

Le brouillon du suffrage universel. Archéologie du décret du 5 mars 1848

In: Genèses, 6, 1991. Femmes, genre, histoire. pp. 161-178.

Citer ce document / Cite this document :

Garrigou Alain. Le brouillon du suffrage universel. Archéologie du décret du 5 mars 1848. In: Genèses, 6, 1991. Femmes, genre, histoire. pp. 161-178.

doi : 10.3406/genes.1991.1100

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1991_num_6_1_1100

Le brouillon du suffrage universel

Archéologie du décret
du 5 mars 1848

Alain Garrigou

DANS son *Histoire de la révolution de 1848*, écrite et publiée peu après les événements, Daniel Stern soutenait : « L'immense force jetée tout à coup dans la balance du côté du peuple par le suffrage universel, qui obligeait tous les partis d'entrer en relation avec lui, c'était là [...] la révolution véritable¹. » Un autre témoin, Charles de Rémusat, renchérisait : « Enfin il faut bien la mentionner cette grande mesure, cette nouveauté sans exemple qui n'a pas cessé de faire de la France un spectacle pour le monde, et qui semble gagner l'Europe et l'avenir. Un arrêté du 5 mars sur les assemblées électorales portait : "Art. 5 : Le suffrage est direct et universel." C'est là le fait capital de l'année 1848. Il a survécu à la révolution et à la république. S'il doit durer, il vaudra à ses auteurs une immortalité de haine et d'amour. Mais durera-t-il ? C'est peut-être la plus grande question du siècle². »

Ces deux témoignages contemporains ne sauraient être plus nets : l'institution du suffrage universel apparut vite la grande affaire de la révolution de 1848. A première vue, la mémoire historienne ne s'en sépare pas. Dans une connaissance historique mal partagée, l'institution du suffrage universel en 1848 demeure le fait le plus sûrement retenu d'une révolution et d'une République quelque peu négligées. Sans doute n'en sait-on généralement guère plus. L'institution elle-même reste très elliptiquement traitée par les travaux historiques. La proclamation du « suffrage universel et direct » par le gouvernement provisoire le 2 mars 1848 est fréquemment rappelée. Par contre, le décret du 5 mars 1848 n'est pas toujours cité comme si la déclaration de principe suffisait et rendait superfétatoire la codification et la légalisation. Peu d'ouvrages vont au-delà. Aucun ne va beaucoup au-delà, y compris ceux qui sont consacrés à cette période ou à l'institution électorale. Si les débats du gouvernement provisoire sur certaines dispositions sont rapidement évoqués, principalement



1. Daniel Stern, *Histoire de la révolution de 1848*, Paris, Balland, 1985, p. 481.

2 Charles de Rémusat, *Mémoires de ma vie*, vol. 4, Paris, Hachette, 1962, p. 267.

celles concernant le mode de scrutin, le report des élections – primitivement fixées au 9 avril et finalement repoussées au 23 – retient plus l'intérêt que l'institution proprement dite. Le ministre de l'Intérieur Ledru-Rollin est volontiers gratifié de la paternité de la nouvelle institution. Ses rédacteurs, les juristes Cormenin et Isambert, sont rarement nommés. Charles de Rémusat se trompait sur ce point : les promoteurs du suffrage universel n'obtinrent pas « une immortalité de haine et d'amour » mais l'oubli.

La rencontre inopinée du texte de préparation du décret instituant le suffrage universel est inséparable de la surprise constituée par sa méconnaissance. Sans pouvoir affirmer avec certitude qu'il fut totalement ignoré, nous n'avons retrouvé aucune trace, aucune allusion et encore moins aucune analyse de ce document. Cette curieuse ignorance ou indifférence a une dimension historiographique. Elle s'accorde en effet avec la faible attention accordée à l'institutionnalisation, opposée à l'importance conférée à l'institution comme règle instituée (plus d'ailleurs par affirmation de principe que réellement fondée et analysée).

Une fois le principe arrêté, la codification serait simple affaire de technique. Emile Tersen notait à propos de la « facilité des réformes politiques » suivant la révolution de février : « Dans la plupart des cas, la réforme politique apparaît alors comme une situation de fait, naturellement issue de la Révolution elle-même ; presque toujours, la tâche du gouvernement est de faire passer le fait dans la loi, d'en fournir la définition juridique, d'en préciser les modalités d'application³. » Dans son livre sur *l'Avènement du suffrage universel*, publié à l'occasion du centenaire de la révolution de 1848, Paul Bastid ne consacrait que quelques pages (précisément six) à ce qu'il nommait significativement « le fait » pour s'intéresser surtout aux « antécédents » et aux « suites⁴ ». Dans sa biographie consacrée à Cormenin, le même auteur résumait : « Tout le monde était



3. Émile Tersen, *Quarante-huit*, Paris, Club français du livre, 1957, p. 101.

4. Paul Bastid, *l'Avènement du suffrage universel*, Paris, PUF, 1948, 76 p.

5. Paul Bastid, *Un juriste pamphlétaire, Cormenin*, Paris, Hachette, 1948, p. 193.

6. Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France moderne (1789-1958)*, Paris, Dalloz, 1967, p. 239.

7. Nous n'avons pu disposer de document autographe certain de Cormenin. Cependant, cette écriture est la même que celle des brouillons de préparation du projet de loi électorale, remplis de chiffres et de calculs sur le nombre de représentants.

8. P. Bastid, *Doctrines et institutions de la Seconde République*, vol. 1, Paris, Hachette, 1945, p. 125. En somme, la dissociation des procès-verbaux et du brouillon entre des archives différentes, parlementaires dans le premier cas, ministérielles dans le second, aurait ainsi permis de « sauver » le seul document de première main sur la préparation du suffrage universel.

