



L'âge de voter en France, de 1789 à 1958

Thomas Acar

Maître de conférences en droit public à l'université de Bordeaux (EA 7436 CERCCLÉ)



L'âge de voter en France, de 1789 à 1958

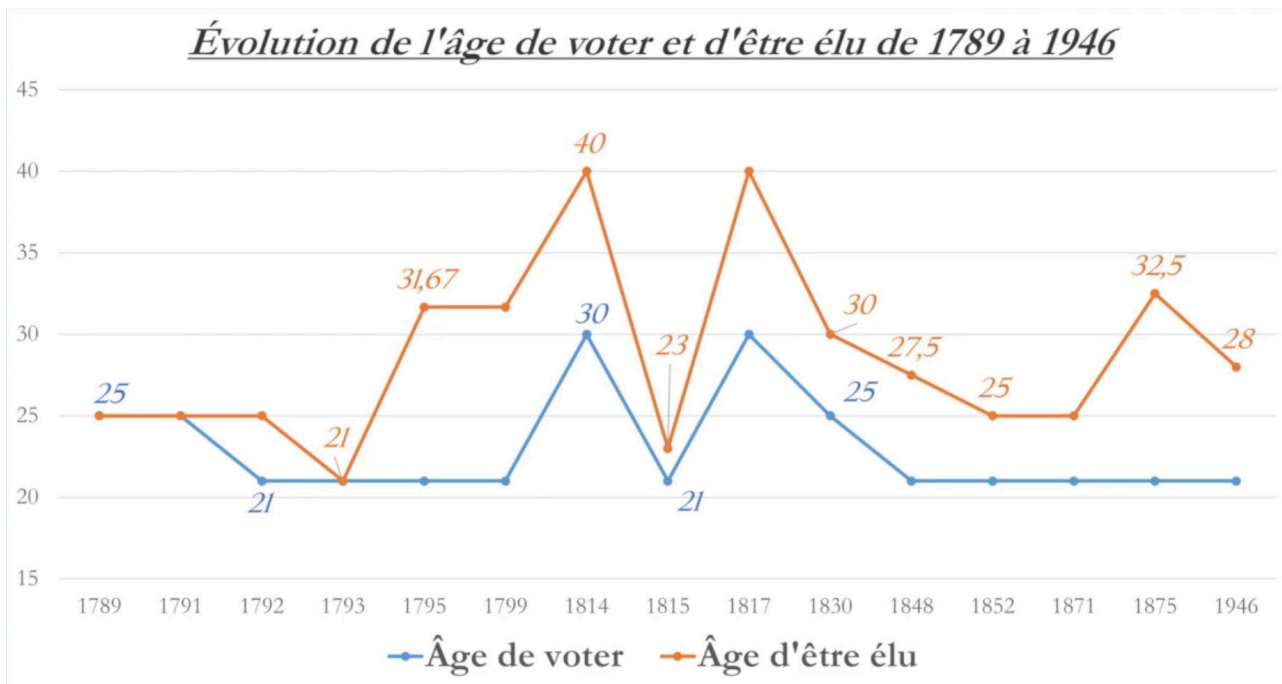
Thomas Acar est maître de conférences en droit public à l'université de Bordeaux (EA 7436 CERCCLÉ).

Références électroniques

Thomas Acar, « L'âge de voter en France, de 1789 à 1958 », [mshbordeaux.hypotheses](https://mshbordeaux.hypotheses.org/16656), en ligne le 4 décembre 2025.

URL : <https://mshbordeaux.hypotheses.org/16656> / DOI : <https://doi.org/10.58079/15a3p>





L'âge de voter n'est pas, loin s'en faut, la préoccupation principale des législateurs et des constituants intéressés à la détermination du corps électoral. On lui trouve une place assez maigre, que l'on se tourne, en parcourant l'histoire, vers les débats parlementaires ou vers la littérature soucieuse du vote et de ses conditions d'exercice. Cette rareté a poussé Pierre Rosanvallon à considérer, en commentant l'abaissement à 21 ans de l'âge de voter en 1792 que « le dossier n'allait plus être ouvert pendant près de deux siècles, jusqu'à ce qu'une loi de 1974 abaisse à 18 ans l'âge de la majorité »¹.

1. Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard, 1992, p. 114.

La sentence est brutale, en ce qu'elle nous prive d'objet, mais elle peut aussi sembler excessive. Elle n'illustre pour autant pas si bien la maxime voulant que tout ce qui est excessif est insignifiant. Laquelle, pour être vraie, peut aussi sembler excessive... Nous retiendrons donc plutôt la nuance □ puisque nous n'avons pour tout dire d'autre choix □ qui condamne l'idée d'une prégnance historique de la question de l'âge de voter, tout en atténuant le blâme ici ou là, puisqu'il y a bien dans l'histoire constitutionnelle française, des moments où la question est parue.

La question est rarement centrale, certes. Lorsque l'on se préoccupe de définir le corps électoral, et les qualités requises pour en faire partie, l'on convoque plus volontiers d'autres préoccupations que celles de l'âge : la religion, la profession, la nationalité, ou le sexe, sont ainsi en bonnes places dans les débats. Si bien que l'on trouve, dans l'histoire constitutionnelle, des moments de transformation substantielle du régime, de la forme ou du rôle du corps électoral, sans que ne soit discutée son ancienneté. De la Convention au 1^{er} Empire, en passant par le Directoire et le Consulat, l'âge de voter se maintient, puis de la 11^{ème} République à la 13^{ème}, par l'Empire, il n'évolue pas plus. Voilà qui peut étonner, songeant à la latitude idéologique couverte par ces différents régimes.

Qui plus est, les évolutions de cet âge, lorsqu'elles adviennent sporadiquement, n'apparaissent pas toujours comme le produit d'une réflexion *sui generis*. Elles sont alors justifiées comme la conséquence irrésistible d'une autre évolution, décidée, elle, pour ses bienfaits, ou advenue par la force des choses. Ainsi, et nous y reviendrons, de la majorité civile, de l'âge de l'enrôlement dans l'armée, mais aussi bien sûr, de l'âge d'être élu. Quand l'âge de voter n'est qu'un corollaire, comme la rançon inéluctable d'une autre préoccupation juridique, on comprendra qu'il ne concentre guère l'intérêt.

Pour autant, l'âge de voter n'est pas aussi intangible que le laisse croire un rapide survol de l'histoire de France. Il évolue d'abord, à la baisse pendant la Révolution, à la hausse sous la Restauration. Puis au sein de même de ces périodes, comme en dehors, il fait l'objet d'assauts sous lesquels il ploie parfois, mais pas toujours. Le fleuve n'est pas si tranquille qu'il n'y paraît, et ces remous méritent l'attention.

