrative et de droit public, 1850 (Dalloz).

Le Moniteur universel, 1848-1851.

Recueil général des lois et des arrêts, en matière civile, criminelle, administrative et de droit public, 1850 (Sirey).

III. Bibliographie

- AGULHON (M.), 1848 ou l'apprentissage de la République 1848-1852, Paris, 1973.
- AGULHON (M.), *Les Quarante-Huitards*, Paris, 1992.
- BRANDÉHO (J.-B.), *La formation de l'opinion politique en Côte-d'Or sous la III^e République*, Dijon, Diplôme d'histoire contemporaine, 1961 (BU Dijon 190 350).
- CHEVALIER (L.), *Classe laborieuses classes dangereuses*, Paris, 1984.
- Citoyenneté et nationalité, perspectives en France et au Québec*, sous la dir. de D. COLAS, C. ÉMERI, J. ZYLBERBERG, Paris, 1991.
- DROUOT (H.), CALMETTE (J.), *Histoire de la Bourgogne*, Paris, 1928.
- DROUOT (H.), *La Côte-d'Or*, Paris, 1925.
- GIROZ (H.), *Les élections à l'Assemblée législative en Côte-d'Or (13 mai 1849)*, Dijon, 1936 (BU Dijon 191 792), ms.
- Histoire de Dijon*, sous la dir. de P. GRAS, Toulouse, 1988.
- HUARD (R.), *Le suffrage universel en France 1848-1946*, Paris, 1991.
- KLEINCLAUSZ (A.), *Histoire de la Bourgogne*, Genève, 1976.
- LAROUSSE (P.), *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle* (réimpression de l'éd. 1866-1876), 1991.
- LEVÊQUE (P.), *Histoire des forces politiques en France*, t. I, 1789-1880, Paris, 1992.
- LEVÊQUE (P.), *Une société en crise : la Bourgogne au milieu du XIX^e siècle*, 1848-1852, Paris, 1983.
- MONTOY (J.-P.), *Les élections des 23 et 24 avril 1848 en Côte-d'Or et la campagne électorale*, Dijon, DES, 1957 (BU Dijon 190 140).
- NICOLET (C.), *L'idée républicaine en France, 1789-1924*, Paris, 1995.
- OFFERLÉ (M.), *Un homme, une voix ? Histoire du suffrage universel en France*, Paris, 1993.
- PALAU (P.), *Histoire du département de la Côte-d'Or*, Dijon-Quétigny, 1978.
- ROSANVALLON (P.), *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, 1992.
- Le siècle de l'avènement républicain*, sous la dir. de F. FURET et M. OZOUF, Paris, 1993.
- VIGIER (P.), *La seconde République*, Paris, 1967.