

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

PAUL MEURIOT

La population et les lois électorales en France de 1789 à nos jours

Journal de la société statistique de Paris, tome 57 (1916), p. 157-178

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1916__57__157_0

© Société de statistique de Paris, 1916, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

III

LA POPULATION

ET

LES LOIS ÉLECTORALES EN FRANCE

DE 1789 A NOS JOURS

Nous nous proposons dans le présent travail de rechercher quel a été le critérium de répartition des sièges parlementaires dans nos assemblées, de la Révolution française à nos jours, et cela nous conduit naturellement à examiner la part plus ou moins grande que les différentes parties du pays ont eue dans la représentation politique. Cette étude, comme celles que nous avons déjà consacrées à des sujets analogues, rentre donc dans le domaine démographique : c'est de la démographie politique et encore historique. Mais, avant de parler de

la base adoptée par nos différentes constitutions pour la fixation du chiffre des mandats parlementaires, il sera nécessaire de rappeler le régime électoral établi par ces constitutions elles-mêmes (1). C'est ce que nous ferons pour chacune des quatre périodes entre lesquelles nous divisons ce travail : 1^o époque révolutionnaire (1789-1799); 2^o Consulat et premier Empire (1799-1815); 3^o la monarchie censitaire (1815-1848); 4^o enfin, la période du suffrage universel, de 1848 à nos jours. Dans chacun de ces chapitres, nous donnerons une partie spéciale au département de la Seine, vu l'importance exceptionnelle de Paris dans l'histoire politique de la France.

PREMIÈRE PARTIE

ÉPOQUE RÉVOLUTIONNAIRE (1789-1799)

I — BASE STATISTIQUE DE LA REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE

Il importe d'abord de relever ici une erreur assez commune qui fait dater le suffrage universel de la Révolution française. Des deux constitutions qui furent alors appliquées, — celle de 1791 et celle de l'an III — aucune ne l'admet. Après le 10 août, un décret de la Législative supprime bien la distinction entre citoyens actifs et passifs, mais exclut du droit de suffrage les domestiques (Décr. du 12 Août 1792); seule, la Constitution de 1793 proclame le suffrage universel, mais cette constitution demeura lettre morte. Le suffrage universel est donc bien l'œuvre de la Révolution de février 1848 et de la deuxième République, et la première assemblée ainsi élue est notre Constituante de 1848. Dans la Constitution monarchique de 1791, comme dans la Constitution républicaine de 1795, œuvre finale de la Convention, le droit électoral n'appartient qu'aux « citoyens actifs » (la chose et le mot sont de Sieyès), c'est-à-dire payant une contribution évaluée à trois journées de travail (4^f 50). Ces citoyens actifs nommaient les « électeurs » à raison de 1 par 150 citoyens actifs (200 d'après la Constitution de l'an III); on exigeait des « électeurs » une contribution égale à 200 journées de travail dans les villes de plus de 6.000 habitants et à 150 dans celles de moins de 6.000 et dans les campagnes. L'âge requis pour être citoyen actif était de vingt et un ans; il fut élevé à vingt-cinq ans en l'an III. Pour les députés, l'âge exigé était de vingt-cinq ans en 1791; il fut, en 1795, de trente ans pour les membres des Cinq-Cents et de quarante ans pour les Anciens.

Dans les conditions que nous venons de dire, le pays légal était, en 1791, constitué par 4.300.000 citoyens actifs (exactement 4.298.000), qui nommaient eux-mêmes près de 44.000 (43.800) « électeurs ». C'était une proportion de 16,50 citoyens actifs (nous dirions aujourd'hui : électeurs) par 100 habitants. Cette proportion est, dans la France actuelle, de 28,32 %. Qu'aurait-elle été alors si la Constituante avait adopté le suffrage universel, c'est ce qu'il est assez diffi-

(1) Au point de vue politique et juridique, notre législation électorale a fait notamment l'objet d'une substantielle étude de M. WEILL : *Les Élections législatives depuis 1789*, Paris, 1895.

cile de déterminer, vu l'insuffisance de renseignements statistiques. Il y a bien eu, à l'époque révolutionnaire, deux plébiscites, le premier sur la Constitution de l'an I, le second sur celle de l'an III. Mais aucun document ne fixe le total des électeurs inscrits. Même, lors du plébiscite de Juillet 1793, les résultats de nombreux cantons (424 sur 4.944, soit près du douzième), ne parvinrent pas à la Convention. Les procès-verbaux des assemblées primaires recueillis aux Archives nationales indiquent rarement — et de façon approximative — le chiffre des inscrits. La récapitulation des suffrages, département par département, ne peut donc donner que le total des votants qui fut de peu au-dessus de 2 millions. En 1795, il ne fut guère que la moitié de ce chiffre : 1.107.000. De l'un et l'autre plébiscite, on ne peut donc rien conclure quant au total des électeurs d'alors et de leur rapport à la population.

Si cependant, ces réserves faites, nous voulons établir la proportion des électeurs — en l'espèce, des citoyens actifs — à la population, nous constaterons que, en raison du cens exigible des citoyens actifs, il n'y a pas de corrélation entre les deux éléments. Nous en avons la preuve par le rapprochement (Voir le tableau I) des dix départements les plus peuplés et des dix les moins peuplés en 1791 avec le total respectif de leurs citoyens actifs. Dans le premier groupe, le rapport des citoyens actifs à la population n'est que de 13,4 %, tandis qu'il est de 17,2 dans le second. La faible proportion du département de la Seine est particulièrement intéressante : moins de 10 %. Étant donné que la proportion pour l'ensemble de la France est 16,50 %, on remarquera que, dans les départements les plus peuplés, ce taux n'est dépassé que dans un seul département, le Nord ; par contre, parmi les départements les moins peuplés, deux seulement sont au-dessous de cette moyenne : les Pyrénées-Orientales et les Hautes-Pyrénées.

Nous avons à voir maintenant quelle base on prit, en 1791 et plus tard, pour déterminer le nombre des représentants et leur répartition. C'est dans le « Rapport au Roi » de Necker qu'il faut chercher sans doute l'origine du critérium complexe que la Constituante devait adopter, pour la distribution des sièges dans la future Assemblée nationale législative appelée plus brièvement la Législative. Dans ce document, le ministre de Louis XVI partait d'un double élément pour fixer le nombre des représentants : la population et les contributions directes. Le total des mandats d'un territoire dépendait donc de la somme de ses habitants et de celle de ses impôts directs, celle-ci étant considérée comme le signe de la richesse publique. Remarquons que la richesse étant surtout immobilière, Necker était ici l'écho des économistes d'alors ; son opinion fut, du reste, soutenue, dans l'Assemblée, par Dupont de Nemours. Dans le Comité de Constitution, ce fut un des députés les plus connus du parti constitutionnel, Thouret, qui fit d'abord adopter le principe de la double base. Mais Sieyès intervint pour faire ajouter un troisième élément, le territoire (1). Dans ce cas, il eût été juste que, pour la base territoriale, un département eût un chiffre de députés en rapport avec sa superficie. Il n'en fut rien. Le Comité décida que, sous le rapport du territoire, la part de tous les départements — sauf celui de Paris — serait égale. Pour comprendre cette anomalie, il importe de se souvenir que le même

(1) Cf. E. LEBFÈVRE, *Thouret*, chap. XI. Chapitre excellent sur l'adaptation des trois bases à la nouvelle division administrative de la France.

Sieyès, l'homme aux constructions géométriques, avait proposé de donner aux départements — sauf ceux de Paris et des frontières — la même superficie. Dans sa pensée, la France devait être divisée en 80 départements (Paris à part) et chacun d'eux devait mesurer 324 lieues carrées. L'Assemblée Constituante avait accepté en principe cette formule, mais on sait qu'elle fut sensiblement corrigée par la suite.

TABLEAU I

État comparé de la population et des citoyens actifs dans deux groupes extrêmes de population.