L'agitation d'un seuil, aussi symbolique soit-il, n'est pas par essence capitale, on verra d'ailleurs que l'âge de voter connaît quelques dérogations ponctuelles, quelques entorses, dont la contingence est grande, et l'implication incertaine. Cependant certains changements traduisent bien plus qu'un caprice du temps, ils sont l'expression d'une confrontation entre

deux conceptions antagonistes du corps électoral, la conception capacitaire et la conception égalitaire².

La conception capacitaire prend à la lettre l'idée de Montesquieu suivant laquelle « le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie ; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie »³. Mais elle enrichit ce présupposé d'un autre impliquant que la vertu sociale de ce choix dépend elle-même des capacités de l'électorat. « Tous citoyens », mais d'aucuns plus capables que d'autres, ce qui fonde la fameuse distinction proposée par Emmanuel Joseph Sieyès entre citoyens passifs et citoyens actifs⁴. Rappelant qu'« il faut, pour tout espèce de service public, préférer les plus capables »⁵, il en vient à concéder que « la loi [...] doit être l'ouvrage d'un corps de représentants choisis [...] par tous les citoyens qui ont, à la chose publique, *intérêt avec capacité* »⁶. De ceux-là sont exclus « les femmes, du moins dans l'état actuel, les enfants, les étrangers » et « ceux encore qui ne contribueraient en rien à soutenir l'établissement public »⁷. Ainsi naît le cens, dans la tranquille certitude que « l'égalité des droits politiques est un principe fondamental » et que « partout où la Loi établit des privilèges, la société dépérit, le pacte social se rompt. »⁸

La conception égalitaire, au rebours, abolit toute dimension capacitaire dans l'attribution du droit de vote. Qu'on l'assimile, avec Victor Hugo, à l'égalité souveraineté⁹ ou, avec Alphonse de Lamartine¹⁰, à la démocratie, on fait de l'égalité du droit de suffrage parmi les citoyens la justification théorique du droit de suffrage : « à la base du suffrage universel, se place ainsi une présomption constitutionnelle de capacité universelle »¹¹. Néanmoins, on s'en doute, cette conception égalitaire n'implique pas l'universalité réelle, des catégories de population

2. Si elle n'est pas sans lien avec elle, cette distinction ne recoupe pas l'opposition classique entre électoral-droit et électoral-fonction. Il s'agit en effet dans ce dernier cas d'identifier « la nature du pouvoir électoral » (Raymond Carré de Malberg, *Contribution à une théorie juridique de l'État*, t. II, Sirey, 1922, p. 423) concédé au corps législatif, et non la forme même de ce corps législatif. En confondant ces idées, Barnave illustre bien le lien qui peut exister entre elles : « La qualité d'électeur n'est qu'une fonction publique, à laquelle personne n'a droit, que la société dispense ainsi que lui prescrit son intérêt [...]. Comme c'est pour la société entière que chacun élit, la société [...] a essentiellement le droit de déterminer les conditions sur lesquelles elle veut que soient fondés les choix que les individus font pour elle [...] La fonction d'électeur n'est pas un droit » (Antoine Barnave, Séance du jeudi 11 août 1791, Assemblée nationale, in *Archives parlementaires*, Première série, Tome XXIX, p. 356-366). Il aurait fallu distinguer le droit d'être électeur et le droit de l'électeur.

3. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Garnier, 1961 [1748], Tome 1, Livre II, Chap. 2, p. 15.

4. Emmanuel Joseph Sieyès, « Préliminaire de la Constitution française », in *Essai sur les privilèges et autres textes*, éd. Dalloz, 2007 p. 84 et s. Laquelle découle de la distinction entre droits passifs et droits actifs. Les premiers couvrent les droits naturels et civils reconnus à l'ensemble des citoyens (passifs comme actifs), les seconds sont réservés aux seuls citoyens actifs.

5. Emmanuel Joseph Sieyès, Art. XXXVIII de la Déclaration des droits, « Préliminaire de la Constitution française », in *Essai sur les privilèges et autres textes*, op. cit., p. 93.

6. Emmanuel Joseph Sieyès, Art. XXX, « Préliminaire de la Constitution française », in *Essai sur les privilèges et autres textes*, op. cit., p. 91.

7. Emmanuel Joseph Sieyès, « Préliminaire de la Constitution française », in *Essai sur les privilèges et autres textes*, op. cit., p. 84.

8. *Ibid.*, p. 84-85.

9. « Le suffrage universel, [...] confond et unit le bourgeois et le prolétaire dans l'exercice du même pouvoir souverain », Victor Hugo, séance du 21 mai 1850, Assemblée nationale, in *Le Moniteur Universel*, 22 mai 1850, p. 1762.

10. « Qu'est-ce que la démocratie ? C'est l'égalité, c'est-à-dire la participation à droit égal, à titre égal, à la délibération des lois et au gouvernement de la nation. Par quel procédé [...] ? Par le vote qu'ils portent tous [les citoyens] à titre égal dans l'urne d'où sort sous leur main la représentation nationale [...] Quel est ce procédé ? Le suffrage universel. Le suffrage universel est donc la démocratie elle-même », Alphonse de Lamartine, *Le passé, le présent, l'avenir de la République*, éd. des abonnés du Conseiller du peuple, 1850, p. 188-189.

11. Raymond Carré de Malberg, *Contribution à une théorie juridique de l'État*, op. cit., p. 440.

demeurant exclues du corps électoral¹². Elle s'appuie donc rhétoriquement sur la mise à bas de la hiérarchisation entre les citoyens, autant qu'elle engendre concrètement un accroissement, souvent considérable, du corps électoral : elle marque une tendance égalitaire sans promouvoir une véritable égalité. Le droit de suffrage y demeure borné par des critères censément naturels, objectifs et indépassables¹³.

En pratique, la manière dont l'on conçoit le corps électoral peut découler de considérations qui ne prennent pas le corps électoral comme une fin, mais comme un moyen. C'est pourquoi l'analyse doit s'exercer à dissocier la question de la détermination du corps électoral des autres interrogations qui le visent car, précisément, cette question peut être première, et alors envisagée *a priori* et exclusivement de toute autre considération. Rendre compte de ces subtilités suppose alors de distinguer plutôt que d'opposer le droit et la fonction du vote¹⁴.

