

# Les élections municipales de 1790

## UNE MOSAÏQUE D'INSTITUTIONS HÉTÉROCLITES

Il y a 224 ans pour la première fois, les Lyonnais étaient appelés à élire une municipalité. La France était alors une mosaïque de provinces, de pays, de principautés, de généralités. Ici des consuls, des conseillers, des échevins, là des maires, des syndics, des bailes, des prévôts des marchands. Parfois des élus, parfois des titulaires de charges héréditaires ou d'offices achetés. L'honneur lié à ces fonctions n'avait d'égal que leur absence d'autonomie face au pouvoir des intendants, ces préfets avant la lettre. Le vieux consulat lyonnais, recruté dans un vivier très étroit, se préoccupait davantage de querelles de préséance que de la gestion de ses finances, obérées par une lourde dette que les prélèvements royaux n'avaient fait qu'amplifier.

En cette fin de siècle, cependant, l'esprit des Etats-Généraux et l'exemple des démocraties proches (monarchie anglaise, républiques américaine ou helvétique) laissaient espérer de profondes réformes. C'est ainsi qu'en moins d'un an, l'assemblée nationale avait jeté les bases d'une organisation commune pour tout le royaume dans les domaines administratifs, financiers et judiciaires. Le royaume allait être divisé en municipalités, districts et départements. Néanmoins, deux écoles de pensée laissaient percevoir de prochains différends. D'un côté, les lecteurs du *Contrat social* jugeant que les principes de liberté et d'égalité entre les citoyens ne pouvaient s'accommoder de l'existence de « corps intermédiaires » et, de l'autre, ceux de *l'Esprit des Lois* pour lesquels la confusion des pouvoirs conduisait à l'anarchie et à la dictature.

## LA LOI MUNICIPALE DU 14 DÉCEMBRE 1789

Plusieurs principes ont guidé le législateur :

- Citoyenneté: le pouvoir tient sa légitimité de la Nation (ni de Dieu, ni du roi) constituée de l'ensemble des citoyens qui s'expriment par leurs votes. Désormais le citoyen élira les responsables politiques et religieux, de même que les juges et les commissaires de police.

- Liberté et égalité : le droit de vote est accordé aux « citoyens actifs », c'est-à-dire libres et responsables, âgés de 25 ans au moins et disposant d'un revenu suffisant pour payer un impôt local dont la quotité est fixée par le législateur. En revanche, sont privés de ce droit, les « citoyens passifs » : les femmes mariées car elles n'ont quitté la tutelle de leurs pères que pour tomber sous celle de leurs époux, les domestiques privés de liberté car soumis à leurs patrons, les fonctionnaires qui doivent obéissance à leurs maîtres, enfin ceux qui ont été soumis à des peines infamantes. D'une façon générale, sont exclus les adolescents et ceux qui ne jouissent pas d'un revenu suffisant car il est estimé que la liberté résulte de la propriété. En conséquence, un règlement particulier sera attribué aux Juifs car la propriété foncière leur est interdite.

La loi privilégie les candidatures individuelles et ignore les listes de candidats car elles portent atteinte au libre choix des électeurs.

- Décentralisation : ce principe n'est pas inscrit dans la loi qui emboîte les communes dans les districts et les districts dans les départements, comme des poupées russes. Toutefois en cas de conflit, le seul recours possible est la Nation, incarnée par l'Assemblée nationale et ses représentants *chargés de faire le bonheur des citoyens*.

- Mandats de courte durée afin d'éviter le professionnalisme. Les municipalités, élues pour deux ans, sont renouvelables par moitié chaque année.

## UN SYSTÈME ÉLECTORAL COMPLEXE ET LOURD

L'élection est précédée de l'établissement de listes électorales, celles des électeurs et celles des éligibles dont les critères d'admission sont plus stricts. Mais aucun recensement n'existe. Les anciens penonnages sont à peu près conformes à l'exigence légale de diviser la ville en circonscriptions électorales ou *sections du peuple français* d'environ 4.000 âmes. Mais les officiers penonnages sont pris de scrupules car le cens électoral exigé écarte trop d'habitants du bénéfice de la loi.

Ce cens est trop élevé dans une ville victime d'une crise de la soie conjuguée à la crise frumentaire. Un recours à l'Assemblée autorise les modifications demandées et le recensement est achevé le 21 février 1790. Avec le recul du temps, on ne peut que louer la diligence du consulat qui n'avait eu pleine connaissance de la loi qu'après son enregistrement en la Sénéchaussée le 12 janvier. Dès lors, les assemblées électorales vont se succéder de semaine en semaine.