Départements	Population (évaluée en 1879)	Citoyens actifs	Combien de citoyens actifs par 100 habitants
<i>A. Les dix départements les plus peuplés,</i>			
Seine	950.000	89.700 (1)	9,48
Rhône (avec Loire)	578.000	92.000	16
Nord	560.000	97.000	17,1
Puy-de-Dôme	546.000	82.600	15,4
Pas-de-Calais	532.000	81.300	15,3
Côtes-du-Nord	525.000	55.700	10,4
Ille-et-Vilaine	520.000	64.700	12,5
Manche	513.000	77.200	15,1
Gironde	508.000	73.800	14,6
Calvados	485.000	61.000	12,8
Total	5.717.000	775.000	13,6
<i>B. Les dix départements les moins peuplés,</i>			
Haute-Marne	223.000	41.400	17
Haute-Loire	216.000	37.200	17,4
Cher	207.000	35.000	17,2
Loir-et-Cher	200.000	34.200	17,1
Ariège	198.000	35.600	18,1
Hautes-Pyrénées	189.000	28.300	15
Basses-Alpes	168.000	31.300	19,4
Lozère	146.000	24.400	17
Hautes-Alpes	120.000	23.000	19,1
Pyrénées-Orientales	115.000	17.000	15,7
Total	1.782.000	307.400	17,2

Le projet du Comité fut discuté par la Constituante, les 17 et 18 novembre 1789, et il ne semble pas qu'il ait soulevé une bien vive opposition. Il fut combattu par Pétion et par Montlosier, par le premier surtout. La combinaison des

(1) Sur les 89.700 citoyens actifs de la Seine, Paris en comptait à lui seul 77.370. Les chiffres les plus élevés se trouvaient dans les sections du centre : 3.252 aux Gravilliers, 2.653 aux Quatre-Nations (Institut), 2.504 aux Lombards, 2.395 au Palais-Royal. Au contraire, il n'y avait qu'un nombre restreint de citoyens actifs dans les sections de la périphérie d'alors : 873 aux Champs-Élysées, 834 au Faubourg Poissonnière, 774 aux Gobelins, 763 aux Invalides et 687 au Faubourg Montmartre (D'après *L'État des citoyens de Paris*, au 6 juin 1791. — Bibliothèque Nationale, Lb⁴⁰ 1254).

trois bases lui paraissait ingénieuse, mais plus subtile que solide; il se prononçait notamment contre la représentation donnée à la contribution directe comme avantageant la fortune, et il trouvait anormal qu'on fit le silence sur les contributions indirectes. Pétion n'admettait que la base de la population avec répartition nouvelle des sièges tous les dix ans, d'après la population recensée elle-même par périodes décennales. Nous retrouverons cette idée dans la Constitution de l'an III. Pour Montlosier, ce qui lui paraissait surtout injuste, c'était la base territoriale. « La sixième partie de l'Auvergne, disait-il, ne produit rien, sera-t-elle représentée comme les autres? » Le projet du Comité fut soutenu par le comte de Castellane. « Il est équitable, déclara-t-il, que ceux qui contribuent le plus soient le plus représentés, et cet avantage, ajoutait-il, provoquera une rentrée plus active des contributions. » Argument qui n'est pas sans valeur assurément, mais à condition de remarquer que l'avantage dans la représentation était accordé non à des individus plus riches, mais à un territoire peuplé de gens de conditions sociales très diverses. D'autre part, l'objection de Montlosier ne se comprend bien que si l'on tient toujours compte de la distribution géométrique du sol d'après la méthode de Sieyès et qui, en effet, eût pu constituer un département entier d'un sol absolument improductif. Quoi qu'il en soit de ces arguments, le projet du Comité de Constitution fut voté; il était ainsi conçu : « Les représentants seront distribués entre les 83 départements selon la proportion du territoire, de la population et des contributions directes. »

Le total des députés à la Législative devait être de 745, ainsi répartis :

Territoire	247
Population	249
Contribution directe.	249
Total	<u>745</u>

Pour le territoire, chaque département avait uniformément trois représentants (nous venons d'indiquer les raisons de cette égalité), sauf le département de Paris à qui on n'en accordait qu'un. Pour la population et les contributions directes, le royaume était divisé en 249 parts respectivement, et autant un département avait de ces parts, autant il lui était attribué de représentants pour l'une et l'autre base.

Mais le terme de population appelle une observation importante; il fut, en effet, précisé, en un sens restrictif, par la Constitution elle-même et par le décret relatif à l'élection de l'Assemblée législative. Dans la Constitution de 1791, il n'est plus question de la population prise dans son ensemble, mais de la « masse totale de la population active ». De cette façon, la part de représentation attribuée à la population de chaque département est déterminée par le total de ses citoyens actifs et le décret du 27 mai 1791 — décret trop peu connu — s'exprime ainsi à l'article 3 : « La population active de tout le Royaume se trouvant de 4.298.360 citoyens, la quotité de 17.262 donnera un député et les fractions seront divisées en 36^{es}. Tout département, dont la fraction de population active excédera de 17/36^{es} les quantités complètes du diviseur commun, aura un député de plus pour la population. » Cette façon de comprendre la base de la population favorisait nécessairement les départements les moins peuplés

ou les plus riches, puisque, comme nous venons de le voir, le nombre des citoyens actifs n'était pas en relation directe avec celui de la population.

Bien entendu, avec un pareil système, le scrutin de liste était seul possible. On totalisait la part des députés revenant à chaque département d'après les trois bases, et les « électeurs » avaient à voter pour l'ensemble ainsi constitué. Il y avait trois tours de scrutin. La législature devait avoir une durée de deux ans.

C'est d'après ce système que furent élues l'Assemblée législative et la Convention; mais avec celle-ci triomphait le parti démocratique, et c'était ce parti qui avait le plus combattu le système électoral de la Constitution de 1791. Aussi, dans le projet de constitution aussi bien des Girondins que des Montagnards, n'est-il plus question des « trois bases » de la Constituante. Les uns et les autres n'admettent que la base de la population. Dans le projet girondin, œuvre de Condorcet, il y a un député par 50.000 âmes, et le projet montagnard devenu la Constitution de l'an I stipule (art. 21) que « la population est la seule base de la représentation nationale ». Cette fois, il s'agit bien de l'ensemble de la population. Mais quel quantum de population adopterait-on par siège ? Des Girondins, comme Ducos et Fonfrède, demandaient que le nombre des députés fût réduit de moitié, qu'en conséquence il y eût un député par 100.000 habitants. A l'inverse, d'autres députés voulaient qu'on élargit encore l'effectif de l'Assemblée; il y aurait eu un siège par 25.000 habitants. Ramel-Nogaret doublait ce quantum et réclamait 50.000, mais à condition que ces 50.000 fussent représentés de façon distincte; c'était demander le scrutin uninominal. Thuriot fit adopter le chiffre de 40.000, ce qui devait donner, d'après lui, un total de 600 députés, donc sensiblement inférieur à l'ensemble des députés à la Législative et à la Convention.

La Constitution de l'an I comportait donc un changement complet dans le régime électoral de la République : le suffrage censitaire faisait place au suffrage universel, le scrutin de liste au scrutin uninominal et l'élection à deux degrés à l'élection directe. La Convention compléta cette réforme par le décret du 11 août 1793 (1) qui demandait aux autorités départementales de faire dresser par les communes un « état de leur population effective avec mention du nombre des citoyens ayant droit de vote ». Dans chaque département, les directeurs étaient invités à découper des « arrondissements » de 39.000 à 41.000 habitants, c'est-à-dire se rapprochant le plus possible de la moyenne admise par la Constitution. L'arrondissement électoral était donc différent du district ou arrondissement administratif.

Cette grande réforme électorale de l'an I fut sans doute inappliquée et la Constitution de l'an III revint au suffrage censitaire de 1791, mais c'en était fait désormais du système des « trois bases » et l'article 49 de cette constitution établit que « chaque département concourt, à raison de sa population seu-

(1) Ce décret préparait un véritable recensement de la population globale et électorale par départements, districts, cantons et communes. Les tableaux envoyés aux municipalités devaient indiquer les foires et marchés, le mouvement de l'état civil pour l'année 1792, etc. Malheureusement, les renseignements conservés aux archives (D IV bis 50-53) sont fort incomplets.

lement, à la nomination des membres des conseils ». La base de la population triomphait donc, et de façon exclusive.