L'appréhension de la pratique constitutionnelle suit donc un cours difficile. Car si la grille d'analyse à partir des conceptions égalitaires et capacitaires présente un intérêt certain, elle ne doit pas éclipser le fait que cet antagonisme ne préside pas toujours à la détermination de l'âge de voter qui peut être le fruit de contingences extérieures.

Nous le garderons à l'esprit en retenant dans l'histoire constitutionnelle trois périodes au cours desquelles l'âge de voter est, tour à tour, le témoin ou le sujet de cette bataille idéologique pour la conception du suffrage. L'ère révolutionnaire est constitutive de l'antagonisme en ce qu'elle marque un mouvement de balancier entre les deux conceptions, capacitaire et égalitaire (1). La Restauration marque le retour en grâce d'une conception capacitaire radicale, qui tombera progressivement en défaveur sous la Monarchie de Juillet (2), jusqu'à l'avènement de la conception égalitaire, qui triomphera progressivement, au gré de l'affermissement républicain (3).

1. L'ère révolutionnaire ou la controverse conceptuelle autour de l'âge de voter

La question de l'âge de voter ne s'est pas toujours posée sous l'Ancien Régime, par exemple pour la désignation des députés aux États généraux¹⁵, alors qu'elle s'imposait sans harmonie

12. Tous les partisans de cette conception ne sont pas alignés, certains retenant une posture très inclusive tendant à l'universalité réelle. Ainsi, chez Hugo encore : « pour que le suffrage universel puisse [...] dégager la volonté nationale dans sa plénitude souveraine [...] Il faut qu'il n'ait absolument rien de contestable ; il faut qu'il soit bien réellement et bien complètement le suffrage universel ; il faut qu'il ne laisse personne, absolument personne en dehors du vote », Victor Hugo, séance du 21 mai 1850, Assemblée nationale, in *Le Moniteur Universel*, *op. cit.*, p. 1763.

13. On pense notamment à Condorcet dans son *Essai sur la Constitution et les fonctions des assemblées provinciales* (1788) : « Parmi les exclusions au droit de cité, il y en a qu'on peut regarder comme naturelles ; par exemple, l'exclusion des mineurs », cité par P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, *op. cit.*, p. 105.

14. Carré de Malberg ne semble pas dire autre chose lorsqu'il considère qu'« [i]l faut donc admettre que l'électorat est *successivement* un droit individuel et une fonction étatique : un droit, en tant qu'il s'agit pour l'électeur de se faire admettre au vote et d'y prendre part ; une fonction, en tant qu'il s'agit des effets que doit produire l'acte électoral une fois accompli. », Raymond Carré de Malberg, *Contribution à une théorie juridique de l'État*, t. II, *op. cit.*, p. 462-463.

15. Si l'on en croit Gustave Daurer, *De la constitution des États généraux et de ce qu'ils ont encore de réalisable*, Imprimerie Jules Le Clere, 1875, p. 7.

ou précision pour l'élection du corps de ville¹⁶, ou pour les charges ecclésiastiques¹⁷. C'est bien l'inconstance, voire l'indétermination, qui caractérise alors l'âge de voter. Et ce n'est véritablement qu'avec la convocation aux États généraux de 1789 qu'il va devenir un sujet de préoccupation distinct.

Le Règlement général du 24 janvier 1789, joint à la convocation royale des États généraux, impose un âge de 25 ans pour la rédaction des cahiers de doléances et l'élection des députés, indifféremment de l'ordre auquel appartiennent les électeurs et les délégués¹⁸.

Les raisons de ce seuil sont diverses, on les trouve exposées dans le procès-verbal de l'assemblée de notables tenue à Versailles 1788. Cette assemblée a été réunie par Louis XVI précisément en vue de discuter la forme que prendront les États généraux à venir, elle est divisée en bureaux auxquels est adressée une liste de questions commune. Ainsi, à la question, « quel âge sera nécessaire pour être électeur ou éligible dans chacun des trois ordres ? », on trouve des interrogations et solutions qui pointent toutes dans la même direction. Un accord se dégage sur l'idée d'harmoniser cet âge pour l'ensemble des ordres¹⁹. A l'objection suivant laquelle « la majorité d'un noble [...] est dans un âge moins avancé que la majorité d'un non-noble »²⁰, il est répondu qu'une telle précocité ne produisait aucune constance et pouvait se retrouver indépendamment de l'ordre, mais aussi que « l'acte d'élection ne [devait] être accordé qu'à une majorité effective et réputée telle dans presque toutes les provinces de France, pour les actes de la vie civile les plus importants »²¹.

Nous le voyons, la majorité électorale n'est pas tant considérée pour elle-même ici, qu'en lien avec la majorité civile²², et la nécessité de trouver un dénominateur commun dans les us du royaume. Un bureau considère ainsi qu'« il eut été choquant de voir un mineur à qui les lois refusent le droit de contracter valablement dans des actes de famille, se prononcer [...] sur tous les intérêts d'une grande nation »²³. C'est bien l'âge de 25 ans qui le mieux satisfait à ces deux critères, « comme l'âge le plus commun de la majorité dans le Royaume, et parce que, même

16. Si l'âge de 14 ans semble être un minimum, il ne peut être déterminé avec certitude, v. Romain Telliez. « L'élection des officiers royaux en France à la fin du Moyen Âge », in *Élections et pouvoirs politiques du VII^e au XVII^e siècle*, Actes du colloque réuni à Paris 12, du 30 novembre au 2 décembre 2006, Pompignac, Éditions Bière, p. 226.

17. On apprend ainsi que l'électeur, « cleric tonsuré [ayant] reçu les ordres sacrés », devait être âgé de 25 ans pour participer aux élections des « bénéfices qui ont charge d'âme », et de 27 pour celles des prélats, Olivier Christin, *Vox populi, une histoire du vote avant le suffrage universel*, Paris, Le Seuil, 2014, p. 171.

18. L'article XVI désigne ainsi « tous les autres ecclésiastiques engagés dans les ordres, non résidants dans les villes, et tous les nobles non possédant fief, ayant la noblesse acquise et transmissible, âgés de vingt-cinq ans, nés Français ou naturalisés dans le ressort du bailliage » (les ecclésiastiques engagés dans les ordres semblent échapper à cette obligation d'ancienneté, cf. art. XV) et l'article XXV « tous les habitants composant le tiers-état, nés Français ou naturalisés, âgés de vingt-cinq ans, domiciliés et compris au rôle des impositions, pour concourir à la rédaction des cahiers et à la nomination des députés ».