Le jour dit et à l'heure fixée, les citoyens actifs sont réunis au son du tambour. Il leur est donné connaissance de l'objet de la réunion. Le doyen et le benjamin de l'assemblée procèdent alors à une première élection pour désigner un président et un secrétaire de l'assemblée. Les trois plus anciens sont nommés scrutateurs. Ensuite, à l'appel de leurs noms, les électeurs défilent pour déposer dans la « boîte » le billet qu'ils ont préalablement rempli. S'ils sont illettrés, les scrutateurs écrivent sous leur dictée les noms de leurs choix. On imagine le temps passé et les difficultés prévisibles pour le dépouillement quand on devra élire 20 officiers municipaux ou 40 notables. Quand il le juge opportun, le président suspend la séance, scelle l'urne avec un cachet de cire et reporte la suite au lendemain.

## Calendrier de l'élection municipale de 1790

21 février : clôture et impression des listes électorales des illettrés

23 février : Palerne de Savy élu maire par 5500 voix au premier tour

1<sup>er</sup> mars : élection du procureur général de la commune (scrutin individuel, pluralité des voix au 2<sup>e</sup> tour)

4 mars : élection du substitut du procureur général (scrutin individuel, pluralité des voix au 2<sup>e</sup> tour)

11 et 18 mars : élection de 20 officiers municipaux au scrutin individuel à deux tours (de 1281 à 745 voix)

3 et 10 avril : élection de 40 notables au scrutin individuel à deux tours (de 1506 à 745 voix)

12 avril : intronisation et prestation de serment de la nouvelle municipalité

Contrairement à l'idée trop souvent répandue, cette municipalité fut accueillie chaleureusement à l'Hôtel de Ville par les représentants de l'ancien consulat qui avaient fixé une banderole de bienvenue sur le balcon de la place des Terreaux.

Restait alors à mettre en place les instances de fonctionnement de la municipalité : bureau exécutif réuni toutes les fois que nécessaire, Conseil municipal formé des officiers municipaux. Ces instances tiendront séance quasi quotidiennement. Le Conseil général, auquel sont adjoints les notables, est convoqué tous les mois. De droit, le maire préside toutes les séances. Quelques semaines après l'élection et à l'issue d'un long débat, le public sera autorisé à assister aux séances du conseil.

## DES PARTICULARITÉS DIGNES D'INTÉRÊT

Le cumul des mandats n'est pas autorisé. Si un municipal est élu au district, au département, à l'assemblée nationale ou à toute autre charge, il est remplacé par le notable qui a recueilli le plus de voix. En revanche, une élection partielle est requise pour élire un nouveau maire ou un nouveau procureur. La fonction municipale ne donne droit à aucune rémunération. Quand les municipaux décideront de s'octroyer des indemnités, en 1793, leur délibération sera cassée par l'Assemblée nationale.

Le maire peut requérir les gardes nationaux ou les forces armées stationnées dans la commune.

Après les élections, les assemblées électorales ont une existence pérenne, de même que leurs responsables, présidents et secrétaires. Elles en prendront conscience au fil des ans. Ces sections sont autorisées à se réunir *paisiblement et sans armes* à la demande du sixième des citoyens actifs. Elles peuvent adresser des pétitions à la municipalité et leurs délégués sont admis en séance pour plaider leurs causes. En outre, elle sont consultées par la municipalité quand celle-ci hésite sur une décision à prendre. Sans lui donner ce nom, la loi a donc institué un référendum municipal. De 1790 à 1793, les citoyens seront interrogés à cinq reprises.

## DES INCOHÉRENCES DANS UN SYSTÈME QUE L'ON VOULAIT PARFAIT

Les archives de la ville ne conservent aucune trace des premières campagnes électorales, telles que professions de foi des candidats, tracts, journaux, réunions. Avant la création des clubs, il ne semble pas qu'il y ait eu d'autre campagne que le « bouche à oreille ». Certes, les chroniqueurs s'amuse, tel cet anagramme sur le nom du premier maire, Fleury-Zacharie-Simon Palerne de Savy : « Un f. Savy sera le maire chéri de Lyon » (abbé Duret). Toutes les lettres sont employées, à la réserve du P. Et pourtant, comment expliquer certains succès électoraux ? Dès le premier tour, Palerne de Savy recueille 93 % des suffrages ; le chapelier Maisonneuve est élu officier municipal à la majorité absolue dans une compétition où les suffrages sont dispersés entre 60 candidats pour 20 sièges à pourvoir.