Nous avons vu plus haut que le total des députés à la Législative était de 745. Il aurait pu être accru par suite de l'annexion d'Avignon et du Comtat, mais les élections de ce pays furent ajournées (Décr. du 5 Mars 1792) : il n'eut donc pas de représentants à l'Assemblée législative.

A la Convention, le nombre des députés fut, en principe, le même que dans la précédente assemblée (Décr. du 12 Août 1792). Mais, en réalité, ce total s'accrut pour des causes diverses. Ce fut d'abord l'adjonction de deux députés nouveaux à chacun des deux départements des Bouches-du-Rhône et de la Drôme, auxquels avaient été annexés, au premier Avignon, au second le Comtat (district de l'Ouvèze). Puis les départements formés de nos conquêtes reçurent une députation particulière. Le département du Mont-Blanc (Savoie) eut dix représentants (Décr. du 27 Nov. 1792); celui des Alpes-Maritimes en eut trois (Décr. du 31 Janv. 1793) et deux furent accordés à celui du Mont-Terrible (Décr. du 23 Mars 1793). Enfin, pour la première fois, les colonies furent dotées d'une députation par le décret du 23 Août 1792. Elle devait être de 34 membres, mais ce chiffre fut sensiblement restreint et les colonies comptèrent à la Convention 18 députés ainsi répartis :

Saint-Domingue (partie française).	6 députés
Guadeloupe	4 —
Martinique.	3 —
Guyane.	1 —
Ile Bourbon (La Réunion)	2 —
Ile de France	2 —
	<hr/>
Total	18 députés

Avec toutes ces additions, le total des Conventionnels fut donc de 782, dont 764 pour la France métropolitaine, effectif du reste purement théorique, puisqu'un grand nombre de députés ne siégeaient pas.

Sous le Directoire, d'après la Constitution de l'an III, les membres des Conseils étaient au nombre de 750 (250 Anciens et les Cinq-Cents), se décomposant ainsi : 697 aux départements primitifs (y compris la Vaucluse, formée en 1793 aux dépens des Bouches-du-Rhône et de la Drôme); 14 aux nouveaux départements (Mont-Blanc, Alpes-Maritimes et Mont-Terrible), soit 711 pour la France continentale; enfin, 39 aux colonies.

Les membres des Conseils, appelés officiellement députés au Corps législatif, étaient élus sur une même liste, c'est-à-dire sans affectation particulière à l'un ou à l'autre Conseil. En 1795, ce fut la Convention qui répartit les membres du Corps législatif entre les deux Conseils. Mais, en 1797, lors du renouvellement de l'an V, un changement considérable fut opéré dans le recrutement des Conseils. Cette fois, il y eut élection distincte pour leurs membres sortants et, en même temps, une répartition nouvelle des sièges fut effectuée. Cette redistribution était rendue nécessaire par l'annexion de la Belgique. Elle avait été prononcée, il est vrai, par la Convention (Décr. du 1^{er} Oct. 1795), mais celle-ci avait laissé au futur Corps législatif le soin de déterminer le nombre des repré-

sentants que les neuf départements, formés de la Belgique (avec le Luxembourg), devaient élire à l'époque du renouvellement de l'an V. La loi du 27 Pluviôse an V accorda aux départements belges un total de 67 représentants, soit 45 aux Cinq-Cents et 22 aux Anciens. Comme on ne voulait rien changer au chiffre de 750 membres établi par la Constitution pour le Corps législatif, il fallut nécessairement procéder à une répartition nouvelle des sièges. Ainsi, 53 départements perdirent chacun un député au Corps législatif, sauf le Nord qui en perdit deux; la députation coloniale fut diminuée de treize unités. On gagna ainsi les 67 sièges accordés aux neuf départements nouveaux.

Dans le système électoral de l'an III comme dans celui de 1791, les députés sont nommés au scrutin de liste à deux degrés. Seule de nos constitutions d'alors, celle de l'an I (non appliquée) avait établi l'élection directe et le scrutin uninominal. Mais ni cette Constitution ni celle de 1791 n'avaient rendu obligatoire le scrutin secret. On pouvait voter à haute voix; le scrutin secret ne devint obligatoire qu'en l'an III. Enfin, un autre caractère original de la Constitution de 1793, c'est qu'elle admettait les élections partielles, tandis que, dans le système de 1791 et de 1795, des députés suppléants élus en même temps que les députés eux-mêmes remplaçaient ceux-ci en cas de mort ou de démission.

II — RÉPARTITION TERRITORIALE DES SIÈGES PARLEMENTAIRES

1^o *Assemblée législative et Convention.* — Le premier résultat de l'adoption des « trois bases » fut la nécessité de recourir à la statistique pour les établir suivant chaque département. Pour la superficie, cela allait sans difficulté et cela, du reste, était superflu, chaque département ayant trois députés pour son territoire. L'Assemblée nationale ordonna, d'autre part, aux directoires des départements de dresser l'état respectif de leur population et de leurs contributions directes (Décr. 28 Juin 1790).

Le tableau des contributions directes a été arrêté pour chaque département par le décret du 27 mai 1791 (1). Ce décret fixait à 300 millions de livres en principal la somme des contributions foncière et mobilière, destinée à servir de base « pour déterminer le nombre des députés de chaque département en raison de ses contributions directes ». Le quotient de représentation (soit 300 millions divisés par 249) était donc d'environ 1.200.000 livres. Cela avantageait singulièrement le département de la Seine qui payait plus de 20 millions de livres d'impôts directs; la Seine-Inférieure avec 9.500.000; la Seine-et-Oise, le Rhône-et-Loire avec plus de 8 millions, etc. Par contre, parmi les départements les moins riches, sept n'avaient aucune part de représentation du chef de la contribution directe; c'étaient les Basses-Alpes, les Hautes-Alpes, l'Ariège, la Corse, les Hautes-Pyrénées, la Lozère et les Pyrénées-Orientales.

Pour la population, l'Assemblée (en l'espèce, son Comité de division) reçut les états de population envoyés par les administrations départementales, mais elle n'en ordonna aucune publication officielle. Seulement les rensei-

(1) Sur ce total, la part de la contribution mobilière n'était que de 60 millions.

gnements concernant la population ont été insérés par Arthur Young dans ses *Voyages en France* (chap. XVI). Ce dénombrement, qui ne saurait évidemment être une garantie, donnait au royaume 26.363.000 habitants, dont 5.709.000 pour les villes et bourgs et 20.654.000 pour les campagnes. Dans un autre ouvrage, le *Nouveau Dictionnaire géographique de la France*, le constituant de Pinteville-Cernon a utilisé aussi les renseignements parvenus au Comité de division. La population de la France est évaluée par lui à 27.400.000 âmes. Nous nous arrêterons ici au chiffre donné par Young, quelques réserves qu'il appelle; mais c'est à l'ouvrage de de Pinteville que nous empruntons tout ce qui regarde le nombre et la répartition des citoyens actifs (1).