19. « On a jugé que le caractère et le droit du Citoyen étant les mêmes dans tout le Royaume et dans les Ordres, il n'était point d'Ordre où l'acquisition de ce droit ne dût être fixée à la même époque », Procès-verbal de l'assemblée de notables tenue à Versailles 1788, Gallica, p. 159-160.

20. *Ibid.*, p. 158.

21. *Ibid.*, p. 159.

22. La logique d'une acquisition du droit de vote à la majorité civile est d'ailleurs toujours en vigueur en vertu des articles 414 du Code civil et L. 2 du Code électoral. On lira pour un argument en ce sens Romain Rambaud, *Droit des élections et des référendums politique*, éd. L.G.D.J., 2019, p. 361.

23. Procès-verbal de l'assemblée de notables tenue à Versailles 1788, Gallica, p. 352.

dans les provinces où la majorité particulière est fixée au-dessous de cet âge, celui de vingt-cinq ans est cependant encore requis et nécessaire pour toutes les fonctions publiques »²⁴.

La forme de la question adressée au bureau ne fait pas, s'agissant de l'âge, de distinction claire entre le droit d'élire et celui d'être élu, la disjonction « électeur ou éligible » est largement comprise comme une conjonction par les bureaux qui amalgament les deux questions et trouvent le seuil de vingt-cinq ans pour les deux opérations²⁵.

Les députés des États sont ceux-là même qui, constitués en Assemblée nationale constituante, discuteront des termes de la Constitution de 1791, en réactualisant la question. Parmi les députés, trois camps se distinguent, les francs partisans d'un abaissement de l'âge de voter et d'être élu, ceux qui soutiennent l'élévation de l'âge d'être élu et les tenants du *statu quo*. Isaac Le Chapelier ou Pierre-Louis Roederer militent ainsi pour un abaissement du droit de vote et d'être élu à 21 ans. Considérant que les réformes dans l'éducation publique²⁶, ou le cœur pur des jeunes gens de cet âge²⁷, justifient une telle évolution²⁸.

À l'inverse certains recommandent, tout en souscrivant aux propositions relatives à l'abaissement de l'âge de voter, une augmentation de l'âge d'être élu, à l'instar d'Honoré-Gabriel Riqueti de Mirabeau qui propose un ingénieux système d'éligibilité par degré, imposant d'avoir été élu à deux reprises dans des élections municipales puis départementales pour pouvoir briguer la députation²⁹. Celui-ci est balayé par Antoine Barnave comme le plus sûr moyen d'« anéantir la Constitution » en portant l'éligibilité à l'Assemblée nationale à 35 ans³⁰. Pourtant, il défendra lui-même, s'agissant de l'élection des juges, la fertilité d'un écart conséquent entre l'âge de voter et l'âge d'être élu, permettant à « l'homme [de se préparer] à la chose publique »³¹.

L'absence de consensus pousse cependant à préserver le *statu quo* dans la Constitution de 1791, qui maintient un âge de voter et d'être élu de 25 ans (Chap. I^{er}, Sect. II, Art. 2). Toutefois, l'idée d'un abaissement de la majorité civile et politique fait son chemin en empruntant quelques détours martiaux.

24. *Ibid.*, p. 301.

25. Par exemple : « Pour être éligible comme député aux Etats-généraux, il faudra pareillement être naturalisé et règnicole, avoir l'âge de vingt-cinq ans accomplis, et contribuer aux décimes ou aux impositions portées sur les rôles », *ibid.*, p. 237.

26. « Les circonstances présentes, les réformes qui seront faites dans l'éducation publique, peuvent faire espérer que bien avant l'âge de vingt-cinq ans les hommes seront capables de remplir des fonctions publiques, et je pense que la majorité devrait être fixée à vingt-un ans », Isaac Le Chapelier, Séance du 22 octobre 1789, Assemblée nationale, *Archives parlementaires*, Première série, Tome IX, p. 478, cité par P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, op. cit., p. 112.

27. « À 21 ans, sans doute, on connaît peu les hommes, on a peu d'expérience ; mais à cet âge aussi, on a un grand avantage, c'est un cœur pur : un cœur pur est le plus heureux inspirateur ; c'est un cœur pur qui fait les grands hommes : vous en voyez en Angleterre dans l'âge où l'on est à peine homme ; vous en voyez dans les gouvernements populaires, ou l'on apprend à lire dans le code de la liberté. Il faut aimer, il faut rechercher dans les jeunes gens l'ignorance des intérêts qui corrompent la volonté des autres hommes », Pierre-Louis Roederer, Séance du 7 décembre 1789, Assemblée nationale, *Archives parlementaires*, Première série, Tome X, p. 415.

28. Notons que dans les deux cas, la proposition d'abaissement vise l'élection municipale.

29. Honoré-Gabriel Riqueti de Mirabeau, Séance du 10 décembre 1789, Assemblée nationale, *Archives parlementaires*, Première série, Tome X, p. 495-497.

30. Antoine Barnave, Séance du 10 décembre 1789, Assemblée nationale, *Archives parlementaires*, Tome X, p. 497.

31. Il recommande même dans ce cadre un abaissement de l'âge de voter à 20 ans, Antoine Barnave, Séance du 5 août 1790, Assemblée nationale, *Archives parlementaires*, Tome XVII, p. 621, cité par P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, op. cit., p. 113.

En effet, l'enrôlement dans la garde nationale se fait dès 18 ans alors que les droits de citoyens actifs ne sont échus qu'à 25 ans³². Cela pose quelque difficulté lorsque l'on cherche à rendre la conscription attractive. Ainsi, le 26 juin 1790 est adopté un décret accordant la plénitude des droits de citoyen actif à tout militaire ou homme de mer ayant servi « sans reproche » pendant soixante-douze mois sur les vaisseaux de guerre³³, lequel porte, dans ces circonstances particulières, l'âge de voter à 24 ans. Le présage d'une guerre imminente pousse d'ailleurs les députés à conférer les droits de citoyen actif à toute personne qui sert sans discontinuer dans la garde nationale jusqu'à ses 25 ans³⁴.