9. Cf. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, mai 1906 et *Histoire générale de la France contemporaine*, vol. 6, Paris, Hachette, 1921.

d'accord sur le principe du suffrage universel. Il ne restait qu'à l'organiser⁵. » Était-ce si élémentaire ? On ne pouvait porter jugement plus différent que Jean-Jacques Chevallier dans son *Histoire des institutions et régimes politiques*. « Ce suffrage universel, écrivait-il, personne ou presque, ne le désirait sincèrement à l'époque [...]. Ceux-là mêmes qui, sous Louis-Philippe, en tant qu'opposants, l'avaient demandé ne comptaient pas l'avoir, ne désiraient pas l'avoir, au moins pas tout de suite, pas avant longtemps. Ce fut une de ces choses qui éclata, comme la Révolution de 1848 elle-même, en surprenant tout le monde⁶. » Après la révolution par surprise, le suffrage universel par surprise. Symptomatiquement, l'auteur ne mentionnait ni la proclamation du 2 mars, ni le décret du 5 mars. L'institutionnalisation était présentée comme simple affaire technique dans la vision d'une réforme faisant l'unanimité, elle devenait miraculeuse dans la vision soupçonneuse d'une réforme souhaitée par personne. Celle-ci cultivait peut-être à l'excès le paradoxe, elle était plus réaliste. En même temps qu'elle contredisait la version simpliste de l'institution naturellement issue des événements et volontés politiques, elle ne s'en avérait pas moins incapable de penser l'institutionnalisation. Dans cette opposition récurrente des paradigmes opposant les sujets et les logiques, où les faits historiques sont soit le résultat des intentions des acteurs, soit le produit de logiques qui échappent aux acteurs, l'incapacité est commune à penser l'institution autrement que comme un épiphénomène. Dans le premier cas, l'institutionnalisation est un prolongement cohérent et accessoire d'un accord politique préalable quelque peu illusoire ; dans l'autre, une vision enchantée de l'institutionnalisation est incohérente avec une analyse plus réaliste des processus politiques. La genèse du suffrage universel mérite mieux,

alors que cette institution constitue à la fois le principe de légitimité de la domination politique et le principe d'organisation de l'activité politique telle qu'elle va progressivement se construire autour de la conquête des voix. Elle mérite surtout plus, c'est-à-dire d'être comprise comme institution historique particulière et d'être pensée comme processus général de codification.

Genèse du texte

Le document de préparation du décret du 5 mars 1848 (document 1) est classé dans le dossier du ministère de l'Intérieur relatif aux élections (Archives nationales, F 1c II 97) avec d'autres documents préparatoires. Il peut être qualifié de brouillon du suffrage universel dans la mesure où les corrections successives portées sur le document originel aboutissent au texte terminal publié sous forme de décret, sauf quelques additions formelles (un préambule expose les motifs et des dispositions sur la diffusion du décret continuent l'amorce de l'article final). Ce document se présente comme une version originale sur laquelle ont été opérées deux séries de corrections, les premières au crayon, les secondes à l'encre recouvrant les premières. Elles sont de la même écriture qui est très probablement celle de Cormenin⁷. Les procès-verbaux et le témoignage de Garnier-Pagès permettent de reconstituer assez précisément la genèse du texte. Les premiers ont été perdus, « ils auraient disparu en août 1944 dans l'incendie partiel de la Chambre des députés lors des combats qui ont marqué la libération de Paris⁸ ». Charles Seignobos eut auparavant l'occasion de les étudier et de les comparer avec le compte rendu fait par Garnier-Pagès⁹.

Aux insurgés qui demandaient la proclamation de la République, le Gouvernement provisoire répondait par une déclaration dès le

Illustration non autorisée à la diffusion

Illustration non autorisée à la diffusion

24 février : « Le gouvernement provisoire veut la République sauf ratification par le peuple qui sera immédiatement consulté. » Formule floue où le terme de suffrage universel, pourtant si souvent évoqué pendant la campagne des banquets, n'était pas employé. Formule de conciliation entre les membres divisés du gouvernement provisoire soumis, dans ses délibérations mêmes, aux intrusions menaçantes de bandes d'insurgés. Pour calmer les ardeurs revendicatives d'une bande ayant fait irruption le 25 février dans l'Hôtel de Ville, Lamartine faisait référence au suffrage universel dans la salle Saint-Jean : « Nous n'avons qu'un droit, leur lançait-il, celui de déclarer notre pensée, notre volonté à nous peuple de Paris, celui de prendre la glorieuse initiative du gouvernement de liberté acheté par les siècles, et de dire au pays et au monde que nous prenons sous notre responsabilité de proclamer la République provisoire comme gouvernement du pays ; mais en laissant au pays, à ses 36 millions d'âmes qui ne sont pas ici, qui ont le même droit que nous de consentir, de préférer ou de répudier telle ou telle forme d'institutions, en leur réservant, dis-je, ce qui leur appartient, comme notre préférence nous appartient à nous-mêmes, c'est-à-dire l'expression de leur volonté souveraine dans le suffrage universel, première vérité et seule base de toute république nationale. » Deux juristes, Cormenin et Isambert, furent chargés de la rédaction du texte. Le 2 mars 1848, Cormenin lisait le projet devant le gouvernement provisoire qui adoptait le principe du suffrage universel. La discussion des articles était reportée. Aussi, le gouvernement se sentait-il obligé de faire paraître dans *le Moniteur* la déclaration selon laquelle « Le gouvernement provisoire arrête, en principe et à l'unanimité, que le suffrage sera universel et direct, sans la moindre condition de cens ». Cette dernière mention n'était pas inscrite dans le projet et indique qu'on se sentait dans l'obligation de ne laisser aucune ambiguïté sur les intentions. En somme, pour parer à toute critique et

Première version conçue par Cormenin (document 2)

LE GOUVERNEMENT PROVISOIRE

Arrête :

Article 1^{er}

Les assemblées d'électeurs sont toutes convoquées pour le 9 avril prochain, à l'effet d'élire les représentants du peuple à l'assemblée nationale qui doit décréter la constitution.

Article 2

L'élection aura pour base la population. Le nombre des représentants du peuple sera de neuf cents, indépendamment de ceux qui seront ultérieurement attribués aux colonies. Chaque département élira le nombre de représentants indiqué au tableau ci-joint.

Article 3

Il sera formé dans chaque département, autant de cercles électoraux qu'il y a de représentants à élire.

Article 4

Le suffrage sera direct et universel.

Article 5

Sont électeurs : Tous les Français âgés de 21 ans, domiciliés depuis six mois et non judiciairement privés ou suspendus de l'exercice des droits civiques.

Est éligible : Tout Français âgé de 25 ans non privé ou suspendu de l'exercice des droits civiques.