Le total des députés a été de 745 à la Législative comme à la Convention, abstraction faite ici des députés des nouveaux départements et des colonies. Naturellement, le chiffre minimum par département était relativement élevé, puisque, rien que pour le territoire, il y avait déjà trois sièges. Mais, dans les départements pauvres et peu peuplés — au moins à cette époque — ce total ne devait que s'accroître légèrement. Neuf départements ne comptaient que 6 représentants : les Basses-Alpes, l'Ariège, le Cher, la Corse, le Doubs, l'Indre, les Landes, les Hautes-Pyrénées et les Basses-Pyrénées. Trois départements, les Hautes-Alpes, la Lozère et les Pyrénées-Orientales n'avaient que 5 députés; c'était le minimum. Par contre, un grand nombre de départements, le tiers — 27 exactement — avaient 10 députés ou davantage. C'étaient les Bouches-du-Rhône (qui comprenaient alors une partie de Vaucluse), la Côte-d'Or, la Dordogne, l'Ille-et-Vilaine, le Lot, la Marne et la Sarthe, chacun 10 — la Charente-Inférieure, l'Eure, le Maine-et-Loire, le Pas-de-Calais, Saône-et-Loire et Seine-et-Marne, chacun 11 — l'Aisne, la Haute-Garonne, la Gironde, le Nord, l'Oise et le Puy-de-Dôme, chacun 12 — le Calvados, la Manche et la Somme, chacun 13 — Seine-et-Oise, 14 — Rhône-et-Loire (leur scission fut effectuée en 1793), 15 — la Seine-Inférieure 16, et enfin la Seine (on a dit le département de Paris, jusqu'en 1795), 24:

Mais le point le plus intéressant pour notre étude c'est de marquer l'avantage que cette répartition des sièges donnait aux départements les moins peuplés. Si nous reprenons les deux catégories de départements que nous avons considérées plus haut, nous voyons que les dix plus peuplés sont représentés par 130 députés, les dix plus petits par 60. Dans le premier groupe, il y a 44.000 habitants par siège législatif; dans le second, un peu moins de 30.000. Les termes extrêmes sont fournis par les départements des Côtes-du-Nord et des Pyrénées-Orientales; celui-ci avec 115.000 âmes compte 5 députés, soit un par 23.000 habitants; le premier avec 525.000 âmes n'en compte que 8, soit un par 65.600 habitants. Les petits départements compensaient donc, en partie, le côté déficient de leur population par leur minimum territorial (3 sièges) et leur part dans la population « active ». D'autre part, la base de la contribution directe provoquait des différences considérables parmi les départements les plus peuplés. La Seine avec une population d'un tiers supérieure à la Gironde avait le double de représentants — 24 contre 12 —; les Côtes-du-Nord avec une population presque égale à celle de la Manche, — 525.000 contre 513.000 — ne détenaient que

(1) *Nouveau Dictionnaire géographique*, p. 519.

8 sièges contre 13 dans la Manche. La différence de la richesse, par conséquent de la contribution directe entre ces deux départements, peut s'exprimer par ce seul fait que la Manche comptait 15,1 citoyens actifs par 100 habitants, que ce taux n'était que de 40,4 % dans les Côtes-du-Nord; ce dernier département payait à peine 2 millions et demi d'impôts directs, tandis que la Manche en payait plus de 6 millions. Ainsi la proportion des citoyens actifs à la population est un indice de la condition sociale des divers départements.

2^o *Le Directoire et les Conseils.* — Il n'y a rien à dire de la répartition territoriale des sièges à la Convention, les départements ayant conservé le même nombre de députés qu'à la Législative (Décr. 12 Août 1792). Il en est tout autrement, sous le Directoire, des Conseils formant le Corps législatif. Le total des députés aux Conseils était, nous le savons, de 750; mais dans ce chiffre étaient compris les 14 représentants des nouveaux départements (Alpes-Maritimes, Mont-Blanc et Mont-Terrible) et les 39 députés des colonies. On fut donc obligé, pour ne pas dépasser le taux de 750 unités, de réduire le quantum départemental de la députation tel qu'il avait été fixé en 1791. Au lieu de 745 sièges, les départements constitués en 1790 (y compris Vaucluse) n'en comptèrent plus que 697, total qui se réduira à 643, lors de la redistribution des sièges effectuée en 1797. Le tableau III permet, pour l'ensemble des départements, de comparer les deux listes, celle des députés à la Législative et à la Convention d'une part, et, d'autre part, celle des membres des Conseils du Directoire. Mais, pour ceux-ci, nous prenons comme terme de comparaison, l'année 1795 et non 1797, car la répartition des sièges faite à cette dernière date restreignait — quoique légèrement — la députation de nombreux départements que la Constitution de l'an III avait rendue aussi adéquate que possible à la population. Dans ce but, en effet, le Gouvernement avait demandé aux municipalités un état de la population et, suivant l'article 50 de la Constitution, cet état devait être révisé tous les dix ans pour dresser à nouveau une répartition des sièges, s'il y avait lieu, d'après le mouvement de la population. On se rappelle que cette proposition avait déjà été faite à la Constituante par Pétion. La population totale de la France telle qu'elle fut fixée d'après les rapports des municipalités était, en 1795, de 28.900.000 habitants. Le total des sièges métropolitains étant de 711, le quotient par siège était donc d'un peu plus de 40.000 âmes; c'était, nous l'avons vu, le quantum proposé par Thuriot à la Convention, lors de la discussion de la Constitution de l'an I.

Comparons donc les listes de notre tableau, soit la répartition des sièges d'après la Constitution de 1791 (système des trois bases) et d'après celle de l'an III (base unique de la population). La minorité des départements — seulement, 16 — conserve le même nombre de représentants. Pour la majorité, soit 52, il y a diminution et, dans cette catégorie, huit départements perdaient 3 sièges ou plus : les Basses-Alpes, l'Aube, Eure-et-Loir, la Marne, l'Oise, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne et la Seine. Dans la Seine, il n'y avait plus que 18 députés au lieu de 24. Parmi ces départements, les uns devaient leur diminution à la disparition de la base « territoire »; c'était le cas des Basses-Alpes et de la Marne; les autres, à celle de la base des contributions directes, par exemple, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise et surtout la Seine qui était le plus atteint de

tous les départements par la législation nouvelle. En somme, la représentation ne s'accroissait que dans 15 départements. Cette augmentation était de 3 sièges dans cinq départements : Bouches-du-Rhône (avec Vaucluse), Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Inférieure et Basses-Pyrénées. La plus-value était de 5 sièges dans les Côtes-du-Nord et de 8 dans le Nord. La base unique de population favorisait ainsi ces départements plus particulièrement peuplés. Les cinq départements bretons bénéficiaient globalement de 16 mandats et étaient représentés par 58 députés au lieu de 42, soit 8,3 % du total de la représentation nationale au lieu de 5,7 % à la Législative et à la Convention. Une autre conséquence de la base unique de la population était nécessairement de diminuer la députation des départements peu peuplés, le coefficient territorial ayant disparu, et par conséquent d'abaisser le taux minimum de la représentation départementale. Ainsi les cinq départements des Hautes-Alpes, Basses-Alpes, Lozère, Hautes-Pyrénées et Pyrénées-Orientales voyaient réduire leur députation globale de 27 à 18 unités; les Basses-Alpes et les Pyrénées-Orientales n'avaient plus que 3 représentants chacun (c'était le quantum le plus faible), au lieu de 6 et 5, respectivement à la Convention.

On remarquera la nombreuse représentation que détenaient, dans nos assemblées de la Révolution, certains départements dont la population a beaucoup diminué depuis et dont la députation a été ainsi réduite. Tel est le cas, dans le Midi, du Lot, Lot-et-Garonne, Haute-Garonne et des départements normands (excepté la Seine-Inférieure). Les quatre départements de la Manche, de l'Orne, du Calvados et de l'Eure comptaient ensemble 47 députés à la Convention et 45 au Corps législatif du Directoire, soit 6,3 % de l'une et l'autre Assemblée. Aujourd'hui, leur députation législative n'est plus que de 23 unités et ne forme que 3,8 % de la Chambre des Députés.

On trouvera dans notre tableau III, outre la liste des sièges en 1791-1792 et en 1795, celle qui résulte de la redistribution de 1797, dont nous avons parlé plus haut. En général, elle affecte surtout les départements les plus peuplés. Sur les 41 départements ayant une population supérieure à 300.000 habitants, 36 voyaient diminuer leur représentation; par contre, dans les 45 départements comptant moins de 300.000 âmes, la diminution n'en affectait que 17.

TABLEAU III

État comparé de la députation de chaque département d'après la Constitution de 1791 (Législative et Convention) et d'après la Constitution de l'an III (Conseils du Directoire en 1795 et 1797) (1).