Mais c'est à partir de la déclaration de guerre à l'Autriche le 20 avril 1792 que les choses s'emballent. En juillet, l'âge de l'enrôlement est abaissé par décret d'urgence à 16 ans³⁵ et ressurgit concomitamment la question de l'abaissement de la majorité civile. On ne conçoit pas que des hommes entre 21 et 25 ans, qu'ils soient militaires ou gardes nationaux, qu'ils vivent de leur travail en percevant salaire ou solde, demeurent sous l'autorité paternelle. Si la minorité vise à préparer l'individu à la chose publique, faut-il encore que cette préparation soit effective par degré. Déjà en 1791, Maximilien de Robespierre s'insurgeait que le législateur a, « par le plus absurde de tous les systèmes » « franchi les bornes sacrées lorsqu'elle a prolongé la tutelle, lorsqu'elle a prolongé l'enfance de l'homme jusqu'à sa décrépitude »³⁶.

C'est entre juin et août 1792 que se cristallise un débat marqué du sceau de l'égalité, visant à l'abaissement conjoint des majorités civiles et politiques. Au lendemain de la chute de la monarchie, la séance du 11 août en rend bien compte. À cette occasion, l'intervention du député Jean-Baptiste Mailhe traduit une posture radicale :

*Vous avez fixé un âge auquel vous croyez pouvoir confier aux jeunes gens la défense de vos frontières et de votre liberté ; je ne conçois pas comment vous pourriez leur refuser le droit de concourir à la nomination des électeurs. Je demande que les citoyens soient admis aux assemblées [primaires] à l'âge où ils sont admis pour porter les armes*³⁷.

Quand d'autres, comme Pierre Victurnien Vergniaud juge cet alignement excessif :

*Je sais qu'à 18 ans, avec toute la candeur de cet âge, on a le sentiment de la probité et l'amour ardent pour la liberté, mais on n'a aucune expérience pour former une Convention nationale. Il faut que les membres, qui y sont appelés, Joignent à un patriotisme ardent, à un amour inaltérable de la liberté, les connaissances nécessaires pour organiser le corps social d'une manière qui assure et constitue son bonheur. Toutes ces connaissances ne sont point assez développées à l'âge de 18 ans*³⁸.

32. Décret du 1^{er} décembre 1790, Assemblée nationale.

33. Art. IX du décret du 26 juin 1790, Assemblée nationale, in *Le moniteur universel*, Dimanche 27 juin 1790, p. 727.

34. Art. IX, décret du 17 décembre 1791, Assemblée nationale, in *Le moniteur universel*, Lundi 19 décembre 1791, p. 1476.

35. « L'Assemblée nationale [...] autorise [...] à recevoir les jeunes gens à l'âge de 16 ans, pourvu toutefois qu'ils aient la force nécessaire pour soutenir les fatigues de la guerre, et la taille de cinq pieds », décret du 21 juillet 1792, Assemblée nationale, *Archives parlementaires*, Première série, Tome XLVII, p. 105.

36. Assemblée nationale, Séance du 5 avril 1791, *Archives parlementaires*, Première série, Tome XXIV, p. 564.

37. Assemblée nationale, Séance du 11 août 1792, *Archives parlementaires*, Première série, Tome XLVIII, p. 29

38. Assemblée nationale, Séance du 11 août 1792, *Archives parlementaires*, Première série, Tome XLVIII, p. 29.

Ce même jour, c'est finalement l'amendement proposé par René-Pierre Choudieu qui sera adopté en guise de compromis. Il abaisse l'âge de voter à 21 ans, tout en maintenant l'âge d'être élu à 25 ans³⁹.

Ce n'est que 15 jours plus tard, le 26 août 1792, qu'est adopté par décret la suppression de la tutelle paternelle et finalement l'abaissement de la majorité civile à 21 ans⁴⁰. Cette courte période d'un mois à peine est à notre connaissance la seule dans l'histoire de France où la majorité civile s'est trouvée au-delà de la majorité politique, la seule où les mineurs civils étaient admis au vote.

La logique de nivellement entamée par la Convention nationale se poursuit dans les débats sur la Constitution de l'an I. La revendication égalitariste bat son plein parmi les conventionnels et celle-ci conduit à

insister sur la nécessité d'aligner les âges de voter et d'être élu. Pierre Daunou se livre à un long plaidoyer en ce sens :

Le droit de cité est indivisible de sa nature, qu'il y a contradiction à reconnaître un citoyen pour l'un de vos coassociés, pour l'un de vos égaux en droits, et à lui refuser cependant une part égale à la vôtre, dans le traitement de vos affaires communes, et des intérêts que vous avez confondus. Je pourrais ajouter qu'en méconnaissant le droit d'être élu, vous mutilez aussi le droit d'élire.

Ne disons pas qu'il faut partir de l'état présent de nos institutions, et ne point accorder l'éligibilité à ceux qu'elles n'y ont pas préparés encore. C'est par ce raisonnement que l'on ajourne tout le bien qu'il est possible de faire aux humains. C'est le raisonnement de l'aristocratie contre la République. Croyons que le plus sûr moyen, le seul peut-être, d'entraîner toutes les générations, comme tous les peuples, au perfectionnement dont elles sont susceptibles, c'est de les appeler, dès aujourd'hui, à l'exercice de tous les droits qui leur appartiennent⁴¹.

Celui-ci emportera l'adhésion et l'égalité des deux âges sera consacrée à 21 ans dans la Constitution de l'an I, adoptée le même jour. Cependant cette victoire de la conception égalitaire sera sans effet, puisque cause de Terreur, la Constitution sera remise dans son arche de cèdre pour n'en être sortie que bien plus tard par les historiens, et aucune élection n'aura lieu sous son égide.

Au moment où la Terreur s'éteint, le régime thermidorien aspire à une Constitution très différente de celle de l'an I. Une constitution ouvertement aristocratique et marquant explicitement un retour à la conception capacitaire. Présentant le rapport de la commission des onze, François-Antoine de Boissy d'Anglas dit ainsi :

Nous devons être gouvernés par les meilleurs, les meilleurs sont les plus instruits et les plus intéressés au maintien des lois [...] vous ne trouverez de pareils hommes que parmi ceux qui, possédant une propriété, sont attachés aux lois qui la protègent [...] qui doivent

39. Assemblée nationale, Décret du 11 août 1792, *Archives parlementaires*, Première série, Tome XLVIII, p. 29-30.

40. Par la Loi du 20 septembre 1792, Convention nationale.

41. Convention nationale, Séance du 24 juin 1793, *Archives parlementaires*, Première série, 32^{ème} annexe, p. 287.

à cette propriété et à l'aisance qu'elle donne, l'éducation qui les a rendus propres à discuter avec sagacité et justesse les avantages et les inconvénients des lois qui fixent le sort de leur patrie [...]. Un pays gouverné par les propriétaires est dans l'ordre social, un pays gouverné par les non-propriétaires est dans l'état de nature⁴².