Article 6

Les électeurs se réuniront au chef-lieu de canton.

L'assemblée électorale de chaque canton sera divisée en sections dont chacune sera composée de 400 électeurs au moins et de 600 au plus.

Article 7

Les électeurs voteront au scrutin secret.

Article 8

Les votes des sections seront recensés en séance publique au bureau central de l'assemblée de canton.

Le citoyen qui aura la majorité relative des suffrages, laquelle ne pourra être de moins de 1 000 voix sera proclamé représentant du peuple par le bureau central.

Article 9

Chaque représentant à l'assemblée constituante recevra une indemnité de 25 francs par jour.

**Texte imprimé du décret du 5 mars 1848
(document 3)**

LE GOUVERNEMENT PROVISOIRE
DE LA RÉPUBLIQUE,

Voulant remettre le plus tôt possible aux mains
d'un gouvernement définitif les pouvoirs qu'il
exerce dans l'intérêt et par le commandement
du peuple,
Décrète:

Art. 1^{er}.

Les assemblées électorales de canton sont
convoquées au 9 avril prochain pour élire les
représentants du peuple à l'assemblée nationale
qui doit décréter la constitution.

Art. 2.

L'élection aura pour base la population.

Art. 3.

Le nombre total des représentants du peuple se-
ra de neuf cents, y compris l'Algérie et les co-
lonies françaises.

Art. 4.

Ils seront répartis entre les départements dans
la proportion indiquée au tableau ci-joint.

Art. 5.

Le suffrage sera direct et universel.

Art. 6.

Sont électeurs tous les Français âgés de 21 ans,
résidant depuis six mois, et non judiciairement
privés ou suspendus de l'exercice des droits ci-
viques.

Art. 7.

Sont éligibles tous les Français âgés de 25 ans,
et non privés ou suspendus de l'exercice des
droits civiques.

Art. 8.

Le scrutin sera secret.

Art. 9.

Tous les électeurs voteront au chef-lieu de leur
canton par scrutin de liste.

Chaque bulletin contiendra autant de noms
qu'il y aura de représentants à élire dans le dé-
partement.

Le dépouillement des suffrages se fera au chef-
lieu de canton, et le recensement au départe-
ment.

Nul ne pourra être nommé représentant du peu-
ple, s'il ne réunit pas deux mille suffrages.

Art. 10.

Chaque représentant du peuple recevra une in-
dennité de 25 fr. par jour, pendant la durée de
la session.

Art. 11

Une instruction du Gouvernement provisoire
réglera les détails d'exécution du présent dé-
cret.

Art. 12.

L'assemblée nationale constituante s'ouvrira le
20 avril.

Art. 13.

Le présent décret sera immédiatement envoyé
dans les départements et publié et affiché dans
toutes les communes de la République.

Fait à Paris, en conseil de Gouvernement, le 5
mars 1848.

Les Membres du Gouvernement provisoire,

Armand MARRAST, GARNIER-PAGÈS, ARAGO,
ALBERT, MARIE, CRÉMIEUX, DUPONT (de
l'Eure), Louis BLANC, LEDRU-ROLLIN, FLOCON,
LAMARTINE.

*Le Secrétaire Général
du Gouvernement provisoire,*
PAGNERRE.

menace, le gouvernement se liait les mains. Cette attitude ainsi que le fait de différer la discussion des articles au surlendemain 4 mars était significative de la pression dans laquelle la nouvelle institution était élaborée. D'ailleurs, une nouvelle déclaration gouvernementale, publiée dans *le Moniteur*, suivait la discussion de ces articles alors que l'accord n'était pas encore réalisé sur l'ensemble.

« Dans sa séance du 4 mars, le Gouvernement provisoire de la République a fixé la convocation des assemblées électorales au 9 avril prochain, et la réunion de l'Assemblée nationale constituante au 20 avril.

Dans la même séance, il a adopté les principes généraux du prochain décret :

1° Que l'Assemblée nationale décréterait la Constitution ; 2° Que l'élection aurait pour base la population ; 3° Que les représentants du peuple seraient au nombre de neuf cents ; 4° Que le suffrage serait direct et universel, sans aucune condition de cens ; 5° Que tous les Français âgés de vingt et un ans seraient électeurs, et que tous les Français âgés de vingt-cinq ans seraient éligibles ; 6° Que le scrutin serait secret. »

L'énumération récapitulait les principaux points d'accords acquis durant la délibération. Enfin, le lendemain 5 mars, l'ensemble du projet était adopté après discussion sur le mode de scrutin et les circonscriptions électorales.

Les phases d'écriture du brouillon du suffrage universel s'insèrent dans cette chronologie.

Une version originale sert de base à l'élaboration de la loi électorale. Son écriture soignée indique qu'elle fut l'œuvre d'un rédacteur ayant recopié un document conçu par les deux experts juristes, Cormenin et Isambert, ou écrit sous leur dictée. C'est le document de travail sur lequel s'est engagée la discussion au sein du gouvernement provisoire. C'est probablement la version originale lue dès le 2 mars et dont l'absence de discussion des articles laisse supposer qu'elle ne fut pas modifiée entre le 2 et le 4 mars.

Une version intermédiaire corrigée au crayon (son antécédence est établie par le fait que le crayon est recouvert par les corrections à l'encre) est issue des premières discussions sur les articles du projet le 4 mars. Ces corrections sont très difficilement lisibles du fait de leur calligraphie et de l'effacement (les traces à peine perceptibles sur la photographie du brouillon en témoignent). Elles sont portées soit en marge, soit dans le corps des articles. Pour une bonne part, ce sont des rédactions provisoires reprises ensuite dans des corrections faites à l'encre. Cependant quelques formulations sont abandonnées (par exemple sur l'indemnité parlementaire dont la mention au crayon « qui sera fixée à » n'est pas reprise ensuite.