Départements	Nombre des députés		
	à la Legislative et à la Convention (système des trois bases)	aux Conseils du Directoire (base unique de la population)	
		en 1795 (2)	en 1797 (2)
1. Ain	6	7 (2)	7 (2)
2. Aisne	12	10 (3)	9 (3)
3. Allier	7	7 (2)	6 (2)

(1) Voir KUCZINSKI : *Les Députés au Corps législatif, 1795-1797.*

(2) Le chiffre entre parenthèses () désigne le nombre des Anciens.

Départements	Nombre des députés		
	à la Législative et à la Convention (système des trois bases)	aux Conseils du Directoire (base unique de la population)	
		en 1795	en 1797
4. Hautes-Alpes	5	4 (1)	3 (1)
5. Basses-Alpes	6	3 (1)	3 (1)
6. Ardèche	7	7 (2)	6 (2)
7. Ardennes	8	6 (2)	6 (2)
8. Ariège	6	5 (2)	4 (1)
9. Aube	9	6 (2)	5 (2)
10. Aude	8	6 (2)	5 (2)
11. Aveyron	9	8 (3)	8 (3)
12. Bouches-du-Rhône	10	8 (3)	7 (2)
13. Calvados	13	12 (4)	11 (4)
14. Cantal	8	6 (2)	5 (2)
15. Charente	9	8 (3)	7 (2)
16. Charente-Inférieure	11	10 (3)	10 (3)
17. Cher	6	5 (2)	5 (2)
18. Corrèze	7	6 (2)	6 (2)
19. Corse (1)	6	6 (2)	6 (2)
20. Côte-d'Or	10	8 (3)	8 (3)
21. Côtes-du-Nord	8	13 (4)	12 (4)
22. Creuse	7	6 (2)	5 (2)
23. Dordogne	10	11 (4)	10 (3)
24. Doubs	6	5 (2)	5 (2)
25. Drôme	7	6 (2)	5 (2)
26. Eure	11	6 (3)	9 (3)
27. Eure-et-Loir	9	6 (2)	6 (2)
28. Finistère	8	11 (4)	10 (3)
29. Gard	8	8 (3)	7 (2)
30. Haute-Garonne	12	10 (3)	9 (3)
31. Gers	9	7 (2)	7 (2)
32. Gironde	12	14 (5)	13 (4)
33. Hérault	9	7 (2)	6 (2)
34. Ille-et-Vilaine	10	13 (4)	12 (4)
35. Indre	6	5 (2)	5 (2)
36. Indre-et-Loire	8	7 (2)	6 (2)
37. Isère	9	11 (4)	10 (3)
38. Jura	8	7 (2)	6 (2)
39. Landes	6	6 (2)	6 (2)
40. Loir-et-Cher	7	5 (2)	5 (2)
41. Loire	8	6 (3)	7 (2)
42. Haute-Loire	7	6 (2)	6 (2)
43. Loire-Inférieure	8	11 (4)	10 (3)
44. Loiret	9	7 (2)	7 (2)
45. Lot	10	10 (3)	9 (3)
46. Lot-et-Garonne	9	8 (3)	8 (3)
47. Lozère	5	4 (1)	3 (1)
48. Maine-et-Loire	11	11 (4)	10 (3)
49. Manche	13	13 (4)	12 (4)
50. Marne	10	7 (2)	7 (2)
51. Haute-Marne	7	5 (2)	5 (2)
52. Mayenne	8	8 (3)	7 (2)
53. Meurthe	8	8 (3)	7 (2)
54. Meuse	8	6 (2)	6 (2)
55. Morbihan	8	10 (3)	9 (3)

(1) Nous comprenons sous ce nom les deux départements du Golo et du Liamone, qui partagèrent la Corse de 1793 à 1811.

Départements	Nombre des députés		
	à la Législative et à la Convention (système des trois bases)	aux Conseils du Directoire (base unique de la population)	
		en 1795	en 1797
56. Moselle.	8	9 (3)	9 (3)
57. Nièvre	7	6 (2)	5 (2)
58. Nord.	12	20 (6)	18 (6)
59. Oise	12	9 (3)	8 (3)
60. Orne.	10	10 (3)	9 (3)
61. Pas-de-Calais	11	13 (4)	12 (4)
62. Puy-de-Dôme	12	12 (4)	11 (4)
63. Hautes-Pyrénées.	6	4 (1)	4 (1)
64. Basses-Pyrénées.	6	9 (3)	8 (3)
65. Pyrénées-Orientales	5	3 (1)	2 (1)
66. Haut-Rhin	7	7 (2)	10 (3)
67. Bas-Rhin.	9	11 (4)	7 (2)
68. Rhône (avec Loire jusqu'en 1793).	15	14 (6)	7 (2)
69. Haute-Saône)	7	7 (2)	6 (2)
70. Saône-et-Loire.	11	11 (4)	10 (3)
71. Sarthe	10	9 (3)	9 (3)
72. Seine.	24	18 (6)	17 (6)
73. Seine-et-Oise	14	11 (4)	10 (3)
74. Seine-Inférieure	16	16 (5)	15 (5)
75. Seine-et-Marne	11	7 (2)	7 (2)
76. Deux-Sèvres.	7	6 (2)	6 (2)
77. Somme.	13	11 (4)	11 (4)
78. Tarn.	9	7 (2)	6 (2)
79. Var	8	6 (2)	6 (2)
80. Vaucluse	»	5 (2)	5 (2)
81. Vendée.	9	7 (2)	7 (2)
82. Vienne.	8	6 (2)	6 (2)
83. Haute-Vienne.	7	6 (2)	6 (2)
84. Vosges	8	7 (2)	7 (2)
85. Yonne	9	8 (3)	7 (2)

Départements nouveaux :

86. Alpes-Maritimes.	3	2 (1)	2 (1)
87. Mont-Blanc.	8	10 (7)	9 (3)
88. Mont-Terrible.	2	2 (1)	1

France continentale . { Législative
 { Convention

745	711	724
764		

Saint-Domingue.	6	22	13 (5)
Martinique	3	3	2 (1)
Guadeloupe.	4	4	4 (1)
Sainte-Lucie	»	2	1
Guyane.	1	2	1
Réunion	2	2	2 (1)
Ile-de-France	2	2	2 (1)
Indes Orientales.	»	2	1

Colonies 18 39 26 (9)

Total général. { Législative 745 750 750
 { Convention 782

DEUXIÈME PARTIE

LE CONSULAT ET LE PREMIER EMPIRE (1799-1815)

1^o *Constitutions de l'an VIII et de l'an X.* — Avec le Consulat et l'Empire, le suffrage universel reparait dans nos Constitutions, mais c'est plus une apparence qu'une réalité. En effet, d'après la Constitution de l'an VIII, tout Français, à l'exclusion des domestiques (ce qui est déjà une restriction au suffrage universel) est électeur à vingt et un ans et après un an de domicile. Voilà pour le droit théorique, mais, dans la pratique, l'exercice de ce droit est annulé. Et d'abord, en matière plébiscitaire. Il y a eu, de 1799 à 1815, quatre consultations populaires : la première en l'an VIII pour approuver la première Constitution consulaire ; la seconde en l'an X pour confirmer sa transformation ; la troisième en l'an XII, pour ratifier l'établissement de l'Empire, enfin la dernière en 1815 pour approuver sa nouvelle constitution dite l'Acte additionnel. Les trois premiers plébiscites réunirent successivement 3.012.500, 3.577.000 et 3.375.000 votants ; il n'y en eut que 1.537.000 en 1815. A ces diverses dates, les votes négatifs ne furent qu'en nombre infime, oscillant de 1.562 (en l'an VIII) à 8.376 (en l'an X). Mais ces plébiscites ne sont pas, à vrai dire, des votes. Il n'y avait pas de scrutin. Deux registres étaient déposés dans les mairies pour recevoir les votes affirmatifs et négatifs. Les électeurs devaient signer à l'un ou à l'autre, et ceux qui ne pouvaient signer donnaient leur nom que l'officier municipal inscrivait. Aussi, dans l'immense majorité des communes, la feuille des votes négatifs est-elle blanche. De plus, le total des votants ne nous indique rien quant au nombre des inscrits. Les procès-verbaux conservés aux Archives n'indiquent que le total des votants ; on ne peut donc rien formuler sur le rapport des électeurs à la population. Si on estime le total des électeurs aux environs de 7 millions, le nombre des abstentions était, on le voit, considérable. Ce qui s'explique autant par le mode de votation que par l'état anormal de la France à ce moment. Encore faut-il remarquer que, même en tenant compte des annexions effectuées depuis 1792, les trois premiers plébiscites impériaux réunirent un ensemble de votes bien supérieurs à ceux de 1793 et 1795.