Une tension naît alors entre l'âge de voter et celui d'être élu. On continue de considérer suivant la logique égalitariste des conventionnels que le droit de vote à 21 ans assorti de conditions largement inclusives doit demeurer la règle, car « c'est vraiment parmi les citoyens d'une médiocre fortune que se trouve en général la vertu réunie en lumières »⁴³. Toutefois, il faut assortir de conditions plus drastiques le droit d'être élu, supposant dès lors qu'« il n'y a pas de parité entre les fonctions électorales et les fonctions législatives », « les unes n'ont rien de difficile et n'exigent qu'un jugement sain et de la probité », « les autres sont très difficiles à remplir, elles veulent des talents, des lumières et des vertus »⁴⁴.

Si l'on trouve bien quelques voix dissonantes qui considèrent que les citoyens « doivent tous être également éligibles aux fonctions et emplois publics, dès qu'ils sont une fois admis à l'exercice des droits politiques » et qu'on ne doit pas « [exclure] de l'éligibilité les 99 centièmes des citoyens »⁴⁵. Celles-ci ne l'emporteront pas et c'est un bien un âge d'être élu assorti d'un cens majoré qui sera retenu par la Constitution du Directoire adoptée le 22 août 1795⁴⁶.

Bien que les institutions et l'équilibre qu'elles promeuvent changent, les constitutions consulaire et impériale maintiendront l'âge de voter tout en supprimant le cens. Le rétablissement du suffrage universel masculin se voit largement canalisé par le système électoral et le triomphe de la conception égalitaire n'est qu'apparent. Le pouvoir de désignation des candidats revient au Sénat, acquis à l'Empereur, les listes de notabilités formées par le peuple n'expriment qu'une volonté corsetée par le filtre impérial. On choisit sans élire, le vote est égal mais il n'est rien, ou si peu⁴⁷.

2. La restauration monarchique ou le retour en grâce éphémère de la conception capacitaire

Avec la Restauration, les lignes vont de nouveau bouger. Le retour du roi s'accompagne de difficiles conciliations idéologiques. D'un côté, Louis XVIII et la Charte qu'il octroie penchent pour une monarchie à l'anglaise mâtinant l'absolutisme royal d'un peu de parlementarisme. On le conçoit à la lecture de la Déclaration de Saint-Ouen qui fait dire au roi, le 2 mai 1814,

42. Convention nationale, Séance du 23 juin 1795, in *Le moniteur universel*, 30 juin 1795, p. 1137.

43. Louis-Marie de la Révellière Lépoux, Convention nationale, Séance du 21 juillet 1795, in *Le moniteur universel*, 27 juillet 1795, p. 1244.

44. Louis-Jacques Savary, Convention nationale, Séance du 21 juillet 1795, in *Le moniteur universel*, 27 juillet 1795, p. 1244.

45. Antoine Claire Thibaudeau, Convention nationale, Séance du 21 juillet 1795, in *Le moniteur universel*, 27 juillet 1795, p. 1245-1246.

46. Celle-ci prévoit qu'il faut avoir 25 ans pour être éligible aux Assemblées du second degré (art. 35), 30 pour le Conseil des Cinq-cents (art. 74) et 40 pour le Conseil des Anciens (art. 83).

47. Adolphe Thiers en dira que « c'était le suffrage universel, universel mais nul », in *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Tome I, Paris, éd. Plon, 1845, p. 83.

que : « Le gouvernement représentatif sera maintenu tel qu'il existe aujourd'hui ». De l'autre, ce monarchisme modéré, il faut bien l'appeler ainsi, est combattu par une portion d'ultras, forts bien représentés dans les chambres, qui brocardent le dogme de la volonté du peuple tour à tour jugé « impie »⁴⁸ ou « fatal »⁴⁹.

Par ailleurs, Louis XVIII se trouve confronté à l'urgence relative qui commande une implantation rapide du régime pour conjurer le risque d'une nouvelle résurrection impériale. Pour cette raison, et en contradiction avec les préceptes de la Charte qui vient d'être octroyée, Louis XVIII prend l'ordonnance du 13 juillet 1815, y déclarant : pour que « les élections servissent comme d'expression à l'opinion actuelle de nos peuples », « nous avons pensé qu'il était de notre justice de faire jouir dès-à-présent la nation des avantages qu'elle doit recueillir d'une représentation plus nombreuse et moins restreinte dans les conditions d'éligibilité ». Et il en déduit des conditions étonnamment souples inspirées de l'ère impériale, conditions qui fixent l'âge de voter à 21 ans, l'éligibilité à 21 ans pour les collèges électoraux, et à 25 pour la Chambre des députés. Certains voient dans cet élan progressiste de la monarchie une manœuvre opportuniste visant à faire élire une chambre favorable au ministère du roi. Ces conditions magnanimes n'auront pas l'effet escompté et la chambre élue ne dégagera aucune majorité, et se verra décerner le titre infamant de chambre introuvable. Elle sera dissoute, puis le système électoral indirect réformé par la loi Lainé du 5 février de 1817 entérinera un retour aux conditions d'âge énoncées par la Charte : 30 ans pour voter (art. 40), 40 pour être élu (art. 38). Elles sont plus souples pour la Chambre des Pairs, où l'éligibilité est portée à 25 ans et la voix délibérative à 30 (art. 28). Une discrimination fondée sur la partition des ordres qui marquent symboliquement un retour aux principes de l'Ancien régime. Cette rigueur capacitaire culminera avec l'adoption de la loi sur le double vote adoptée le 29 juin 1820. Non seulement le corps électoral est alors réduit à sa portion congrue⁵⁰, mais il est en outre hiérarchisé, puisque le quart le plus imposé dispose de deux voix. Paradoxalement, certains ultras en viennent à regretter ces restrictions en supposant qu'elles privent de l'électorat une frange de la population favorable à la monarchie absolue. Joseph de Villèle dira ainsi qu'« en éloignant des élections les cotes inférieures, vous privez les supérieures des auxiliaires qu'ils trouvaient dans la classe qu'ils font vivre en les faisant travailler⁵¹ ».

Ce n'est qu'avec la Monarchie de Juillet, et la charte révisée du 9 août 1830, que s'amorce une libéralisation progressive marquée par un abaissement de ce seuil, à 25 ans pour l'âge de voter (art. 34) et 30 pour l'éligibilité (art. 32). La loi du 19 avril 1931 précisera les conditions de cette capacité électorale « de la manière la plus favorable à l'électeur »⁵².