Une version terminale du brouillon mentionne « mars 1848 » sans indication du jour. Les corrections à l'encre y sont nombreuses et furent opérées les 4 et 5 mars (les articles correspondant aux mesures publiées au *Moniteur* du 5 mars seraient du 4 mars et les corrections concernant le mode de scrutin et les circonscriptions électorales interviendraient juste avant l'adoption définitive). Il y eut donc en fait une nouvelle version intermédiaire (encore qu'il soit quelque peu arbitraire d'introduire ici la discontinuité dans un processus continu) que l'écriture ne permet point de distinguer mais qui se déduit des modifications apportées ensuite sur la question du découpage territorial et du mode de scrutin. L'article 3 primitif est, par exemple, réécrit le 4 mars puis supprimé le lendemain (les corrections du 4 ; les ratures du 5). Cela amène quelques modifications et, dès la première ligne de l'article 1, la convocation des électeurs est adressée aux « (assemblées d'électeurs) du canton ». Par contre, la correction des dispositions sur l'éligibilité où le singulier primitif (« Est éligible : Tout Français [...] ») fait place au pluriel (« Sont éligibles : Tous les Français [...] ») pourrait procéder de l'abandon du scrutin uninominal remplacé par un scrutin de liste. En fait,

les corrections au crayon de la marge adoptent déjà cette formulation qui semble donc dépendre d'un souci de symétrie avec l'énoncé des conditions du droit de vote. Enfin, l'existence de deux versions intermédiaires est surtout établie par les numérotations successives de certains articles allant jusqu'à quatre numérotations différentes. Ainsi, l'article sur le secret du vote est successivement numéroté 7, 11, 9 puis reporté en marge de la page précédente avec le numéro 8. Il recouvre les corrections au crayon sur l'éligibilité qui avaient été ou sont de ce fait reportées sur le corps original de l'article concerné. Deux versions intermédiaires s'intercalent entre la version originale et la version terminale. Jeu logique, on a tenté de reconstituer précisément les énoncés intermédiaires. En combinant les indices de l'écriture au crayon ou à l'encre, les contenus des énoncés, les numérotations successives qui chronologiquement doivent se lire de la gauche vers la droite, nous avons reconstitué la version la plus ample du brouillon. Quelques incohérences apparentes de numérotation semblent indiquer que de nouvelles numérotations consécutives à des changements situés plus hauts dans le texte n'ont pas été inscrites sur le brouillon. Cela concerne les trois derniers articles de cette version intermédiaire. Une part de cette incohérence s'explique par la fin de la rédaction du brouillon où après les ultimes corrections, les numéros des articles n'ont pas été changés comme par « relâchement » et inutilité. Par contre, nous n'avons pu comprendre comment l'article sur l'indemnité parlementaire avait pu être affecté du numéro 14 et les deux suivants des numéros 14 et 16. Hormis ces points, tous les problèmes ont été résolus sans que nous puissions en reprendre un détail fastidieux. Cette version intermédiaire précède le nouvel ordonnancement issu de l'abandon des dispositions originales concernant les modalités du vote (mode de scrutin, découpage électoral).

Au premier regard, d'après les ratures et ré-écritures, ce brouillon est amplement corrigé. La multiplication des corrections ne signifie cependant pas un bouleversement avant d'avoir apprécié les objets et contenus des modifications. L'ordonnancement d'ensemble a subi une transformation non négligeable : l'original comprenait 9 articles, la version terminale est portée à 13 articles, une version intermédiaire comprit 16 articles. A l'inverse, on pourrait aussi bien affirmer que ces corrections n'ont pas été assez amples pour justifier une refonte générale de l'original. Une part de cette réorganisation procède du fractionnement d'articles longs. Des raisons de clarté expliquent probablement ces modifications de rédaction comme les reformulations « allégées » de quelques passages. Deux phrases seulement subsistent totalement intactes de la première rédaction : elles concernent toutes deux le principe électoral adopté dès le 2 mars, directement quand il s'agit d'établir que « le suffrage est direct et universel », indirectement quand il s'agit de fonder la représentation sur la population et non le cens (« l'élection aura pour base la population »).

Le fond et la forme

L'archéologie du texte permet de différencier trois niveaux d'énonciation :

- l'affirmation de principe constitue l'invariant du brouillon ; de ce point de vue, on serait tenté de considérer le texte comme le simple enregistrement et une officialisation de dispositions déjà entérinées par la déclaration du 2 mars. En somme, la codification n'apporterait rien ;
- des corrections consistent en des changements de contenu. Les solutions adoptées diffèrent de celles du texte original à la suite de débats au sein du gouvernement provisoire. Elles procèdent d'options indissociablement techniques et politiques (elles concernent essentiellement les modifications du 5 mars sur les modalités du vote) ;

– les impératifs de mise en forme semblent expliquer des corrections de trois sortes : articles écourtés et divisés, articles complétés et reformulations plus concises renvoient au souci de l'interprétation du texte et des difficultés virtuelles produites par des formulations jugées ambiguës.

On retrouve ici les trois dimensions de toute opération de codification : celle-ci enregistre et consacre des principes préalablement établis par des intentions, des engagements et des situations politiques (non sans divergences et ambiguïtés) ; l'opération de codification est aussi le lieu et l'enjeu de confrontations politiques et son résultat est donc le produit de transactions ; enfin, elle formalise ces dispositions dans un langage juridique. Cette formalisation intervient à tous les niveaux de la rédaction, préalablement quand la rédaction est confiée à des experts juristes et à toutes les étapes des corrections jusqu'à la rédaction finale. En fait, l'ordre chronologique de la codification semble ici dominé par trois phases successives : accord sur les principes annoncés et inscrits, corrections de forme et enfin transactions sur certaines dispositions. Avant les ultimes discussions sur le mode de scrutin et le découpage électoral, les corrections ont en effet concerné la forme du texte. Leur ampleur pourrait faire dire du texte original qu'il a été mal rédigé. Bien des énoncés paraissent manquer de précision et, en tout cas, l'ont assez paru pour donner lieu à des reformulations. Sous cet aspect aussi, cette codification s'avère particulière. Le brouillon du suffrage universel révèle les traces propres à cette institution, à la situation politique de sa codification et amène à revenir sur les conditions de sa rédaction.



10. P. Bastid, *Un juriste pamphlétaire, Cormenin*, op. cit., p. 193.

11. Alexis de Tocqueville, *Souvenirs*, in *Œuvres complètes*, Paris, R. Laffont, 1986, p. 836.

12. Ch. Seignobos, *Histoire générale...*, op. cit., p. 28.

13. *Ibid.*

14. P. Bastid, *Cormenin*, op. cit., p. 193 ; de même, on ne peut se satisfaire de l'espèce de qualification par défaut de Cormenin qui amène P. Bastid à affirmer que, tous les autres spécialistes du parti républicain étant pris par leurs tâches gouvernementales, « il ne restait que Cormenin pour être le principal praticien du régime, le grand légiste de la Seconde République ».