Si étrange que fût le procédé de vote en matière plébiscitaire, il y avait au moins une consultation directe du peuple ; il n'en était plus de même en matière législative. Ici, l'élection était, en fait, supprimée. En effet, les électeurs de chaque arrondissement devaient d'abord désigner le dixième d'entre eux pour former la liste des « notabilités communales ou d'arrondissement » de cette liste ; le dixième élu par ces mêmes notabilités formait « les notabilités de département » ; enfin, ces derniers élus élisaient le dixième d'entre eux : c'étaient les « notabilités nationales ». Parmi ces notabilités et seulement dans cette liste, le Sénat choisissait les membres du Corps législatif et on les appelait avec raison « législateurs », car le terme de député ou de représentant n'avait plus aucun sens dans un pareil système. L'élection des « législateurs » était donc

soustraite à la nation et son droit à la confection des listes de notabilités lui était en fait confisqué. D'abord, les listes devaient être dressées pour toujours; seules les vacances causées par décès devaient être comblées, et seulement tous les trois ans. Enfin, la formation des listes étant reculée à l'an IX (1800-1801), ce fut l'Administration qui les dressa au début. Le système des listes de notabilités était déjà par lui-même assez compliqué; mais le décret du 13 Ventôse an IX (4 Mars 1801) le compliqua encore bien plus; aussi fut-il sans succès auprès de l'opinion et, en 1802, la Constitution de l'an X établit un nouveau régime électoral, qui devait durer jusqu'en 1814. Sans doute, c'est toujours le Sénat qui nomme les législateurs, mais le suffrage populaire peut les désigner d'une manière plus précise qu'auparavant. Désormais il y avait deux sortes de collèges électoraux, ceux d'arrondissement et ceux de département, innovation importante et qui, avec des modalités différentes et sauf une courte interruption, devait subsister jusqu'en 1830. Les membres des uns et des autres étaient élus par le suffrage universel (toujours à l'exclusion des domestiques). Les membres du collège d'arrondissement dont le total variait de 120 à 200 étaient élus sans aucune condition de cens; ceux du collège du département, dont l'effectif était fixé au moins à 200 et au plus à 300, devaient, au contraire, être choisis parmi les 600 plus imposés du département. Ces listes, d'après l'arrêté du 18 Fructidor an X, durent être établies par les préfets; elles l'étaient par ordre alphabétique sans indication du chiffre des impôts payés. Mais les listes expédiées par les préfets au Gouvernement ne contiennent que 550 noms, les 50 autres devant être ajoutés en l'an XI. Enfin, à chaque collège d'arrondissement, le chef de l'État avait le droit d'adjoindre 10 membres et 20 à chaque collège de département; en 1806, ce contingent fut porté à 25 et à 30, respectivement. Une partie du corps électoral était donc ainsi entre les mains du Gouvernement; en outre, les membres des collèges étaient élus à vie, et il ne devait y avoir de nouvelles élections pour remplacer les décédés que quand les deux tiers des places seraient vacantes. Les collèges électoraux ainsi constitués dressaient une liste de noms triple du nombre des législateurs attribués à chaque département et le Sénat choisissait sur cette liste. C'est cela qui sembla une amélioration sur les listes de notabilités et séduisit d'abord l'opinion publique. Les législateurs étaient élus pour cinq ans et renouvelables par cinquième, chaque année.

2^o *Répartition des sièges au Corps législatif.* — Au point de vue du recrutement régional du Corps législatif, il y a une différence absolue entre la Constitution de l'an VIII et celle de l'an X, devenue Constitution de l'Empire, en l'an XII. Dans la première, il n'y a aucun rapport entre la population des départements et leur représentation au Corps législatif. La Constitution de l'an VIII fixe à 300 membres âgés d'au moins trente ans le total des législateurs, mais elle est muette sur leur répartition par département; elle stipule simplement qu'il devra y avoir toujours parmi eux au moins « un citoyen de chaque département de la République ». Réserve faite de cette obligation, le Sénat pouvait choisir à sa volonté les législateurs parmi les quelques milliers (6.000 à 7.000) de notabilités nationales. Si nous consultons la liste des membres du Corps législatif à la fin de 1801 (d'après l'Almanach national de 1802), nous consta-

tons qu'il n'y a aucune proportion entre la population des départements et le nombre des législateurs y afférent. A cette date, le Corps législatif comptait 297 membres en fonction, il était donc ou à très peu près au complet. De ce total, 263 appartenaient au territoire français de 1792, et rien n'était plus disproportionné que leur répartition géographique. Les dix départements les moins peuplés avaient 24 législateurs pour moins de 1.600.000 habitants (en 1801), soit un pour 69.000 et les dix plus peuplés, 43 pour 5.500.000 habitants, soit un par 128.000. Il y avait, il est vrai, 9 législateurs pour la Seine, sans doute en raison de l'abondance des sujets que fournissait ce département, mais il n'y en avait que 4 pour le Nord, alors plus peuplé que la Seine. Seize départements n'étaient « représentés » que par un membre au Corps législatif et leur population globale était de 4.120.000 habitants; c'était un législateur par 256.000. Dans cette catégorie se trouvaient des départements peu peuplés comme les Hautes-Alpes et la Lozère, aussi bien que des départements à forte population, tels que les Côtes-du-Nord et la Gironde, qui avec plus de 500.000 âmes chacun venaient au sixième et septième rang de nos départements d'alors. Le Nord avec 765.000 habitants ne comptait, nous l'avons dit, que 4 législateurs, pas plus que l'Indre avec 206.000 et beaucoup moins que le Jura qui en avait 7 avec 288.000 habitants. A considérer la répartition géographique des sièges, il semble bien que le Sénat, par ses choix, ait avantagé la région parisienne et ses environs immédiats : le quart des sièges au Corps législatif se trouvait distribué entre l'Île de France, la Normandie, la Picardie et l'Artois.

Avec la Constitution de l'an X, nous avons une plus juste répartition des législateurs. Il est dit, en effet, à l'article 69 de cette Constitution que « chaque département aura, dans le Corps législatif un nombre de membres proportionné à l'étendue de sa population ». Cela devait tout naturellement amener une redistribution départementale des sièges. En même temps, le total des sièges s'accroît par la formation de nouveaux départements; de 300, en 1802, l'effectif des législateurs fut porté à 386, en 1810, lorsque l'Empire de Napoléon atteignit sa plus grande extension avec 130 départements. Mais, abstraction faite des territoires conquis et à ne considérer que la France de 1792, le Corps législatif eût compté 257 membres, chiffre qui doit être retenu, car il sera presque exactement celui du Corps législatif, dans la Constitution de 1852.

