

Les fondements du suffrage universel

Mohamed Ridha Ben Hammed

A la question posée en 1871 par un publiciste inquiet «Est-il raisonnable de mettre en balance le vote d'un Rothschild ou d'un Thiers avec celui d'un balayeur des rues?»¹ – Clemenceau répond: «Le principe du suffrage universel ne permet aucun compromis. Il donne le même droit au savant et à l'ignorant, il e donne en vertu du droit naturel»². Cette idée de donner à tous les citoyens le droit de choisir à travers les élections leur gouvernants, qui apparaît ainsi depuis plus d'un siècle comme une évidence, a nourri une réflexion passionnée autor de sa nature, son principe et ses fondements.

Le suffrage universel qui est devenu un acquis dans son principe au point de départ pendant la révolution française a depuis inspiré des sentiments extrêmes tant à ses adversaires qui à ses partisans. Ses adversaires lui reprochent son «caractère essentiellement borné et son incapacité à comprendre la nécessité de la science, la supériorité du noble et du savant»³. Ils on cité souvent à ce propos les lettres que Flaubert écrit à George Sand en 1871 et dans lesquelles il dénonce en des formules toutes aussi brutales les unes que les autres le suffrage universel «véritable honte de l'esprit humain»⁴. Les partisans du suffrage universel y voient au contraire à la fois le symbole et l'instrument de la réalisation de la démocratie.

¹ J. GAUDET, *Du suffrage universel e de son application dans un monde nouveau*, Paris 1871, cité par P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris 1992, p. 15.

² Cité par la féministe Hubertine AUCLERT dans son article *Le féminisme et les républicains*, in «Le Radical», 17 Septembre 1906 cité par P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, cit., p. 15.

³ E. RENAN, *La réforme intellectuelle et morale*, in *Oeuvres complètes*, Paris 1947, p. 360 et p. 385, dans P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, cit., p. 308.

⁴ Lettre du 8 Septembre 1871 in G. FLAUBERT, *Correspondance*, XVI, Lausanne 1965, p. 130 in P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, cit., p. 309.

Mais par delà ces controverses, le suffrage universel se confond aujourd'hui avec la souveraineté du peuple et exprime l'égalité entre les hommes. Ce double fondement trouve son origine dans un double passage. D'une part le passage de la souveraineté du monarque à la souveraineté du peuple et d'autre part le passage d'une «société de corps» se basant sur une organisation hiérarchisée du social à une «société des égaux» juxtaposant des individus libres et autonomes.

L'affirmation de la souveraineté du peuple, condition nécessaire à l'exercice du droit de vote, ainsi que la réalisation de l'égalité politique entre les individus n'ont pas conduit automatiquement au suffrage universel. Pendant le XVIII^{ème} siècle et la première moitié du XIX^{ème}, le principe du suffrage universel était loin d'être évident. Les interrogations sur son opportunité politique et la validité de son extension à tous les individus ont en effet été pendant de longues décennies au centre de la vie intellectuelle comme des débats politiques.

Après de longues péripéties le suffrage universel a fini par s'imposer. Sa mise en œuvre, qui représente un aboutissement, a consacré ses fondements à travers le double sacrement de la primauté de la volonté populaire et de l'égalité entre les hommes.

La rupture avec le pouvoir absolu et le passage du pouvoir du prince à celui de la collectivité n'ont pas été immédiatement suivies de l'avènement du suffrage universel. En d'autres termes, le passage de la théorie de la souveraineté théocratique à celle de la souveraineté de la Nation ou du peuple n'a pas permis au départ à l'ensemble des membres de la collectivité d'exercer le droit de vote.