La révolution de 1848 rappela à l'activité Cormenin qui, plusieurs fois élu député sous la monarchie censitaire, avait été battu aux élections de 1846. *Le Moniteur* du 28 février publiait sa nomination comme conseiller d'État. Ce même jour, il en devenait le vice-

président. Quand fut-il chargé de rédiger le projet de loi électorale ? Probablement, le jour même où il fut nommé. Sa promotion n'était pas seulement due à sa compétence juridique. « C'est à titre personnel qu'il inaugura d'abord son rôle plus que comme vice-président du Conseil d'État », écrivait Paul Bastid¹⁰. Pamphlétaire, ses prises de position en faveur du suffrage universel étaient connues. En fait, on imaginerait mal que cette nomination fut sans lien avec la nécessité de faire une nouvelle loi électorale. Vice-président du Conseil d'État, Cormenin était placé dans une position d'autorité préalable à la rédaction en même temps que ses positions sur le suffrage universel laissaient augurer du contenu de la future loi électorale. C'est à ce titre de précurseur autant qu'à celui de rédacteur du décret du 5 mars qu'il pouvait se présenter comme le père du suffrage universel. Dans cette œuvre collective, puisque discutée par les membres du gouvernement provisoire, alors que son nom ne figure pas au bas du décret, cette revendication semble exagérée. Si Cormenin a travaillé de concert avec Isambert, il fut bien le principal rédacteur de la version originale. Des confirmations rétrospectives ne laissent planer aucun doute. Il s'affirma suffisamment en cette occasion pour devenir, comme député à l'Assemblée nationale constituante, le mieux élu des membres de la commission de la constitution, puis le président de cette commission à l'unanimité des voix moins une. Il s'y fit des ennemis et non des moindres. Or, tout en critiquant sa façon de diriger les débats et, en fait, d'imposer ses vues, ses critiques ne lui dénièrent pas la paternité de l'institution du suffrage universel. « On sait [rapportait Tocqueville dans ses *Souvenirs*] que la loi d'après laquelle la constituante avait été nommée était son ouvrage¹¹. » Il enchaînait aussitôt sur l'inconsistance du personnage : « Au moment des élections générales, je le rencontrai, et il me dit avec une certaine complaisance : "A-t-on jamais vu dans le monde rien de semblable à ce qui se voit aujourd'hui ? Où est le pays où

l'on a jamais été jusqu'à faire voter les domestiques, les pauvres, les soldats ? Avouez que cela n'a jamais été imaginé jusqu'ici." Et il ajouta en se frottant les mains : "Il sera bien curieux de voir ce que tout cela va donner." Il en parlait comme d'une expérience de chimie. » Si préoccupé des conséquences des nouvelles institutions, Tocqueville ne pouvait avoir que mépris pour l'attitude rationaliste affichée par Cormenin. Seignobos le qualifiait d'ailleurs de « juriste et logicien¹² ». Il reprenait en outre, quoique avec prudence, ce jugement d'irresponsabilité : « Il se souciait peu des conséquences, s'il a dit vraiment (ce qu'un orléaniste libéral affirme avoir entendu) : Ces gens-là m'ont appelé pour leur préparer une loi électorale [...]. Ils veulent le suffrage universel. Je vais le leur donner : j'y fais entrer les paysans, les soldats, les invalides, les domestiques, les mendiants [...]. Ils s'en tireront comme ils pourront¹³. » Cormenin plaidait donc lui aussi l'irresponsabilité en précisant qu'il se pliait à des raisons politiques qui le dépassaient.

On ne saurait se satisfaire du propos lapidaire de Paul Bastid selon lequel « les révolutions triomphantes ont toujours besoin de juristes pour asseoir dans les textes leur autorité¹⁴ ». Parler à la fois de Cormenin comme d'un « expert » et lui accorder la paternité de la loi électorale est ambigu sauf à expliquer ce qui amène un expert à imposer ses solutions politiques. Or Cormenin est intervenu bien au-delà d'un simple travail de rédaction et même de conception technique. Sa réputation de républicain et de juriste n'explique pas complètement l'autorité proprement politique qu'il a imposée dans le travail d'institution. Par exemple, il pouvait ultérieurement contribuer de façon décisive à faire adopter le vote des militaires, mesure éminemment sensible et politique, réservée le 5 mars et tranchée par l'instruction du 8 mars, selon la même attitude rationaliste qui fondait sa démarche de législateur et qu'on lui reprocha tant par la suite.

Odilon Barrot rapportait que Cormenin avait répondu à ses objections sur le vote des militaires : « Vous pouvez avoir raison, la mesure a ses risques, mais elle est logique¹⁵. »

Dans son hostilité à Cormenin, Tocqueville se défiait du juriste : « Jamais auteur n'a mieux conservé dans les affaires les habitudes et les travers de ce métier-là. Quand il avait établi un certain rapport entre les différentes dispositions d'une loi et donné un certain tour ingénieux et frappant à la rédaction, il croyait avoir tout fait, la forme, l'enchaînement, la symétrie l'absorbaient. Mais ce qu'il lui fallait surtout, c'était le neuf¹⁶. » Au moins ces prédispositions étaient-elles en accord avec une situation politique car si des schèmes rationalistes paraissent ordonner la construction du nouveau droit électoral, la « logique » de Cormenin avait aussi un sens politique. Il était en effet logique ou cohérent de concevoir un projet à l'opposé extrême du suffrage censitaire. Tirant les conséquences ultimes de son abolition, Cormenin formalisait le suffrage universel et direct mais proposait encore le poids égal des suffrages. La formule adoptée selon laquelle « l'élection a pour base la population » ne marquait pas seulement l'opposition au principe selon lequel l'élection avait eu pour base le cens. Ce qui peut paraître ainsi une redondance annonçait en fait moins l'égalité de l'accès au vote que l'égalité des voix, soit leur valeur égale dans un système de proportionnalité de la représentation. Le projet n'était cependant pas rationaliste au sens où il procéderait d'une création abstraite. Des comparaisons furent effectuées avec les lois électorales précédentes (par exemple un brouillon compare les effectifs de représentants établis par les lois électorales de 1791, 1817 et 1831). La logique des nombres qui semble prévaloir est ici indissociablement celle du chiffre rond obtenu à la suite de nombreux calculs de quotients électoraux et de restes. Le nombre de 900 vaut aussi comme critère de démocratie. Cet effectif de représentants est