En l'an X, la Constitution n'avait, il est vrai, fixé aucun chiffre précis pour déterminer le nombre de sièges de chaque département; il avait été établi par décret et ce décret, suivant le principe proclamé par la Constitution même, avait proportionné le nombre des législateurs à la population. Nous venons de voir quelle disproportion existait, dans le Corps législatif de l'an VIII, entre la population des départements et leur « représentation » au Corps législatif. Il en est tout autrement en l'an X et cela aussi est une satisfaction donnée au principe démocratique. Les dix plus petits départements qui, en 1800, comptaient 23 législateurs, n'en ont plus dorénavant que 15 et les dix plus peuplés en ont 51 au lieu de 43. De part et d'autre, il y a également 106.000 habitants par siège. Il n'y a plus cette fois entre les petits et les grands départements cette inégalité que nous avons constatée plus haut. Les deux départements les plus peuplés, la Seine et le Nord étaient également représentés par huit membres; la Seine-Inférieure et la Gironde, par six et cinq respectivement. Les

22 départements ayant une population de 400.000 à 500.000 âmes, sauf deux ou trois exceptions, avaient 4 législateurs. Trois représentants étaient attribués à ceux qui comptaient de 280.000 à 400.000 habitants; il y en avait 20. Les départements ayant de 150.000 à 270.000 âmes (il y en avait 36) avaient deux représentants et les 4 de moins de 150.000 n'en avaient qu'un : c'étaient les Basses-Alpes, les Hautes-Alpes, la Lozère et les Pyrénées-Orientales. La création de Tarn-et-Garonne, à qui 2 membres furent accordés, ne diminua pas la représentation des départements dont il fut formé, soit ceux de la Haute-Garonne, Lot, Lot-et-Garonne et du Gers.

3^o *L'Acte additionnel de 1815.* — Aux Cent-Jours le régime napoléonien subit une transformation constitutionnelle et, avec l'Acte additionnel du 22 avril 1815, la dictature impériale fit place, à une monarchie parlementaire. Cette constitution nouvelle, dont Chateaubriand a pu dire qu'elle était une Charte améliorée, introduit un régime électoral nouveau, plus libéral assurément que les précédents. L'Acte additionnel établit (art. 8) que « la Chambre des Représentants (on ne dit plus Corps législatif, mais on reprend l'expression de la Charte de 1814) est élue par le peuple ». Elle devra se composer de 629 membres, âgés d'au moins vingt-cinq ans; elle est élue pour cinq ans et se renouvelle en totalité. Les collèges électoraux d'arrondissement et de département sont maintenus, mais leurs vacances sont remplies chaque année par les électeurs du premier degré et ces collèges (c'était là la réforme essentielle) élisent directement les représentants.

Cette Assemblée de 629 membres est donc la plus nombreuse que présente notre histoire constitutionnelle de 1795 à 1848; sur ce total, 23 sièges étaient attribués à une représentation spéciale du commerce et de l'industrie, de la manière que nous verrons tout à l'heure. Quant à la répartition des 606 sièges ordinaires, l'Acte additionnel ne prescrit rien, mais un décret annexe avait pour objet de régler « la proportion des députés à la Chambre des Représentants ». Ce règlement fut établi de la façon suivante : les collèges électoraux de département nommaient 238 députés et les collèges électoraux d'arrondissement éliaient un député par arrondissement, quelle que fût sa population, soit 368. Chaque arrondissement administratif formait ainsi un collège électoral, mais à Paris, les douze arrondissements se réduisaient à quatre collèges. Il ne pouvait donc pas y avoir, pour cette raison, une distribution de sièges proportionnée à la population et ce mode d'élection favorisait surtout les petits arrondissements. Les Basses-Alpes, comme aujourd'hui, grâce à leurs cinq arrondissements, nommaient cinq députés d'arrondissement, soit un pour moins de 30.000 âmes. Le Rhône n'avait que deux députés d'arrondissement, soit un pour plus de 180.000 habitants.

Mais par la représentation des collèges de département, les populations plus nombreuses reprenaient l'avantage. Les petits départements n'avaient chacun qu'un député de département, tels les Basses-Alpes, les Hautes-Alpes, l'Ariège, la Lozère, les Pyrénées-Orientales, etc. Le collège de département de la Seine éliait 6 représentants ainsi que celui du Nord; celui du Pas-de-Calais en nommait 5 et on en attribuait 4 aux départements de plus de 400.000 âmes. Mais pourquoi le Maine-et-Loire avec plus de 400.000 habitants aussi n'avait-il

que 3 députés de département? Est-ce parce qu'il avait déjà 5 députés d'arrondissement? Cela est vraisemblable, car si on rapproche la répartition des sièges d'arrondissement et de département de la population des départements, on saisit un effort visible de compenser l'insuffisance numérique des représentants d'arrondissement par une augmentation des sièges accordés au département. Par exemple, le Morbihan avec même population que le Maine-et-Loire n'a que quatre arrondissements : il reçoit quatre députés de département, ce qui rétablit l'égalité. Les Bouches-du-Rhône et le Gers avaient alors presque la même population; mais le Gers avec ses cinq arrondissements ne détient que deux sièges de département, tandis que les trois sièges d'arrondissement des Bouches-du-Rhône sont augmentés de quatre sièges de département : ici, encore l'égalité recevait satisfaction. Mais la Seine-et-Marne avec le même nombre d'arrondissements que le Maine-et-Loire et une population dépassant à peine 300.000 habitants se voyait attribuer 4 sièges de département. Ce n'était là, il est vrai, qu'un cas isolé. Dans l'ensemble, la représentation accordée aux collèges de département diminuait la disproportion entre la population et sa représentation parlementaire. Par exemple, les dix départements les moins peuplés nommaient 36 députés d'arrondissement, soit un par 45.000 habitants; les dix plus peuplés en éleisaient 56, ou un par 100.000. Mais, tandis que les premiers ne recevaient que 15 sièges départementaux, les autres en détenaient 45. Cela donnait donc aux petits départements un total de 51 sièges, soit un par 32.000 âmes et aux plus grands un total de 100, soit un par 54.000 habitants; la disproportion, quoique toujours réelle, se trouvait cependant sensiblement réduite. Mais cette concession au principe démocratique était amplement compensée par l'élévation du cens exigé des membres des collèges électoraux de département; ils ne pouvaient être choisis, comme en l'an X, que parmi les 600 plus imposés du département. Dans la Seine, par exemple, le collège électoral de département comptait, en 1815, 216 membres : de ce total, 11 seulement figurent sur la liste électorale comme ayant moins de 10.000 francs de revenu; la majorité, 130, ont de 10.000 à 25.000; 57, de 25.000 à 50.000; 16 ont un revenu de 50.000 à 100.000 et 2 jouissent de plus de 100.000 francs de revenu. C'était donc, en fin de compte, la fortune qui tirait le plus clair bénéfice des collèges électoraux de département.

Nous donnons ci-dessous (tableau IV) la répartition des sièges législatifs par département, d'après la Constitution de l'an VIII, de l'an X et de l'Acte additionnel de 1815 :

TABLEAU IV

Répartition par département des sièges au Corps législatif du premier Empire et à la Chambre des Représentants de 1815.

Départements	Sièges au Corps législatif		Sièges à la Chambre des Représentants d'après l'Acte additionnel (1)
	d'après la Constitution de l'an VIII	d'après la Constitution de l'an X	
Ain.	2	3	7 (2)
Aisne.	4	4	9 (4)
Allier.	3	2	6 (2)

(1) Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre des députés élus par le collège électoral de département.

Départementa	Sièges au Corps législatif		Sièges à la Chambre des Représentants d'après l'Acte additionnel
	d'après la Constitution de l'an VIII	d'après la Constitution de l'an X	
Basses-Alpes	3	1	6 (1)
Hautes-Alpes	1	1	4 (1)
Ardèche	3	2	4 (2)
Ardennes	2	2	7 (2)
Ariège	3	2	4 (1)
Aube	2	2	7 (2)
Aude	1	2	6 (2)
Aveyron	3	3	7 (2)
Bouches-du-Rhône	1	3	7 (4)
Calvados	6	4	10 (4)
Cantal	3	2	6 (2)
Charente	2	3	7 (2)
Charente-Inférieure	6	4	10 (4)
Cher	3	2	5 (2)
Corrèze	3	2	5 (2)
Corse	3	2	6 (1)
Côte-d'Or	2	3	7 (3)
Côtes-du-Nord	1	4	9 (4)
Creuse	3	2	6 (2)
Dordogne	3	4	8 (3)
Doubs	1	2	6 (2)
Drôme	2	2	6 (2)
Eure	5	4	8 (3)
Eure-et-Loir	2	2	6 (2)
Finistère	3	4	9 (4)
Gard	3	3	7 (3)
Haute-Garonne	5	4	8 (4)
Gers	1	3	7 (2)
Gironde	1	5	10 (4)
Hérault	3	3	6 (2)
Ille-et-Vilaine	2	4	10 (4)
Indre	4	2	6 (2)
Indre-et-Loire	1	2	5 (2)
Isère	3	4	8 (4)
Jura	7	2	7 (3)
Landes	4	2	5 (2)
Loir-et-Cher	2	2	5 (2)
Loire	3	3	6 (3)
Haute-Loire	1	2	5 (2)
Loire-Inférieure	3	4	8 (3)
Loiret	3	3	6 (2)
Lot	2	4	5 (2)
Lot-et-Garonne	4	3	7 (3)
Lozère	1	1	4 (1)
Maine-et-Loire	3	4	8 (3)
Manche	3	4	10 (4)
Marne	5	3	8 (3)
Haute-Marne	1	2	5 (2)
Mayenne	4	3	6 (3)
Meurthe	3	3	8 (3)
Meuse	2	2	6 (2)
Morbihan	5	4	8 (4)