La première conception qui a identifié la collectivité à la nation a placé cette dernière au-dessus du peuple qui doit la servir. La Nation est en effet une réalité qui ne se confond pas avec la somme des citoyens vivant à un moment donné sur le territoire national car elle englobe à la fois le passé, le présent et l'avenir. Elle est faite non seulement de vivants, mais de morts comme aussi de ceux qui naîtront. Certes, les citoyens disposent du suffrage, mais le vote n'est pas un droit. C'est une fonction que les électeurs accomplissent au nom de la Nation et pour son service. Cette fonction doit être réservée aux plus dignes et surtout les plus aptes à l'utiliser conformément aux intérêts de la Nation. Selon cette conception, seuls les citoyens dotés de certaines qualités ont la capacité d'exprimer les intérêts de la Nation. De ce fait le suffrage peut ne pas être universel. Dans la deuxième conception, la collectivité est identifiée au peuple. Cette conception pousse logiquement au suffrage universel parce que chaque personne

constituant le peuple avec toutes les autres possède une portion de la souveraineté. Dans ces conditions, dénier à un individu le droit de voter est contraire au principe qui place la souveraineté dans l'universalité des citoyens.

Toutefois, cette identification du corps politique au peuple n'a pas entraîné au départ l'application du suffrage universel. Associée dès le XVI^{ème} siècle à la thématique du droit de résistance à l'oppression à travers la dénonciation de l'absolutisme, l'intolérance religieuse et les abus du pouvoir royal, la théorie de la souveraineté du peuple ne s'est pas inscrite dans une perspective de participation du peuple à l'exercice du pouvoir, du gouvernement du peuple par le peuple. Dès lors, elle n'a pas conduit automatiquement à la consécration du droit de suffrage que nous connaissons aujourd'hui⁵. La formulation par la suite des théories contractuelles du pouvoir va opérer notamment avec Locke le passage de la conception passive de la souveraineté du peuple limitative des prérogatives royales à une conception active fondée sur l'auto-gouvernement et la défense des droits subjectifs de l'individu. Ce tournant pris par Locke ne l'a pas conduit cependant à raisonner en termes de citoyen électeur souverain.

La théorie de la souveraineté du peuple n'a pas abouti également au siècle des lumières à l'instauration du suffrage universel en raison de l'interprétation restrictive de la notion de peuple chez les philosophes qui, paradoxalement situent dans le peuple l'origine du pouvoir. Dans la pensée de Montesquieu, Rousseau et les Encyclopédistes, le peuple n'est qu'une entité et une formule vide de toute réalité sociale. Il en résulte que le peuple dans leurs conceptions philosophiques n'est pas une donnée réelle mais une construction théorique. Ainsi la notion philosophique de peuple est au XVIII^{ème} siècle étrangère à toute considération de nombre. «Rien n'est plus étranger, à Rousseau, aussi bien qu'à Montesquieu et aux Encyclopédistes, que de rapprocher les deux idées de peuple et de masse. Et, c'est bien parce que le nombre n'a rien à voir, note G. Burdeau, avec la construction doctrinale de la notion de peuple, que la pensée préévolutionnaire fut sans cesse occupée à imaginer une volonté populaire que ne fût pas purement et simplement la loi de la majorité. C'est parce que le

⁵ Grotius et Pufendorf dissociait certes le droit naturel et la théologie. «Mais s'ils théorisent la laïcisation du politique, ils se contentent de poser que l'autorité civile est un établissement humain, et la notion moderne d'individu électeur sujet de la souveraineté leur est encore tout à fait étrangère. Grotius continue de penser négativement la souveraineté et reconnaît surtout au peuple un droit de résistance», cité par P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, cit., p. 34.

nombre ne faisait pas le peuple que la souveraineté populaire peut être dégagée au suffrage censitaire, et c'est aussi parce que la loi du nombre paraissait impuissante à légitimer l'obéissance que Rousseau vint l'enrober, en l'édulcorant, dans sa théorie de la volonté générale»⁶.