15. Odilon Barrot, *Mémoires posthumes*, vol. 2, p. 326, cité par P. Bastid, *Cormenin*, *op. cit.*, p. 196.

16. A. de Tocqueville, *Souvenirs*, *op. cit.*, p. 836.

17. Sur ce point, cf. Pierre Lévêque, Pierre Vidal-Naquet, *Clisthène l'athénien*, Paris, Macula, 1983.

18. Garnier-Pagès, *Histoire de la Révolution de 1848*, vol. 6, Paris, Pagnerre, 1862, p. 245.

comparé à ceux des précédentes lois électorales d'une part, auxquels il était dans tous les cas supérieur (par exemple, il double la représentation de 459 députés prévus par la loi électorale de 1831), et d'autre part, la solution haute des différentes hypothèses était retenue. La proposition d'instituer une indemnité parlementaire participe de la même cohérence. Lorsqu'il était élu censitaire, Cormenin avait soutenu son principe contre le mandat gratuit du régime censitaire. En étant censé permettre à tous l'exercice du mandat représentatif, cette mesure renouait avec la Révolution de 1789 et prolongeait la suppression des conditions de cens de l'éligibilité. Le découpage électoral, plus arithmétique que géométrique puisque les unités de vote recouvraient des groupes sensiblement égaux de population électorale, est l'aspect le plus manifestement rationaliste du projet de Cormenin. On a évoqué le précédent révolutionnaire du découpage des départements par Thouret en carrés d'égale grandeur. Ce projet non réalisé n'était pas directement un découpage électoral mais administratif. Le rapprochement n'est pas arbitraire. Il est cependant moins fondé par les raisons factuelles difficiles à établir d'une éventuelle influence de ce précédent sur le projet de Cormenin que par les raisons structurelles d'une telle analogie. A cet égard, on pourrait opérer un rapprochement similaire avec le découpage géométrique de l'espace attique par la réforme de Clisthène l'Athénien à la fin du VI^e siècle avant notre ère. Cette réorganisation des unités électorales, décisive dans l'institution de la démocratie athénienne, procédait d'une crise politique et visait à démanteler les anciennes unités gentiles censées favoriser la domination aristocratique¹⁷. En ce sens, la position de Cormenin n'est pas sans parenté avec celle des législateurs de la Grèce archaïque, plus ou moins arbitres entre des camps opposés et chacun incapables de l'emporter (on penserait plutôt à Solon ou au légendaire Lycurgue), plus ou moins proches d'un camp (tout en faisant partie du clan aristocratique des Alcmeo-

nides, Clisthène avait rallié le parti démocratique). Or, dans ces configurations politiques tendues, les réformes politiques procèdent largement de schèmes rationalistes tout en ayant des implications politiques. L'inspiration rationaliste de Cormenin que ses critiques attribuaient à une complexion personnelle, ne se serait pas imposée si elle n'avait été en accord avec ce type de configuration politique d'une conjoncture critique où on s'en remet à un expert (on avait mauvaise grâce de lui reprocher *a posteriori* ce qu'on avait accepté de lui quand l'urgence dictait sa loi et ses silences) et où les schèmes rationalistes peuvent s'imposer face aux considérations pratiques tout en ne les excluant pas. Ainsi, le découpage électoral proposé par Cormenin, ces sections et cercles aux populations électorales sensiblement égales, pouvaient paraître démanteler les assises locales de la domination notabiliaire. Remarquablement, après abandon de cette solution, pour des raisons techniques et politiques, étant donné l'urgence à légiférer sur les élections, le vote au chef-lieu de canton fut adopté contre le vote à la commune. On sait que ce système associant scrutin et découpage géométrique des circonscriptions électorales fut retenu puis abandonné. Le 4 mars, Mathieu, scientifique et beau-frère du ministre Arago, fut chargé de concevoir le découpage territorial. Le lendemain, les calculs s'annonçant longs, le gouvernement provisoire adoptait le scrutin de liste (en fait plurinominal) et renonçait à un découpage territorial de « cercles électoraux » au profit du cadre départemental préexistant. En somme, l'urgence politique commandait. Des considérations politiques firent adopter le chef-lieu de canton comme lieu de vote à la suite des arguments soutenus par Marrast contre le vote à la commune : « Il exposa avec chaleur [rapportait Garnier-Pagès] tous les griefs accumulés contre les élections de clocher, soumises à toutes les influences locales¹⁸. » Sans doute, comme le continuait ce membre du gouvernement provisoire, « tous les arguments discutés,

la question de temps l'emporta. Le scrutin de liste, qui rendait possible la publication de la loi dès le jour même, fut adopté¹⁹ ». Ce fut la teneur des arguments continûment échangés ensuite sur le lieu du vote. Tout en l'édulcorant, le vote au chef-lieu de canton reprenait au moins les motivations politiques du projet Cormenin s'il perdait son organisation rationnelle. Le rationalisme lui-même avait ses limites en devant se plier à des raisons politiques.

La responsabilité conférée à un expert, présentant de sérieuses garanties politiques, dans la codification s'éclaire un peu mieux encore. Quelle situation politique permet à un juriste d'imposer ses vues et de surcroît d'imposer des vues rationalistes ? Accaparés par les tâches politiques d'un temps de crise, peu disponibles, sinon peu compétents pour concevoir et formaliser un texte juridique, les gouvernants devaient s'en remettre à ceux qui avaient consacré leur temps à la préparation du texte. Les brouillons conservés attestent ce travail de préparation : tableaux de la représentation pour chaque département selon le nombre d'habitants et les trois hypothèses d'un représentant pour 40 000, 50 000 et 55 000 habitants, ainsi que des pages remplies de calculs divers. Lisant leur projet lors de trois conseils de gouvernement successifs (les 2, 4 et 5 mars), les experts avaient l'initiative sur leur question quand d'autres retenaient l'attention. Garnier-Pagès notait ainsi que « dans la séance où il avait proclamé le suffrage universel, le conseil avait traité, discuté la question de la paix ou de la guerre²⁰ ». Tocqueville pouvait d'ailleurs se vanter rétrospectivement de plus de lucidité politique quand il rapportait comment, fidèle à son principe de suffrage universel et, à en croire Tocqueville, à ses méthodes de délibération, Cormenin proposa l'élection du président de la République au suffrage universel. « Cormenin, suivant son usage, ouvrit la discussion en proposant un petit article tout rédigé, d'où il résultait que ce



19. *Ibid.*, p. 246.