Départements	Sièges au Corps législatif		Sièges à la	
	d'après la Constitution de l'an VIII	d'après la Constitution de l'an X	Chambre des Représentants d'après l'Acte additionnel	
Moselle	1	4	7	(3)
Nièvre	1	2	6	(2)
Nord	4	8	12	(6)
Oise	3	3	7	(3)
Orne	6	4	7	(3)
Pas-de-Calais	7	4	11	(5)
Puy-de-Dôme	4	4	9	(4)
Basses-Pyrénées	4	2	8	(3)
Hautes-Pyrénées	3	2	5	(2)
Pyrénées-Orientales	2	1	4	(1)
Bas-Rhin	3	4	8	(4)
Haut-Rhin	4	3	6	(3)
Rhône	2	3	5	(3)
Haute-Saône	1	2	6	(3)
Saône-et-Loire	2	4	9	(4)
Sarthe	3	4	7	(3)
Seine	9	8	12	(6)
Seine-et-Marne	5	3	7	(2)
Seine-et-Oise	5	4	10	(4)
Seine-Inférieure	7	6	10	(5)
Deux-Sèvres	3	2	6	(2)
Somme	6	4	8	(4)
Tarn	2	2	6	(2)
Tarn-et-Garonne (*)	»	2	5	(2)
Var	2	3	5	(1)
Vaucluse	2	2	6	(2)
Vendée	5	3	5	(2)
Vienne	4	2	7	(2)
Haute-Vienne	1	2	6	(2)
Vosges	1	3	8	(3)
Yonne	4	3	8	(3)
Total	261	257		
Départements hors la France de 1792	36 (**)	129	5 (***)	(2)
Total général	300 (en 1802)	386 (en 1810)	606	(238)
Députation professionnelle			23	
			629	

(*) On sait que ce département ne fut créé qu'en 1808.

(**) Plus 3 sièges vacants.

(***) Ces cinq députés étaient ceux du département du Mont-Blanc perdu au second traité de Paris (nov. 1815).

UNE REPRÉSENTATION PROFESSIONNELLE EN 1815. — Mais le caractère le plus original de l'Acte additionnel, c'est que pour la première fois — et la seule — il a établi une représentation professionnelle en France. C'était évidemment une satisfaction accordée à la bourgeoisie que Napoléon restauré cherchait à se concilier; ce qui est étrange c'est que cette innovation n'a été que très peu ou même pas remarquée du tout par les historiens; elle vient seulement d'être l'objet d'une étude spéciale (1). Cette représentation professionnelle est établie

(1) Cette étude a pour auteur M. P. VINSON (*Revue de la Révolution française*, juillet 1914).

par l'article 33 de l'Acte additionnel ainsi conçu : « L'industrie et la propriété manufacturière et commerciale auront une représentation spéciale. L'élection des représentants commerciaux et industriels sera faite par le collège électoral de chaque département sur une liste d'éligibles dressée par les chambres de commerce et les chambres consultatives réunies. » Un décret annexe à l'Acte additionnel réglait le mode d'élection des 23 députés professionnels. Ils devaient être choisis : 1^o parmi les négociants, armateurs ou banquiers; 2^o parmi les manufacturiers et fabricants. A cette fin, la France était divisée en 13 régions ou arrondissements. Dans chacune d'elles, les chambres de commerce et les chambres consultatives de commerce dressaient une liste d'éligibles de 60 personnes (120 pour l'arrondissement de Paris). Sur cette liste les électeurs de département choisissaient les députés. Ainsi les chambres techniques ne faisaient que présenter une catégorie d'éligibles; c'était le collège électoral de département, chef-lieu de l'arrondissement régional qui élisait les députés. Ses membres étaient donc à la fois électeurs politiques et professionnels. Cependant, quand on réfléchit que ces électeurs étaient pris parmi les plus imposés du département, la chose paraît moins étrange, car beaucoup d'entre eux appartenaient au haut commerce et à l'industrie. Des 23 députés professionnels, 11 étaient attribués au commerce et 12 à l'industrie; leur répartition par région était, du reste, fort arbitraire et nous ne la donnons qu'à titre de curiosité (Voir tableau V). L'élection de ces représentants eut lieu, comme celle des députés des collèges de département. Dans la Seine, la représentation professionnelle de « l'arrondissement de Paris » fut composée, pour le commerce, de Jacques Laffitte et Hottinguer, le premier, gouverneur, le second, régent de la Banque de France; pour l'industrie, du baron Chaptal et de Delessert.

Cette représentation professionnelle fut, on le sait, sans lendemain. Elle figurait encore dans le projet de constitution que le parti libéral aurait voulu imposer aux Bourbons restaurés (projet de Constitution du 29 juin 1815); mais ce ne fut là qu'un projet, et Louis XVIII rétablit la Charte de 1814.

TABLEAU V

Division de la France en 13 arrondissements régionaux pour l'élection des députés destinés à représenter la propriété commerciale et l'industrie.

Chefs-lieux des arrondissements	Départements compris dans les arrondissements	Députés à élire parmi les	
		négociants, armateurs, banquiers	manufacturiers ou fabricants
1. Lille.	Nord, Aisne, Pas-de-Calais	1	1
2. Rouen.	Seine-Inférieure, Eure, Somme, Calvados, Orne, Manche	1	1
3. Nantes.	Loire-Inférieure, Ille-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Finistère, Morbihan, Mayenne, Vendée.	1	1
4. Bordeaux.	Gironde, Charente, Charente-Inférieure, Deux- Sèvres, Dordogne, Lot-et-Garonne, Corrèze, Landes	2	1
5. Toulouse.	Haute-Garonne, Tarn-et-Garonne, Tarn, Bas- ses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées, Pyrénées- Orientales, Aude, Lot, Ariège, Gers	1	1

Chefs-lieux des arrondissements	Départements compris dans les arrondissements	Députés à élire parmi les	
		négociants, armateurs, banquiers	manufacturiers ou fabricants
6. Nîmes.	Gard, Vaucluse, Aveyron, Hérault, Lozère . . .	»	2
7. Marseille.	Bouches-du-Rhône, Var, Corse, Basses-Alpes, Hautes-Alpes.	1	1
8. Lyon.	Rhône, Mont-Blanc, Allier, Haute-Loire, Ar- dèche, Cantal, Loire, Puy-de-Dôme, Isère, Drôme, Ain, Jura, Saône-et-Loire	»	2
9. Strasbourg.	Bas-Rhin, Haut-Rhin, Meurthe, Meuse, Moselle, Vosges, Haute-Saône	1	»
10. Troyes.	Aube, Seine-et-Marne, Marne, Haute-Marne, Ar- dennes, Oise, Seine-et-Oise, Côte-d'Or, Doubs.	»	1
11. Paris.	Seine	2	2
12. Orléans.	Loiret, Nièvre, Cher, Creuse, Eure-et-Loir, Yonne, Vienne, Haute-Vienne.	1	»
13. Tours.	Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Indre, Sarthe, Maine-et-Loire	1	»
		<hr/> 11	<hr/> 12

23

(A suivre.)

P. MEURIOT.