48. Louis-Hyppolite de Montcalm-Gozon, cité par *Le Journal de l'Aveyron*, Samedi 8 juin 1833, Gallica.

49. Pierre-Paul Royer-Collard, in *La vie politique de M. Royer-Collard : ses discours et ses écrits*, Prosper Brugière baron de Barante, éd. Didier et Cie, 1861, p. 290.

50. On compte, en 1827, 89 000 électeurs pour plus de 32 millions d'habitants, cf. Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris, Éd. Montchrestien, 11^{ème} éd., 2010, p. 184.

51. Chambre des députés, séance du 28 février 1816, cité par *La Gazette de France*, 22 décembre 1845, Gallica.

52. Pellegrino Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, soixante-treizième leçon, Paris, Dalloz, 2012 [1866-1867], p. 394-395. La loi précise en effet les conditions peuvent être acquise jusqu'à la clôture de la révision annuelle, soit juste avant la constitution des listes électorales.

En dépit de cet assouplissement on assiste à une résistance capacitaire singulièrement incarnée par François Guizot, ministre du roi Louis-Philippe I^{er}. Il affirme nettement sa conception du suffrage en considérant que « c'est la capacité qui confère le droit »⁵³ de vote. Et « [la représentation] n'est point une machine arithmétique destinée à recueillir et à dénombrer les volontés individuelles. C'est un procédé naturel pour extraire du sein de la société la raison publique, qui seule a droit de la gouverner »⁵⁴. Cette conception milite pour un encadrement strict du droit de suffrage, limitation largement promue par les royalistes modérés.

Elle se heurte progressivement à l'embourgeoisement et à la parlementarisation du régime à partir de 1830. La Chambre des députés est composée d'une majorité de libéraux tandis que le ministère, et donc la politique nationale, est captée par les royalistes. Cette tension voit monter la revendication pour le suffrage universel, laquelle implique un rejet de la conception capacitaire du suffrage, et, incidemment, une remise en cause des seuils d'âge qu'elle défendait.

Dès 1840, le *Journal du Peuple* relaie la contestation : « Qu'est-ce donc qu'un peuple libre, où 200 000 citoyens seulement sur 33 millions sont appelés à voter leurs représentants ? Il y a là une anomalie qui doit cesser »⁵⁵. Alexandre Ledru-Rollin qui en est un ardent défenseur, dit ainsi en 1841 : « La réforme électorale est le premier pas à faire : sans elle, tout progrès pacifique est impossible. Cette réforme, il la faut radicale : que tout citoyen soit électeur, que le député soit l'homme de la nation, non de la fortune, qu'il soit désigné pour sa vertu »⁵⁶. Mais la réforme électorale se heurte à l'opposition des chambres, notamment de la chambre aristocratique, ce qui conduit les revendications à se radicaliser dans la fin de l'année 1847, qui donnera lieu à la campagne des banquetts, dont l'interdiction déclenchera les journées révolutionnaires de février 1848.

3. La républicanisation ou le triomphe laborieux de la conception égalitaire

La révolution de février emporte la monarchie et conduit à la proclamation de la République. Dans l'élan, le suffrage universel tant espéré est consacré par le gouvernement provisoire, dès le 16 mars 1848 : « La loi électorale que nous avons faite est la plus large qui, chez aucun peuple de la terre, ait jamais convoqué le peuple à l'exercice du suprême droit de l'homme, sa propre

53. Chambre des députés, séance du 8 février 1831, cité par *Le Journal du Lot-et-Garonne*, 15 février 1831, Gallica, cité par P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, op. cit., p. 232.

54. François Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, tome II, éd. Didier et Cie, 4^{ème} éd., 1880, p. 150, cité par P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, op. cit., p. 234.

55. La tirade, prononcée lors d'un banquet démocratique, est imputée à M. Rousset, graveur, officier de la garde nationale, v. *Le Journal du peuple*, 5 juillet 1840, Gallica, cité par P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, op. cit., p. 262.

56. Profession de foi adressée aux électeurs du Mans, in *Courrier de la Moselle*, 3 août 1841, Gallica.

souveraineté [...]. L'élection appartient à tous sans exception. À dater de cette loi, il n'y a plus de prolétaire en France »⁵⁷. Il porte le corps électoral à 9,5 millions d'électeurs.

La figure du prolétaire ou de l'îlote qui avait surgi pendant la Restauration, comme symbole d'une population laborieuse privée de droits politiques, sert ici d'étendard et de justification à l'élargissement du droit suffrage qui est accordé à 21 ans par la Constitution du 4 novembre 1848 (art. 25), ainsi aligné sur la majorité civile et libéré de toute condition censitaire. En dépit de cette ouverture, l'éligibilité, elle, sera maintenue à un seuil d'âge supérieur : 25 ans pour les députés (art. 26), 30 pour le Président de la République (art. 44).

Les résultats des législatives partielles en 1849 et 1850 laissent craindre une montée de la gauche qui inquiète les conservateurs, et certains, à l'instar d'Adolphe Thiers, cherchent un moyen d'écarter « la partie dangereuse des grandes populations agglomérées », cette « misérable multitude » qui « a livré à tous les tyrans la liberté de toutes les républiques »⁵⁸. Ce sera la loi du 31 mai 1850 restaurant une condition de domicile de 3 ans et retranchant près de 3 millions d'électeurs du corps électoral. La réminiscence capacitaire guette.

Le nouveau bonapartisme qui éclot après le coup d'État du 2 décembre 1851 se veut aussi plébiscitaire que le précédent et entreprend donc, en son premier jour, de restaurer la plénitude du suffrage universel, sans altérer les conditions d'âge.

Après la défaite de Sedan, la chute du Second Empire laisse place à une période d'incertitude dont l'âge de voter n'est qu'une éventualité. Le décret du 31 janvier 1871 organisant les élections législatives au scrutin de liste départemental rappelle un âge de voter de 21 ans en s'appuyant sur les dispositions de la loi électorale du 15 mars 1849, et c'est sur ce fondement qu'est élue l'Assemblée législative en février 1871, laquelle oppose des conservateurs républicains ou monarchistes et des républicains progressistes.