20. *Ibid.*, p. 250.

21. A. de Tocqueville, *Souvenirs*, *op. cit.*, p. 831-832.

22. *Ibid.*, p. 835.

23. P. Bastid écrivait : « Nous ne savons pas avec certitude ce que contenait sur le mode de scrutin le projet de Cormenin ; mais dans le *Petit Pamphlet*, il soutient le scrutin de liste, favorable aux intérêts des minorités. D'après ce même texte, les bulletins devaient être écrits dans chaque commune, où les électeurs voteraient, recensés dans chaque canton où tous les votes seraient portés, et dépouillés dans chaque département où tous les présidents de collèges électoraux se rendraient » (*Cormenin*, *op. cit.*, p. 195). Le projet de Cormenin avançait donc des solutions bien différentes de celles qu'il avait auparavant proposées.

24. *Ibid.*, p. 247.

25. *Ibid.*, p. 246.

chef du pouvoir exécutif ou ce président, comme il fut nommé dès ce moment-là, serait élu par le peuple à la majorité relative [...]. Mon esprit fut en travail pour deviner de quel côté devait habituellement pencher la balance du pouvoir dans une république ; tantôt je croyais que ce serait du côté de l'assemblée unique et tantôt de celui du président élu ; cette incertitude me jetait dans une grande gêne [...]. Il n'y avait de sûr que la guerre qu'ils se feraient et la ruine de la république²¹. » Pourtant, Tocqueville ne signale que l'opposition de Marrast à cette disposition. Cormenin ne put cependant imposer toutes ces vues. Quoique pressée, la commission de la constitution ne travaillait plus dans les mêmes conditions d'urgence et d'impréparation que le gouvernement provisoire. Cormenin en fit les frais. Profitant de la publication d'un article vengeur où Cormenin exprimait son désaccord avec le résultat final, ses collègues réalisèrent l'union des mécontentements. Tocqueville racontait sa piteuse sortie : « Le lendemain donc et comme la séance de la commission venait de s'ouvrir, Corbon prit la parole et, avec une simplicité et un laconisme cruels, il fit connaître à Cormenin ce que nous pensions. Celui-ci se troubla et chercha autour des yeux tout autour de la table si quelqu'un ne venait pas à son aide. Personne ne bougea. Il dit alors d'un ton mal assuré : « Dois-je conclure de ce qui vient de se passer, que la commission désire que je la quitte ? » Nous ne dûmes mot. Il prit son chapeau et sortit sans que personne le retînt²². »

La codification du « neuf »

En fait de loi électorale, les dispositions du décret du 5 mars 1848 couvraient l'ensemble des opérations électorales depuis la définition du corps électoral, scrutin secret, mode de scrutin, découpage électoral, opérations de dépouillement, etc... C'était bien plus que des lois électorales postérieures qui ne concernent que l'un ou l'autre de ces aspects. Les incertitudes de formulation prennent un autre sens

si l'on voit l'ampleur de la tâche. Tout ou presque est à penser ou à repenser. Il est moins surprenant que le texte original, rédigé par des experts juristes, soit aussi amplement revu et corrigé dans ses aspects formels. En somme, les experts pouvaient mal s'appuyer sur des dispositions antérieures qu'il aurait suffi de reprendre. L'état du droit électoral était encore insuffisamment « solidifié » pour ne pas provoquer de nombreuses incertitudes de formulation. D'autre part, le lexique censitaire était encore largement présent puisqu'il était question d'« assemblées électorales » ou de « cercles électoraux ». A travers ces termes, ce sont aussi les représentations censitaires de l'élection qui sont objectivées quand on imagine encore mal les implications du changement d'échelle du corps électoral. L'élection se conçoit encore largement comme un processus délibératif mené au sein de petites assemblées. A cela correspond sans doute aussi le projet de sections composées de 400 électeurs au moins et 600 au plus. Les débats sur le vote des militaires s'expliquent aussi parce qu'on se représentait difficilement le vote sans des délibérations préalables dans les casernes. De même, le mode de scrutin prévu par Cormenin était un scrutin uninominal²³ où des « cercles électoraux » devaient élire chacun un représentant, soit une manière de penser l'élection comme une relation personnelle de délégation.

En écrivant que la question du mode de scrutin et du lieu de vote étant réglées, cela permettait la publication immédiate (et urgente du décret), Garnier-Pagès se contredisait. Avec « le procès-verbal de la séance que [nous avons] devant les yeux²⁴ », celui-ci continuait en prétendant que « d'autres détails suivirent²⁵ ». Le brouillon apporte un démenti. Seignobos avait d'ailleurs noté les divergences de Garnier-Pagès avec les procès-verbaux. Certains de ces « détails » étaient en fait inscrits dans l'original du projet dont le vote au canton, le principe d'une indemnité aux représentants. D'autres « détails » ont probablement