Le libre choix des électeurs, érigé en principe, eut pour conséquence d'élire des hommes qui n'étaient pas candidats et se retirèrent aussitôt. La démocratie n'eut rien à gagner de cette pratique.

Le maire n'est pas issu de l'assemblée, mais d'un vote distinct du même corps électoral. Était-il prévisible qu'à huit jours d'intervalle les électeurs choisissent un maire modéré et une assemblée progressiste ? Ce fut le cas en novembre 1792, et la vie municipale fut paralysée pendant les mois suivants.

Succédant au procureur du roi près du consulat, le procureur de la commune est censé représenter l'État auprès de la municipalité. Il a pour mission de faire respecter la loi, son avis est requis avant toute délibération. Or il est élu par les mêmes que ceux qu'il doit contrôler. En son absence, un conseiller le remplace. Est-ce possible d'être à la fois juge et partie ?

## LA PERVERSION D'UN SYSTÈME

Il est trop facile de juger une expérience quand on connaît la fin de l'histoire, mais on peut se demander si les Lyonnais avaient une maturité politique suffisante pour que la loi de 1790 soit correctement appliquée.

La participation électorale ne cessa de décliner. Le corps électoral de 1790 était formé de 13.384-citoyens actifs, soit près de 80 % de la population en âge de voter, une proportion considérable obtenue par la réduction du cens en raison de la crise économique. Si l'on s'en tient à la seule élection du maire, on observe qu'en 1790, il est élu par 45 % des électeurs.



## A V I S A U X C I T O Y E N S .

N O U S , O F F I C I E R S M U N I C I P A U X de la Ville de Lyon :

Au moment que les rôles de dénombrement des Habitants de chaque Quartier de cette Ville, nous ont été remis, nous nous sommes occupés de remplir exactement pour former de la totalité desdits Habitants, des divisions par arrondissement de 4000 âmes, ainsi qu'il est ordonné par le Décret de l'Assemblée Nationale, fonctionné par Sa Majesté : nous avons cherché, dans ce travail, à concilier, autant qu'il a été possible, le vœu des Quartiers qui se trouvoient former chacun séparément un arrondissement par le nombre de ses Habitants, à peu près conforme à celui prescrit par l'Assemblée Nationale, avec la nécessité de faire les changements indispensables pour se conformer à la loi, dans les Quartiers dont la population se trouvoit de beaucoup supérieure ou inférieure au nombre de 4000 âmes.

Ce premier objet rempli, nous désirerions pouvoir convoquer sans délai les Assemblées de ces arrondissements qui doivent concourir à la formation de la nouvelle Municipalité ; mais il nous a paru indispensable auparavant de prévenir, par des mesures convenables, autant qu'il seroit en notre pouvoir, les

A

(Archives Départementales du Rhône - L. 340)

Instruction pour l'organisation des élections.

Les années suivantes, en 1791 et 1792, Vitet puis Nivière-Chol en réunirent moins de 30 %. La participation n'était pas meilleure pour les autres élections. Avant leur dispersion en septembre 1792, les députés à la Législative tentèrent d'améliorer la participation en supprimant le cens et abaissant l'âge électoral. Mais en vain !

La fraude a toujours existé. En 1792, on dénonce les scrutateurs qui distribuent aux illettrés des bulletins pré-remplis en disant : « *prends ceux-là, ce sont les meilleurs* ». Il est vrai que la propagande électorale se faisait essentiellement le jour du vote. La loi municipale de 1790 fut abrogée en 1795, mais les Jacobins avaient compris, dès l'automne 1792, que s'ils continuaient à l'appliquer, ils ne parviendraient jamais à prendre le pouvoir. Le printemps 1793 vit de nombreuses exactions : refus de faire élire les Comités de surveillance comme prévu par la loi, incarcération des opposants à la veille des élections, nominations et mutations aux charges municipales sans recourir à l'élection, tutelle des municipalités par les clubs et les Représentants du peuple. Après la Terreur, le Directoire institua de véritables proconsuls auprès des municipalités et les régimes suivants réduisirent encore leurs droits et leurs pouvoirs.

Montesquieu affirmait que la démocratie exigeait des citoyens d'être vertueux. Les Lyonnais de 1790 étaient-ils assez vertueux pour accéder à la démocratie ?

**Paul FEUGA**

ancien élu municipal de Lyon  
membre de l'Académie des Sciences,  
Belles-Lettres et Arts de Lyon