Cette conception du peuple chez les philosophes du XVIIIème siècle procède à la fois, conclut G. Burdeau, «du désir très sincère de l'affranchir des servitudes qui l'opprimaient encore, d'assurer son bien-être, d'élever son niveau intellectuel et moral, et d'une défiance non moins profonde à l'égard de ses capacités politiques. Tout pour le peuple, mais peu par lui, tel est, en dépit des euphémismes dont il s'enveloppe, le sentiment général à l'égard du peuple souverain»⁷. Ce sentiment s'affirmera dès le début de la révolution dans l'œuvre de la constituante. Rien n'illustre mieux la conception que les constituants se faisaient du peuple que leurs attitudes à l'égard du droit de suffrage. Ainsi la question de suffrage universel ne fut jamais sérieusement posée. Cette interprétation restrictive de la notion de peuple va s'effacer pour céder progressivement la place à une interprétation nouvelle qui reconnaît à tous les citoyens vivant dans un pays à un moment donné une parcelle de souveraineté. Le droit de vote dans ces conditions est nécessairement attaché à la qualité de citoyen.

L'idée de suffrage universel n'existait donc pas au XVI, XVIIème siècle bien qu'on parle de la souveraineté du peuple. Comment passe-t-on alors de la notion de souveraineté passive du peuple à la notion moderne d'individu citoyen électeur?

Le tournant n'est pas simple à analyser. Avec le transfert de la souveraineté du monarque au peuple en tant que sujet collectif, et non l'addition des individus l'exprimant, on assiste à une entrée collective dans la souveraineté. Celle-ci s'opère séparément par rapport à la vision individualiste du citoyen. Mais avec l'affirmation progressive des trois principes d'égalité, d'individualité et d'universalité des droits politiques, chaque individu est devenu détenteur d'une parcelle de la puissance souveraine. Le droit de suffrage va définir dorénavant un statut social, celui de l'individu libre et autonome et membre d'un peuple souverain. Ainsi la volonté du peuple n'est rien qu'une juxtaposition d'individus.

Au fur et à mesure qu'il y a eu affirmation de la primauté de la volonté du peuple, est née l'idée que le pouvoir doit être organisé pour que cette volonté puisse effectivement s'exprimer.

⁶ G. BURDEAU, *Traité de Sciences Politiques*, tomo VI, II, Paris 1971, p. 18.

⁷ *Ibidem*, p. 54.

Dès lors le fondement du pouvoir doit résider dans le peuple où il trouve son origine. Dans ce schéma qui est à la base de l'idée démocratique, le suffrage universel est l'instrument permettant à cette volonté de s'exprimer de la façon la plus naturelle.

La rupture avec la société de corps politiques et le passage d'une société inégalitaire à une collectivité humaine constituée d'une juxtaposition d'individus libres égaux et autonomes n'ont pas entraîné l'avènement du suffrage universel. En d'autres termes l'avènement de la société d'individus qui pose un principe d'équivalence entre les hommes, n'a pas permis au départ à l'ensemble des membres de la collectivité d'exercer le droit de vote. En effet aucun homme des lumières ne réclamait le droit de vote pour tous. L'idée moderne de suffrage universel ne se trouve pas chez Rousseau même s'il envisage la puissance publique comme devant exprimer «la volonté générale du corps social»⁸. Dans ses «Considérations sur le gouvernement de Pologne», il se prononce en effet pour une limitation du principe électif sur une base capacitaire⁹.

Au début de 1789, Condorcet considère «la fait d'être propriétaire comme l'une des conditions naturelles d'exercer le droit de cité»¹⁰. Et Sieyès, estime que «seuls les propriétaires peuvent représenter les habitants d'une paroisse». Il procède à l'automne 1789, pour exclure certaines catégories du droit de vote, à la distinction citoyen actif, citoyen passif. En 1792, Le Mercier de la Rivière rejette l'idée de citoyen propriétaire et distingue entre plébéien et citoyen¹¹, autre façon de distinguer entre citoyen actif et citoyen passif. Mais ce point de vue qui réserve le droit de vote, en dépit du principe d'égalité, à certaines catégories de citoyens, est devenu minoritaire à la fin du XVIIIème siècle.