été discutés avant ces points du mode de scrutin et du découpage électoral qui suscitaient les difficultés majeures. D'autres enfin furent laissés à des mesures ultérieures dont le vote des soldats, finalement approuvé le 7 mars. La complexité de l'élaboration d'un nouveau droit électoral est confirmée *a posteriori* par les instructions qui suivirent. Malgré son addition de dispositions de statut différents, le décret du 5 mars 1848 doit être complété par d'autres textes réglementaires, concernant notamment la tenue des opérations électorales, etc., les conditions du droit de vote. Mais là n'est pas l'essentiel. La narration de Garnier-Pagès obéit à une logique de reconstruction de l'histoire où les erreurs factuelles deviennent nécessaires à la production d'un sens politique mêlant célébration et justification, en somme d'une histoire hagiographique. L'ordre de codification selon Garnier-Pagès est celui qui est le plus généralement repris par les historiens (dans ce cas comme dans d'autres) à savoir que le principe politique s'impose et précède son application juridique et technique, voire que les phases de l'élaboration juridique descendent des modalités majeures aux modalités mineures, les « détails ». Un ordre hiérarchique imposerait sa loi à la délibération. L'expérience élémentaire du travail collectif suffirait à suggérer l'irréalisme d'une telle reconstitution. Celle-ci occulte surtout les luttes qui président au travail de codification. En tout cas, elle les minimise comme de simples différents techniques. Ils seraient peu de chose par rapport à l'unanimité sur le principe, et pas assez pour entacher le mérite collectif. Garnier-Pagès ne pouvait être plus clair dans le propos laudateur : « Cette résolution produisit une sensation profonde dans le cœur même de ceux qui l'acclamaient. Pour la première fois, la vieille Europe voyait une de ses grandes nations faire une application réelle, complète, de la souveraineté du peuple. Jamais l'égalité des droits civiques n'avait été si solennellement célébrée. L'institution du baptême avait été la reconnaissance de la



26. *Ibid.*, p. 241.

27. « Dans les *Dialogues de Maître Pierre*, il avait même évoqué le suffrage des femmes, sans du reste se prononcer catégoriquement en sa faveur ; mais on devinait chez lui une sympathie certaine pour cette réforme hardie », P. Bastid, *Cormenin*, *op. cit.*, p. 195.

28. Garnier-Pagès, *op. cit.*, p. 246.

fraternité devant Dieu, l'institution du suffrage universel était la reconnaissance de la fraternité devant l'humanité. Il avait fallu dix-huit siècles de prédications, de luttes, de souffrances, de martyres, de révolutions, pour passer du principe à l'application. La prétendue utopie était faite réalité²⁶. » L'héroïsme et le prophétisme s'accommoderaient mal des contingences historiques, des peurs pressantes et des négociations mesquines. Il fallait donc que des précurseurs et démiurges politiques aient une claire conscience de leur mission, des opportunités pour mettre en œuvre ce qu'ils avaient toujours pensé. Dans cette téléologie, le principe du suffrage universel était arrêté et sa codification devenait simple affaire d'application pratique. La volonté commanderait le droit comme elle commanderait le destin des hommes.

Le suffrage universel ou plutôt, quel suffrage universel ? Contrairement au sens commun, il n'est pas sûr qu'il n'en existe qu'une forme unique. A cet égard, il est significatif qu'à propos de son institution en 1848, on hésite parfois à parler de suffrage universel ou qu'on précise encore suffrage universel masculin. Le droit de vote féminin n'était pourtant pas totalement impensable et par exemple, Cormenin y avait fait une allusion dans un pamphlet²⁷. Il est surtout certain qu'il n'en existait pas une conception unique avant son institution. On n'a pas prêté assez d'attention aux énumérations que les interlocuteurs de Cormenin ont rapportées et que celui-ci présentait comme des audaces. Le suffrage universel serait à l'évidence l'absence de condition censitaire. Pourtant, la tautologie de la déclaration gouvernementale du 2 mars 1848 laisse perplexe qui annonçait « le suffrage universel et direct sans aucune condition de cens ». Admettons qu'il se soit seulement agi d'insister sur la rupture avec le régime abattu. Néanmoins, le suffrage universel ne devait pas être si clair, du moins pour tous, pour qu'on ne précise pas au prix d'une re-

dondance. Cela n'excluait pas des restrictions d'autres sortes touchant les mendiants, les domestiques et les militaires. La confirmation vient des discussions postérieures au décret du 5 mars quand il est notamment décidé de ne pas exclure les soldats. On pouvait donc avoir arrêté le principe du suffrage universel et discuter ensuite de son extension ou encore d'éventuelles réserves sans y percevoir une contradiction manifeste. En récusant des restrictions au nom de la logique, Cormenin anticipait des critiques politiques qui auraient inmanquablement suivi. Ainsi, on a rapidement interprété la condition de résidence de 6 mois pour être électeur comme une exclusion des populations migrantes. Garnier-Pagès avait par contre expliqué cette mesure par des raisons pratiques : « Une résidence de six mois fut jugée indispensable. Ce délai n'était exigé qu'afin de donner la possibilité de dresser les listes électorales²⁸. » Les éventuelles motivations politiques ne sauraient être rejetées à partir du brouillon du décret. Cependant celui-ci apporte quelques indications allant effectivement dans le sens des considérations logiques et pratiques. Tout d'abord, la rédaction originale de Cormenin reprenait les conditions de « domicile politique » ainsi que le délai de six mois établi par la loi électorale du 19 avril 1831. Or, la correction portée à l'encre remplaçait « domiciliés » par « résidents dans la commune ». Cette précision du lieu indique que la correction fut exécutée le 5 mars, conformément à ce qu'en dit Garnier-Pagès, soit après les modifications concernant le découpage électoral et le mode de scrutin. La reformulation corrigeait donc un critère du suffrage censitaire. On concevrait mal que ce fût dans un sens restrictif. D'autres documents d'application (notamment un brouillon stipulant les conditions d'inscription plaident en ce sens). Il faut plutôt y voir un critère de facilitation du droit électoral, bien conforme à la « logique » que Cormenin se vantait d'avoir fait prévaloir par ailleurs. Les raisons techniques n'étaient pas absentes non plus quand

l'établissement des listes électorales revenait dès lors aux maires et que les difficultés en apparaissaient considérables. La vision rétrospective d'une institution bien établie fausse quelque peu la compréhension.

Le suffrage universel ne fut pas d'abord conçu comme une absence générale d'exclusion mais comme la suppression de l'exclusion par le cens. La formule qui l'annonçait le 2 mars 1848 n'était donc pas exactement redondante. Sa codification amène à reconsidérer plus largement ce qui semblait relever d'un processus générique de production du droit. Selon la fiction juriste de la « volonté du législateur », les débats sur les modalités pratiques et les formalisations juridiques ne constitueraient que les suites accessoires du principe préalablement acquis. Ces débats amorçaient au contraire la définition ultérieure du suffrage universel. Plus que des questions de « détail ».