Jusqu'en juillet 1874 la lutte sera farouche autour de la question de l'ancienneté de l'électorat, comme en témoigne le rapport de la commission des trente, chargée de préparer le texte constitutionnel, et qui propose en mars 1874, un âge de voter de 25 ans⁵⁹. Les monarchistes, adversaires du suffrage universel, plaident avec constance pour une limitation du droit de vote, notamment en raison de l'âge. Ainsi le duc Gaston d'Audiffret-Pasquier brocarde t'il ainsi le suffrage universel comme le « despotisme inconscient et brutal de la multitude »⁶⁰. D'autres, plus subtils, comme le marquis Antoine de la Castellane, pensent qu'« il faut traiter le suffrage universel avec souplesse sous peine de provoquer une crise dont le passé est un sûr garant »⁶¹. Cette idée de limitation du suffrage universel a le vent en poupe chez les conservateurs, ainsi Henri d'Artois, Comte de Chambord, descendant des Bourbons et prétendant à la restauration

57. Proclamation du gouvernement provisoire à la nation, 16 mars 1848, in *Recueil complet des actes du gouvernement provisoire*, Gallica, éd. Auguste Durand, p. 148-149.

58. Adolphe Thiers, Séance du 24 mai 1850, Assemblée législative, in *Le moniteur universel*, 25 mai 1850, p. 1805.

59. Julien Sausse, « L'établissement de la troisième république à travers les lois constitutionnelles (1873-1875) », in *Écrire la Constitution*, Éric Gasparini (dir.), Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2011, p. 240, n. 32.

60. Séance du 14 décembre 1872, Assemblée nationale, in *Le moniteur universel*, 16 décembre 1872, p. 1436

61. Antoine de la Castellane, *Essai sur l'organisation du suffrage universel en France*, 2^{ème} édition, éd. Lachaud, 1872, p. 64.

en lutte avec le Comte de Paris, défend-il avec un euphémisme de bon aloi un « suffrage universel honnêtement pratiqué »⁶². En définitive pourtant, même Adolphe Thiers que la chose a pourtant séduit plus tôt, finit par considérer qu'il serait « souverainement imprudent de songer à toucher [au suffrage universel] » quoiqu'il continue de juger envisageable « de le régler, de le moraliser, de l'épurer »⁶³.

En dépit de ces résistances capacitaires, c'est bien l'âge de 21 ans qui sera entériné par la loi électorale municipale du 7 juillet 1874 et c'est finalement cet âge qui prévaudra dans la loi organique du 30 novembre 1875, l'éligibilité étant toujours fixée à 25 ans. Notons d'ailleurs que les lois constitutionnelles de 1875 n'énoncent pas d'autre limite d'âge que celle de l'éligibilité au Sénat, à 40 ans⁶⁴.

En 1881 et 1882 les lois FERRY achèvent de consacrer la logique égalitaire contre la logique capacitaire. Plus exactement, elles transcendent cette dichotomie, l'instruction publique permettant de faire de l'ensemble des citoyens majeurs civilement des citoyens capables de voter. Si l'on tient qu'« il ne peut y avoir d'égalité si tous ne peuvent acquérir des idées justes sur les objets dont la connaissance est nécessaire à la conduite de la vie. L'égalité de la stupidité n'en est pas une, parce qu'il n'en existe point entre les fourbes et les dupes, et que toute société qui n'est pas éclairée par des philosophes est trompée par des charlatans »⁶⁵, on pourrait alors considérer l'ambition capacitaire comme réalisée.

Pourtant, on assiste sous Vichy à une résurgence de la conception capacitaire dans les projets constitutionnels du Maréchal Philippe Pétain. Dès un message du 8 juillet 1941, sa position est explicite : « un peuple n'est pas un nombre déterminé d'individus, arbitrairement comptés au sein du corps social et comprenant seulement des natifs de sexe masculin parvenus à l'âge de raison ». « Il ne suffira plus de compter les voix, il faudra peser leur valeur pour déterminer leur part de responsabilité dans la communauté⁶⁶ ».

Non seulement le droit de vote n'est pas donné à tous, mais il n'est pas plus donné de manière égale. L'idée en sera concrétisée dans le projet de Constitution qui octroie un double vote au chef de famille⁶⁷. La libération précipitera celui-ci dans l'oubli et le gouvernement provisoire entreprendra de faire reposer le processus constituant sur les lois électorales en vigueur avant la guerre, tout en élargissant le corps électoral aux femmes par l'ordonnance du 21 avril 1944.

Si la conception égalitaire apparaît dès lors inébranlable, elle demeure néanmoins perfectible. Le suffrage universel n'est jamais littéralement universel et il demeure encore

62. Henri de Bourbon Comte de Chambord, *Manifeste de M. le Comte de Chambord*, 5 juillet 1871, Gallica, p. 4.

63. Adolphe Thiers, Séance du 21 mai 1873, Assemblée nationale, in *Le moniteur universel*, 26 mai 1873, p. 736.

64. Art. 3 de la loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat.

65. Nicolas de Condorcet, Prospectus du journal d'instruction sociale, in *Œuvres de Condorcet*, tome XII, éd. Firmin Didot Frères, 1847 [1793], p.612, cité par P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, op. cit., p. 360.

66. Philippe Pétain, Discours du 8 juillet 1941, in *Discours aux français : 17 juin 1940 – 20 août 1944*, Paris, Albin Michel, 1989, p. 149-150.

67. Article 21 du Projet de Constitution du 30 janvier 1944, qui, au demeurant, conserve le seuil de 21 ans pour la majorité électorale.

possible d'« élargir le public »⁶⁸ en faisant profiter du droit de vote une portion plus vaste de la population.

Dans le bref temps qui nous sépare du 4 octobre 1958, il nous reste à évoquer une tentative et une réussite s'inscrivant dans cette optique. La tentative, c'est celle du projet de constitution du 19 avril 1946, rejeté par référendum à 58.2%, qui prévoyait, au-delà des imperfections qui ont pu lui être attribuées, un abaissement de la majorité électorale à 20 ans (art. 49). La réussite, quoique ponctuelle, réside dans la loi du 2 mai 1946⁶⁹ qui accorde, à titre exceptionnel pour les opérations électorales de 1946, à tout jeune français âgé de 18 ans et titulaire de la légion d'honneur ou d'une médaille militaire, l'inscription sur les listes électorales. La Constitution du 27 octobre 1946 ne tiendra pas compte de cet abaissement et conservera l'âge traditionnel de 21 ans. On peut tout de même supposer que cet élan de générosité a inspiré le législateur de 1974, de même qu'il convaincra, peut-être, d'élargissements à venir.

68. Jürgen Habermas, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978, p. 141.

69. Loi n° 46-380 du 2 mai 1946 tendant à compléter l'article 1^{er} de la loi du 13 avril 1946 relative à l'élection des députés de la France métropolitaine, des départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion, de la Guyane et de Algérie.