Avec la Révolution, le tournant politique et intellectuel qui mène de la vision du citoyen propriétaire à la reconnaissance de l'égalité entre les individus s'est amorcé. Ce mouvement d'égalité qui s'incrimait dans un universalisme abstrait s'est renforcé vers le milieu du XIXème siècle avec l'irruption de la question ouvrière. Il a conduit au refus de la distinction entre les hommes au niveau du droit de suffrage. La qualité de citoyen tendait ainsi à être

⁸ P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, cit., p. 46.

⁹ J.J. ROUSSEAU, *Oeuvre complète*, p. 1019.

¹⁰ CONDORCET in *Oeuvres de Condorcet*, t. IX, p. 207 dans P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, cit., p. 54.

¹¹ LE MERCIER DE LA RIVIÈRE, *L'heureuse Nation*, I, p. 108 dans P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, cit., p. 179.

attribuée, en raison de la profonde mutation de la perception des divisions sociales, à tous les individus.

Cette universalisation du suffrage ne faisait alors que prolonger sur le terrain politique, l'avènement d'une société d'individus reconnus comme égaux et réunis entre eux par des liens de Contract social, c'est-à-dire par un simple accord de leur volonté. Cette reconnaissance de l'égalité qui est le corollaire de la liberté de l'homme ouvre donc le droit de vote dans des conditions identiques à tous les citoyens. «La différence d'intérêt entre les individus ne compte plus, prime, seulement, ce qui leur est commun, ce qui les rassemble, c'est-à-dire l'appartenance au corps politique dont la propriété fondamentale, l'unité, implique la reconnaissance de, l'égalité parfaite, voire l'identité de l'interchangeabilité de ses membres»¹².

Les deux fondements sur lesquels repose aujourd'hui le suffrage universel à savoir le principe de la souveraineté de peuple et le principe de l'égalité entre les individus étaient paradoxalement conçus au XVIIIème siècle et au début du XIXème d'une manière qui écarte le peuple de l'exercice du pouvoir et justifiait une discrimination entre les citoyens dans l'exercice du droit de vote. L'affirmation progressive des principes d'égalité d'individualité et d'universalité des droits politiques va, peu à peu, aboutir à partir du milieu du XIXème siècle à l'association du peuple à l'exercice du pouvoir et son avènement, notamment, à travers l'instauration du suffrage universel comme véritable source du pouvoir sur la scène politique. La consécration à travers la mise en œuvre du suffrage universel de la primauté de la volonté du peuple et de l'égalité entre les hommes devait entraîner le respect de la volonté générale. Or le suffrage universel ne peut exprimer fidèlement cette volonté que lorsque dans sa mise en œuvre aucune injustice n'est commise: cette tâche est bien évidemment difficile à remplir et sa solution parfaite est impossible. Elle est sujette aux caprices, aux erreurs, et aux manipulations du pouvoir.

Le suffrage universel débouche ainsi selon la formule de Kant sur une «approximation de la volonté générale»¹³. On peut certes entrevoir un progrès qui va du suffrage universel vers le respect de la volonté générale. Rousseau n'y croit pas: «S'il y avait un peuple de Dieu il se gouvernerait démocratiquement, un gouvernement si parfait ne convient pas aux hommes»¹⁴ affirme-t-il.

¹² D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris 1990, p. 264.

¹³ J.J. ROUSSEAU, *Contrat social*, p. 114.

¹⁴ I. KANT, *Doctrine du Droit*, Paris 1971, p. 169.

Kant, au contraire croit dans un progrès de l'histoire humaine vers une société civile où la volonté collective de tous ... décide la même chose pour tous et tous pour chacun¹⁵.

¹⁵ I. KANT, *Doctrine de Droit*, cit., p. 196.